

TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH THUỘC ĐỊA Ở VIỆT NAM DƯỚI THỜI TOÀN QUYỀN PAUL DOUMER (1897-1902)

PHẠM ĐỨC THUẬN
NGUYỄN THỊ THÙY MỸ
Trường Sư phạm, Đại học Cần Thơ

Nhận bài ngày 26/9/2025. Sửa chữa xong 07/10/2025. Duyệt đăng 12/10/2025.

Abstract

In the early 20th century, Vietnam's administrative system underwent significant transformation under the direct control of French colonial authorities, led by Governor-General Paul Doumer. Modeled after the French metropolitan governance system, the colonial regime imposed a centralized, unified, and specialized administrative structure that gradually supplanted the traditional Nguyễn dynasty framework. This transformation was not accidental but part of a deliberate strategy to consolidate political authority, optimize economic exploitation, and integrate Vietnam more firmly into French Indochina. While this system curtailed village autonomy and increased taxation burdens, it simultaneously exposed Vietnamese intellectuals to modern concepts such as the rule of law, citizenship, and democracy. The study contributes to understanding the complex relationship between modernization and colonialism in Vietnam's administrative evolution at the turn of the 20th century.

Keywords: Colonial administration, French colonialism, Indochina, Paul Doumer, reform.

1. Đặt vấn đề

Cuối thế kỷ XIX, sau các hiệp ước 1862, 1874, 1883 và 1884, Việt Nam chính thức mất chủ quyền vào tay thực dân Pháp. Từ đó, một giai đoạn lịch sử mới được mở ra, khi đất nước trở thành bộ phận của Liên bang Đông Dương thuộc Pháp. Trong giai đoạn đầu, sự hiện diện của Pháp chủ yếu dựa vào sức mạnh quân sự và hệ thống hiệp ước bất bình đẳng nhằm ràng buộc triều đình nhà Nguyễn. Tuy nhiên, khi bước sang đầu thế kỷ XX, yêu cầu cấp thiết đối với chính quyền thuộc địa không còn chỉ là duy trì trật tự an ninh, mà quan trọng hơn là xây dựng một bộ máy hành chính ổn định và hiệu quả để phục vụ cho mục tiêu khai thác lâu dài. Trong bối cảnh đó, bộ máy hành chính truyền thống của triều Nguyễn tỏ ra không phù hợp. Mặc dù có một cấu trúc chặt chẽ theo mô hình quan liêu Nho giáo, song cơ chế vận hành lại gắn với làng xã tự trị và hệ thống khoa cử, vốn khó đáp ứng những đòi hỏi mới của nền kinh tế thuộc địa. Như Marr (1971) nhận định, triều Nguyễn “vừa yếu kém trong năng lực kiểm soát xã hội, vừa thiếu khả năng thích ứng với mô hình quản trị hiện đại” [4, tr. 71]. Chính quyền Pháp nhận thấy cần phải áp đặt một hình thức hành chính mới, vừa mang tính hiện đại hóa, vừa bảo đảm quyền lực tuyệt đối của thực dân. Paul Doumer, Toàn quyền Đông Dương (1897–1902), là người đặt nền móng cho quá trình này. Trong tác phẩm L'Indochine française (đã được dịch ra tiếng Việt năm 2016), ông khẳng định rằng Đông Dương cần một bộ máy hành chính “thống nhất, tập trung và tự nuôi sống chính nó” [3, tr. 87]. Từ đó, Doumer tiến hành cải cách tài chính, xây dựng ngân sách Đông Dương, thiết lập hệ thống công sứ ở các tỉnh, thành lập các nha, sở chuyên môn (Thuế vụ, Công chính, Tư pháp, Bưu điện...), và áp đặt luật pháp kiểu Pháp. Những cải cách này nhanh chóng làm thay đổi diện mạo hệ thống cai trị, đưa Việt Nam vào quỹ đạo quản trị thuộc địa theo chuẩn mực châu Âu đương thời.

(*): Lời cảm ơn: Bài viết được thực hiện dưới sự tài trợ của đề tài NCKH cấp Bộ “Tổ chức hành chính ở các tỉnh miền Tây Nam Kỳ thời Pháp thuộc (1874-1945”, Mã số B2024-TCT-19.

Email: pdthuan@gmail.com

Có thể nhận thấy chính sách áp đặt mô hình hành chính Pháp dưới thời Toàn quyền Paul Doumer có ba động cơ rõ rệt. Thứ nhất, về chính trị, nhằm triệt tiêu mọi mầm mống khôi phục chủ quyền của triều Nguyễn và củng cố sự thống trị lâu dài. Thứ hai, về kinh tế, nhằm khai thác tối đa nguồn lợi thuộc địa, thông qua thuế khóa, độc quyền và hạ tầng phục vụ vận chuyển nguyên liệu. Thứ ba, về xã hội – văn hóa, nhằm truyền bá một “trật tự mới” kiểu châu Âu, đồng thời duy trì cơ chế kiểm soát tinh vi bằng việc kết hợp quan lại bản xứ với quan chức Pháp. Từ góc độ khoa học lịch sử, việc nghiên cứu quá trình áp đặt hành chính Pháp ở Việt Nam đầu thế kỷ XX có ý nghĩa quan trọng ở nhiều phương diện, nó giúp làm rõ cơ chế vận hành của nhà nước thuộc địa – một dạng nhà nước lai ghép, vừa sao chép từ chính quốc, vừa điều chỉnh theo bối cảnh bản địa, góp phần lý giải sự hình thành của nền hành chính hiện đại Việt Nam: nhiều cơ quan, thủ tục ngày nay có nguồn gốc từ thời kỳ thuộc địa và cho phép đánh giá một cách phê phán quá trình hiện đại hóa hành chính: hiện đại hóa gắn liền với khai thác, áp bức và bất bình đẳng.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Chính sách áp đặt mô hình hành chính Pháp ở Việt Nam

Sau các hiệp ước năm 1862 (Nhâm Tuất), 1874 (Giáp Tuất), 1883 (Quý Mùi) và 1884 (Patenôtre), Việt Nam chính thức trở thành thuộc địa và xứ bảo hộ của Pháp. Nam Kỳ (Cochinchina) được đặt dưới chế độ thuộc địa trực tiếp, trong khi Trung Kỳ (Annam) và Bắc Kỳ (Tonkin) là xứ bảo hộ. Mỗi khu vực tồn tại một cơ chế quản trị riêng, tạo nên sự chông chéo và thiếu nhất quán.

Ở Nam Kỳ, Pháp thiết lập bộ máy cai trị trực tiếp, xóa bỏ hầu hết cơ cấu quan lại bản xứ. Ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ, quan lại triều Nguyễn vẫn được duy trì trên danh nghĩa, nhưng quyền lực thực tế thuộc về Khâm sứ và các công sứ Pháp. Sự tồn tại song song của hai hệ thống này gây nên tình trạng mâu thuẫn, vừa lãng phí nguồn lực, vừa kém hiệu quả trong việc khai thác và duy trì trật tự.

Bước sang cuối thế kỷ XIX, chi phí duy trì quân sự và bộ máy cai trị ở Đông Dương ngày càng nặng nề. Đông Dương trong những năm 1890 liên tục báo lỗ, phải xin viện trợ từ chính quốc. Chính quyền Paris buộc phải bổ nhiệm một nhà cải cách mạnh mẽ – Paul Doumer – làm Toàn quyền Đông Dương (1897). Doumer đặt mục tiêu: tổ chức lại toàn bộ hệ thống hành chính và tài chính, để Đông Dương có thể “tự nuôi sống mình” và đóng góp cho ngân sách Pháp. Paul Doumer đã đề ra ba nguyên tắc cốt lõi khi tổ chức lại hành chính Đông Dương: tập trung, thống nhất, chuyên môn hóa.

Tập trung: Toàn quyền Đông Dương trở thành trung tâm quyền lực, trực tiếp chỉ đạo Khâm sứ/ Thống sứ và hệ thống công sứ. Bộ máy này vận hành theo mô hình “chỉ huy từ trên xuống”, loại bỏ tính tự trị vốn có của làng xã Việt Nam. Điều này phù hợp với lý thuyết “nhà nước nhìn thấy” [7, tr. 86], khi chính quyền thực dân muốn xã hội trở nên minh bạch và dễ kiểm soát.

Thống nhất: Năm 1898, Doumer lập ngân sách Đông Dương thống nhất, chấm dứt tình trạng phụ thuộc tài chính vào Pháp. Hệ thống luật lệ, tòa án, và cơ quan chuyên môn được áp dụng đồng bộ ở ba kỳ, dù có sự khác biệt hình thức giữa thuộc địa (Nam Kỳ) và bảo hộ (Bắc, Trung Kỳ). Các đơn vị hành chính (tỉnh, phủ, huyện) được điều chỉnh để phù hợp với yêu cầu quản lý và khai thác.

Chuyên môn hóa: Thành lập các nha, sở chuyên trách: Tư pháp, Thuế vụ, Công chính, Bưu điện, Cảnh sát. Hệ thống quan chức được phân định rõ ràng, với công sứ làm trung tâm ở mỗi tỉnh.

2.2. Hệ thống tổ chức hành chính ở Việt Nam đầu thế kỷ XX

Sau khi P Doumer áp đặt mô hình thuộc địa, cấu trúc quan liêu triều Nguyễn dần bị vô hiệu hóa. Ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ, các quan lại vẫn được duy trì hình thức, nhưng quyền lực thực sự nằm trong tay Khâm sứ, Thống sứ và các công sứ Pháp. Ở Nam Kỳ, mô hình hành chính bản xứ bị xóa bỏ hoàn toàn, thay thế bằng cơ cấu thuộc địa trực tiếp. Như Marr (1971) nhận xét, đây là quá trình “*giải thể từng bước chủ quyền hành chính của triều Nguyễn, đồng thời thiết lập cơ chế cai trị ngoại bang theo chuẩn mực phương Tây*” [4, tr. 77].

Cấu trúc quyền lực thuộc địa hình thành theo mô hình:

Toàn quyền Đông Dương (ở Hà Nội) nắm quyền cao nhất, trực tiếp chỉ đạo toàn liên bang.

Khâm sứ Trung Kỳ và Thống sứ Bắc Kỳ thay mặt Toàn quyền tại mỗi kỳ, kiểm soát hoạt động triều đình và quan lại bản xứ.

Nam Kỳ được đặt dưới quyền trực tiếp của chính phủ Pháp tại Paris, thông qua Toàn quyền Đông Dương ở Hà Nội nhưng với cơ chế pháp lý – hành chính mang tính trực thuộc chính quốc cao hơn. Điều này khiến Nam Kỳ được gọi là “xứ thuộc địa hoàn toàn”, nơi Pháp áp dụng nhiều biện pháp hành chính kiểu Pháp hơn bất kỳ vùng nào khác ở Đông Dương. Thống đốc Nam Kỳ (Gouverneur de la Cochinchine): là người đứng đầu, đặt tại Sài Gòn, trực tiếp chịu sự chỉ đạo của Bộ Thuộc địa và Toàn quyền Đông Dương. Dưới Thống đốc có các cơ quan chuyên môn về tài chính, tư pháp, công chính, giáo dục, y tế... Đây là mô hình gần giống với một “tỉnh hải ngoại” của Pháp. Công sứ cấp tỉnh là nhân vật then chốt, có quyền ở địa phương, kiểm soát cả hành chính lẫn tư pháp.

Triều đình Huế chỉ còn vai trò tượng trưng, làm công cụ hợp thức hóa cho sự cai trị của Pháp. Sau các hòa ước 1883 (Harmand) và 1884 (Patenôtre), triều đình nhà Nguyễn chính thức bị đặt dưới sự “bảo hộ” của Pháp. Về thực chất, mọi quyền hành đối nội và đối ngoại đều nằm trong tay Pháp, còn nhà vua và triều đình chỉ giữ lại hình thức của một chính thể quân chủ. Như Paul Doumer từng thẳng thắn nhận xét: *“Vua An Nam chỉ còn là một cái bóng; ngai vàng của ông được giữ lại vì hình thức và để phục vụ cho mục đích của chúng ta”* [3, tr. 65]. Triều đình Huế trở thành công cụ chính trị để Pháp hợp thức hóa sự cai trị. Các chỉ dụ, sắc phong, hay các nghi lễ triều đình đều do Pháp đạo diễn để củng cố quyền lực của chính quyền bảo hộ. Khi cần ban hành chính sách mới, Khâm sứ Trung Kỳ thường buộc triều đình ra chiếu chỉ dưới danh nghĩa nhà vua. Các vua như Đồng Khánh, Khải Định thường được Pháp nâng đỡ, nhằm thể hiện sự “thuận phục” của triều đình với chính quốc. Các sắc chỉ của vua chỉ có hiệu lực khi được Khâm sứ phê chuẩn. Như Marr (1981) nhận định: *“triều đình Huế trở thành một sân khấu chính trị, nơi mà quyền lực thực sự đã bị tước đoạt”* [5, tr. 175].

Một trong những thay đổi căn bản nhất là sự tái cấu trúc các đơn vị hành chính địa phương. Ngày 20 tháng 12 năm 1899, Toàn quyền Đông Dương (Gouverneur-général de l’Indochine française) Paul Doumer, ký ban hành nghị định chuyển từ đơn vị hành chính hạt “tham biện” (arrondissement) sang “tỉnh” (province), trong dân gian theo thói quen vẫn gọi chung là “địa hạt”. Nghị định có 4 điều, trong đó Điều 1 và Điều 2, đáng chú ý:

Điều thứ 1, Kể từ ngày 1 tháng 1 năm 1900, tất cả các khu hành chính ở Nam kỳ và trên toàn cõi Đông Dương, gọi là tỉnh;

Điều 2, Những người đứng đầu các tỉnh Nam kỳ gọi là “quan chủ tỉnh” (administrateur de la province de)...

Việc ban hành nghị định này không chỉ đơn thuần là thay đổi tên gọi cho đơn vị hành chính mà còn là một bước ngoặt quan trọng trong quá trình tổ chức và kiểm soát bộ máy hành chính thuộc địa của Pháp ở Đông Dương. Việc chuyển đổi từ hạt tham “biện” sang “tỉnh” phản ánh xu hướng chuẩn hóa hệ thống cai trị theo mô hình Pháp, đồng thời tăng cường quyền lực cho chính quyền trung ương thông qua các viên chức do Toàn quyền Đông Dương bổ nhiệm.

Đứng đầu một tỉnh, thực dân Pháp cho đặt một quan chủ tỉnh (Direction de la Province hoặc Chef de la Province) hay quan chánh chủ tỉnh hay quan chánh bố, phụ việc có quan phó chủ tỉnh, quan kí lục và quan phó nhì. Nhiệm vụ của các quan này như sau:

Quan chủ tỉnh phụ trách công việc chung trong tỉnh gồm cai trị, thuế vụ, đình binh, để hình (toà án). Quan phó chủ tỉnh có nhiệm vụ thu các đơn từ tại các tổng, làng gửi về toà bố và phân phát cho các viên chức phụ trách xử lí. Quan phó nhì (tổng thư kí) chịu sự sai phái của quan chủ tỉnh và phó chủ tỉnh trong công vụ của tỉnh. Quan kí lục phụ trách về công tác tài chính của tỉnh, có nhiệm vụ giữ sổ công nho (ngân sách), phân phát lương cho viên chức, trả tiền công thầy thợ ở các cơ sở chế tác, phát ngân phiếu thuộc về ngân sách của tỉnh...

Bên dưới toà bố có các sở giúp giải quyết công việc, gồm: Sở Giáo huấn, Sở Dưỡng đường, Sở Tạo tác, Sở Điện tín, Sở Niết ty, Sở Thương chánh, Sở Ngân khố, Sở Khám đặng, Sở Tuần thành. Đứng đầu các sở này là các quan người Pháp phụ trách, giúp việc có thông ngôn và kí lục. Trong đó:

Sở Giáo huấn: đứng đầu là quan đốc học kiêm luôn chức giám đốc trường sơ đẳng và tiểu học trong tỉnh.

Sở Dưỡng đường: đứng đầu là quan thầy thuốc trông coi việc thuốc thang, lương y ở sở này có cả người Pháp và người Việt. Ngoài ra còn có thầy điều dưỡng và cô mục lo chăm sóc bệnh nhân.

Sở Tạo tác: Có quan bác vật (Ingénieur), do người Pháp quản lí và lãnh chức chánh giám đốc, phụ trách các công việc về cầu đường, sông rạch trong tỉnh.

Sở Điện tín: có quan giám thầu phụ trách và lãnh chức giám đốc bác vật hoặc thông chánh sứ. Quan này quản lí về thư từ trong tỉnh.

Sở Niết ty: còn gọi là tòa án, trông coi việc kiện tụng trong tỉnh. Có tòa sơ thẩm gồm các quan biện lí, thẩm phán, lục sự (thư kí), trưởng toà, bên dưới có kí lục và thông ngôn theo giúp việc.

Sở Thương Chánh: có quan giám thầu trông coi việc buôn bán, bắt hàng gian lận.

Sở Ngân khố: có quan giám thầu trông coi về việc thu chi tiền bạc.

Sở Khám đạ: có quan đốc lãnh (Chef de la Section du Cadastre) đứng đầu, dưới có quan chánh đạ điển, chánh kinh lí phụ trách việc đo đạ, vẽ địa đồ, lưu giữ sổ sách điển địa trong hạt.

Sở Tuần thành: đứng đầu sở này là đốc toán, có quan sơn đằm người Pháp trông coi việc an ninh trật tự, bắt trộm cướp...

Ngoài các sở này, tùy vào công việc của từng tỉnh mà có nơi lập thêm các sở như Thú y, Bách phần, Kiểm lâm...

Đứng đầu Quận là quan chủ quận: quận là đơn vị dưới cấp tỉnh, đứng đầu quận là quan chủ quận do người Việt hoặc người Pháp phụ trách tùy theo tính trọng yếu của quận. Giúp việc cho chủ quận có các thơ lại (Sergent) lo về giấy tờ, cai đội (Sergent major) quản lí lính ở dinh quận, bếp việc (Caporal) và lính lệ hay tuần sai (miliciens) để lo việc sai phái trên dinh quận.

Ngày 27/4/1904, Toàn quyền Đông Dương ra nghị định công nhận tư cách pháp nhân của làng xã trong việc quản lí địa phương, bên cạnh đó còn quy định quyền sở hữu tài sản của làng, quyền hạn hương chức, hội đồng làng, quyền lợi của địa phương. Ở cấp làng xã, thực dân Pháp có những thay đổi nhất định cho phù hợp với chính sách cai trị của mình, tuy nhiên phần lớn bộ máy hành chính ở cấp này vẫn được tự trị theo cách điều hành của các hương chức trước đó. Tuy nhiên, giai đoạn sau đó, thực dân Pháp đã tìm cách can thiệp sâu vào làng xã ở miền Tây Nam Kỳ bằng chính sách "cải lương hương chính", trong đó các xã trưởng là đối tượng mà thực dân Pháp lợi dụng để thâm nhập vào bên trong làng xã. Bởi làng xã là chính quyền cấp cơ sở trực tiếp tiếp xúc với dân, chỉ có nắm chắc bộ máy này thì mới có thể thực hiện được các kế hoạch khai thác thuộc địa về kinh tế và củng cố chế độ cai trị thực dân. Theo đó, mỗi làng có một tổ chức gọi là Đại hội đồng kì mục, được dân làng gọi là Hội đồng hương chính hay Ban hội tế, gồm 11 thành viên.

Theo Brocheux & Hémery (2009), đây là mô hình "tỉnh trị" đặc trưng của Đông Dương thuộc Pháp: công sứ là hạt nhân quyền lực, vừa là người đại diện cho Toàn quyền, vừa là người tổ chức trực tiếp hoạt động khai thác ở địa phương [1, tr. 59].

Một điểm nổi bật của hành chính Pháp là sự chuyên môn hóa. Hệ thống nha, sở được thiết lập để quản lí từng lĩnh vực:

Nha Tư pháp: áp đặt luật pháp kiểu Pháp, song song với tòa án bản xứ bị hạn chế.

Nha Thuế vụ: thu thuế thân, thuế điền, thuế môn bài và quản lí độc quyền muối, rượu, thuốc phiện.

Nha Công chính: phụ trách xây dựng cầu đường, đường sắt, cảng biển phục vụ khai thác.

Nha Bưu điện và Viễn thông: tổ chức mạng lưới thông tin liên lạc hiện đại.

Cảnh sát và mật thám: giám sát chính trị, đàn áp phong trào yêu nước.

Các cơ quan này được tổ chức theo chuẩn châu Âu, với hệ thống công chức được đào tạo và lương bổng cố định. Đây là điểm mới so với truyền thống quan lại dựa trên khoa cử và chế độ bổng lộc.

Những biến đổi này đã tạo nên một sự chuyển đổi căn bản trong lịch sử hành chính Việt Nam. Lần đầu tiên, đất nước được đặt dưới một cơ chế quản trị hiện đại theo kiểu châu Âu, với hệ thống ngân sách, tòa án, công sở chuyên ngành. Tuy nhiên, tính hiện đại này gắn liền với tính chất thuộc địa: mọi cải cách chỉ nhằm mục đích củng cố quyền lực thực dân và khai thác tối đa nguồn lợi.

2.3. Một số nhận xét về tổ chức hành chính thuộc địa ở Việt Nam đầu thế kỉ XX

Một trong những hệ quả rõ rệt nhất là sự mất chủ quyền chính trị của Việt Nam. Toàn bộ quyền lực tập trung vào tay Toàn quyền Đông Dương và hệ thống công sứ. Triều đình Huế trở thành công cụ hợp thức hóa, chỉ còn giữ vai trò lễ nghi. Mọi quyết định quan trọng về tài chính, tư pháp, quân sự, ngoại giao đều do thực dân Pháp định đoạt, chi phối.

Việc áp đặt mô hình hành chính Pháp cũng làm biến đổi truyền thống quản trị của Việt Nam. Nền tảng tự trị làng xã, vốn là cốt lõi trong cấu trúc quyền lực truyền thống, bị suy yếu nghiêm trọng. Chính quyền thực dân tìm cách kiểm soát hương lý thông qua chế độ lý trưởng, khiến làng xã từ đơn vị tương đối độc lập trở thành cánh tay nối dài của bộ máy cai trị [6, tr. 122]. Hệ thống hành chính mới gắn chặt với cơ chế thuế khóa và lao dịch. Thuế thân (đánh vào mọi đàn ông trưởng thành), thuế điền thổ (đánh vào ruộng đất), thuế môn bài và các loại thuế gián thu khác khiến nông dân kiệt quệ. Ngoài ra, chính sách độc quyền về muối, rượu và thuốc phiện trở thành nguồn thu lớn cho ngân sách Đông Dương, nhưng đồng thời làm bần cùng hóa dân chúng. Sự chuyên môn hóa của hành chính thuộc địa cũng gắn liền với các công trình hạ tầng: cầu Long Biên, đường sắt Hà Nội – Hải Phòng, cảng Hải Phòng. Tuy nhiên, những công trình này chủ yếu phục vụ vận chuyển hàng hóa khai thác hơn là nhu cầu phát triển nội địa. Như vậy, tính “hiện đại” của bộ máy hành chính gắn chặt với mục tiêu bóc lột kinh tế, chứ không nhằm nâng cao đời sống người dân bản xứ.

Hệ quả xã hội là gia tăng bất bình đẳng. Một tầng lớp nhỏ gồm quan lại cộng tác, địa chủ và công chức bản xứ được hưởng lợi từ bộ máy hành chính, trong khi đại đa số nông dân chịu gánh nặng thuế khóa. Sự phân hóa xã hội ngày càng sâu sắc, làm nảy sinh mâu thuẫn giai cấp và phong trào chống Pháp.

Mặc dù mang tính áp bức, nhưng mô hình hành chính Pháp cũng tạo ra điều kiện để người Việt tiếp xúc với khái niệm quản trị hiện đại. Các trường học thuộc địa, dù phục vụ đào tạo công chức bản xứ, đã giới thiệu những khái niệm mới về nhà nước pháp quyền, quyền công dân, luật pháp hiện đại. Tầng lớp trí thức tân học, thông qua kinh nghiệm tiếp xúc với bộ máy hành chính Pháp, bắt đầu đặt câu hỏi về quyền lực, dân quyền và độc lập. Điều này góp phần hình thành phong trào Duy Tân, Đông Du, Đông Kinh Nghĩa Thục. Marr (1981) cho rằng: “*chính sự du nhập của khái niệm nhà nước hiện đại qua kênh hành chính thuộc địa đã kích thích nhu cầu cải cách và khát vọng dân chủ ở Việt Nam*” [4, tr. 93].

Tuy nhiên, mục đích chính của Pháp không phải là xây dựng một nhà nước hiện đại cho lợi ích dân chúng, mà là để tối đa hóa việc khai thác và duy trì quyền lực. Theo Scott (1998), sự “dễ đọc” (legibility) mà bộ máy hành chính Pháp tạo ra giúp chính quyền có thể kiểm soát dân cư, thu thuế và huy động lao dịch dễ dàng hơn. Như vậy, tính hiện đại của hành chính thuộc địa gắn liền với tính chất công cụ của sự cai trị. Đây là một nghịch lý: những yếu tố tiến bộ lại được triển khai trong bối cảnh áp bức. Theo Cooper thì khi so sánh với Ấn Độ thuộc Anh hay Philippines dưới sự cai trị của Mỹ, có thể thấy một quy luật chung: các cường quốc đều áp đặt mô hình hành chính phương Tây để kiểm soát xã hội và khai thác tài nguyên [2, tr. 121]. Tuy nhiên, điểm đặc thù của Việt Nam là sự tồn tại song song giữa ba chế độ (thuộc địa trực tiếp ở Nam Kỳ, bảo hộ ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ, và hình thức triều đình Huế). Sự phức tạp này tạo nên một cấu trúc hành chính nhiều tầng nấc, khiến xã hội Việt Nam vừa bị chia cắt, vừa bị kiểm soát chặt chẽ [1, tr. 61]. So với thuộc địa Anh ở Ấn Độ, Pháp ít chú trọng đến việc xây dựng một hệ thống giáo dục – hành chính quy mô lớn cho người bản xứ. Mục tiêu chủ yếu là đào tạo một tầng lớp nhỏ công chức bản xứ để phục vụ cho bộ máy cai trị. Điều này hạn chế khả năng lan tỏa của các yếu tố hiện đại trong xã hội Việt Nam, đồng thời giữ cho quyền lực Pháp không bị thách thức.

Một điểm đáng chú ý là chính sự áp đặt hành chính Pháp lại vô tình tạo điều kiện cho sự hình thành các phong trào cải cách và dân quyền ở Việt Nam. Khi tiếp xúc với mô hình quản trị phương Tây, nhiều

trí thức tân học bắt đầu ý thức về khái niệm nhà nước pháp quyền, quyền công dân và dân chủ. Phong trào Đông Kinh Nghĩa Thục (1907) không thể tách rời khỏi trải nghiệm của giới trí thức với bộ máy hành chính Pháp. Những khái niệm như “hiến pháp”, “luật pháp”, “quốc dân” lần đầu tiên xuất hiện trong diễn ngôn chính trị Việt Nam. Như vậy, hành chính thuộc địa không chỉ là công cụ đàn áp, mà còn là môi trường kích thích sự thay đổi tư tưởng.

3. Kết luận

Chính sách áp đặt mô hình hành chính của thực dân Pháp ở Việt Nam đầu thế kỷ XX là một bước ngoặt lớn trong lịch sử tổ chức nhà nước Việt Nam. Trên cơ sở tiếp thu trực tiếp mô hình quản trị của chính quốc, chính quyền thực dân đã xây dựng một bộ máy hành chính tập trung, thống nhất và chuyên môn hóa. Đây là lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, một hệ thống quản trị hiện đại theo kiểu châu Âu được áp đặt từ trung ương đến địa phương, với ngân sách thống nhất, các cơ quan chuyên môn và thủ tục hành chính bằng văn bản. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng những cải cách này không nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân Việt Nam. Bản chất của chúng là công cụ duy trì quyền lực và tối đa hóa khai thác thuộc địa. Bộ máy hành chính kiểu Pháp đã triệt tiêu chủ quyền của triều đình Huế, phá vỡ truyền thống tự trị làng xã, đồng thời đặt toàn bộ xã hội Việt Nam dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Toàn quyền Đông Dương và hệ thống công sứ. Kết quả “là một cơ chế cai trị vừa tinh vi vừa hà khắc, khiến dân chúng phải gánh chịu gánh nặng thuế khóa, lao dịch và bất bình đẳng xã hội” [8, tr 291].

Mặc dù vậy, có thể thấy rằng chính sự du nhập của khái niệm nhà nước pháp quyền, luật pháp thành văn và cơ cấu hành chính chuyên nghiệp đã tạo điều kiện cho trí thức Việt Nam tiếp cận với tư tưởng dân chủ và cải cách. Nhiều phong trào như Duy Tân, Đông Du, Đông Kinh Nghĩa Thục có thể coi là phản ứng trước môi trường hành chính thuộc địa, khi tầng lớp trí thức mới bắt đầu đặt vấn đề về dân quyền, độc lập và hiện đại hóa quốc gia.

Do đó, di sản hành chính của Pháp ở Việt Nam mang tính hai mặt rõ rệt. Một mặt, nó góp phần hiện đại hóa nền hành chính, tạo cơ sở cho sự hình thành các cơ quan và thủ tục quản trị mà đến nay vẫn còn ảnh hưởng. Mặt khác, nó để lại nhiều hệ quả tiêu cực: bệnh quan liêu, cơ chế cai trị từ trên xuống, khoảng cách giữa nhà nước và người dân. Đây là những vấn đề mà nền hành chính hiện đại Việt Nam phải tiếp tục khắc phục.

Tài liệu tham khảo

- [1] Brocheux, P., & Hémery, D. (2009). *Indochina: An Ambiguous Colonization, 1858-1954*. University of California Press.
- [2] Cooper, F. (2005). *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*. University of California Press.
- [3] Doumer, P. (2016). *Xứ Đông Dương*. NXB Thế giới, Hà Nội.
- [4] Marr, D. G. (1971). *Vietnamese Anticolonialism, 1885-1925*. University of California Press.
- [5] Marr, D. G. (1981). *Vietnamese Tradition on Trial, 1920-1945*. University of California Press.
- [6] Phan Huy Lê (chủ biên, 2012). *Lịch sử Việt Nam* (tập 2). NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội.
- [7] Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State*. Yale University Press.
- [8] Wright, A. (1991). *The political economy of French colonial rule in Vietnam, 1897-1914*. *Journal of Asian Studies*, 50(2), 285-313.