

VÀI SUY NGHĨ BƯỚC ĐẦU

VỀ "HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ" Ở VIỆT NAM THỜI CẬN ĐẠI

DƯƠNG KINH QUỐC⁺

Nghiên cứu "Hệ thống chính trị" của Việt Nam thời cận đại (1858-1945) không thể không nghiên cứu "Hệ thống chính trị" của nước Pháp trong khoảng thời gian tương ứng đó.

Bởi lẽ lúc đó Việt Nam đã bị đế quốc Pháp chiếm làm thuộc địa, với nghĩa rộng của từ ngữ này. Việt Nam lúc đó đã bị mất hết chủ quyền, cả về đối nội cũng như đối ngoại, từ bộ phận đến toàn bộ đất nước.

Do đó, "Hệ thống chính trị" của Việt Nam thời cận đại chỉ là sự phản ánh một phần nào đấy "Hệ thống chính trị" của nước Pháp lúc bấy giờ, song có sự điều chỉnh để cho thích hợp với một địa bàn ở quá xa chính quốc - một địa bàn vốn đã có một hệ thống quản lý đất nước tương đối ổn định. Đây chính là một đặc điểm quan trọng của "Hệ thống chính trị" của Việt Nam thời cận đại. Đặc điểm này được thể hiện thông qua hệ thống tổ chức cai trị của thực dân Pháp ở Đông Dương nói chung, ở Việt Nam nói riêng, mà tôi đã có dịp trình bày trong cuốn "chính quyền thuộc địa ở Việt Nam trước cách mạng tháng Tám năm 1945" ⁽¹⁾. Ở đây, trong khuôn khổ một bài báo về đề tài "Hệ thống chính trị" trong lịch sử Việt Nam; tôi chỉ xin nêu lên vài điểm làm *tiền đề* cho việc nghiên cứu kỹ lưỡng về "Hệ thống chính trị" thời thuộc Pháp ở nước ta.

Chúng ta đều biết, khi Việt Nam bị Pháp chiếm làm thuộc địa thì nước Pháp đã theo chính thể Cộng hòa nghị viện. Việc tổ chức các cơ quan nhà nước tối cao và những nguyên tắc tác động qua lại giữa các cơ quan đó của nước Pháp, được qui định bởi Hiến pháp năm 1875. Đứng đầu Nhà nước Pháp là chức Tổng thống, do Quốc hội bầu ra, với nhiệm kỳ - về nguyên tắc - là 7 năm. Tổng thống có quyền hành rất lớn và đa dạng. Riêng về quyền lập pháp đối với các thuộc địa của nước Pháp thì Hiến pháp năm 1875 không đề cập tới việc thủ tiêu đạo Sénatus-Consulte ký ngày 3-5-1854 đã được Hoàng đế Pháp phê chuẩn mà nội dung của nó là: Hoàng đế nước Pháp - tức người đứng đầu Nhà nước - hoàn toàn nắm quyền lập pháp đối với các thuộc địa mà nước Pháp đã có hoặc sẽ có, trước hoặc sau năm 1854, trừ ba thuộc địa Mactinico, Goadalúp và Rêuyniông. Do đó,

(+) PGS. PTS. Viện Sử học Việt Nam

đạo Sénatus-Consulte- một văn bản mang tính chất là một đạo luật của nước Pháp kể trên- mặc nhiên vẫn có hiệu lực. Người đứng đầu nhà nước Pháp- tức Tổng thống dưới chính thể Cộng hòa nghị viện- cũng mặc nhiên vẫn có quyền lập pháp đối với các thuộc địa.

Từ khi thành lập Liên bang Đông Dương - trong đó có Việt Nam - năm 1887, thì đứng đầu Liên bang Đông Dương là một viên chức cao cấp người Pháp, mang chức danh Toàn quyền Đông Dương, do Tổng thống Pháp bổ nhiệm bằng sắc lệnh, thông qua Hội đồng Bộ trưởng Pháp. Quyền lực của Toàn quyền Đông Dương được qui định ngày càng lớn, thông qua nhiều sắc lệnh, trong tiến trình hoàn chỉnh dần bộ máy cai trị trên toàn cõi Đông Dương. Trong số những sắc lệnh này, có sắc lệnh ngày 21-4-1891 quy định: Toàn quyền Đông Dương "là người được ủy nhiệm thi hành những quyền lực của nước Cộng hòa Pháp tại Đông Dương" (le dépositaire des pouvoirs de la République dans l'Indochine). Điều đó có nghĩa rằng, trong những quyền lực này bao hàm cả quyền lập pháp đối với Đông Dương. Tóm lại, Toàn quyền Đông Dương nắm toàn bộ các quyền sau: lập pháp, lập quy, hành pháp, và tư pháp ở Đông Dương. TQDD vừa là người "chi đạo tối cao và kiểm soát" mọi lĩnh vực hoạt động của các giới thực dân ở Đông Dương, với tư cách là người đại diện cho chính quốc; vừa là người "liên lạc, điều hòa, phối hợp" các lĩnh vực hoạt động đó, với tư cách là người đại diện cho chúng trước chính quyền chính quốc. Như vậy là, cùng một lúc, những quyền lực, chức năng, nhiệm vụ và vị trí của Toàn quyền Đông Dương đã thể hiện được hai chính sách cai trị lớn của thực dân Pháp là: chính sách "trung ương tản quyền (déconcentration administrative), và chính sách "địa phương phân quyền" (décentralisation administrative).

Để thực hiện có hiệu quả và gọn nhẹ những quyền lực của mình, Toàn quyền Đông Dương lại thi hành chính sách "địa phương phân quyền" trên địa bàn cai trị của mình. Liên bang Đông Dương bị chia làm 5 "xứ" (pays), theo các thể chế chính trị khác nhau: Nam Kỳ là "xứ" thuộc địa, do viên Thống đốc đứng đầu; Bắc Kỳ là "xứ" bảo hộ, do viên Thống sứ đứng đầu; còn 3 "xứ": Trung Kỳ, Campuchia, Lào, tuy cũng là "xứ" bảo hộ, nhưng mỗi "xứ" lại do một viên Khâm sứ đứng đầu. Toàn quyền Đông Dương chỉ cần nắm lấy 5 viên chức chóp bu đó. Đến lượt mình, mỗi viên chức đứng đầu mỗi "xứ" đó lại nắm lấy hàng loạt những viên quan cai trị thực dân đứng đầu cấp tỉnh thuộc "xứ" mình cai trị. Hệ thống vua- quan người "bản xứ" đều trở thành công cụ thống trị của các viên chức Pháp kể trên.

Một vấn đề được đặt ra là: Làm thế nào mà-với một số viên chức thực dân chóp bu đứng đầu các cấp chính quyền như vậy (Toàn quyền, Thống đốc = Thống sứ = Khâm sứ, Công sứ = Quan cai trị chủ tịch) - chính quyền thuộc địa trong cơ cấu "Hệ thống chính trị" ở Việt Nam thời cận đại lại có thể quản lý được toàn bộ Việt Nam, bảo đảm được sự thống nhất về đường lối chính trị được thực hiện ở Việt Nam, bảo đảm được lợi ích của các giai cấp cấu thành nên chính quyền đó (tức thực dân và phong kiến) ?

Đây là một vấn đề không phải dễ dàng giải đáp trong chốc lát, mà cần phải được nghiên cứu sâu và toàn diện trên ba phạm trù cơ bản là: cơ cấu tổ chức- phương thức hoạt động - và đào tạo, tuyển chọn, sử dụng công chức chính quyền các cấp.

Song, ở đây tôi xin bước đầu đề xuất một số điểm đáng lưu ý:

1. Vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng ... của từng cá nhân (hoặc tổ chức) đều được xác định rõ ràng, cụ thể. Mọi mối quan hệ trong quá trình vận hành của "Hệ thống chính trị" đều được bảo đảm nghiêm ngặt, như:

- Mỗi quan hệ ủy quyền (từ trên xuống);
- Mỗi quan hệ đẳng cấp (từ trên xuống);
- Mỗi quan hệ trách nhiệm (từ dưới lên);
- Mỗi quan hệ kỷ luật (trực tiếp, gián tiếp)

2. Chính quyền đã khai thác triệt để khả năng của các tổ chức mạng chức năng tư vấn cho chính quyền về phương diện kinh tế- xã hội nhằm đáp ứng cho mục tiêu thực dân. Các tổ chức tư vấn này được thiết lập không phải cùng một lúc, mà trải dài suốt quá trình thống trị và khai thác của thực dân Pháp. Yêu cầu đến đâu, thiết lập hoặc cải tiến đến đó cho phù hợp với hoàn cảnh lịch sử cụ thể.

3. Tuyệt đối cấm không được bàn tới chính trị hoặc những vấn đề liên quan đến chính trị trong các tổ chức tư vấn cũng như trong các tổ chức dân cử như: các Viện dân biểu, Hội đồng thuộc địa, Đại hội đồng lý tài, các Hội đồng hàng tỉnh, v.v... Duy chỉ có một tổ chức được bàn đến mọi vấn đề - kể cả chính trị - song quyền quyết định lại thuộc về chính quyền. Đó là Hội đồng Chính phủ Đông Dương mà tiền thân của nó là Hội đồng Tối cao Đông Dương, ra đời từ khi thành lập Liên bang Đông Dương ngày 17-10-1887, với những thành phần đương nhiên là:

- Toàn quyền Đông Dương (chủ tịch)
- Tổng tư lệnh lực lượng bộ binh viễn chinh Pháp ở Đông Dương
- Tổng tư lệnh lực lượng hải quân Pháp ở Viễn Đông
- Tổng thư ký Phủ Toàn quyền Đông Dương
- Chánh quan tư pháp
- Giám đốc Thương chính và Độc quyền
- Thống đốc Nam kỳ
- Thống sứ Bắc kỳ
- Các viên Khâm sứ Trung kỳ, Campuchia, Lào
- Chủ tịch Hội đồng Thuộc địa Nam kỳ
- Giám đốc Tài chính Đông Dương
- Tổng thanh tra Công chính Đông Dương
- Các viên chức đứng đầu các công sở chung cho toàn Đông Dương
- Một người Việt ở Nam Kỳ) Bốn người này do
- Một người Việt ở Trung Kỳ) quyền Đông Dương lựa
- Một người Việt ở Bắc Kỳ) chọn và chỉ định hàng
- Một người Campuchia) năm

4. Cơ quan chính quyền các cấp cũng không được bàn tới chính trị, mà chỉ có nhiệm vụ chấp hành và chỉ đạo, giám sát việc chấp hành ở cấp mình và cấp dưới.

Tuy nhiên, những người đứng đầu chính quyền ở từng cấp (cấp "xứ", cấp tỉnh) thì được quyền (và cũng là nghĩa vụ) nhận xét, phát hiện những gì trong đường lối chính trị hoặc trong từng chính sách cụ thể nào đó mà mình thấy là chưa được hợp lý, hoặc chưa phù hợp với thuộc địa nói chung, với địa bàn mình cai trị nói riêng. Do đó, những viên

chức này được quyền đề xuất ý kiến cá nhân và gửi lên cấp có thẩm quyền xem xét. Điều này tạo cho các viên chức đứng đầu cơ quan chấp hành các cấp nâng cao được tính năng động, sáng tạo trong nghiệp vụ cai trị. Chức năng chấp hành và tư vấn của họ được kết hợp một cách hài hòa, trong khuôn khổ kỷ luật cho phép.

5. Việc cai trị được coi là một nghề, nên những người nằm trong guồng máy chính quyền phải được đào tạo về nghiệp vụ cai trị. Ra trường, họ phải trải qua các ngạch bậc từ thấp lên cao. Mỗi khi chuyển ngạch bậc đều phải trải qua khâu thi cử, sát hạch theo chương trình, hoặc xét duyệt theo thành tích, theo thâm niên. Do đó, nghiệp vụ cai trị ngày càng được nâng cao, lương bổng sẽ thay đổi theo trình độ nghiệp vụ. Theo phương thức đào tạo và sử dụng này, đã có trường hợp tiến từ vị trí "tập sự làm quan" lên đến vị trí Toàn quốc Đông Dương: Thí dụ như Le Gallen từ khi tốt nghiệp Trường Thuộc địa (1895) thì sau 26 năm đã giữ chức Quyền Toàn quyền Đông Dương (1921); còn Pierre Pasquier phải trải qua 30 năm (từ 1898 đến 1928) v.v...

6. Về các tổ chức dân cử của người Việt Nam ở thời kỳ cận đại cũng còn nhiều vấn đề phải nghiên cứu thêm. Nguyên vấn đề "tiêu chuẩn" thế nào mới được bầu vào các tổ chức đó (như: Viện dân biểu, Hội đồng hàng tỉnh, Hội đồng Kỳ mục...) cũng đã thấy bộc lộ rõ tính chất giai cấp của Hệ thống chính trị thời cận đại rồi. Cứ cho là các tổ chức dân cử đó có tính chất dân chủ đi - dù là dân chủ tư sản - thì những thành viên trong tổ chức đó cũng đã rất bị hạn chế trong việc đấu tranh cho quyền lợi của giai cấp mình rồi. Nói chi đến việc "đại diện cho dân" để đấu tranh cho lợi ích của dân, của các tầng lớp khác với giai cấp của họ. Nhưng tổ chức này chủ yếu chỉ được bàn đến những vấn đề gì mà chính quyền yêu cầu. Mọi ý kiến của họ đều chỉ có ý nghĩa tham khảo đối với chính quyền ở cấp tương ứng. Những tổ chức dân cử này hoàn toàn mang chức năng tư vấn - mà tính chất tư vấn cũng rất hạn chế. Không thấy có chức năng giám sát của các tổ chức dân cử này đối với chính quyền.

Tóm lại, trên đây chỉ mới là những suy nghĩ bước đầu trong quá trình nghiên cứu đề tài "Hệ thống chính trị" ở Việt Nam trong lịch sử, một đề tài rất lớn và quan trọng, có tính thực tiễn rất cao. Do đó, có gì chưa được rõ, có gì chưa đúng, xin được chỉ bảo; có gì chưa đủ, xin được gợi ý.

Tôi chỉ có một mong muốn là làm sao rút ra từ bài học lịch sử những yếu tố hợp lý để kế thừa, phát triển, và những yếu tố chưa hợp lý để cải tiến, những yếu tố tiêu cực để loại bỏ, nhằm góp phần xây dựng chính quyền nhà nước ta thực sự có hiệu lực.

Tôi hoàn toàn nhất trí là chúng ta phải góp phần xây dựng một nhà nước thực sự là của dân, do dân, vì dân. Song, ở đây tôi xin mạn phép nêu lên một ý kiến nhỏ: Hiện nay, như chúng ta đều đã thấy, có những biểu hiện tiêu cực trong các cấp chính quyền Nhà nước. Do đó cần phải khẳng định lại một cách nghiêm túc rằng:

- Đây là Nhà nước Do Dân.
- Đã Do Dân thì phải Vì Dân
- Đã Vì Dân tất Dân sẽ ủng hộ, và sẽ là Cửa Dân

CHÚ THÍCH

(1) Nhà xuất bản khoa học xã hội, xuất bản năm 1988, (302 trang)