

BỘ MÁY HÀNH CHÍNH CỦA THỰC DÂN PHÁP Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1858-1945

**Ths. Nguyễn Thị Thu Hòa
Trần Ngọc Quyên**

Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia

Ngày 1-9-1858, liên quân Pháp - Tây Ban Nha nổ tiếng súng đầu tiên ở cửa biển Đà Nẵng, mở màn cuộc xâm lược nước ta. Sau nhiều năm giằng co, trước khi vua Hàm Nghi đăng quang gần 2 tháng, một Hiệp ước giữa Nam triều và chính phủ Pháp đã được ký kết (còn gọi là Điều ước Hacmăng-Patonot) công nhận quyền bảo hộ của Pháp đối với nước Việt Nam. Với Hiệp ước này, thực dân Pháp đã buộc triều đình nhà Nguyễn phải đầu hàng và nộp các văn bản chính thức thừa nhận sự bảo hộ của Pháp trên toàn bộ nước Việt Nam. Theo Hiệp ước đã ký kết, Việt Nam bị chia làm ba miền:

Một là, Bắc kỳ là đất nửa bảo hộ: Hệ thống hành chính cũ (của triều đình nhà Nguyễn) từ cấp tỉnh trở xuống được giữ nguyên, bên trên có bộ máy chính quyền trung ương toàn kỳ do Thống sứ người Pháp đứng đầu.

Hai là, Trung kỳ là đất bảo hộ: Triều đình Huế được giữ nguyên từ vua, quan cho đến hệ thống hành chính địa phương, nhưng mọi việc làm của vua, quan và Triều đình đều phải báo cáo cho viên Khâm sứ người Pháp (Toà Khâm sứ đặt tại Huế) và phải được người Pháp chấp nhận. Càng về sau, toà Khâm sứ người Pháp càng kiểm soát, chi phối triều đình Huế chặt chẽ, khắt khe và mạnh mẽ hơn.

Ba là, Nam kỳ là đất thuộc địa: Hệ thống chính quyền được tổ chức theo kiểu mới, hoàn toàn do thực dân Pháp áp đặt.

Ba kỳ với ba chế độ đô hộ khác nhau, do đó tổ chức bộ máy hành chính ở mỗi kỳ là khác nhau, các chính sách cai trị ở từng thời kỳ cũng có sự khác nhau, nhưng về cơ bản thì mục đích cuối cùng là cai trị và đồng hoá dân ta, biến nước ta thành một nước thuộc địa nửa phong kiến. Bài viết này tập trung nghiên cứu về bộ máy hành chính của Pháp áp đặt ở nước ta giai đoạn 1858-1945. Trong thời gian này, tổ chức hành chính của Pháp áp đặt tại nước ta được phân biệt khá rõ ràng, đó là trước và sau khi thành lập chính quyền Đông Dương.

1. Hệ thống tổ chức bộ máy hành chính của thực dân Pháp trước khi thành lập Liên bang Đông Dương (1858-1887)

a. Ở Trung kỳ và Bắc kỳ

Sau khi ký Hiệp ước ngày 6-6-1884, bên cạnh việc duy trì và sử dụng bộ máy quan lại cũ của triều đình nhà Nguyễn, chính quyền thực dân Pháp ở Bắc kỳ và Trung kỳ được thiết lập như sau:

Trung ương: Đứng đầu là viên Tổng Trú sứ chung cho cả Bắc kỳ và Trung kỳ, được gọi là Toàn quyền lưỡng kỳ hay Toàn quyền Trung - Bắc kỳ. Tổng trú sứ đóng tại

kinh đô Huế và là người thay mặt cho chính quyền Pháp để chủ trì mọi công việc đối ngoại của triều Nguyễn. Chế độ Tổng Trú sứ tồn tại cho đến ngày 9-5-1889 thì bị bãi bỏ.

Cấp kỳ: Đứng đầu Bắc kỳ là quan Thống sứ, đứng đầu Trung kỳ là quan Khâm sứ. Cả 2 viên quan này đều dưới quyền viên Toàn quyền Bắc -Trung kỳ. Thống sứ và Khâm sứ có nhiệm vụ quản lý và không chế mọi hoạt động của quan lại người Việt của triều đình Nam triều. Thực dân Pháp còn ép triều đình Huế lập chức Kinh lược sứ ở Bắc kỳ có toàn quyền thay mặt triều đình để cai quản Bắc kỳ. Kinh lược sứ là chức do người Pháp nắm.

Cấp tỉnh: Đứng đầu là viên Công sứ người Pháp (chức này được thiết lập từ năm 1883). Chức năng chủ yếu của Công sứ là quản về hành chính. Công sứ chỉ kiểm soát các công việc cai trị của quan lại cấp tỉnh người Việt. Công sứ có quyền đề nghị triều đình Huế chuyển hoặc cách chức quan lại người Việt. Đề nghị này Triều đình không được từ chối. Đây là cách không chế theo lối độc quyền, thao túng nhằm loại bỏ những quan lại người Việt có thái độ, hành vi không tuân thủ hoặc có thái độ phản kháng đối với các chính sách cai trị của Pháp.

Nhìn chung ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ giai đoạn này, thực dân Pháp từng bước thực hiện chiến lược “*Lấn dần đất, chiếm dần quyền*” từng bước thiết lập ách cai trị của chủ nghĩa thực dân trên cơ sở lợi dụng và ép buộc triều đình Huế kết hợp với mua chuộc hàng nghìn quan lại người Việt và sẵn sàng dùng sức mạnh quân sự để đàn áp các biểu hiện chống

đối, phản kháng. Bộ máy hành chính của Nam triều đã thực sự trở thành công cụ đắc lực cho chính quyền thực dân điều hành và cai trị nhằm bóc lột nhân dân ta.

b. Ở Nam kỳ

Chính phủ Pháp đã thiết lập một bộ máy cai trị mang tính không thống nhất tại Việt Nam. Nếu Trung kỳ và Bắc kỳ thuộc Bộ Chiến tranh sau chuyển sang trực thuộc Bộ Ngoại giao thì ở Nam kỳ, ngay từ khi chiếm được ba tỉnh miền Đông là Gia Định, Định Tường và Biên Hoà, thực dân Pháp đã cho trực thuộc Bộ Hải quân và Thuộc địa. Đứng đầu thuộc địa này là Bôna - viên Toàn quyền người Pháp. Chức danh “toàn quyền” tức là chịu trách nhiệm cả về dân sự và quân sự. Từ năm 1864 đến 1867, bộ máy cai trị của thực dân Pháp trên toàn bộ đất Nam kỳ được tổ chức theo hệ thống gồm 6 cấp: trung ương, khu, tiểu khu, tổng, xã, thành phố.

Cấp trung ương: Đứng đầu là Thống đốc. Dưới Thống đốc có ba chức danh: Tổng biện lý (chịu trách nhiệm về mặt pháp chế); Giám đốc nội chính (chịu trách nhiệm về những công việc liên quan đến xứ thuộc địa); Chánh chủ trì (chịu trách nhiệm về những công việc có liên quan đến vấn đề tài chính và chính quốc). Bốn quan chức này hợp lại thành “Hội đồng Tư mật”, đặt dưới sự chủ trì của Thống đốc. Hội đồng này có chức năng bàn bạc, quyết định mọi vấn đề có liên quan đến chuyên môn của các quan chức cao cấp như pháp chế, nội trị, tài chính và quyết định mọi vấn đề có liên quan đến chính quốc.

Cấp khu: Năm 1876, Thống đốc Nam kỳ chia Nam kỳ thành bốn khu vực hành

chính lớn là: Sài Gòn, Mỹ Tho, Vĩnh Long, Bát Xát. Đứng đầu các khu vực này là người Pháp. Mỗi khu vực hành chính này lại được chia nhỏ thành các tiểu khu hành chính. Đứng đầu các tiểu khu cũng là người Pháp. Đến năm 1890, các tiểu khu hành chính được đổi thành tỉnh. Mỗi tiểu khu có thể phân thành nhiều trung tâm hành chính do một viên chức người Việt đứng đầu. Trung tâm hành chính lớn do Đô đốc phủ nắm; loại vừa do Tri phủ nắm; loại nhỏ do Tri huyện nắm. Đốc phủ, tri phủ, tri huyện đều trực thuộc viên quan người Pháp đứng đầu tiểu khu.

Cấp tổng: Mỗi trung tâm hành chính lại được chia thành nhiều tổng. Đứng đầu mỗi tổng có chánh, phó tổng người Việt. Các chánh, phó tổng này được xếp trong ngạch nhân viên hành chính có hưởng lương.

Cấp xã: Mỗi tổng lại được chia thành nhiều xã và mỗi xã do xã trưởng và phó lý đứng đầu.

Cấp thành phố: Dưới thời thuộc Pháp có 2 thành phố lớn: Sài Gòn (loại 1), Chợ Lớn (loại 2). Đứng đầu 2 thành phố này là viên Đốc lý có mọi quyền hành như viên quan cai trị đầu tỉnh.

Ngoài ra, Pháp còn thành lập 2 tổ chức liên quan đến bộ máy thống trị ở Nam kỳ là: Hội đồng thuộc địa Nam kỳ (có cả người Việt) và Hội đồng tiểu khu (Hội đồng cấp tỉnh). Ủy viên hội đồng này gồm đại biểu kỳ hào và các thành viên như Đốc phủ, Tri phủ, Tri huyện. Đứng đầu là Chủ tịch Hội đồng - quan đầu tỉnh người Pháp. Các nghị quyết của Hội đồng phải được Thống đốc chuẩn y

trước Hội đồng Tư mật rồi mới được đưa ra thi hành.

2. Hệ thống tổ chức bộ máy hành chính của thực dân Pháp sau khi thành lập Liên bang Đông Dương (1887-1945)

Chính sách thực dân của Pháp ngày càng mở rộng không chỉ ở Việt Nam mà còn cả đối với Lào, Campuchia. Sự mở rộng đó đòi hỏi phải có mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất trong vấn đề cai trị các vùng miền và giữa các nước thuộc quyền cai trị của Pháp. Đó là lý do nước Pháp thành lập “Liên bang Đông Dương” và “Bộ Thuộc địa”. Tổng thống Pháp bổ nhiệm 1 viên Toàn quyền Đông Dương, là người được uỷ nhiệm thi hành những quyền lực của nước Pháp tại Đông Dương. Để giúp việc cho Toàn quyền Đông Dương, thực dân Pháp đã thành lập hàng loạt cơ quan phụ tá như Hội đồng Tối cao Đông Dương, Hội đồng Phòng thủ Đông Dương, Ủy viên Tư vấn về Mỏ... Hệ thống cơ quan này có nhiệm vụ thực hiện mọi biện pháp để thống trị và khai thác thuộc địa ở Đông Dương trong đó có Việt Nam. Bên cạnh đó, 1 bộ máy hành chính mới của Pháp lại được áp đặt tại Việt Nam như sau:

a. Ở Bắc kỳ

Sau khi bãi bỏ chức Tổng trú sứ Trung - Bắc kỳ năm 1889 thì người đứng đầu hệ thống cơ quan thực dân ở Bắc là Thống sứ, đặt dưới sự chỉ đạo của toàn quyền Đông Dương. Chức năng của Thống sứ là: Bảo đảm việc thi hành luật, sắc lệnh đã được chính phủ Pháp ban bố ở Đông Dương; Có quyền đề xuất những biện pháp cai trị chung trên đất Bắc kỳ; Chịu trách nhiệm điều hành, sử

dụng nhân sự ở địa bàn; Giữ gìn nền trật tự an ninh chung và có quyền yêu cầu hỗ trợ quân sự khi cần thiết. Ở trung ương, giúp việc cho Thống sứ có 6 cơ quan chức năng: Phủ Thống sứ, Phòng Thương mại, Phòng Canh nông, Hội đồng Bảo hộ, Hội đồng Giáo dục, Viện Dân biểu và các hội đồng kinh tế, tài chính của người Pháp ở Bắc kỳ, Hội đồng Cố vấn, Ủy ban Khai thác thuộc địa... Đứng đầu mỗi tỉnh là 1 viên Công sứ người Pháp. Cấp thành phố, có 2 thành phố loại 1 là Hà Nội và Hải Phòng. Đứng đầu 2 thành phố này là các viên Đốc lý người Pháp (quyền của Đốc lý tương đương với Công sứ). Thời gian này ở Bắc kỳ còn có Đạo Quan binh. Đây là một tổ chức đặc biệt của bộ máy cai trị. Các đạo quan binh này do một viên sĩ quan người Pháp làm tư lệnh với đầy đủ quyền hành về quân sự ngang với Thống sứ.

b. Ở Trung kỳ

Ở trung ương, sau khi bãi bỏ chức Tổng Trú sứ Bắc - Trung kỳ, Trung kỳ có chức Khâm sứ. Khâm sứ Trung kỳ chịu trách nhiệm trước Toàn quyền Đông Dương về mọi mặt chính trị, tài chính, quân sự, dân sự, văn hoá, giáo dục trên địa bàn Trung kỳ, đặc biệt có quyền phê duyệt các đạo dụ của nhà Vua trước khi mang ban bố; Có quyền trực tiếp ban cấp phẩm hàm cho các công chức và binh lính người Việt tại các công sở của Pháp ở Trung kỳ (việc này trước đây là của nhà Vua). Phụ tá cho Khâm sứ có: Tòa Công sứ Trung kỳ, Phòng Tư vấn liên hiệp Thương mại - Canh nông Trung kỳ, Hội đồng Bảo hộ, Hội đồng Học chính, Viện Dân biểu Trung kỳ, Hội đồng lợi ích Kinh tế và Tài

chính của người Pháp ở Trung kỳ, Ủy ban Khai thác thuộc địa Trung kỳ...

Cấp tỉnh: Mỗi tỉnh ở Trung kỳ đều đặt một Công sứ người Pháp để nắm giữ các vấn đề về công chính và thương mại. Công sứ thay mặt Khâm sứ để nắm và chỉ đạo mọi hoạt động từ phạm vi cấp tỉnh trở xuống...

c. Ở Nam kỳ

Do kế thừa từ trước nên bộ máy cai trị của thực dân Pháp ở Nam kỳ trong giai đoạn này rất ít thay đổi. Bộ máy cai trị ấy vẫn là trực trị (trực tiếp là viên Thống đốc người Pháp). Các cơ quan phụ tá, giúp việc cho Nam kỳ cũng giống như Bắc kỳ và Trung kỳ. Ngoài ra còn có cơ quan có tính chất chỉ đạo trực tiếp là Phủ soái. Các cấp hành chính bên dưới ở Nam kỳ không phân chia thành phủ, huyện như ở Bắc kỳ và Trung kỳ mà thiết lập một số trung tâm hành chính hoặc đại lý hành chính do Đốc phủ sứ, tri phủ, tri huyện (là người Việt) đứng đầu.

Như vậy, với mục đích là cai trị và đồng hoá dân ta, biến nước ta thành một nước thuộc địa, thực dân Pháp đã tăng cường bóc lột nhân dân ta và thực hiện một cách triệt để chính sách: “lấy người Việt để trị người Việt”, “địa phương phân quyền”, “chia để trị”... Và cũng ngay từ những ngày đầu xâm lược nước ta, thực dân Pháp đã không ngừng xây dựng, củng cố và hoàn thiện bộ máy cai trị của mình từ trung ương đến cơ sở. Chúng đã thiết lập nên một hệ thống cai trị quan liêu khá hoàn chỉnh bằng việc lồng ghép những yếu tố của hệ thống chính quyền tư sản Âu châu hiện đại với những tàn dư của hệ thống quân chủ bản xứ lỗi thời. Từ một nước

phong kiến quân chủ, nhà Vua nắm mọi quyền hành, nước ta đã trở thành một nước thuộc địa nửa phong kiến dưới chế độ đô hộ của thực dân Pháp.

Tuy nhiên, đánh giá khách quan thì nền hành chính thời Pháp thuộc đã đem lại cho chúng ta những thay đổi lớn so với các triều đại phong kiến trước đây, nhất là trên phương diện quản lý hành chính Nhà nước, quản lý đô thị, đào tạo quan chức chuyên nghiệp... Cả nước ta được chia thành 3 kỳ, ở mỗi kỳ lại có một hình thức tổ chức hành chính riêng. Cách chia này nhằm giúp cho chính quyền đô hộ dễ dàng cai quản từng vùng hơn. Đây là cách chia địa giới hành chính mới ở nước ta vì các triều đại phong kiến trước đây chủ yếu chia thành các tỉnh, thành là cấp vùng lớn nhất... Trong khi các triều đại phong kiến trước đây chỉ xây dựng một bộ máy hành chính mang tính thống nhất từ trung ương đến địa phương để quản lý công việc trong cả nước, thì thực dân Pháp lại duy trì song song hai bộ máy hành chính: bộ máy hành chính phong kiến nhà Nguyễn và bộ máy cai trị do Pháp thành lập để đô hộ nước ta. Hệ thống quan lại trong bộ máy hành chính này cũng hình thành 2 bộ phận: một là quan lại triều Nguyễn hưởng bổng lộc của Triều đình và hai là các viên chức làm việc trong các công sở của Nhà nước Bảo hộ do Pháp trả lương. Trong triều đình nhà Nguyễn, thực dân Pháp còn đặt một viên quan cao cấp có quyền hành rất lớn để giám sát hoạt động của Vua và quan lại khác. Các viên chức hành chính được sử dụng trong bộ máy cai trị gồm cả người Pháp và người Việt, nhưng những vị trí quan trọng đều do người Pháp nắm giữ. Sau này, một số trí thức

và viên chức trẻ người Việt được đưa sang đào tạo ở chính quốc để phục vụ đắc lực cho việc đô hộ của thực dân Pháp ở nước ta. Có một vài quan chức người Việt, trong đó có cả quan lại của Triều đình cũng được đào tạo tại trong các cơ sở đào tạo của chính quyền đô hộ... Cơ cấu hành chính ở nước ta thời kỳ Pháp thuộc đã tạo ra nền móng bước đầu cho sự thay đổi bộ máy hành chính nhà nước ở giai đoạn sau, trong đó, bộ máy quan lại cai trị từ Trung ương đến địa phương được tăng cường cả về số lượng và chất lượng, phù hợp với mục đích khai thác thuộc địa của thực dân Pháp.

Ngày nay, trong quá trình xây dựng và đổi mới đất nước theo hướng công nghiệp hoá và hiện đại hóa, chúng ta cần phải sàng lọc kinh nghiệm mà nền hành chính thực dân Pháp xây dựng ở nước ta để lại như:

Một là, Thiết lập chính quyền địa phương theo quy mô, tính chất cho phù hợp như xây dựng chính quyền ở đô thị phải khác với chính quyền ở nông thôn mới tạo thuận lợi cho quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ.

Hai là, Khi qui hoạch phát triển đô thị phải tính đến những đặc điểm về dân cư, tính chất hoạt động, vị trí địa lý theo lãnh thổ để tránh tình trạng bị động và xáo trộn trong phát triển nhất là xây dựng cơ sở hạ tầng ở đô thị.

Ba là, Cần phải thấy những hạn chế về tổ chức chính quyền thời kỳ này để khắc phục, tránh lặp lại những bất cập đã có như:

- Nền hành chính thực dân được xây dựng nên với mục đích cai trị nhằm khai thác

cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên nước ta. Chính vì vậy, nó chỉ để bảo vệ lợi ích của chính quốc và vương triều, còn người dân không được hưởng gì từ cái gọi là “văn minh” mà thực dân Pháp luôn rêu rao là “khai phá văn minh ở các nước thuộc địa”. Còn nền hành chính XHCN của nước ta ngày nay lại luôn đặt lợi ích của người dân lên hàng đầu để họ được hưởng những điều kiện tốt nhất và đặc biệt chúng ta đang thực hiện tốt quy chế dân chủ để mọi người dân được tự chủ tham gia vào các công việc của Nhà nước.

- Nền hành chính thời Pháp thuộc mang tính không thống nhất, cùng lúc tồn tại hai bộ máy hành chính độc lập. Về mặt danh nghĩa, ở mỗi bộ máy đều có người đứng đầu nhưng quyền lực thực tế là không như nhau. Các quan cai trị như Công sứ, Khâm sứ làm việc theo thẩm quyền riêng. Trong khi ở nước ta ngày nay luôn định hướng xây dựng một bộ máy quản lý hành chính thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng, bộ máy hành chính phải giải quyết công việc theo thẩm quyền chung như UBND các cấp. Chúng ta đã xây dựng được một bộ máy quản lý hành chính thống nhất đến cơ sở và được điều hành hoạt động một cách linh hoạt. Đó là một điều kiện quan trọng góp phần vào những thành tựu to lớn mà Nhà nước ta đã đạt được trong những năm qua, đặc biệt là duy trì được sự ổn định về chính trị và xã hội. Đây chính là việc mà nền hành chính thời thuộc Pháp chưa thể làm được.

- Công cuộc cải cách hành chính hiện nay của Việt Nam vẫn còn gặp một số cản trở, trong đó có những yếu tố để lại từ thời Pháp thuộc như: tư tưởng và tâm lý ỷ lại, lệ thuộc và mang tính áp đặt trong đội ngũ công

chức hành chính hay tư tưởng cục bộ bản vị mà ngày nay chúng ta gọi là “phép vua thua lệ làng”. Về phương diện nào đó, tính cục bộ có mặt tích cực trong phạm vi một địa phương, nhưng nhìn chung là yếu tố gây cản trở cho cuộc cải cách. Vì vậy, chúng ta cần phải có những giải pháp đổi mới đồng bộ cả hệ thống chính trị để nhằm khắc phục những tồn tại trên.

Trong toàn bộ quá trình tồn tại, vận động của thiết chế Nhà nước, có thể nói thời Pháp thuộc là một dấu mốc lớn trong lịch sử phát triển của nền hành chính Việt Nam. Thời kỳ này đánh dấu cho sự tan rã của chế độ Nhà nước Phong kiến ở Việt Nam và hình thành một kiểu Nhà nước Đế quốc đô hộ đầu tiên ở nước ta. Vì vậy, nghiên cứu về nền hành chính nhà nước thời kỳ Pháp thuộc sẽ có được cái nhìn sâu sắc hơn về quá trình chuyển hoá hành chính Nhà nước theo một xu thế mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Giáo trình Lịch sử hành chính nhà nước Việt Nam*, NXB Khoa học kỹ thuật, 2007.
2. Dương Kinh Quốc. *Hệ thống chính quyền của thực dân Pháp ở Việt Nam thời kì trước Cách mạng tháng Tám năm 1945*, Tạp chí Nghiên cứu Lịch sử số 2,3,4,5, năm 1982.
3. Dương Kinh Quốc. *Những sự kiện lịch sử 1858-1945*, NXB Khoa học xã hội, 2 tập. Hà Nội, 1981-1982.
4. Hà Văn Thư, Trần Hồng Đức. *Tóm tắt niên biểu lịch sử Việt Nam* - NXB Văn hóa thông tin. Hà Nội, 1997.
5. Nguyễn Ngọc Cơ. *Lịch sử Việt Nam từ 1858 đến 1918*, NXB Đại học sư phạm. Năm 2007.