

## TỔ CHỨC CÁC NHÀ NƯỚC ĐÀNG TRONG VÀ TÂY SƠN

Vũ Thư

### I. Tổ chức Nhà nước Đàng Trong.(1)

"Chế độ tập quyền chuyên chế với nguyên lý ai nắm chính quyền mới được chi phối của cải xã hội lại gây những cuộc tranh chấp trong nội bộ giai cấp trong phong kiến đưa đến hậu quả tai hại là cát cứ và nội chiến" (2). Sự ra đời Nhà nước Đàng Trong không nằm ngoài nguyên lý đó. Năm 1558, Nguyễn Hoàng, một vị quan Triều Lê đã vào Nam và dần xây dựng ở đây một nhà nước riêng biệt. Nhà nước này có đặc điểm là phát triển từ một chính quyền địa phương thành một Nhà nước Vương triều độc lập. Về mặt tổ chức Nhà nước, mốc của sự phát triển là năm 1774 - năm chúa Nguyễn Phúc Khoát xưng vương.

Ở giai đoạn trước 1774, về căn bản Nhà nước được tổ chức như một chính quyền địa phương. Bộ máy Nhà nước lúc này đơn giản. Vùng đất Đàng Trong được chia làm 6 dinh. Dinh nơi cơ quan đầu não đóng là chính Dinh. Ở cấp chính quyền Trung ương, đứng đầu là Chúa. Dưới Chúa, năm 1630 đã lập các chức quan giúp việc Chúa, tả nội, tả ngoại, hữu nội, hữu ngoại. Đây là các chức quan không thấy có dưới Triều Lê. Để giúp Chúa thực hiện các chức năng Nhà nước, năm 1614, Chúa đã thay thế ba ty do Triều Lê đặt ra trước đây bằng ba ty mới:

- Ty Xá sai quản lý hành chính và tư pháp, đứng đầu là đô tri, có ký lục giúp việc.

Ty Tướng thân lại quản lý tài chính (thu thuế, phát lương bổng), đứng đầu là cai bạ

- Ty Lệnh sử trông coi việc nghi lễ, tế tự do nha úy đứng đầu.

Mỗi Ty có các nhân viên giúp việc được gọi là câu kê (3 người), cai hợp (7 người), thủ hợp (10 người), ty lại (40 người).

Ngoài ba Ty nói trên, còn có một số Ty nữa phụ trách chủ yếu việc thu thuế như Ty Nội lệnh sử kiêm coi các thứ thuế, hai Ty tả, Hữu thu tiền sai dư (thuế thân) ở hai xứ nộp về cho Nội phủ;

Ở cấp chính quyền địa phương, mỗi dinh đứng đầu là Trấn thủ, có các Ty giúp việc tên gọi như ba Ty nói ở trên nhưng mỗi dinh không có đầy đủ ba Ty. Theo "Đại nam thực lục tiền biên" thì có dinh chỉ đặt một Ty Lệnh sử, có dinh đặt hai Ty Xá sai và Tướng thân, lại có dinh đặt hai Ty Xá sai và Lệnh sử. Số nhân viên ít hay nhiều tùy

(1) Tổ chức Nhà nước này được mô tả theo Đinh Gia Trinh. Sơ thảo lịch sử Nhà nước và pháp quyền (từ người gốc đến thế kỷ 19) Tập I, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội - 1968. tr. 202-209. Các trích dẫn khác sẽ có chú thích riêng

(2) Lịch sử Việt Nam. Tập I. Ủy ban Khoa học xã hội Việt Nam. Hà Nội 1971, tr. 285.

theo công việc (1)

Đình được chia thành phủ, huyện hoặc châu do Tri phủ, Tri huyện, Tri châu đứng đầu ở một vài phủ đặc biệt (như Quảng Ngãi, Quy Nhơn) có đặt tuần phủ.

Như vậy, so với tổ chức chính quyền Triều Lê trước đó cũng ở nơi này, chính quyền dưới thời các Chúa Nguyễn đã có những đổi thay khác đáng kể. Tuy vậy, phải đến năm 1774, tổ chức Nhà nước Đàng Trong mới có sự thay đổi bước ngoặt.

Giai đoạn phát triển thứ hai từ 1774 đến năm 1786 được mở đầu bằng việc Chúa Nguyễn Phúc Khoát xưng vương. Chính Dinh (Phú Xuân) được đổi gọi là Đô Thành. Tại đây đã xây dựng một hệ thống cung điện và một chế độ nghi lễ vương triều. Tổ chức Nhà nước từ chỗ còn sơ sài đã trở nên phức tạp và hoàn chỉnh hơn.

Ở trung ương, đứng đầu bộ máy Nhà nước là Chúa. Dưới Chúa vẫn có các quan "tứ trụ đại thần" như trước. Tả nội, tả ngoại, hữu nội, hữu ngoại - đó là những quan chức nắm trọng trách trong triều, có phẩm tước cao hơn thượng thư các bộ, nhưng không phụ trách công việc gì nhất định. Phong theo tổ chức Triều Lê, các chúa Nguyễn cũng thành lập 6 bộ: Lại, Lễ, Hộ, Binh, Hình, Công, mỗi bộ đứng đầu là một thượng thư. Các ty bị bãi bỏ. Theo ghi chép của một người nước ngoài cùng thời Chúa Nguyễn Phúc Khoát thì về nguyên tắc, Chúa có quyền hành tuyệt đối, nhưng cạnh Chúa có hội nghị tối cao của quốc gia gồm 9 viên quan lớn nhất của triều đình, 5 võ quan, 4 quan văn do Chúa chủ tọa. Hội nghị này có những quyền nhất định. Chẳng hạn, không có sự đồng ý của nó thì Chúa không thể tự mình quyết định việc tuyên chiến, đặt thêm lễ cống hay thuế mới, đem vào quốc gia một tôn giáo mới hoặc thay đổi phong tục. (2)

Về tư pháp, ở giai đoạn trước "Đại Nam thực lục tiền biên" có ghi lại năm 1626, các án nặng tử tù, Chúa là người quyết định (3). Trong tổ chức nhà nước mới, tất cả các án tử hình do một tòa án tối cao của triều đình phán xét. Tòa án này gồm các quan coi việc hình, các quan đã xét xử vụ án ấy và do quan pháp tối cao của triều đình chủ tọa. (4)

Ở địa phương, sau khi thôn tính xong đất đai Chiêm Thành và Chân Lạp, lãnh thổ Đàng Trong được mở rộng xuống phía Nam và được chia thành 12 dinh và một trấn. Trấn do một đô đốc đứng đầu. Các dinh, mỗi dinh cũng đầu là Trấn thủ và có các Ty giúp việc như trước. Bên cạnh Trấn thủ có các bạ, ký lục giúp việc cai trị. Ở các dinh có các tòa án xét xử các vụ án và án được thi hành sau khi quan trấn thủ duyệt lại, trừ tội đại hình phải đưa về triều đình xét lại. (5)

Mỗi dinh có quản hạt là một phủ do tri phủ đứng đầu. Riêng dinh Quảng Nam có ba phủ thì những phủ không phải là nơi trị sở của dinh có đặt các chức tuần phủ là chức quan cao hơn tri phủ giúp trấn thủ giám sát việc cai trị ở các phủ. Phủ được chia thành các huyện, châu do tri huyện, tri châu đứng đầu. Quy chế về quyền hạn nhiệm vụ của tri phủ, tri huyện bắt đầu được định ra từ năm 1615. Tri phủ và tri huyện kiêm cả việc hành chính và tư pháp trong quân hạt.

(1) *Đại Nam thực lục (tiền biên) Tập I*, NXB Sử học - Hà Nội, 1962, tr. 47.

(2) Theo Jean Kottle. Trong *Description historique de la Cochinchine* (dẫn theo Phan Khoang. *Việt sử xứ Đàng Trong*. Nhà sách Khai Trí Sài Gòn, tr. 509-510).

(3) *Đại Nam thực lục tiền biên*. Sđd - tr. 55.

(4) (5) Theo Jean Kiffler (dẫn theo Phan Khoang. Sđd, tr. 509).

Đơn vị hành chính cơ sở miền đồng bằng là xã, đứng đầu là xã trưởng và tướng thôn. Số xã trưởng nhiều hay ít tùy theo dân số của xã. Nhiều xã hợp thành tổng. Ở miền núi và ven biển thì đơn vị hành chính cơ sở là thôn, phường, nậu, man. Giữa các đơn vị này và các châu có các thuộc, đứng đầu là cai thuộc, ký thuộc.

Trong bộ máy Nhà nước, ngành thuế được tổ chức riêng biệt, đặt dưới sự lãnh đạo tập trung thống nhất của cơ quan phụ trách thuế trung ương Nội phủ, không chịu sự chỉ đạo của chính quyền địa phương. Các quan lại, viên chức địa phương phụ trách thuế được gọi là quan bản đường, bao gồm các chức đề đốc, phó đề đốc, đề lãnh, phó đề lãnh, ký lục, thư ký... làm việc ở phủ, huyện và cả ở tổng, thuộc.

Lực lượng quân đội được các Chúa Nguyễn tăng cường xây dựng. Đầu thế kỷ 17, số binh lính chỉ chừng 3 vạn người đã tăng lên khoảng 16 vạn người dưới thời Nguyễn Phúc Tần (1648-1687). Quân đội được chia làm ba loại: Quân bảo vệ kinh đô, quân chính qui thường trực ở các dinh và thổ binh ở các địa phương do chính quyền địa phương điều khiển. Việc tuyển binh được thực hiện theo một chế độ khác nghiệt. Tất cả các dân đinh từ 18 đến 50 tuổi đều thuộc diện có thể bị tuyển vào lính.

Trên đây là những nét chính về tổ chức Nhà nước Đàng Trong. Tổ chức Nhà nước này ít nhiều được mô phỏng theo qui cách của các triều trước đó và triều Đàng Ngoài (trong triều đình đứng đầu Nhà nước là Vua, cũng có 6 bộ thực hiện các chức năng tương tự; các chức quan cao cấp cũng được phân thành hai ban văn và võ...). Theo một ý nghĩa nhất định, sự tổ chức Nhà nước theo qui cách Vương triều như vậy nhằm khẳng định sự độc lập hoàn toàn của tập đoàn phong kiến Đàng trong với tập đoàn phong kiến Đàng Ngoài. Nghiên cứu Nhà nước Đàng Trong chúng tôi thấy có một số điểm đáng chú ý sau:

1. Nhà nước Đàng Trong là nhà nước quân chủ chuyên chế, trong đó, quyền lực tối cao của Nhà nước tập trung trong tay Chúa, theo nguyên tắc kế thừa. Tuy nhiên, nếu tồn tại thật một hội nghị tối cao của quốc gia có quyền quyết định đối với một số vấn đề lớn như nói ở trên, thì rõ ràng, quyền lực của Chúa không phải là tuyệt đối. Điều đáng chú ý là, sự hạn chế quyền lực của Chúa không phải bởi một nghị viện mà bởi một tổ chức chỉ của bộ phận nhỏ các quan văn võ giữ các trọng trách trong triều (1). Một khác trong chế độ nhà nước ở Đàng Trong, xã thôn ít nhiều có quyền tự trị, có pháp luật riêng (2). Điều này chứng tỏ chính thể quân chủ dưới thời các chúa Nguyễn có thể đã không quá chuyên chế. Nhưng cũng cần thấy có điều này chính là do trong điều kiện mới xây dựng cơ sở cát cứ nên Nhà nước chưa thể can thiệp sâu vào cuộc sống của thôn xã (3).

2. Trong tổ chức Nhà nước Đàng Trong như ở trên đã trình bày, ở cấp trung ương, hoạt động tư pháp ở mức độ nhất định được tách khỏi hoạt động hành pháp bởi thể chế nhà nước tương ứng (hoạt động tư pháp do Bộ Hình và một tòa án tối cao - nếu có một tòa án như vậy - thực hiện). Ở cấp này có ngạch quan pháp chuyên trách việc xử. Nhưng ở các địa phương thì người đứng đầu cơ quan hành chính đồng thời lại là

(1) *Trạng thái quyền lực như vậy, ít ra đã tồn tại vào thời Chúa Nguyễn Phúc Khoát (1738 - 1765) thiết lập cấu trúc Nhà nước Vương triều.*

(2) Theo Jean Kiffler (dẫn theo Phan Khoang, *Sđd*, tr. 509)

(3) *Lịch sử Việt Nam. Sđd*, tr. 332.

vi quan tòa xét duyệt cuối cùng các án tại quán hạt, không có ngạch quan pháp xét xử các án độc lập. Đây là một lý do làm cho hoạt động tư pháp ở Đàng Trong tùy tiện. Việc điều tra xét xử thiếu công minh và thường là cơ hội để quan lại đòi ăn hối lộ.

3. Quan chế Nhà nước Đàng Trong cũng có những nét đặc biệt. Trong bộ máy Nhà nước, những chức vụ trọng yếu được các Chúa chọn từ người họ hàng, công thần... được ra dùng (1). Các chức vụ Nhà nước khác một phần được tuyển chọn qua con đường khoa cử. Các chúa Nguyễn có mở thi hương để lấy quan lại nhưng không có thi hội như ở Đàng Ngoài. Người đậu thi hương được bổ làm tri phủ, tri huyện thì coi việc kiện tụng, làm ký lục thì giữ việc đòi thu thuế khóa (2). Song nhìn chung, chế độ thi chọn quan lại dưới thời các chúa không thịnh hành, người tài không được coi trọng, việc mua bán chức tước mới là phương thức chủ yếu để lấy quan lại vào làm việc trong bộ máy Nhà nước; Theo Lê Quý Đôn, có chỗ một xã, do tệ này có đến 16 hay 17 tướng thân, có hơn 20 xã trưởng đều được làm việc (!) (3).

Cũng thấy rằng lực lượng quan lại trong bộ máy Nhà nước rất đông đảo. Số xã trưởng, tướng thân ở một xã nói trên là một ví dụ. Cũng theo Lê Quý Đôn, chỉ hai trấn Quảng Nam, Thuận Hóa mà quan lại, thuộc ty, hương trưởng được đặt có đến hàng nghìn người rất là nhùng nhọt (4).

Tom lại, quan chế Nhà nước Đàng Trong cho thấy Nhà nước này có tính chất quan liêu, công kênh và ăn bám rõ rệt.

4. Về mặt pháp luật, các chúa Nguyễn không chú trọng đến việc xây dựng pháp luật. Bên cạnh bộ phận pháp luật nhà Lê thời Hồng Đức vẫn được áp dụng, các Chúa cũng ban hành một số luật lệ về tổ chức Nhà nước, kinh tế, tài chính. Nhìn chung, Nhà nước Đàng Trong chưa có hệ thống luật lệ riêng và còn thiếu. Luật lệ mang tính chất áp bức rõ rệt (5). Song điều cần quan tâm hơn là luật lệ đã được thực thi như thế nào. Cần nói rằng Nhà nước Đàng Trong tuy là Nhà nước áp bức, ăn bám nhưng vì sự tồn tại của nó, vì lợi ích của mình, các chúa Nguyễn vẫn đòi hỏi quan lại thực thi quyền lực Nhà nước phải tuân theo luật lệ, giữ lấy lòng dân (6). Tuy nhiên có sự mâu thuẫn ở chỗ một mặt là đòi hỏi như vậy, mặt khác, Nhà nước lại duy trì chế độ mua bán chức tước, nộp lễ trong bộ máy; quan lại không cấp lương bổng mà thu tiền và lễ vật của dân để làm bổng lộc. Đồng thời, bộ máy Nhà nước, đặc biệt là ngành thuế được thiết kế rất công kênh, các chức năng hành pháp và tư pháp không được phân định rõ. Cho nên, với bộ máy Nhà nước như vậy, việc thực thi luật lệ của quan lại rất tùy tiện, ham nhùng diễn ra hết sức phổ biến và trầm trọng làm cho lòng dân dao động. Đương thời, tuần phủ Nguyễn Cư Trinh trong tờ sớ tâu Vua đã phân nào nói lên điều này (7).

## II. Tổ chức Nhà nước Tây Sơn (8)

(1) Lê Quý Đôn - *phủ biên tạp lục* - Nxb Khoa học, Hà nội, 1964. tr. 151, 163, 266.

(2) Lê Quý Đôn, *Sđd*, tr. 266.

(3) Lê Quý Đôn, *Sđd*, tr. 156.

(4) Lê Quý Đôn, *Sđd*, tr. 154.

(5) Xem tờ sớ dâng Chúa của Nguyễn Cư Trinh trong Lê Quý Đôn, *Sđd*, tr. 216-218.6)

6) Xem sắc của Chúa Nguyễn Phúc Khoát sai Nguyễn Cư Trinh làm tuần phủ phủ Quảng Ngãi năm 1750 (trong *ại Nam thực lục tiền biên*) *Sđd*, tr. 211-212.

(7) Xem tờ sớ dâng Chúa của Nguyễn Cư Trinh trong Lê Quý Đôn, *Sđd*, tr. 216-218.

(8) Tổ chức nhà nước này được trình bày theo Đinh Gia Trinh, *Sđd*, tr. 213-218. Các trích dẫn khác sẽ có chú thích riêng.

Ở Đàng Trong, những mâu thuẫn tích tụ trong lòng xã hội đến thế kỷ 18 đã lên đến đỉnh cao. Người nông dân phải chịu một cuộc sống cơ cực. Địa chủ dựa vào chính quyền chiếm đoạt ruộng đất khai phá, biến nông dân tự do thành tá điền hay nông nô không có ruộng đất cày cấy. Vùng Thuận Quảng ruộng đất công tương đối nhiều nhưng bị địa chủ cường hào tìm cách lấn chiếm. Còn vùng Gia Định, ruộng đất tư chiếm ưu thế tuyệt đối, nhưng lại tập trung hầu hết trong tay giai cấp địa chủ. Cùng với tình hình đó, các chúa Nguyễn thi hành một chế độ tô thuế hết sức phiền phức, nặng nề trút xuống đầu nông dân. Từ giữa thế kỷ 18, đối kếm ở Đàng Trong xảy ra phổ biến. Kinh tế nông dân bị phá sản, mâu thuẫn giữa giai cấp nông dân và địa chủ đã phát triển đến mức độ gay gắt. Đối với các tầng lớp thương nhân, thợ thủ công và các dân tộc thiểu số, họ cũng phải chịu sự chèn ép, áp bức tương tự.

Sự áp bức nói trên, thêm vào đó là tình trạng xa hoa, tụy lạc của giai cấp thống trị đã tạo ra sự chống đối quyết liệt đối với chế độ phong kiến. Các phong trào khởi nghĩa phát triển mạnh mẽ mà đỉnh cao là khởi nghĩa Tây Sơn vào mùa xuân năm 1771. Thắng lợi của cuộc nghĩa đã dẫn tới chỗ Nhà nước Tây Sơn ra đời (1).

Thực ra, cuộc khởi nghĩa thắng lợi đã sản sinh ra ba chính quyền của ba anh em Tây Sơn với các thời gian tồn tại khác nhau:

- Nguyễn Lữ: 1786 - 1787

- Nguyễn Nhạc: 1778 - 1795

- Nguyễn Huệ (Quang Trung) và con là Quang Toản: 1786 - 1802.

Dưới đây chỉ đề cập Nhà nước dưới triều Quang Trung và Quang Toản. Nhà nước này ở một giai đoạn lịch sử trọng đại, đã có ảnh hưởng chủ yếu và lớn lao đến tình hình đất nước: Thống nhất đất nước, đánh thắng giặc ngoại xâm và đã thực hiện một số cải cách tiến bộ về chính trị, kinh tế, văn hóa. Tuy nhiên, do hạn chế lịch sử, Nhà nước Tây Sơn vẫn là kiểu Nhà nước phong kiến. Nó tồn tại trên cơ sở chế độ chiếm hữu ruộng đất phong kiến.

Nhà nước được tổ chức như sau. Kinh đô của Nhà nước là Phú Xuân (Huế ngày nay). Ở nơi đây, cấp trung ương của bộ máy Nhà nước vẫn được tổ chức phỏng theo kiểu mẫu của các triều đại đã tồn tại trước đó. Đứng đầu Nhà nước là Vua. Dưới Vua là các quan lại giúp việc, có chức tước cao như tam thái, tam thiếu, tam tư... Sáu bộ: Lại, Lễ, Hộ, binh, Hình, Công là các cơ quan phụ trách ở cấp cao nhất việc quản lý hành chính và tư pháp cũng được lập ra, đứng đầu mỗi bộ là thượng thư. Ngoài ra còn có các cơ quan cao nhất khác như Viện Hà lâm, Viện Ngự sử...

Dưới triều Quang Trung, miền Bắc Hà được tổ chức thành 13 trấn. Mỗi trấn được chia thành các phủ. Phủ gồm có nhiều huyện. Huyện được chia thành tổng rồi xã. Đứng đầu mỗi trấn có trấn thủ là một võ quan. Công việc quân sự vị quan này hoàn toàn phụ trách. Giúp trấn thủ lãnh đạo công việc hành chính là một hiệp trấn (quan văn) có tước vị tương đương với trấn thủ Ở phủ, huyện cũng đặt những cặp đôi chức quan võ và văn như ở cấp huyện có phân xuất là quan võ, quan tư là quan văn. Theo một tác giả thì tại mỗi trấn hai vị quan trấn thủ và hiệp trấn đều có quyết xét xử các vụ kiện

(1) Lịch sử Việt nam. Sdd, tr. 331- 335.

tụng xảy ra trong vùng cai trị. Còn ở cấp huyện quan phân tri trông coi cả việc hành chính và tư pháp trong huyện (1).

Ở các tổng có tổng trưởng và ở các xã có xã trưởng phụ trách việc hành chính (2).

Do hình thành và tồn tại trong hoàn cảnh luôn có chiến tranh, Nhà nước đã xây dựng đội quân hùng mạnh, quân chính qui có ít nhất là hơn 10 vạn được tổ chức chặt chẽ. Theo chế độ tuyển binh lúc bấy giờ thì dân đinh được chia thành ba hạng: Vì cấp cách (từ 3 đến 17 tuổi), tráng (từ 18 đến 55 tuổi) và lão (từ 56 tuổi trở lên). Cứ 5 suất đinh tráng thì một người phải vào lính.

Những tài liệu còn lại không cho phép biết được đầy đủ, chi tiết về tổ chức Nhà nước Quang Trung - Quang Toàn. Mà chỉ ở những nét cơ bản của nó như trình bày ở trên. Có mấy nhận xét sơ bộ: cũng như Nhà nước Đàng Trong, tổ chức triều đình Tây Sơn vẫn không thể làm khác ngoài sự sao chép qui cách tổ chức triều đình của nhà Lê. Sở dĩ có điều như vậy, theo chúng tôi nghĩ, là do Nhà nước Tây Sơn dù tiến bộ mấy thì cũng như các Nhà nước trước, đều là Nhà nước phong kiến, đều tồn tại trên cơ sở chiếm hữu ruộng đất phong kiến và sự bóc lột của giai cấp phong kiến đối với nhân dân. Với các hoạt động quản lý, đối tượng quản lý nói chung là giống nhau trong một xã hội về cơ bản không khác trước. Nhà nước này có thể tổ chức về cơ bản giống như trước đó. Mặt khác, không ít quan trọng là cho đến lúc bấy giờ, trong hoàn cảnh hệ tư tưởng Nho giáo vẫn là hệ tư tưởng thống trị trong xã hội, chưa thể xuất hiện các học thuyết quan điểm thống trị - pháp lý khác nhau làm cơ sở lý luận cho việc xây dựng và tổ chức nhà nước, thì đối với Nhà nước Tây Sơn, cách tổ chức của các nhà nước trước đó vẫn là mô hình mẫu mực và hợp lý.

Trong Nhà nước quân chủ dưới trều Quang Trung, tập trung thống nhất quyền lực Nhà nước là nguyên tắc được hết sức coi trọng. Điều này thể hiện ở chỗ Vua là kẻ nắm trong tay quyền lực tối cao của Nhà nước. Các tầng lớp quan liêu chỉ là kẻ thừa hành ý chí của Vua. Sự thừa hành ý chí đó, trong điều kiện liên tục có chiến tranh được bổ sung bởi tinh chất quân sự. Để bảo đảm sự tập trung thống nhất của quyền lực Nhà nước từ trung ương đến các địa phương, Quang Trung đã giao cho các con trấn giữ các địa phương trọng yếu. Tuy nhiên, các con của ông, chỉ được phong đến tước công, có quyền hạn chỉ như viên quan trấn thủ của triều đình trung ương, không được chia đất lập thái ấp. Do đó, mà loại bỏ được các điều kiện tạo ra cát cứ (3). Tờ chiếu khuyến nông của nhà Vua cho biết, sự quản lý của Nhà nước chặt chẽ đến từng xã thôn.

Cũng thấy rằng, trong tổ chức Nhà nước Tây Sơn, các hoạt động hành chính và tư pháp được thực hiện không khác Nhà nước Đàng Trong. Ở cấp Trung ương, hoạt động tư pháp và hoạt động hành chính được các cơ quan khác nhau đảm nhiệm. Nhưng ở cấp địa phương thì chính quyền cấp này làm cả việc tư pháp và hành chính, không có ngạch quan tư pháp riêng. Điều này tạo ra khả năng luật lệ có thể được thực thi tùy tiện.

Về nguyên tắc sử dụng quan lại trong Nhà nước Tây Sơn, thấy có mấy điểm đáng

(1) Vũ Quốc Thông - Pháp chế sử Việt Nam (cử nhân luật khoa năm thứ nhất) Từ sách Đại học Sài Gòn, tr. 381.

(2) Xem tập bài giảng lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam (từ nguồn gốc đến giữa thế kỷ thứ XIX) của trường Đại học Pháp lý Hà Nội, 1991, tr. 58.

(3) Xem Phan Huy Lê. Tìm hiểu về phong trào nông dân Tây Sơn. Nxb Giáo dục. Hà Nội, 1961, tr. 53-54

chú ý. Trong bộ máy Nhà nước từ trung ương đến địa phương, các chức vụ quan trọng hầu như được giao cho các tướng lĩnh quân sự, võ quan đảm giữ. Điều này hoàn toàn phù hợp với một Nhà nước ra đời và tồn tại trong hoàn cảnh chiến tranh. Đồng thời đây cũng là cơ sở cho phép đánh giá về tính chất quân sự rõ rệt của tổ chức Nhà nước Tây Sơn.

Ta biết, khi đã trở thành người chủ trong Nhà nước mới, Quang Trung hết sức coi trọng đến một đội ngũ quan lại có khả năng thực thi quyền lực Nhà nước trong tình hình mới phức tạp. Trong lớp quan liêu được dùng trong bộ máy Nhà nước, trước hết là những tướng lĩnh gốc nông dân, sau đó là một số quan lại, sĩ phu được giữ lại và cuối cùng là các quan lại mới được tuyển chọn qua chế độ khoa cử. Đối với các quan lại được sử dụng dưới thời Lê - Trịnh, nếu qua con đường mua quan tước thì bị bãi miễn, cho về quê làm dân thường. Với Quang Trung, ông ý thức rất rõ sự cần thiết tạo ra lớp quan lại mới, những người thực tài để phụng sự quốc gia. Chính vì vậy mà bên cạnh các phương thức "tiên cử" và "cầu hiền", ông đã cải tổ và dần đưa khoa cử thành phương thức đào tạo quan lại quan trọng. Song trên thực tế, với thời gian tồn tại chính quyền quá ngắn, chế độ khoa cử chưa giúp được mấy cho sự hình thành lớp quan lại mới trong bộ máy Nhà nước (1).

Về mặt pháp luật, ngay từ cuối năm 1788, trước khi lên ngôi Hoàng đế, Quang Trung đã chủ trương xây dựng một bộ luật riêng để mở đầu một triều đại mới. Ông ý thức rất rõ sự cần thiết có bộ luật đó để dân chúng tuân theo nghiêm ngặt. Tuy nhiên, chủ trương này không thực hiện được. Trong thời gian tồn tại, Nhà nước đã ban hành một số pháp luật về tổ chức và lễ nghi Nhà nước, khôi phục kinh tế, về tài chính, văn hóa... như chiếu lên ngôi, chiếu cầu hiền, chiếu khuyến nông, chiếu lập nhà học v.v...

Nhưng về cơ bản trong nền pháp luật, pháp luật nhà Lê thế kỷ thứ 15 vẫn được áp dụng không có sửa đổi, bổ sung gì quan trọng. (2)

(1) Xem Trần Thị Vinh - Tìm hiểu về tổ chức Nhà nước thời Tây Sơn. Tạp chí Nghiên cứu lịch sử, số 1-1989. tr. 43-44.

(2) Đinh Gia Trinh Sđd, tr. 231.