

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH
THỜI NHÀ NGUYỄN – BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM
GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

NHÂM THUYẾT LAN*

Ngày nhận bài: 08/08/2025

Ngày phản biện: 18/08/2025

Ngày đăng bài: 25/12/2025

Tóm tắt:

Dưới triều Nguyễn, đặc biệt sau cải cách của vua Minh Mệnh (1931-1932), cấp tỉnh lần đầu xuất hiện. Cả nước được tổ chức thành 30 tỉnh và một phủ với cơ cấu hợp lý và nguyên tắc vận hành chặt chẽ. Trong bối cảnh Việt Nam đã thực hiện sắp xếp lại đơn vị hành chính cấp tỉnh, hướng tới mô hình chính quyền địa phương tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Bài viết phân tích về tổ chức và hoạt động của cấp tỉnh thời nhà Nguyễn, từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ khoá:

Tổ chức và hoạt động, cấp tỉnh, bài học kinh nghiệm, nhà Nguyễn

Abstract:

During the Nguyễn Dynasty, particularly after Emperor Minh Mang's reforms (1931-1932), the provincial level of administration first appeared, organized into 30 provinces and one prefecture (Phủ Thừa Thiên) with a rational structure and strict operational principles. In the context of Vietnam currently reorganizing its provincial administrative units towards a streamlined and effective local government model. This article analyzes the organization and operation of the provincial level during the Nguyễn Dynasty, thereby drawing some lessons learned for Vietnam in the current period.

Keywords:

Organization and operation, provincial level, lessons, Nguyễn Dynasty

1. Đặt vấn đề

Việt Nam đang bước vào giai đoạn quyết liệt thực hiện chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước về sắp xếp lại các đơn vị hành chính các cấp. Chính sách

* ThS., Giảng viên - Khoa Luật, Học viện Hành chính và Quản trị công; Email: lannt@apag.edu.vn

chính quyền địa phương hai cấp là một bước cải cách tổng thể mang tầm chiến lược trong quản trị địa phương tại Việt Nam.

Trên cơ sở các văn bản: Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/2/2025, Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/2/2025 và Kết luận số 130-KL/TW ngày 14/3/2025 của Bộ Chính trị, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025, quá trình sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh đã được tiến hành. Kết quả, cả nước có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh, gồm 28 tỉnh và 06 thành phố. Các tỉnh, thành phố hình thành sau sắp xếp chính thức hoạt động từ ngày 01/7/2025. Đây là một phần quan trọng trong lộ trình cải cách tổng thể bộ máy hành chính nhà nước, nhằm xây dựng một hệ thống tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Mục tiêu cao nhất là tối ưu hóa nguồn lực, giảm thiểu tầng nấc trung gian, nâng cao chất lượng dịch vụ công và tạo động lực mới cho sự phát triển đồng bộ của các địa phương.

Quá trình vận hành chính quyền hai cấp đã và sẽ gặp phải một số thách thức do mô hình này lần đầu tiên được triển khai trong lịch sử tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam. Tuy nhiên, đối với cấp tỉnh, Việt Nam đã tồn tại thời kì chia làm 31 tỉnh/thành thời kì cận đại với diện tích lãnh thổ tương đương hiện nay. Cụ thể, dưới triều Nguyễn, cấp tỉnh lần đầu xuất hiện sau cải cách bộ máy nhà nước của vua Minh Mệnh (1820 - 1821), được xây dựng với cơ cấu chặt chẽ, phân cấp rõ ràng nhằm củng cố quyền lực trung ương và đảm bảo hiệu quả quản lý địa phương. Hệ thống hành chính cấp tỉnh không chỉ đóng vai trò trung gian giữa triều đình và người dân mà còn là nơi thực thi các chính sách trọng yếu về kinh tế, an ninh và văn hóa cũng như đề xuất các chính sách phù hợp cho sự phát triển của địa phương.

Trong bối cảnh cấp tỉnh ở Việt Nam được sắp xếp lại với kì vọng “kiến tạo không gian cho chiến lược phát triển trăm năm”, việc nhìn lại mô hình tổ chức và kinh nghiệm vận hành bộ máy chính quyền cấp tỉnh thời nhà Nguyễn, một bộ máy tồn tại và thực thi sứ mệnh lịch sử trong gần một trăm năm là cần thiết.

2. Tổ chức và hoạt động của cấp tỉnh thời nhà Nguyễn

2.1. Tổ chức chính quyền cấp tỉnh thời kỳ nhà Nguyễn

Sau cuộc cải cách hành chính năm 1931 - 1932, vua Minh Mệnh chia cả nước thành 30 tỉnh, phân loại thành 11 tỉnh lớn, 11 tỉnh vừa, 8 tỉnh nhỏ và phủ Thừa Thiên (kinh đô, tương đương 1 tỉnh). Cơ chế liên tỉnh được thiết lập, đứng đầu mỗi liên tỉnh là 1 Tổng đốc, Thanh Hóa có 1 Tổng đốc riêng. Tổng đốc nắm quyền cai trị liên tỉnh trên mọi lĩnh vực, quản lý đội ngũ quan lại, khảo hạch quan lại... Theo Đại Nam hội điển, trong số 30 tỉnh, 15 tỉnh đặt Tổng đốc hoặc Tuần phủ kiêm quản, 15 tỉnh còn lại chỉ có Lãnh binh hoặc Phó lãnh binh quản hội đồng với Bố chánh, Án sát cùng bàn, có việc tâu về triều thì nhất luật phải liên danh, để “phối hợp mà làm việc, văn võ giúp đỡ lẫn nhau”¹.

Tỉnh lớn sẽ là nơi đặt nhiệm sở của Tổng đốc gọi là Đốc phủ. Tỉnh nhỏ và vừa đứng đầu là Tuần phủ. Tổng đốc thường được chọn từ hàng Thượng thư, Đô thống hàm Chánh nhị phẩm, Tuần phủ thường chọn từ hàng Tham tri, Thị lang hàm chánh tam phẩm. Tổng đốc vừa có tư cách là người đứng đầu tại địa phương, vừa là thành viên của chính quyền trung ương được phái về cai trị tại địa phương.²

Mỗi tỉnh đều có hai ty: Ty Bố chánh phụ trách việc thuế khóa, đinh điền và hộ tịch - đứng đầu là viên Bố chánh sứ và ty Án sát phụ trách hình án - đứng đầu là Án sát sứ. Mỗi ty đều đặt chức Thông phán và Kinh lịch để phụ tá cho hai trưởng quan. Ngoài ra còn có các chức Đề đốc, Phó Đề đốc, Lãnh binh phụ trách việc binh trong tỉnh.

Về nhân sự, mặc dù là cấp chính quyền địa phương lớn nhất nhưng bộ máy chính quyền không quá cồng kềnh. Các trưởng quan bao gồm Tổng đốc/Tuần phủ, Bố chánh, Án sát, Lãnh binh cùng nhân sự giúp việc ở hai ty. Số lượng quan lại được phân bổ theo quy mô từng tỉnh và có sự thay đổi theo từng thời kì. Tỉnh lớn có khoảng 120 quan lại, tỉnh vừa khoảng 80 quan lại, tỉnh nhỏ có từ 40 đến 60 quan lại.³ Khi xét thấy công việc một tỉnh không quá nhiều, tình hình không quá phức tạp, Nhà nước sẽ điều chỉnh lại nhân sự, ví dụ: Tỉnh Phú Yên, bỏ bớt 2 hậu bổ, 2 vị nhập lưu, 2 thông lại, để lại 35 viên; Tỉnh Hà Tĩnh, bỏ bớt bát, cửu phẩm mỗi chức 1 người, 1 tòng cửu phẩm thừa biện, 2 vị nhập lưu, để lại 29

¹ Nội các triều Nguyễn (2005), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 2, Nxb Thuận Hoá, Huế, tr.140

² Thượng thư là chức quan đứng đầu một Bộ; Tham tri là chức quan cao cấp thứ hai trong Bộ, Thị lang là chức quan dưới Tham tri; Đô thống là chức quan quân sự cấp cao. Xem thêm: Phạm Đức Anh (2023), *Mô hình tổ chức nhà nước ở Việt Nam thế kỉ X – XIX*, tr.287, 288.

³ Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb Giáo dục, Hà Nội, tr.228.

viên; Tỉnh Nghệ An, để lại tất cả 131 viên; Tỉnh Thanh Hoá, để lại cả 151 viên; Tỉnh Hưng Yên, để lại 17 viên; Tỉnh Hà Nội để lại tất cả 160 viên; Tỉnh Bắc Ninh bỏ bớt 2 bang biện, 2 cửu phẩm, 2 vị nhập lưu, để lại 165 viên; Tỉnh Sơn Tây, để lại cả 173 viên; Tỉnh Cao Bằng, bỏ bớt 9 vị nhập lưu, còn lại 38 viên. Ước tính số biên chế cấp tỉnh trong cả nước chỉ khoảng hơn 2.000 người.⁴

Điểm nổi bật trong tổ chức cấp tỉnh thời nhà Nguyễn là số lượng quan chức chủ chốt rất tinh gọn - chỉ khoảng 3 đến 4 người ở vị trí cao nhất mỗi tỉnh (gồm Tổng đốc/Tuần phủ, Bố chánh sứ, Án sát sứ). Trong điều kiện chính quyền địa phương quản lý mọi lĩnh vực: lập pháp, hành pháp, tư pháp, hành chính, quân sự... thì để đảm bảo hiệu lực cai trị, quản lý, các vị quan này, đặc biệt là Tổng đốc, có quyền hạn rất lớn, thống lĩnh các quan lại dưới quyền và trực tiếp báo cáo lên triều đình trung ương. Sự tập trung quyền lực cũng song song với sự kiểm soát quyền lực, tạo nên một bộ máy chính quyền gọn nhẹ nhưng hiệu quả.

Tổ chức cấp tỉnh từ sau cải cách của vua Minh Mệnh được đánh giá là “hợp lý về địa lý - nhân văn, về bản sắc văn hoá, về tính cách dân cư”⁵. Đây là tiền đề đảm bảo hiệu quả hoạt động của cấp tỉnh nói riêng, hệ thống chính quyền địa phương nói chung.

2.2. Hoạt động của chính quyền cấp tỉnh thời kì nhà Nguyễn

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của quan lại và các cơ quan cấp tỉnh được quy định rõ ràng, là cơ sở để đánh giá hiệu quả công việc:

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

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

Quan Bố chánh sứ coi việc thuế má tiền của trong toàn hạt, triều đình có ban ơn huệ, hoặc lệnh cấm thì tuyên đạt cho các viên chức biết.

Quan Án sát giữ việc hình phạt trong toàn hạt, phát dương kỉ cương, phong tục, xem xét việc quan lại trị dân và kiêm lý việc bưu chính truyền đi trong hạt”⁶.

⁴ Nguyễn Văn Năm (2018), *Bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802 -1884 - Những giá trị và gợi mở cho hiện nay*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.20

⁵ Nguyễn Minh Tường (1996), *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.142

⁶ Quốc sử quán triều Nguyễn (2009), *Minh Mệnh chính yếu*, Nxb Thuận Hoá, Huế, tr.175

Khi có công việc khẩn cấp xảy ra như thiên tai, giặc cướp... thì Bộ chính, Án sát cùng hội bàn, báo với Tổng đốc, Tuần phủ để nhanh chóng giải quyết. Nếu sự việc cần phải báo lên triều đình, Bộ chính, Án sát cùng kí tên vào bản tâu.

Một số tỉnh có sông lớn hoặc giáp biển có chức Thủy sư lãnh binh coi về thủy binh, điển hình như Quảng Bình, Thanh Hóa, Hà Nội, Hải Dương, Nam Định...

Đối với một số lĩnh vực như y tế, văn hóa, giáo dục, các tỉnh cũng có quan lại phụ trách chung cho toàn tỉnh.

Về giáo dục, quan Đốc học coi việc học trong toàn tỉnh. Tỉnh nào khuyết chức Đốc học thì đặt chức Thự đốc học để phụ trách, đôn đốc việc học trong tỉnh.⁷ 11 tỉnh chưa có chức Đốc học do lượng học sinh ít. Đến năm 1847, vua ra chỉ dụ: “chuẩn cho hai bộ Lại Lễ, hội đồng tra rõ số học trò các hạt ấy, nơi nào hiện nay thêm nhiều lên hơn trước, nên đặt đốc học”.⁸ Quan Đốc học lo việc học chính trong địa hạt của tỉnh, trong đó có việc xây dựng trường, sở ở tỉnh, phủ, huyện, châu, sắp xếp thầy cô giáo và tuyển chọn học sinh vào học các trường. 30 tỉnh đều có Văn miếu để đề cao văn hóa Nho giáo và việc học.

Trong lĩnh vực y tế, các tỉnh đều duy trì ty Lương với chức năng chăm sóc sức khỏe cho quan lại và người dân trong tỉnh. Mỗi ty đều đặt 1 chánh cửu phẩm y sinh và có từ 5 đến 10 y thuộc trực tiếp tham gia chữa bệnh trong phạm vi tỉnh. Theo chỉ dụ của vua Minh Mệnh năm 1837, mỗi tỉnh có 1 y sinh, 10 y thuộc. Duy có 13 tỉnh chỉ còn 5 y thuộc do thiếu nhân viên.⁹

Nhà nước định ra quy tắc làm việc rõ ràng đối với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mỗi thiết chế chính quyền cấp tỉnh.

Trước hết, mỗi cá nhân độc lập thực hiện chức trách của mình: “Tổng đốc, Tuần phủ hay các viên thự lý Tuần phủ án vụ, công việc cũng như nhau. Phàm trong hạt sự việc gì nên tâu báo, đều được làm chuyên tập tâu lên”¹⁰.

Trong trường hợp Tuần phủ và Tổng đốc cần phải bàn bạc kí tên chung “khi có chính sự lớn lao về việc hưng lợi trừ tệ” nhưng ý kiến khác nhau thì vẫn được cho làm tờ tâu riêng. Đối với hai ty Bộ chính và Án sát, “việc quan hệ đến

⁷ Nội các triều Nguyễn, Sđd, tập 2, tr. 141

⁸ Nội các triều Nguyễn, Sđd, tập 2, tr. 151

⁹ Nội các triều Nguyễn, Sđd, tập 2, tr. 173- 177

¹⁰ Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, tập 3, Nxb Giáo dục, Hà Nội, tr.234

lợi hại về đời sống của dân chúng mà ý kiến khác nhau hoặc bị quan trên chèn ép thì cho được đề số niêm phong tâu thẳng”¹¹. Như vậy, tính độc lập, tự chủ trong công việc của mỗi cá nhân trưởng quan được đề cao và có cơ chế đảm bảo. Điều này còn giúp mỗi cá nhân có thẩm quyền kịp thời, chủ động ra các quyết định để giải quyết công việc. Trong bối cảnh mỗi tỉnh chỉ có số lượng quan chức đầu ngành rất ít thì sự độc lập, quyết đoán của mỗi cá nhân là điều kiện tiên quyết đảm bảo các vấn đề dân sinh.

Đối với những công việc cần phối hợp, định lệ làm việc cũng quy định chi tiết, một số minh họa cụ thể:

Hai ty Bô chính, Án sát: phạm những việc nên tâu nên tư, đều phải tường báo với quan trên là Tổng đốc hay Tuần phủ để phân biệt, liệu làm.

Những trọng án các phủ huyện đã kết nghị đệ lên cho ty Án sát phúc thẩm với các án do ty Án sát tra xét khi xong phải chuyển đệ lên Tổng đốc, Tuần phủ xét lại. Án nào nên tâu thì làm giấy tờ tâu lên. Những án xử phát lưu làm lính trở xuống thì Tổng đốc, Tuần phủ phê sức cho ty Án sát chiếu theo thi hành, đến cuối năm, làm thành danh sách. Những án phủ huyện xét xử mà đương sự chưa phục tình thì được chống án lên ty Án sát xin xét; ty Án sát xét xử mà đương sự vẫn chưa phục tình thì do Tổng đốc, Tuần phủ xét lại, rồi trích phái nhân viên ty Bô chính hội xét với viên đầu phủ hay đầu huyện, chớ nên phái uỷ nhân viên ty Án sát xét nữa.¹²

Những sự việc khẩn cấp, quan hệ đến lợi hại của đời sống người dân, quan đầu tỉnh các địa phương phải phối hợp thực hiện. Ví dụ: Đê xã Vân Trai, tỉnh Sơn Tây vỡ. Vua sai ra dụ ngay cho đốc phủ, bố, án, lãnh binh các tỉnh phận có sông, đều phải cắt lượt nhau đến đóng ở bờ sông, phạm những chỗ đê xung yếu, hết sức sang hộ.¹³

Với tính chất cấp chính quyền địa phương lớn nhất, nhiệm vụ, quyền hạn bao phủ mọi lĩnh vực trọng yếu, cấp tỉnh cũng chính là nơi tổng hợp, đánh giá tình hình của cấp cơ sở, từ đó đưa ra những kiến nghị đối với trung ương. Nội dung các tập Thịnh an do quan lại các tỉnh trình lên Hoàng đế vào thời vua Minh Mệnh minh chứng rõ vai trò này. Cụ thể:

¹¹ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđđ*, tập 3,; tr.234, 235

¹² Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđđ*, tập 3, tr. 235

¹³ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 5, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 2007; tr. 116

Trường hợp đề xuất điều chỉnh địa giới hành chính: tỉnh Ninh Bình tâu: “Xã Bồng Hải, huyện Yên Khánh thuộc hạt ấy, số đinh đến hơn 900 người, điền thổ đến hơn 10.000 mẫu. Tụ chung có nhiều ruộng công, những tên cường hào thường thường lấy cầm đợ để kiếm lợi, thường sinh kiện cáo, bỏ thiếu ngạch thuế. Nay xin chiếu theo địa thế, chia làm 9 xã, đặt riêng làm 1 tổng, gọi tên là tổng Bồng Hải. Những ruộng đất công đều chiếu số đinh chia cấp đều nhau, còn ruộng tư cho chủ có ruộng trông coi. Còn như binh đinh cứ theo số dân hiện chia tính suất mà chọn lấy, thừa thì rút về, thiếu thì tuyển thêm, mới có thể dứt được mối tranh tụng mà thanh thỏa được thuế khóa”.¹⁴

Trường hợp đề xuất nhân sự cho cấp phủ - huyện: “Quan tỉnh Thanh Hóa tâu: Tri huyện Sầm Nưa là Bảo Cường chết, đã xin lấy Đào Nam thay. Nay Đào Nam theo giặc Man, xin cho con Bảo Cường là Bảo Cung thay.”¹⁵

Trường hợp đề xuất việc thực hiện chức năng điều phối lao động công ích, tổ chức thi công công trình dân sinh thuộc phạm vi tỉnh phụ trách: “Quan tỉnh Thanh Hóa tâu xin tiếp tục thuê dân nghèo đi lấy đá núi... Vua phê: đó cũng là cái ý nhân việc công để thay cho phát chẩn.”¹⁶

Nhìn chung, cấp tỉnh thời nhà Nguyễn, đặc biệt từ thời vua Minh Mệnh - có sự tinh gọn về cơ cấu tổ chức. Tỉnh thay mặt nhà nước trung ương cai trị, quản lý và giám sát mọi lĩnh vực hoạt động tại địa phương, đồng thời là cấp đầu nối giữa trung ương với địa phương trong ghi nhận, tổng hợp tình hình từ các phủ, huyện, xã và đề xuất chính sách phù hợp. Hiệu lực hoạt động của chính quyền cấp tỉnh thời kỳ này là một trong những nhân tố giúp vương triều Nguyễn thống nhất được nền hành chính quốc gia sau nhiều thế kỷ loạn lạc, triển khai được những chính sách kinh tế - xã hội phù hợp với nhu cầu của nhà nước trung ương cũng như đảm bảo được nhu cầu của cư dân địa phương.

3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong vận hành cấp tỉnh giai đoạn hiện nay

Thời Nguyễn gồm 31 tỉnh và phủ. Hiện nay, sau Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, Việt Nam gồm 34 tỉnh. Nhiều tên gọi của tỉnh xuất hiện từ thời Nguyễn và tồn tại đến hiện nay: Cao Bằng, Hà Tĩnh, Lạng Sơn, Nghệ An, Thanh Hóa, Hà

¹⁴ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđđ*, tập 5, tr. 772

¹⁵ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 4, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 2007, tr. 13

¹⁶ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđđ*, tập 4, tr. 15

Nội,... Như vậy với diện tích tương đương, đầu mỗi cấp tỉnh về cơ bản như nhau – cho thấy sự hợp lý nhất định khi phân định đơn vị hành chính cấp tỉnh. Mặc dù các điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, dân cư, phương tiện quản lý cũng như thể chế chính trị, nguyên tắc tổ chức và hoạt động đã hoàn toàn khác biệt sau hơn 200 năm nhưng những yếu tố tổ chức và vận hành phù hợp vẫn có giá trị kế thừa.

Thứ nhất, về mặt tổ chức, bộ máy chính quyền cấp tỉnh thời Nguyễn nổi bật bởi sự tinh gọn: tối đa 120 quan lại/tỉnh. Tổng số biên chế cấp tỉnh của cả nước khoảng 2000 người (dân số khoảng từ 5 đến 7 triệu). So sánh với hiện nay, sau khi sắp xếp lại bộ máy nhà nước, số cán bộ, công chức, viên chức cấp tỉnh còn khoảng hơn 91 nghìn người (dân số gần 100 triệu).¹⁷ Con số này khá đồ sộ. Trong bối cảnh sắp xếp lại toàn bộ hệ thống cơ quan chính quyền địa phương, việc tinh giản biên chế cần được tiến hành theo lộ trình và có rà soát cụ thể. Giai đoạn hiện nay, bộ máy chính quyền địa phương buộc phải chấp nhận sự dôi dư để đảm bảo sự ổn định trong công việc và quyền lợi cho người lao động. Tuy nhiên, việc thu gọn dần số lượng cán bộ, công chức chắc chắn phải được tiến hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quy mô dân số từng tỉnh. Cụ thể, dựa vào số lượng và tính chất công việc các cơ quan chuyên môn mỗi tỉnh, cần linh hoạt và mạnh dạn cắt giảm số lượng nhân sự. Đây là hoạt động được nhà Nguyễn thường xuyên rà soát và tiến hành.¹⁸

Thứ hai, một trong những thách thức cơ bản đối với một đơn vị hành chính địa phương đầu cấp với quy mô diện tích và dân số lớn là khả năng vận hành của người đứng đầu.

Theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, nhóm tỉnh nhỏ nhất có diện tích từ hơn 2 nghìn đến hơn 3 nghìn km². Nhóm tỉnh có diện tích lớn nhất từ khoảng 14 đến 18 nghìn km². Dân số các tỉnh đa phần từ khoảng 2 đến 4 triệu người, cá biệt Hà Nội hơn 8 triệu dân và thành phố Hồ Chí Minh hơn 14 triệu dân. Quản lý

¹⁷ Thông tấn xã Việt Nam, mục Thời sự: Dự kiến sau sắp xếp, cả nước còn hơn 290.000 biên chế cán bộ, công chức, viên chức cấp tỉnh, cấp xã, truy cập tại <https://tuoitre.vn/du-kien-sau-sap-xep-ca-nuoc-con-hon-290-000-bien-che-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-cap-tinh-cap-xa-20250510101418821.htm>, ngày truy cập: 10/05/2025

¹⁸ Năm 1832, bỏ bớt nha môn ty Thương bạc (cơ quan quản lý thuyền buôn), bớt chức thụ lý án vụ Tuần phủ Tuyên Quang; Năm 1837, bỏ bớt nhân sự ty Chiêm hậu, ty Lương y của 13 tỉnh; Năm 1847 (Thiệu Trị thứ 7), bỏ bớt chức Tuần phủ Nam Nghĩa...Xem Nội các triều Nguyễn, Sđd, tập 2, các trang 34, 38 179, 180.

một khu vực rộng lớn với số dân đông như vậy không phải không có những bất lợi, khó khăn. Vì vậy, tham khảo cách thức vận hành cấp tỉnh thời nhà Nguyễn có thể sẽ là gợi mở cho Việt Nam giai đoạn hiện nay.

Điểm đặc sắc là nhà Nguyễn thiết lập cơ chế quản lý liên tỉnh. Một Tổng đốc/tuần phủ đứng đầu điều hành 2 hoặc 3 tỉnh nên Tổng đốc sẽ trực tiếp quản lý, điều hành một tỉnh. Tỉnh còn lại do Tuần phủ thực hiện, báo cáo công việc cho Tổng đốc. Một vị Tổng đốc phụ trách liên tỉnh thời nhà Nguyễn có trách nhiệm rất nặng nề với phạm vi công việc rộng và phức tạp, từ tài chính, thuế khóa đến an ninh quân sự, đối phó thiên tai dịch bệnh, từ khai khẩn đất hoang, bảo vệ đê điều, công trình thủy lợi đến phát triển nông nghiệp, đảm bảo dân sinh... Họ còn phải đề xuất các biện pháp phù hợp để giải quyết các vấn đề nảy sinh tại địa phương. Sự tập trung quyền lực và tầm nhìn tổng thể từ mô hình Tổng đốc cai trị/quản lý liên tỉnh thời Nguyễn nên được tham khảo ở khía cạnh tăng cường khả năng điều phối liên ngành, liên vùng trong khuôn khổ pháp luật hiện hành, kết hợp với việc đẩy mạnh phân cấp và ứng dụng công nghệ thông tin để đảm bảo bộ máy hoạt động hiệu quả, tinh gọn và phục vụ người dân tốt nhất trên địa bàn một tỉnh lớn sau sáp nhập. Song song với sự tinh gọn về số lượng nhân sự thì hiệu quả làm việc của mỗi cá nhân, đặc biệt những vị trí chủ chốt trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải thật sự “mạnh”. Cần phân công rõ ràng trách nhiệm của từng cá nhân chủ trì, chịu trách nhiệm chính, đồng thời trao đủ thẩm quyền để họ có thể đưa ra quyết định kịp thời, dứt khoát, đảm bảo tiến độ và hiệu quả công việc.

Như vậy, yêu cầu đối với nhân sự cấp tỉnh, đặc biệt với người đứng đầu, phải đủ tiêu chuẩn về năng lực, đạo đức, tâm huyết cũng như dám ra quyết định, dám chịu trách nhiệm. Điều này phải được đảm bảo bằng quy định của pháp luật.

Thứ ba, thách thức không nhỏ khi vận hành bộ máy chính quyền ở một khu vực địa lý rộng và phức tạp là vấn đề lạm quyền, lộng quyền. Nói cách khác, kiểm soát quyền lực nhà nước là điều kiện tiên quyết cho hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền cấp tỉnh.

Địa giới một tỉnh rộng có thể dẫn đến nguy cơ lạm quyền ở người/nhóm người đứng đầu. Khi phạm vi ảnh hưởng của các quyết định trở nên rộng lớn hơn, do đó, nếu có sự lạm dụng, hậu quả sẽ nghiêm trọng hơn. Các cơ quan kiểm tra, thanh tra cấp trên gặp khó khăn hơn trong việc giám sát, kiểm tra toàn diện

hoạt động của một tỉnh quá rộng lớn, cả về không gian và khối lượng công việc. Việc che giấu các hành vi tiêu cực, tham nhũng cũng có thể trở nên dễ dàng hơn nếu các cơ chế kiểm soát nội bộ không đủ mạnh. Cán bộ, công chức cấp xã ở các địa phương xa trung tâm cũng có thể cảm thấy ít bị giám sát hơn, dẫn đến nguy cơ tự ý làm sai quy định.

Triều đình nhà Nguyễn, đặc biệt dưới thời vua Minh Mệnh đã thể hiện sự kiểm soát cao độ đối với bộ máy hành chính cấp tỉnh. Vua Minh Mệnh trực tiếp bổ nhiệm các quan đầu tỉnh và thường xuyên có các dụ chỉ răn đe, thúc giục các quan địa phương phải làm việc tận tâm, liêm chính.

Triều đình đã thiết lập các cơ chế để kiểm tra, giám sát hoạt động của quan lại cấp tỉnh, bao gồm việc cử phái viên đi tra xét, cho phép dân chúng tố cáo các hành vi sai trái và yêu cầu các Tổng đốc, Tuần phủ, Bố chính, Án sát báo cáo định kỳ về tình hình địa phương thông qua chế độ Thỉnh an.¹⁹ Từ đó, quan lại cấp tỉnh tham nhũng, có hành vi sai trái bị trừng phạt nhanh chóng và nghiêm khắc. Ví dụ: Tuần phủ An Giang bị cách chức vì "không lấy bờ cõi làm lo nghĩ", dẫn đến việc "người Thổ nổi lên như ong quấy rối"²⁰. Tuần phủ Nam Định bị giáng chức vì "thông với giặc mưu nổi loạn"²¹. Tổng đốc Thanh Hoa bị giáng chức vì quên mất việc báo cáo tình hình dịch bệnh ở địa phương đã thuyên giảm²². Những ví dụ này cho thấy triều Nguyễn rất chú trọng đến việc kiểm soát quyền lực và chống tham nhũng ở cấp tỉnh, coi đó là yếu tố then chốt để duy trì sự ổn định và công bằng trong xã hội. Mặc dù các tệ nạn này vẫn tồn tại dai dẳng, nhưng các biện pháp trừng phạt nghiêm khắc và cơ chế giám sát (như cho phép dân tố cáo hay cử quan lại đi kiểm tra bí mật) đã được áp dụng nhằm răn đe và duy trì kỷ cương. Theo Đại Nam thực lục, chỉ trong vòng khoảng 20 năm (1830 – 1850), ít nhất 30 trường hợp quan lại cấp tỉnh bị xử lý - cho thấy thái độ kiên quyết và nghiêm khắc của triều đình Huế dưới thời vua Minh Mệnh đối với các hành vi sai trái của quan chức cấp tỉnh.²³

Từ khía cạnh kiểm soát quyền lực đối với cấp tỉnh thời nhà Nguyễn, có thể thấy được một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam hiện nay.

¹⁹ Nội các triều Nguyễn, *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 1, Nxb Thuận Hóa, Huế, 1993, tr. 209.

²⁰ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđd*, tập 5, tr.298

²¹ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđd*, tập 5, tr.313

²² Quốc sử quán triều Nguyễn, *Sđd*, tập 5, tr.734

²³ Thống kê tại Đại Nam thực lục, tập 5, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 2007.

Một là, đề cao vai trò giám sát, phản biện xã hội: Khuyến khích người dân, doanh nghiệp, các chuyên gia, nhà khoa học tham gia góp ý, phản biện vào các chủ trương, chính sách của tỉnh, phát hiện những sai sót, vi phạm trong thực thi công vụ.

Hai là, tuân thủ triệt để tinh thần thượng tôn pháp luật trong xử lý vi phạm, sai sót của nhân viên nhà nước trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh, đặc biệt với các vị trí cán bộ chủ chốt. Cần chú ý rằng trách nhiệm của cán bộ, công chức cấp tỉnh phải kịp thời ra quyết định, chủ động giải quyết các vấn đề phát sinh trên cơ sở phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định. Tâm lý “không làm không sai” không được phép tồn tại ở cán bộ, công chức nói chung, cán bộ công chức cấp tỉnh nói riêng. Khía cạnh này được nhà Nguyễn xử lý rất nghiêm khắc và triệt để như những ví dụ minh họa đã nêu ở trên.

4. Kết luận

Mở rộng cấp tỉnh, thu gọn đầu mối từ hơn 60 tỉnh, thành về hơn 30 tỉnh, thành không hẳn là yếu tố mới mẻ trong lịch sử tổ chức chính quyền của Việt Nam. Mô hình cấp tỉnh dưới triều Nguyễn, đặc biệt sau cuộc cải cách của vua Minh Mệnh, đã thể hiện nhiều khía cạnh quản lý mà chính quyền cấp tỉnh hiện nay có thể học hỏi, mặc dù bối cảnh chính trị và xã hội đã thay đổi đáng kể.

Sự tinh gọn về nhân sự, phân định chức năng, nhiệm vụ hợp lý, rõ ràng, cơ chế chịu trách nhiệm minh bạch, hiệu quả, giám sát và kiểm soát quyền lực chặt chẽ - những yếu tố này cần được tham khảo kế thừa giai đoạn hiện nay.

Việc hoàn thiện cấp tỉnh không chỉ là sắp xếp lại bộ máy hành chính mà còn là quá trình tái cấu trúc tư duy quản lý và phát triển. Sự kết hợp hài hòa giữa yếu tố truyền thống và hiện đại sẽ giúp các tỉnh phát huy được thế mạnh nội tại, giữ vững bản sắc, đồng thời tiếp thu được những tiến bộ của thời đại, tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển bền vững và toàn diện. Đây là chìa khóa để xây dựng một chính quyền địa phương thực sự "của dân, do dân, vì dân", tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả và đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển trong giai đoạn mới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn Năm (2018), *Bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802 -1884 - Những giá trị và gợi mở cho hiện nay*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường, Trường Đại học Luật Hà Nội.

2. Nội các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 1, Nxb Thuận Hoá, Huế.
3. Nội các triều Nguyễn (2005), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, tập 2, Nxb Thuận Hoá, Huế.
4. Nguyễn Minh Tường (1996), *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996
5. Quốc sử quán triều Nguyễn (2009), *Minh Mệnh chính yếu*, Nxb Thuận Hoá, Huế.
6. Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
7. Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, tập 3, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
8. Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, tập 4, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
9. Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, tập 5, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
10. Thông tấn xã Việt Nam, mục Thời sự: Dự kiến sau sắp xếp, cả nước còn hơn 290.000 biên chế cán bộ, công chức, viên chức cấp tỉnh, cấp xã, truy cập tại <https://tuoitre.vn/du-kien-sau-sap-xep-ca-nuoc-con-hon-290-000-bien-che-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-cap-tinh-cap-xa-20250510101418821.htm>, truy cập ngày 10/05/2025.