

# TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NAM BỘ NỬA ĐẦU THẾ KỶ XIX: TỪ GIA ĐỊNH THÀNH ĐẾN NAM KỲ LỤC TỈNH

(Tiếp theo và hết)

NGUYỄN NGỌC PHÚC\*

## 2. Cục diện giằng co và những giải pháp cho vấn đề "giải quyền lực" Gia Định thành

Thừa hưởng thành quả trị vì được Gia Long nỗ lực tạo dựng, song di sản mà Minh Mệnh tiếp nhận vẫn còn rất nhiều khó khăn, thách thức. Trong đó, khắc phục những hạn chế đang tồn tại trong hệ thống chính quyền, nhằm thu tóm, nhất thống quyền lực, xây dựng vương triều hùng mạnh theo di nguyện của tiên đế Gia Long được Minh Mệnh đặc biệt chú ý. Lúc này, bài toán Bắc thành, Gia Định thành trở thành một trong những ưu tiên chiến lược của vị hoàng đế trẻ tuổi.

Đối với Bắc Thành, vấn đề giải quyết có phần đơn giản hơn. Nguyễn Văn Thành - Tổng trấn Bắc Thành nổi tiếng quyền lực qua đời năm 1816, người kế nhiệm là Lê Chất (quê Bình Định) qua đời không lâu sau khi từ chức năm 1826. Trương Văn Minh - viên Tổng trấn tiếp theo cũng từ chức sau hai năm tại nhiệm. Dường như có chủ đích, chức vụ Tổng trấn Bắc Thành sau đó bị bỏ trống nhiều năm. Cuối cùng, năm 1831, triều đình bổ nhiệm Lê Đại Cương -

vốn xuất thân văn quan vào chức Phó Tổng trấn. Đây cũng là người mà sau Minh Mệnh giao nhiệm vụ giải thể, chia Bắc Thành làm các tỉnh. Cuối năm 1831, cải cách hành chính ở Bắc Thành cơ bản hoàn thành.

Nhưng ở Gia Định Thành, tình hình không suôn sẻ như vậy. Gia Định vốn là đất hưng nghiệp triều Nguyễn. Trong quan hệ với Chân Lạp, Xiêm La cùng các quốc gia phía nam khác, đất Gia Định có vị thế chiến lược đặc biệt. Đặc điểm dân cư Gia Định lại không thuần nhất, nhiều giai tầng (Hoa kiều, người Công giáo, đại địa chủ, thương nhân...) có nguồn gốc, vai trò và thái độ chính trị khác nhau. Quá trình xác lập nền hành chính của chúa Nguyễn cũng như triều Nguyễn sau này chưa có lịch sử lâu dài, ổn định như các vùng miền khác của đất nước. Vì thế, việc lựa chọn, trao phó quyền lực Tổng trấn cho nhân vật nào sẽ có tác động to lớn, trực tiếp đến cục diện và sự ổn định vương triều. Thực tế, những nhân vật từng nắm giữ chức vụ này, đều là kết quả của mọi tính toán, cân nhắc từ phía triều đình Huế.

\* ThS. Khoa Lịch sử - Trường ĐH KHXH&NV - ĐH QGHN

Từ năm 1808 cho đến khi giải thể Gia Định thành, 4 người đã lần lượt giữ chức Tổng trấn, trong đó 2 người triều đình tái cử:

TT	Tổng trấn	Thời gian trị nhậm
1	Nguyễn Văn Nhân	1808 - 1812 1819 - 1820
2	Lê Văn Duyệt	1812 - 1815 1820 - 1832
3	Trương Tấn Bào	1816
4	Nguyễn Hoàng Đức	1816 - 1819

Ở đây, những quy định "hồi tị" của triều Nguyễn dường như bị bỏ qua, cả bốn viên Tổng trấn đều quê quán Nam Bộ: Nguyễn Văn Nhân - Tổng trấn đầu tiên (trước đó từng giữ chức Lưu trấn Gia Định) người An Giang; Lê Văn Duyệt, Nguyễn Hoàng Đức người Định Tường, Trương Tấn Bào người Vĩnh Long. Đó là chưa kể đến các Hiệp trấn như Trịnh Hoài Đức người Minh hương Trấn Biên, Ngô Nhân Tĩnh ở Phiên An (35)... Không chỉ vậy, Tổng trấn và nhiều quan lại cao cấp ở Gia Định vốn xuất thân từ nghiệp binh, từng là tướng lĩnh trận mạc. Bốn Tổng trấn Gia Định thì Lê Văn Duyệt là Chuồng Tả quân, Trương Tấn Bào từng giữ chức Đề đốc Tả biên Bộ Binh. Nguyễn Văn Nhân, Nguyễn Hoàng Đức đều là "công thần trung hưng" triều Nguyễn.

Với nhà Nguyễn, thiết lập Bắc thành, Gia Định thành, "san sẻ" quyền lực cho Tổng trấn và những chức vụ trọng nhậm khác đều trong thế chằng đờng. Quyền lực đó lại "giao phó" cho những tướng lĩnh, công thần - lực lượng mà tân vương ấu chúa vừa không thể không trả ơn phò tá, vừa luôn phải dè chừng, cảnh giác. Cho nên, sự xung đột lúc ngấm ngấm, khi công khai là điều khó tránh khỏi.

Trong những diễn biến xung quanh câu chuyện quyền lực trên, nổi lên mối quan hệ

giữa Gia Long, Minh Mệnh với một bên là Tổng trấn Lê Văn Duyệt - nhân vật ảnh hưởng và cũng nổi tiếng sắc sảo chính trị (36). Quan hệ đôi bên này vốn chất chứa nhiều mâu thuẫn, tuy âm thầm, nhưng cũng ngày càng khó có thể dung hoà. Sử dụng Lê Văn Duyệt, nhưng trong lòng định, chủ đích của Gia Long, nhất là Minh Mệnh, tìm cách để kiềm chế quyền lực của Lê Văn Duyệt được coi là một trong các nhân tố quan trọng, tác động trực tiếp vào vấn đề thu hồi quyền lực Nam Bộ của triều đình Nguyễn.

Sự kiện đáng chú ý là năm 1820, ngay sau khi lên ngôi, Minh Mệnh tái bổ nhiệm Lê Văn Duyệt làm Tổng trấn Gia Định (37). Với Lê Văn Duyệt, Gia Định là đất cố hương; trước đó, trong các năm 1812 - 1815, Lê Văn Duyệt đã từng giữ chức vụ này, ảnh hưởng của Lê Văn Duyệt ở Gia Định rất lớn. Biết vậy, nhưng vì sao Minh Mệnh lại tái cử Lê Văn Duyệt vào cương vị đó? Căn cứ vào tình hình thực tế bấy giờ, từng có những luận giải cho rằng vì tình thế, Minh Mệnh muốn tạm thời đẩy ra xa một cái gai trong mắt, khi điều kiện chưa cho phép nhổ ngay được! (38). Và có lẽ Lê Văn Duyệt hiểu thâm ý của Minh Mệnh, cho nên, suốt thời gian nhậm chức, viên Tổng trấn này một mặt kiên trì chủ trương giữ quan hệ với người Pháp, một mặt tiếp tục âm thầm củng cố lực lượng, gây dựng phe cánh và cơ sở xã hội, đặc biệt là trong đội ngũ võ quan, thương nhân người Hoa, giáo dân và tầng lớp địa chủ Gia Định.

Về phía triều đình, vốn có sự dè chừng nên những hành động của Lê Văn Duyệt không qua được tầm mắt của Minh Mệnh, song vì thực lực và ảnh hưởng của Lê Văn Duyệt còn khá lớn, Minh Mệnh chưa thể "ra tay" sớm. Mọi việc chỉ bắt đầu khi ngôi vị của Minh Mệnh được củng cố vững chắc.

Nhưng ngay cả lúc này, trước khi thực thi bất kỳ biện pháp nào, Minh Mệnh vẫn luôn tỏ ra cân nhắc, thận trọng. Sau khi Lê Văn Duyệt qua đời (1832), Minh Mệnh - bằng thái độ và những hành động khá quyết liệt - mới kết thúc câu chuyện "giải quyền lực" Gia Định.

Trở lại câu chuyện giằng co quyền lực, để giảm dần thế lực của Lê Văn Duyệt, Minh Mệnh đã thi hành các biện pháp nhằm từng bước chuyển hoá, hoặc vô hiệu hoá lực lượng trung thành với Tổng trấn. Mục tiêu đầu tiên là các nhân vật then chốt trong hàng ngũ có thế lực, đưa vào đó những nhân vật thân cận của Minh Mệnh. Trường hợp thay thế Trần Nhật Vinh bằng Nguyễn Khoa Minh năm 1828 là một ví dụ (39). Các biện pháp tương tự cũng được áp dụng để triều đình từng bước chi phối, thâm tóm quyền kiểm soát tướng lĩnh Gia Định thành. Năm 1831, Minh Mệnh phái viên tướng thân cận là Thống chế hậu dinh quân Thân sách Nguyễn Văn Quế tới "quản lý biên binh thành Gia Định, hiệp cùng Tổng trấn Lê Văn Duyệt làm công việc thành, phạm có việc gì phải tâu thì cùng ký tên" (40). Năm 1832, ngay sau khi Lê Văn Duyệt chết, lực lượng quân sự chủ chốt của nhân vật này bị giải tán, rời khỏi Gia Định (41). Trước đó, năm 1829, Nguyễn Văn Thụy - Thống chế lĩnh ấn bảo hộ Chân Lạp (nhậm chức năm 1820, là người chịu ảnh hưởng của Lê Văn Duyệt) qua đời. Lê Văn Duyệt tiến cử Phó tướng Hữu quân Nguyễn Văn Xuân làm người kế nhiệm. Minh Mệnh từ chối, đích thân chỉ định Tả Tham tri Binh bộ Bùi Đức Minh (vốn xuất thân từ quan văn, thân cận của Minh Mệnh) thay thế Nguyễn Văn Thụy làm hiệp đồng bảo hộ (vẫn có sự hợp tác của Tổng trấn). Nhưng sự cân bằng quyền lực đó cũng nhanh chóng bị phá vỡ khi Minh Mệnh gia

hàm Thượng thư cho Tả Tham tri Binh bộ Bùi Đức Minh (42). Bằng cách đó, Minh Mệnh đã dần tách được ảnh hưởng và kiểm soát của Lê Văn Duyệt đối với Bùi Đức Minh, đồng thời xác lập mối liên hệ trực tiếp từ triều đình với chức quan bảo hộ Chân Lạp, thông qua cầu nối của viên quan vốn xuất thân văn giai...

Bằng những bước đi như thế, Minh Mệnh đã có thể dần vô hiệu hoá, hạn chế quyền lực, uy thế của Lê Văn Duyệt. Nhìn rộng hơn, khi sử dụng tới các biện pháp khác nhau để suy yếu quyền hành của Tổng trấn cũng như toàn bộ cơ cấu quyền lực Gia Định thành, đó là những bước tiến của triều đình Minh Mệnh, nhằm chuẩn bị cho việc hiện thực hoá mục tiêu thu hồi trọn vẹn quyền lực đối với vùng đất Nam Bộ mà triều đình đã phải "san sẻ" bấy lâu nay.

### **3. Nam Kỳ lục tỉnh - thành quả của quá trình thống nhất tổ chức hành chính quốc gia trên vùng đất Nam Bộ**

Với triều Nguyễn, Bắc Thành, Gia Định thành là những trở lực lớn nhất trên con đường củng cố, tăng cường sức mạnh quyền lực, thiết lập nền hành chính thống nhất quốc gia. Cải cách hành chính do Minh Mệnh chủ xướng chính là để khắc phục hạn chế đó.

Như đã nói, một trong các mục tiêu quan trọng của cải cách Minh Mệnh là xoá bỏ tình trạng phân quyền, thiếu thống nhất về cơ cấu đơn vị quản lý hành chính, tổ chức bộ máy quan lại giữa các địa phương. Mục tiêu này không thể hoàn thành nếu hai đầu đất nước vẫn tiếp tục duy trì hai khu vực hành chính đặc biệt. Do đó, đối tượng trung tâm mà cải cách Minh Mệnh nhắm tới chính là tổ chức hành chính và bộ máy chính quyền địa phương. Trong đó,

việc giải quyết vấn đề Bắc thành, Gia Định thành giữ vai trò quyết định cho kết quả của cuộc cải cách.

Bắt đầu với Bắc thành, năm 1831, sau mấy chục năm tồn tại, Bắc thành bị triều đình Huế giải thể, chia đặt làm các tỉnh. Tuy nhiên, phải một năm sau, cả đến khi Lê Văn Duyệt qua đời, triều đình mới tiến hành với Gia Định Thành. Tại sao vậy, có phải vì Minh Mệnh còn e ngại Lê Văn Duyệt? Nhìn lại bối cảnh lúc đó, cũng như diễn biến suốt mấy chục năm đầu triều Nguyễn, có thể thấy:

*Thứ nhất*, cải cách hành chính do Minh Mệnh khởi xướng tiến hành trên quy mô toàn quốc, đụng chạm đến nhiều vấn đề phức tạp, từ tái cơ cấu các đơn vị hành chính đến chọn lựa, sắp đặt lại bộ máy quan lại thừa hành. Vì thế, Minh Mệnh không muốn lập tức có sự xáo trộn lớn, đồng thời ở cả hai khu vực chiến lược, nhạy cảm về chính trị. Do đó, như thể lập lại quá trình thiết lập cấp Thành trước đây, năm 1831, Bắc thành một lần nữa trở thành bước "thử nghiệm", cũng là để thăm dò phản ứng từ địa phương của triều đình Huế.

*Thứ hai*, ngoài sự chờ đợi kết quả "thử nghiệm" ở Bắc Thành, Minh Mệnh cũng muốn thăm dò chính "phản ứng" từ phía Gia Định thành. Trong cái "nghe ngóng" đó, có cả sự e dè với Lê Văn Duyệt. Song đây không phải là lý do duy nhất. Cuộc cải cách trên quy mô sâu rộng, phức tạp buộc Minh Mệnh - như những gì đã đề cập - phải tiến hành qua cả quá trình, với những bước đi thích hợp cho mỗi giai đoạn. Năm 1832, cái chết của Lê Văn Duyệt tạo ra "khoảng trống quyền lực" tạm thời ở Nam Bộ, đó chính là thời điểm thuận lợi để hoàn thành một việc mà mọi thời cơ và sự chuẩn bị đã

"chín muồi", nhằm giải quyết dứt điểm cho vấn đề Gia Định Thành.

Với "lộ trình" như thế, một lần nữa, cho thấy sự đánh giá cao vị trí, vai trò - thể hiện qua các đối sách - của triều đình Nguyễn đối với Nam Bộ. Trong cuộc cải cách này, Gia Định thành là đối tượng rất quan trọng mà triều đình nhắm tới. Nhưng Gia Định thành lại là nơi chọn để thực thi cuối cùng. Tuy là bước cuối cùng nhưng đóng vai trò chiến lược, quyết định thành công hay thất bại của cuộc cải cách do Minh Mệnh chủ xướng.

Như thế để thấy rằng - từ những tính toán và dự liệu trên - đã lý giải cho quyết định của triều đình Huế về quá trình và thời điểm kết thúc của Gia Định thành: "Việc chia hạt đặt quan ở Bắc Kỳ, hiện đã quy định xếp đặt rồi, vậy Nam Kỳ từ Quảng Nam đến Gia Định cũng nên theo các tỉnh từ Quảng Trị trở ra Bắc... để tỏ ra có sự thống nhất". "Năm trước chia đặt các tỉnh Bắc Kỳ, những việc mưu ích lợi, trừ tệ hại, thực có công hiệu sờ sờ ra rồi. Các trấn Nam Kỳ, địa thế dẫu có lớn nhỏ, xa gần khác nhau, nhưng mọi việc như quân, dân, tài chính, thuế khoá, hình án đều không khác gì Bắc Kỳ". "Một hạt Gia Định là nơi có nhiều công việc quan trọng, như võ về thuộc quốc, phòng giữ nước ngoài. Vậy ra lệnh cho đình thần bàn tâu đợi chỉ thi hành. Đến bấy giờ đình thần họp bàn cho rằng chia đất, đặt quan làm phen giậu che đỡ, thực là mưu kế rất hay về việc trị dân, giữ nước" (43).

Từ những "bàn tâu" và "mưu kế" đó, một năm sau khi xoá bỏ Bắc Thành, 3 tháng sau cái chết của Lê Văn Duyệt, tháng 10 năm 1832, triều đình Huế cho giải thể Gia Định thành, bãi bỏ chức Tổng trấn. Gia

Định được tổ chức lại thành 6 tỉnh mới, gồm:

- Tỉnh Phiên An (44) (đổi từ trấn Phiên An), thống trị 2 phủ, 5 huyện.
- Tỉnh Biên Hoà (đổi từ trấn Biên Hoà), thống trị 1 phủ, 4 huyện.
- Tỉnh Vĩnh Long (đổi từ trấn Vĩnh Thanh), thống trị 3 phủ, 6 huyện.
- Tỉnh Định Tường (đổi từ trấn Định Tường), thống trị 1 phủ, 3 huyện.
- Tỉnh An Giang (tách từ 2 huyện Vĩnh An và Vĩnh Định thuộc Vĩnh Long, gộp với đất Châu Đốc), thống trị 2 phủ, 4 huyện.
- Tỉnh Hà Tiên (đổi từ trấn Hà Tiên), thống trị 1 phủ, 3 huyện (45).

"Lục tỉnh" (6 tỉnh) hay "Nam Kỳ lục tỉnh" chỉ chung toàn bộ khu vực Nam Bộ là cách gọi xuất hiện chính từ sau việc thiết lập 6 tỉnh năm 1832 này.

Cùng với việc thiết lập các đơn vị hành chính mới, tổ chức bộ máy quản lý ở Nam Kỳ, nhất là cấp tỉnh cũng có nhiều thay đổi. Trong đạo dụ năm 1832, sau khi đánh giá kết quả cũng như kinh nghiệm của việc bãi bỏ Bắc Thành đối với Gia Định thành, vua Minh Mệnh cho rằng: "Nay (Gia Định thành - TG) chia đặt tỉnh hạt, thiết lập quan chức, có hai ty Bố chính, Án sát, chia giữ các việc tài chính, thuế khoá và hình luật; có lãnh binh quan cai quản, quan võ và binh lính tất cả đều thuộc quyền Tổng đốc, Tuần phủ. Như vậy thì chức vụ đều có chuyên trách, mọi việc mới mong sắp xếp được hẳn hoi. Còn Gia Định thành Tổng trấn và các chức Trấn thủ, Hiệp trấn, Tham hiệp ở các trấn đều nên bỏ đi" (46).

Theo đó, tại Nam Kỳ, triều đình bãi bỏ các chức Tổng trấn, Trấn Thủ, đặt *Tổng đốc*, *Tuần phủ* đứng đầu tỉnh. Theo cơ cấu

hành chính mới, Tổng đốc vừa là chức quan cao nhất tại địa phương, vừa có tư cách thành viên, được triều đình phái cử về cai quản. Chức Tuần phủ theo quy định đứng đầu một tỉnh. Tổng đốc thống hạt hai tỉnh (47), trong đó một tỉnh chuyên hạt (chuyên chủ công việc trong hạt của mình), một tỉnh kiêm hạt (kiêm lý công việc ngoài hạt mình thống trị). Các tỉnh ghép tại Nam Kỳ được triều đình đặt chức Tổng đốc có: An - Biên (Phiên An - Biên Hoà); Long - Tường (Vĩnh Long - Định Tường); An - Hà (An Giang - Hà Tiên). Thông thường Tổng đốc đóng trụ sở tại tỉnh nào thì kiêm luôn Tuần phủ tỉnh đó: "các tỉnh An - Biên, Long - Tường, An - Hà, Tổng đốc kiêm làm việc của Tuần phủ" (48).

Dưới quyền Tổng đốc, Tuần phủ có các chức *Bố chính* (đứng đầu Bố chính sứ, tức Phiên ty); *Án sát* (đứng đầu Án sát sứ, tức Niết ty). Thuộc quan ở hai ty này có *Thông phán*, *Kinh lịch*, *Thư lại* (số Bát, Cửu phẩm thư lại, Vị nhập lưu tùy tỉnh to hay nhỏ mà nhiều ít khác nhau). Công việc về quân sự do *Đề đốc*, *Phó Đề đốc*, *Lãnh binh* (tỉnh lớn), *Lãnh binh*, *Phó Lãnh binh* (tỉnh nhỏ) phụ trách, dưới quyền có các Chuồng cơ, Vệ úy phụ tá. Để quản lý các công việc giáo dục, triều đình còn cho đặt ở mỗi tỉnh 1 viên *Đốc học*.

Theo *Minh Mệnh chính yếu*, nhiệm vụ của các quan đứng đầu tỉnh được quy định như sau:

- Tổng đốc giữ việc cai trị quân dân, trông coi cả quan văn, quan võ, khảo hạch các quan lại và sửa sang chốn biên cương.

- Tuần phủ giữ việc tuyên bố ơn đức nhà vua, phủ dụ yên dân, trông coi hành chính, giáo dục, chấn hưng việc có lợi và trừ bỏ tục lậu.

- Bố chính coi việc thuế, tiền của trong toàn hạt, triều đình có ban ơn huệ hoặc lệnh cấm thì tuyên đạt cho các chức việc biết.

- Án sát giữ việc hình phạt, phát dương kỷ cương, phong tục, xem xét việc quan lại trị dân, kiêm lý việc bưu chính truyền đi trong hạt.

- Lãnh binh cai quản binh lính, đều theo quan Tổng đốc mà thi hành (49).

Dưới tỉnh, cơ cấu đơn vị hành chính các cấp vẫn gồm phủ, huyện, tổng và thôn/xã/ấp... Ngoài việc năm 1828, Minh Mệnh đổi chức Xã trưởng thành Lý trưởng, quy định mỗi xã đặt một Lý trưởng thay vì có thể một hoặc nhiều Xã trưởng như trước đây. Còn lại, cơ cấu đơn vị hành chính, tổ chức bộ máy quản lý hành chính dưới cấp tỉnh ở Nam Bộ cơ bản không thay đổi so với trước năm 1832. Sự biến động sau năm 1832 chủ yếu chỉ diễn ra ở quy mô, số lượng các đơn vị do quá trình diên cách.

Có thể thấy, cơ cấu hành chính các cấp Nam Bộ từ sau cải cách Minh Mệnh đã tuân thủ tối đa theo mô hình thống nhất, áp dụng trên quy mô cả nước. Tuy nhiên, bộ máy quan lại ở Nam Bộ, do tình hình, đặc điểm cụ thể, vẫn có những điều chỉnh nhất định, ngay giữa các tỉnh cũng không hoàn toàn như nhau. Khác biệt về số nhân sự 2 ty của 6 tỉnh Nam Kỳ thống kê dưới đây là một ví dụ (Xem bảng 6) (50).

Một số trường hợp, khi bổ nhiệm chức vụ cụ thể tại địa phương, sự điều chỉnh ở những mức độ khác nhau cũng được áp dụng. Chẳng hạn, mỗi tỉnh, theo cơ cấu do triều đình quy định, Bố chính thường do Tuần phủ kiêm chức. *Hội điển* cho biết các tỉnh Nam Bộ: “phàm lệ đặt Tuần phủ Biên Hoà, Định Tường, Hà Tiên thì ấn triện của

Bố chính do viên Tuần phủ kiêm lĩnh, nếu chỉ đặt Bố chính thì ấn triện Tuần phủ do Bố chính, Án sát hội đồng hộ lý” (51). *Thực lục* chép Tuần phủ 3 tỉnh Biên Hoà, Định Tường, Hà Tiên: “dùng chức Bố chính giữ quyền ấn và làm việc Tuần phủ” (52). Như vậy, có thể thấy, do Tổng đốc kiêm nhiếp 3 tỉnh nên 6 tỉnh Nam Kỳ chỉ có 3 tỉnh đặt Tuần phủ là Biên Hoà, Định Tường, Hà Tiên. Nhưng 3 tỉnh trên, ít nhất trong giai đoạn đầu, khi mới lập tỉnh đều chưa có chức Tuần phủ. Những tỉnh không có Tuần phủ này, quyền lực được giao cho viên Bố chính. Ngay cả tỉnh đặt trị sở Tổng đốc, Bố chính vẫn là viên quan đóng vai trò khá quan trọng. Trường hợp năm 1832 tại tỉnh Phiên An là một ví dụ, khi bàn bạc với triều đình về cách thức xử trí Lê Văn Khôi, đề nghị “tâu xin bắt Khôi (tức Lê Văn Khôi - TG) nghiêm xét” do cả Tổng đốc An - Biên Nguyễn Văn Quế và Bố chính Bạch Xuân Nguyên cùng tâu lên triều đình (53).

Cơ chế quan lại “kiêm lĩnh”, trao quyền cấp trên cho cấp dưới thừa hành - vì thế, có thể dẫn đến hiện tượng cậy quyền, lạm quyền. Cho nên, dù đã có những quy định về quyền hạn, chức trách của từng viên quan đầu tỉnh. Song để minh định rõ ràng hơn chức năng, phận sự, ngăn chặn việc lạm quyền, trong một đạo dụ năm 1834, Minh Mệnh đã lưu ý: “Tổng đốc, Tuần phủ là quan to đầu hạt, không việc gì là không thống nhiếp thì Bố chính, Án sát và Lãnh binh trở xuống phải bảo nhau mà nghe theo. Nếu tỉnh nào chỉ có các viên Bố chính, Án sát, Lãnh binh thì chức quan không cách xa nhau lắm, kiến thức cũng không ai hơn ai kém, phải nên tùy việc châm chước mà làm mới mong cho xong xuôi được. Chuẩn định trừ các tỉnh Gia Định, Vĩnh Long, An Giang... nguyên có Đốc, Phủ đại

**Bảng 6: Nhân sự hai ty của 6 tỉnh Nam Kỳ**

Tỉnh	Ty	Thông phán	Kinh lịch	Thư lại			Tổng cộng
				Chánh bát phẩm	Chánh cửu phẩm	Vị nhập lưu	
Phiên An	Bố chính	1	1	3	6	60	119
	Án sát	1	1	2	4	40	
Định Tường	Bố chính	1	1	2	5	40	75
	Án sát	1	1	1	3	20	
Biên Hoà	Bố chính	1	1	2	5	40	75
	Án sát	1	1	1	3	20	
Vinh Long	Bố chính	1	1	3	6	60	119
	Án sát	1	1	2	4	40	
An Giang	Bố chính	1	1	2	5	40	75
	Án sát	1	1	1	3	20	
Hà Tiên	Bố chính	1	1	1	2	20	39
	Án sát	1	1	1	1	10	
<i>Tổng cộng</i>		12	12	21	47	410	502

viên kiêm quản, không phải bàn lại. Còn như các tỉnh Biên Hoà, Định Tường, Hà Tiên... như chi phát tiền lương, tra biện việc án, chọn cử những văn chức phủ huyện, cùng các việc thừa biện tầm thường nên do Bố, Án đều căn cứ chức trách mà làm, viên Lãnh binh không phải dự đến, để chuyên trách việc thành. Còn như chọn cử vũ chức, sai phái biên binh, phân phái đồn trát, cấm phòng mặt đất, phạm việc có quan hệ việc quân, chuẩn cho Lãnh binh hoặc Phó lãnh binh quan tỉnh ấy hội đồng với Bố, Án cùng bàn; một lòng làm việc, có nêu tấu thì chuẩn đến nhất luật liên danh, để cho phối hợp trí tuệ mà làm việc, văn vũ cùng giúp lẫn nhau" (54).

Sự "nhắc nhở" đó của Minh Mệnh, một mặt, giúp cho việc hạn chế, ngăn ngừa các nguy cơ về quyền lực tại địa phương; mặt khác, bổ khuyết, làm rõ chức trách, phân nhiệm, xử lý sự vụ trong địa hạt quản lý của quan lại thừa hành, nhất là những nơi khuyết chức hay kiêm lĩnh... trong bộ máy quan lại.

Tóm lại, dù có những điều chỉnh và đôi chỗ khác biệt trong cơ cấu tổ chức bộ máy quan lại địa phương ở Nam Bộ so với những quy định chung, được xác lập và thực thi trên quy mô cả nước từ sau cải cách Minh Mệnh; nhưng đó chỉ là những bổ sung, điều chỉnh nhằm phù hợp với tình hình, hoàn cảnh, theo yêu cầu cụ thể địa phương. Trên nguyên tắc cao nhất, tổ chức đơn vị hành chính và bộ máy quản lý hành chính Nam Kỳ lục tỉnh tuân thủ triệt để các quy định thống nhất về hành chính của triều đình.

Trong bối cảnh chung cả nước, cũng như diễn biến quanh câu chuyện quản lý hành chính Nam Bộ suốt mấy chục năm đầu triều Nguyễn, ý nghĩa của việc thiết lập Nam Kỳ lục tỉnh không đơn thuần chỉ là tách nhập diện cách thông thường. Cả với Nam Bộ cùng triều đình nhà Nguyễn, sự kiện này đều mang tầm vóc đặc biệt.

Lần đầu tiên, sau cải cách Minh Mệnh, với Nam Kỳ lục tỉnh, cấp tỉnh - đơn vị hành chính địa phương cao nhất được thiết lập

trên toàn Nam Bộ, kèm với đó là sự thống nhất về cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý hành chính. Với sự kiện này, vùng đất Nam Bộ đã hội nhập một cách đầy đủ về phương diện tổ chức hành chính cùng cả nước.

Với triều Nguyễn, Nam Kỳ lục tỉnh không chỉ là thành công của chính quyền trung ương trong việc bãi bỏ cơ cấu đơn vị hành chính cũ, thiết lập các đơn vị mới tại Nam Bộ, mà còn là thành quả, đánh dấu cho việc hoàn thành quá trình cải cách, xác lập hệ thống tổ chức đơn vị hành chính thống nhất trên quy mô cả nước.

### Thay lời kết

Như một tất yếu lịch sử, thống nhất lãnh thổ và quyền lực luôn là tiên đề, điều kiện tiên quyết cho việc xác lập nền hành chính thống nhất quốc gia. Đầu thế kỷ XIX, thách thức đối với nhà Nguyễn chính là thực lực của một vương triều vừa thiết lập mâu thuẫn với yêu cầu quản lý lãnh thổ rộng lớn, nhưng còn khó khăn bộn bề - hệ quả sau bao năm đất nước biến động. Trong bối cảnh đó, tự lượng sức mình, phương án Bắc thành, Gia Định thành là

giải pháp như không thể khác mà triều Nguyễn đã phải chọn.

Những giằng co quyền lực xung quanh câu chuyện quản lý hành chính Gia Định, bề ngoài, chỉ là những biểu hiện trong phạm vi hoặc những liên hệ trực tiếp tới vùng đất Nam Bộ. Song thực chất, căn nguyên, cốt lõi của nó phản ánh mối tương quan quyền lực chính quyền trung ương - địa phương. Tương quan đó quyết định thái độ, cách thức phản ứng từ phía chính quyền Gia Định thành, cũng như việc chọn lựa chính sách, biện pháp của triều đình Nguyễn áp dụng trên bước đường "giải quyền lực" đối với vùng đất Nam Bộ.

Từ Gia Định thành, trải qua quá trình với những tính toán, giằng co, để rồi đi đến lục tỉnh Nam Kỳ, điều đó không đơn giản chỉ là kết quả diên cách như vẫn thường có trong lịch sử. Một mặt, đây là sự nhất thể hoá mô hình quản lý hành chính được thực thi trên lãnh thổ quốc gia thống nhất. Mặt khác, sau cả quá trình, Nam Kỳ lục tỉnh chính là thành quả trên con đường củng cố, tăng cường sức mạnh quyền lực của vương triều Nguyễn, trong một Việt Nam thống nhất.

## CHÚ THÍCH

(35). Điểm này khác hẳn với Bắc Thành, 4 người lần lượt nắm giữ chức Tổng trấn Bắc Thành đều quê quán miền Nam, hoặc miền Trung: Nguyễn Văn Thành (người trấn Phiên An), Nguyễn Hoàng Đức (quê trấn Định Tường), Lê Chất (quê Bình Định) và Trương Văn Minh (quê Thanh Hoá).

(36). Trong cuốn *Minh Mạng*, Gaultier từng nhận xét Lê Văn Duyệt: "là một con người mạnh mẽ, giàu có và được toàn dân biết đến... Hơn nữa, cùng với những con chiên mà ông ủng hộ, cùng với

người dân Nam Kỳ ngổ ngược thì ông đại diện cho một sức mạnh đáng ngại mà Minh Mệnh cảm thấy vẫn chưa thể nào chế ngự được" (Xem Gaultier: *Minh Mạng*, éditions La Rose, Paris, 1935, p.92-93; dẫn theo Nguyễn Minh Tường: *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996, tr. 120-121).

(37). Tháng 5-1820, Minh Mệnh "lấy Chương Tả quân Lê Văn Duyệt lãnh Tổng trấn Gia Định thành", "Duyệt bệ từ. Vua cho rằng ký thác công việc ở biên khốn khó tìm được người, hai ba lần vỗ



về yên ủi" (*Đại Nam thực lục*, tập 2, sdd, tr. 62).

(38). Nguyễn Phan Quang: *Lê Văn Khôi và sự biến thành Phiên An (1833 - 1835)*, Nxb. Văn học, Hà Nội, 2002, tr. 34.

(39). Trần Nhật Vinh - một nhân vật thân cận của Lê Văn Duyệt - bị tố cáo tham nhũng, buôn lậu. Lê Văn Duyệt đứng ra bảo vệ, gây áp lực với việc điều tra. Tuy quá trình điều tra phải dừng lại nhưng Minh Mệnh cũng đã điều được Trần Nhật Vinh ra Bắc Thành, thay thế cho vị trí của Vinh là Hữu Tham tri bộ Binh Nguyễn Khoa Minh. Cuối cùng thì Trần Nhật Vinh cũng bị bắt đưa về kinh đọi tội (*Đại Nam thực lục*, tập 2, sdd, tr. 722, 744-745).

(40). Quốc sử quán triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục*, bản dịch, tập 3, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2004, tr. 152.

(41). *Thực lục* chép ngay sau khi truy tặng "công thân" cho Lê Văn Duyệt, Minh Mệnh: "rồi đó, sắc cho hai vệ Tảo bảo nhất và Tả bảo nhị thuộc Tả quân đồn thú ở thành Gia Định rút về hàng ngũ ở Kinh, vệ Minh Nghĩa rút về tỉnh Quảng Ngãi, chia bỏ vào 6 cơ Tĩnh Man, còn lính trước ở cơ An Thuận thì cứ cho lưu lại liệu bỏ vào các đội Tả Sai, Tả Thuận, đọi sau khi an táng Lê Văn Duyệt xong thì về Kinh. Bọn thuộc binh, viên tử, hào mục của Duyệt thì sung bổ vào chân khuyết trong cơ đội ở thành, ai muốn về quê quán thì giao sổ tại ghi vào sổ để chịu sai dịch" (*Đại Nam thực lục*, tập 3, sdd, tr. 354).

(42). *Đại Nam thực lục*, tập 2, sdd, tr.866-867, 902.

(43). *Đại Nam thực lục*, tập 3, sdd, tr.392-393.

(44). Năm 1833, tỉnh Phiên An đổi gọi thành tỉnh Gia Định.

(45). *Đại Nam thực lục*, tập 3, sdd, tr.394.

(46). *Đại Nam thực lục*, tập 3, sdd, tr.393.

(47). Có hai trường hợp ngoại lệ, đó là 1 trường hợp duy nhất Tổng đốc cai quản 3 tỉnh (Sơn - Hưng - Tuyên, tức Sơn Tây, Hưng Hoá, Tuyên Quang), 1 trường hợp Tổng đốc chỉ đứng đầu 1 tỉnh (Thanh Hoá - "quý hương" của triều Nguyễn).

(48). *Đại Nam thực lục*, tập 3, sdd, tr. 394

(49). Quốc sử quán triều Nguyễn: *Minh Mệnh chính yếu*, bản dịch, tập 1, Nxb. Thuận Hoá, Huế, 1994, tr. 205-206

(50). *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 2, sdd, tr. 171-172

(51). *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 2, sdd, tr. 137.

(52). *Đại Nam thực lục*, tập 3, sdd, tr. 395.

(53). Quốc sử quán triều Nguyễn: *Đại Nam liệt truyện*, bản dịch, tập 4, Nxb. Thuận Hoá, Huế, 1997, tr. 475-476.

(54). *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 2, sdd, tr. 140.