

ĐẠI HỌC TỔNG HỢP HÀ NỘI
TẠP CHÍ KHOA HỌC SỐ 6 - 1993

BƯỚC ĐẦU TÌM HIỂU CHẾ ĐỘ QUAN CHỨC THỜI NGUYỄN

PGS. TS Vũ Minh Giang
PGS. PTS Trần Bá Chí

Tác phẩm *Quan chức chí* của nhà Sử học Phan Huy Chú (1782-1840) là một công trình khảo cứu công phu về chế độ quan chức nước ta, nhưng chỉ mới khảo cứu đến chế độ quan chức cuối triều Hậu Lê.

Nay chúng tôi tiếp tục khảo cứu về quan chế triều Nguyễn với số ít tài liệu mới tập hợp được như *Hoàng triều quan chế*, ký hiệu Hán Nôm A 1900; *Quan chế khảo* VHv. 1850; *Quốc triều hình luật chí* VHv. 1990; *Quốc triều quan chế yếu điển* VHv. 40; *Chế lệ* VHv. 199; *Sử học bị khảo* của Đặng Xuân Bảng; *Lịch đại chính hình thông khảo* của Vũ Phạm Khải; *bình chế biên số A. 1543*; *Nguyễn triều từ hàn tân san*; *Quốc triều luật lệ toàn yếu* (Cao Xuân Dục) VHv. 191; *Chư phiên chí tạp biên* VHv. 1729; *Việt sử thông giám cương mục*; *Đại Nam nhất thống chí*; *Quốc triều hội điển sự lệ*...

Dựa vào nguồn tài liệu ghi trên, chúng tôi đã biên soạn chuyên đề *Tổ chức Nhà nước và chế độ quan chức triều Nguyễn* khoảng 50 trang, nay xin trích yếu trình bày mấy nét như sau.

QUAN CHẾ TRIỀU NGUYỄN THỜI PHÂN TRANH.

Theo niên biểu và sự phân kỳ trong sử biên niên thì triều Nguyễn được mở đầu chính thống từ năm đầu hiệu Gia Long (1802), nhưng trong thực tế, với ý thức xây dựng một chính quyền có tính biệt lập, ngay trong thời chúa Nguyễn Phúc Khoát (1739 - 1777) cũng đã quy định một chế độ quan chức riêng có tính đặc thù, mà phía vua Lê chúa Trịnh cho là tiếm xưng, tiếm hiệu. Chúng ta phải coi sự kiện này là nền móng của chế độ quan chức triều Nguyễn.

Sách Đại Nam thực lục tiền biên quyển X ghi rằng: "Ngày Kỷ Mùi tháng 4 năm Giáp Tý (1744) chúa lên ngôi vua ở Phú Xuân, truy tôn danh hiệu cho các tiên tổ, đại xá thiên hạ, dựng tôn miếu, phong những người họ gần làm quận công. Lại dời trấn quân làm quân Vũ lâm, đổi ký lục làm lại bộ, đổi Nha úy làm Hộ bộ, đặt thêm bộ Binh và bộ Công, đổi Văn chức làm Hàn lâm viện".

"Tháng 10 năm Mậu Thìn (1748) cử Nguyễn Hữu Bác là cháu Nguyễn Hữu Dật làm quan Hình bộ, lấy Thừa Tự làm Hộ bộ kiêm Binh bộ" (Sđd. 207).

Tháng 6 năm Giáp Tuất (1754), chúa Nguyễn Phúc Thuận cử Nguyễn Cư Trinh làm Lại bộ, cử Nguyễn Quang Tiên làm Hàn lâm viện; lấy Thị giảng Nguyễn Hữu Tôn làm Binh bộ (ĐNT LTB quyển XI trang 232).

Nhu vậy nửa cuối thế kỷ XVIII ở Đàng Trong đã có một triều đình, một chế độ quan chức tồn tại song song với chính quyền vua Lê chúa Trịnh ở Đàng Ngoài.

II. QUAN CHẾ TRIỀU NGUYỄN SAU NGÀY THỐNG NHẤT.

Gia Long lên ngôi, đó là vị hoàng đế nắm quyền cai trị đất nước. Vua định ra một chế độ quan chức từ triều đình đến xã thôn để tuyên đức truyền lệnh của vua, giúp vua trị vì đất nước.

Quan chế triều Nguyễn đề cao vai trò các Đại học sĩ ở 4 điện: *Cần chính, Văn Minh, võ Hiến, Đông Các* coi đó là tư trụ triều đình, cùng các đại thần ở Phụ chính phủ và Cơ mật viện giúp vua hoạch định đường lối trị nước. Dưới các Đại học sĩ là các Hiệp biện đại học sĩ.

Về ban võ có Ngũ quân đô thống phủ là cao nhất. Đứng đầu phủ này là chức *Ngũ quân đô thống phủ Chương phủ sự* cùng hàng "nhất phẩm" với các Đại học ở ban văn. Dưới Chương phủ sự có các chức Đô thống chế, Chương vệ, vệ úy, Quân cơ, Suất đội, Đội trưởng ...

Bên cạnh Cơ mật viện, Tôn nhân phủ và bốn điện, thì Nội các là nơi tập hợp nhân tài từ Viện hàn lâm hầu việc vua và quan hệ với các bộ. Minh Mệnh năm thứ II (1830) bỏ tên *Văn thư phòng* thời Gia Long, đổi gọi là *Nội các*. Đứng đầu Nội các là quan Tổng lý đại thần. Đến Thiệu Trị năm thứ 4 (1844) đổi 4 tào làm 4 sở: sở Thượng bảo, sở Bí thư, sở Ty Luân, sở Bản chương. Sở Bản chương tiếp nhận, lưu trữ các *hồng bản* (vua phê chữ son) cho các bộ: Lại, Hộ, Lễ, Hình, Binh, Công.

So sánh quan chế Trung quốc, thời Minh Thanh coi công việc ở Nội các là công việc của Tể tướng. Hợp Tổng lý đại thần cùng đại thần đứng đầu 6 bộ lập thành *Quốc vụ đại thần* (hội đồng). Đầu thời Trung Hoa dân quốc (1912) đổi Nội các làm *Quốc vụ viện* do chức *Quốc vụ tổng lý* đứng đầu. về sau đổi là *Quốc vụ khanh* tức là Thủ tướng.

Chế độ 6 bộ thì đầu thời Gia Long đã đặt đủ: bộ Lại, bộ Hộ, bộ Lễ, bộ Hình, bộ Binh, bộ Công. Đứng đầu mỗi bộ là chức Thượng thư, thứ đến 2 quan Tham tri (Tả và Hữu). Tùy theo chức năng chuyên trách, nên biên chế của mỗi bộ nhiều hay ít có khác nhau, các tổ chức lệ thuộc cũng có bộ nhiều bộ ít.

Vì dụ như bộ Binh thường gắn liền với *Ngũ quân đô thống phủ*, kiêm quản Ty bưu truyền (Ty bưu chính) và Thương bác Khố, Hòa dục Khố. Bộ Hình cùng với Đô sát viện và Đại lý tự lập thành cơ quan Ty tam pháp, mỗi vụ trọng án do *Đô sát viện khởi tố*, *bộ Hình xét xử*, phải được *Đại lý tự* phúc thẩm lại mới được thi hành. Bộ Lễ tổ chức ra 4 tự: *Thái thường tự* lo lễ nghi văn tế, *Quang lộc tự* chế biến cỗ bàn yến tiệc, *Thái bộc tự* lo việc nuôi sinh đẻ tế và nuôi súc cho nhà vua. *Hồng lô tự* lo tổ chức lễ mừng, lễ phúng điếu cho nhà vua và một ty là *Ty lý thiện* chuyên việc nấu nướng, mổ thịt súc vật. Ngoài ra bộ Lễ kiêm quản cả việc ở Quốc tử giám, Khâm thiên giám và liên hệ mật thiết với Quốc sử quán và Hàn lâm viện. (Chỗ này xin lưu ý: kiêm quản phần việc không phải là chỉ đạo, điều khiển, vì chức tước của Thượng thư không cao hơn các quan Tể tửu, Chương viện). Bộ Công thường quản lý các xưởng đúc tiền, chế vũ khí ở kinh và một số xưởng ở tỉnh quản lý các *Mộc thương* (kho gỗ) và Thương trường (bãi kho vật tư) trong khắp nước v.v....

Các cơ quan trong *Tử cấm thành* hầu việc nhà vua, hoàng gia trước hết phải kể đến Viện Tập hiền và Viện thái y. Viện tập hiền chọn các trí thức giỏi ở Hàn lâm viện

ang làm *Kinh điển giảng quan* truyền thụ cho vua những kiến thức kinh nghiệm về việc trị nước, xử thế. Viện thái y do quan *Viện sử* đứng đầu, sai các *Viện phán*, *Ngự*, *Y chính*, *Y sinh* chủ yếu chăm lo sức khỏe vua, sau mới đến hoàng gia, đại thần.

Trong Tứ cấm thành có một lực lượng vũ trang rất quan trọng. Thời Gia Long gọi là *Vệ Thị nội*, đến Minh Mệnh đổi gọi là *Xứ thị vệ* (Thị vệ xứ) bao gồm những võ quan, binh lính tin cậy, để hầu vua khi vua sai phái và bảo vệ kho tàng trong cung cấm. Đứng đầu *Xứ thị vệ* là quan *Chương lĩnh* trật nhất hay nhị phẩm, chỉ huy 5 cấp *Thị vệ* gọi là *Nhất đẳng*, *Nhị đẳng*, *Tam đẳng*, *Tứ đẳng*, *Ngũ đẳng thị vệ*. Khi làm lễ thì người bảo vệ phải đeo bài bạc, người sai phái phải đeo bài ngà.

Hệ thống kho tàng trong cung cấm thì quan trọng nhất là *Nội vụ phủ*, có tới hàng chục kho tiền, vàng bạc, châu báu, gấm lụa, đồ trang sức, nhạc khí, thuốc quý v.v... đều do *Xứ thị vệ* bảo vệ.

III. TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

Triều Nguyễn quy định tỉnh nào có 10 huyện trở lên xếp vào tỉnh lớn, đặt một viên *Tổng đốc* đứng đầu. Dưới *Tổng đốc* là chức *Bố chánh* đứng đầu một *Phiên ty* gồm có 5 tào: tào Lại, tào Hộ, tào Lễ, tào Binh, tào Công, đứng đầu mỗi tào là chức *Tào sự*. Dưới *Bố chánh* có một *án sát sử* đứng đầu *Nhiệt ty* (tức là tào Hình) phụ trách việc giữ an ngục tụng. Tỉnh có khoảng 7, 8, 9 huyện là tỉnh trung bình thì không đặt *Tổng đốc*, chỉ đặt *Tuần phủ*. Dưới *Tuần phủ* cũng có *Bố chánh*, *Án sát*. Tỉnh có khoảng 5, 6 huyện là tỉnh nhỏ chỉ đặt một *Bố chánh*, một *Án sát*. Tỉnh nhỏ liền cạnh tỉnh lớn, tỉnh vừa thì quan tỉnh lớn hoặc tỉnh vừa phải kiêm nhiệm. Cho nên Hưng Yên liền cạnh Hà Nội thì có chức *Hà Yên tổng đốc*; Quảng Nam tỉnh vừa bên cạnh Quảng Ngãi tỉnh nhỏ thì có chức *Nam Ngãi tuần phủ* v.v... Một vùng chỉ có 3, 4 huyện thì lập thành *Đạo* do chức *Chánh quan đạo* và *Phó quan đạo* quản trị, như đạo Hà Tĩnh, đạo Quảng Trị thời Tự Đức, *Quan đạo Hà Tĩnh* vẫn dưới quyền *An Tĩnh tổng đốc*.

Quan võ thì tỉnh lớn có chức *Đê đốc*, tỉnh vừa có chức *Lãnh binh*, tỉnh nhỏ và đạo thì có *Phò Lãnh binh*. Dưới *Đê đốc*, *Lãnh binh* có các chức *Quản cơ*, *Hiệp quân*, *Suất đội*, *Đội trưởng* chỉ huy các trú binh phòng thủ tỉnh hạt.

Một số tỉnh còn có chức *Độc học* coi việc giáo dục, chức *Doanh điền sứ* lo việc mở mang diện tích, chức *Hà đê sứ* lo việc đê điều, chức *Thương bạc sứ* lo việc buôn bán, chức *Hải phòng sứ* cai quản vùng biển, chức *Sơn phòng sứ* quản lý rừng núi.

Trong mỗi tỉnh thường có các phủ, các huyện hoặc châu.

Chính quyền cấp Phủ, Huyện, Châu.

Đứng đầu phủ lớn có 1 *Tri phủ*, 1 *Đông tri phủ*; phủ nhỏ chỉ có 1 *Tri phủ*. Giúp *Tri phủ* có 1 chức *Lại mục*, 1 *Lệ mục*, 3 hoặc 4 *Thông lại*, 1 *Đội trưởng* lính lệ. Việc học có *Giáo thụ* hoặc *Huấn đạo*.

Đứng đầu huyện là *Tri huyện*, rồi đến *Huyện thừa*. Giúp quan huyện có *Lại mục*, *Lệ mục*, *Thông phán*, *Đội trưởng* lính lệ, quan *Huấn đạo*.

Cấp châu tương đương cấp huyện, có *Tri châu* và các chức như huyện.

Chính quyền cấp tổng.

Đứng đầu tổng là *Chánh tổng* (hoặc *Cai tổng*) được cấp triện đồng, có 1 *Phó tổng*. cũng có triện đồng, thêm chức *Diễn bạ* và chức *Quản đoàn*.

Chính quyền cấp xã.

Xã là đơn vị cuối, trực tiếp dân, có 1 *Lý trưởng*, 1 *Phó lý*, 5 chức hương là *Hương mục*, *Hương Bạ* (bộ), *Hương bản*, *Hương kiểm*, *Hương Dịch*. Lại có chức *Trương tuần* hoặc *Khán thủ*. Mỗi xã có một *Hội đồng kỳ mục* do chức *Chánh hội* đứng đầu. Lý trưởng đương nhiên là Ủy viên thường trực của Hội đồng này. Xã gồm các thôn có *Thôn trưởng*, các giáp do *Giáp trưởng* đứng đầu.

Thực dân Pháp chiếm xong Việt Nam thành lập chính quyền đô hộ. Đứng đầu Bắc Kỳ có viên *Thông sứ* người Pháp, Trung Kỳ có *Khâm sứ* người Pháp, Nam Kỳ là thuộc địa có viên *Thông đốc* người Pháp. Ba Kỳ của Việt Nam cùng Miên, Lào đặt dưới quyền của *Toàn quyền Đông Dương* người Pháp. Mỗi tỉnh cũng do một viên *Công sứ* người Pháp cầm quyền.

IV. XÉT CHUNG VỀ QUAN CHẾ TRIỀU NGUYỄN.

Phác họa đôi nét về chế độ quan chức triều Nguyễn, chúng tôi muốn nêu lên vài nhận xét bước đầu về chế độ quan chức từ triều Gia Long đến hết triều Tự Đức (1802-1883). Vì giai đoạn từ 1886-1845 mặc dầu triều Nguyễn còn tồn tại, nhưng chế độ quan chức đã mang tính chất *thuộc địa nửa phong kiến*, trải qua nhiều cuộc cải lương phức tạp, nên chúng tôi sẽ nghiên cứu trình bày vào một dịp khác.

Giai đoạn 1802-1883, chúng tôi có mấy nhận xét sau đây:

1. Các vua triều Nguyễn đã lưu ý đến yêu cầu cụ thể của từng cơ cấu tổ chức và khả năng kinh phí cấp lương của Nhà nước, nên định ra chế độ quan chức khá phù hợp với yêu cầu thực tế: người không dôi thừa, lương bổng không phung phí.

So sánh các thời thì thời Lê Hồng Đức, lãnh thổ quốc gia mới tới Quảng Nam mà tổng số biên chế quan chức cả nước có tới 5.398 người (theo số liệu Đặng Xuân Bàng); thời Lê trung hưng số quan chức trong triều vua phủ chúa và các địa phương đến khoảng 8.000 người. Thế mà thời Nguyễn lãnh thổ vào tới Bạc Liêu Cà Mau, số quan chức cả nước chỉ hơn 6.000 người. Với con số ấy mà vua Tự Đức còn cho là nhiều. Tự Đức đã rút bớt chức quan thủ hiến của tỉnh Hà Tĩnh và tỉnh Phú Yên; bắt mỗi bộ phải giảm bớt một ty và một số lượng quan lại.

2. Về lương bổng, năm 1810 Gia Long chính thức quy định chế độ cấp lương gọi là *nguyệt bổng* theo lịch hàng tháng. (Đại Nam TLCB. IV.87).

Năm 1861 quỹ nước hao tổn vì chiến tranh. Tự Đức chủ trương giảm bớt lương các quan cao cấp: quan chánh nhất phẩm mỗi năm có 400 quan tiền 300 phương gạo, giảm bớt đi 60 quan tiền 50 phương gạo. Quan tòng tam phẩm lương cả năm 120 quan tiền 90 phương gạo, giảm bớt 15 quan tiền 10 phương gạo (PNTLCB. XXIX. 215).

So với các thời, thời Lý Trần đã định chế độ nguyệt bổng, Ngô Thì Sĩ khen: "Đặt quan làm việc, phải cấp cho lương bổng để nuôi, rồi sau mới bắt họ thanh liêm được..." (LTHCLC. II. 71).

So với chế độ lộc điền, cấp lương thời Lê thì chế độ lương bổng thời Nguyễn chỉ ở mức vừa phải.

3. Trong chế độ quan chức, triều Nguyễn đề cao vai trò hoàng gia tôn thất và vai trò các quan chức địa phương. Căn cứ:

- Chức *tôn nhân lệnh* đứng đầu Tôn nhân phủ thời Lê xếp vào trật chánh tam phẩm, thời Nguyễn xếp trật chánh nhất phẩm, sau tôn lên trên nhất phẩm.

- Chức *Phụng Thiên phủ doãn* thời Lê xếp trật chánh ngũ phẩm, chức *thừa Thiên phủ doãn* thời Nguyễn xếp vào trật chánh tam phẩm vượt 2 bậc.

- *Tri phủ* thời Lê ở trật tòng lục phẩm, thời Nguyễn xếp trật tòng ngũ.

4. Triều Nguyễn không đưa tăng đạo vào hệ thống quan chức Nhà nước.

- Các triều Đinh, Lê, Lý có định giai phẩm cho sư tăng, có các chức tăng lục, tăng thống v.v. .

- Thời Hậu Lê ở trật cửu phẩm vẫn còn các tổ chức: Tăng lục ty, Đạo lục ty, Âm dương huấn thuật, Tăng đạo chánh... (LTHCLC. II.17).

- Trong hệ thống quan chức triều Nguyễn không để lẫn chức danh tôn giáo.

5. Triều Nguyễn vẫn duy trì những *truyền thống dân chủ* trong cơ quan hành pháp

Mùa xuân 1052 vua Lý Thánh Tông sai đúc quả chuông đặt giữa sân rồng gọi là *Đông Văn Chung* cho phép dân chúng ai có oan ức muốn kêu thấu tận tai vua thì đến đánh chuông tâu, có quan thường trực tiếp nhận.

Đầu thời Trần lập thành *Đông văn viện* do quan Kiểm pháp đứng đầu, sau đổi gọi là quan Đình úy. Đến Trần Thuận Tông bãi bỏ.

Thời Lê trung hưng lại sai làm trống Đông văn gọi là *Đông văn cổ*, đặt trước sân của bộ Hình, cho phép dân gian ai có sự oan trái, không bày tỏ được vào đâu, cho đánh trống tâu vua để vua được biết.

Trên đây là những kết quả nghiên cứu bước đầu, có thể còn nhiều thiếu sót. Mong các nhà khoa học lượng thứ và chân tình chỉ bảo.

Xin chân thành cảm ơn.