

Quản trị địa phương nhìn từ cơ chế phân quyền dưới triều Nguyễn, giai đoạn 1802 - 1832: Lịch sử và kinh nghiệm

Bùi Gia Khánh*

Nhận ngày 11 tháng 4 năm 2024. Chấp nhận đăng ngày 19 tháng 7 năm 2024.

Tóm tắt: Quản trị địa phương (Local Governance) là cách tiếp cận theo hướng gắn với quá trình phân quyền tại nhiều nước trên thế giới bắt đầu từ giữa thế kỷ XX cho đến nay. Trong lịch sử Việt Nam ở một số giai đoạn cụ thể, cơ chế phân quyền đã được áp dụng trên thực tế, cho dù tên gọi có thể khác nhau. Ngay từ đầu thế kỷ XIX, mặc dù định hướng của mô hình nhà nước triều Nguyễn là trung ương tập quyền, nhưng do tác động bởi bối cảnh lịch sử, cơ chế phân quyền đặc biệt đã được áp dụng như là giải pháp tình thế cho thời kỳ quá độ để tiến đến tập quyền hoàn toàn. Bài viết tập trung làm rõ một số nội dung cơ bản của cơ chế phân quyền trong ba mươi năm đầu triều Nguyễn với sự ra đời, tồn tại của Bắc thành và Gia Định thành. Đây chính là biểu hiện rõ nét cho cơ chế phân quyền đầu thế kỷ XIX nhưng không đi lệch khỏi quỹ đạo của mô hình nhà nước tập quyền mà triều Nguyễn hướng đến.

Từ khóa: Triều Nguyễn, quản trị địa phương, phân quyền, thế kỷ XIX.

Phân loại ngành: Sử học

Abstract: Local Governance is an approach associated with the process of decentralization in many countries around the world starting from the middle of the twentieth century until now. In Vietnam's history at certain stages, the decentralization mechanism has been applied in practice, although the names may differ. Right from the beginning of the nineteenth century, although the orientation of the Nguyễn Dynasty state model was centralization, due to the impact of the historical context, the special decentralization mechanism was applied as a situational solution for the transition period to reach full centralization. The following article will focus on clarifying some contents of the governance mechanism in the first thirty years of the Nguyễn Dynasty with the existence of Bắc Thành and Gia Định Thành. This is a clear manifestation of the decentralization mechanism in the early nineteenth century but does not deviate from the trajectory of the centralized state model that the Nguyễn Dynasty aims for.

Keywords: Nguyễn Dynasty, local governance, decentralization, 19th century.

Subject classification: History

1. Mở đầu

Bối cảnh hội nhập quốc tế và sự tác động sâu sắc của cuộc cách mạng 4.0 đặc biệt là ứng dụng khoa học công nghệ (như AI) vào các lĩnh vực đời sống xã hội đã tạo ra nhiều cơ hội cũng như thách thức để Việt Nam hướng đến hoàn thiện một nền quản trị tốt. Trong đó, quản trị địa phương tốt là một thành tố quan trọng để cho Việt Nam vừa có thể bắt kịp với xu hướng của thời đại, duy trì phát triển bền vững quốc gia, vừa đạt được mục tiêu phát triển địa phương.

* Trường Đại học Sài Gòn.
Email: buigiakhanh.qb@gmail.com

Quản trị địa phương được hiểu là một trong 3 cấp độ của quản trị, bao gồm quản trị toàn cầu, quản trị quốc gia, quản trị địa phương. Hiểu theo nghĩa rộng, quản trị địa phương bao gồm những thiết chế chính quyền và cả những thiết chế (gồm thể chế và tổ chức của các cơ quan địa phương) phi chính thức ở địa phương như: các quy phạm xã hội, các mạng lưới xã hội, các tổ chức cộng đồng... và mối quan hệ giữa công dân - nhà nước; cơ chế ra quyết định, cung cấp dịch vụ ở địa phương. Theo nghĩa hẹp, quản trị địa phương được hiểu là sự tham gia của các tầng lớp xã hội vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách công nhằm hướng tới sự đồng thuận, trách nhiệm giải trình của chính quyền, đảm bảo minh bạch, hiệu quả, hiệu năng, công bằng với tất cả các đối tượng trong việc tuân thủ pháp luật (Nguyễn Thị Phụng, 2018: 43). Về bản chất, quản trị địa phương chính là tập trung vào tính tự quản của chính quyền địa phương với sự tham gia của nhiều chủ thể khác vào các công việc của cộng đồng. Vì vậy, nó có điểm tương đồng với quản lý nhà nước ở địa phương về mặt chức năng, nhưng có những khác biệt trong cách thức tiến hành hoạt động quản lý (Nguyễn Thị Phụng, 2018: 43-44).

Hiện nay, Việt Nam đang hướng tới xây dựng một nền quản trị địa phương trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Bên cạnh việc nghiên cứu, tiếp cận, đánh giá quản trị địa phương theo các tiêu chí của thế giới, còn phải tính đến đặc điểm riêng của lịch sử, văn hóa địa phương, trình độ phát triển kinh tế, vị trí địa lý... Trong đó, truyền thống, kinh nghiệm và những quán tính của lịch sử luôn có những ảnh hưởng, tác động không nhỏ đối với việc hoạch định chính sách trong giai đoạn hiện nay.

Năm 1802, triều Nguyễn được thành lập và tiến hành tái thiết mô hình nhà nước quân chủ tập quyền. Tuy vậy, do nhiều khó khăn khách quan và chủ quan, trong khoảng 30 năm đầu, mô hình phân quyền đã được áp dụng như là bước quá độ để đi đến tập quyền tuyệt đối. Nghiên cứu về tổ chức bộ máy nhà nước của triều Nguyễn thời kỳ này, đã có nhiều tác giả đề cập ở những góc độ khác nhau, có thể kể đến một số công trình sau: *Tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn (1802 - 1884)* (Đỗ Bang, 1997), *Khảo cứu kinh tế và tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn: Những vấn đề đặt ra hiện nay* (Đỗ Bang, 1998), *Một số vấn đề về quan chế triều Nguyễn* (Phan Đại Doãn, Nguyễn Minh Tường, 1997), *Quá trình phát triển của bộ máy nhà nước triều Nguyễn từ “trung ương tản quyền” đến “trung ương tập quyền” (1802-1840)* (Huỳnh Văn Nhật Tiến, 2016)... Những công trình này đã đi sâu nghiên cứu về cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn từ trung ương đến địa phương tương đối toàn diện. Dù vậy, việc nghiên cứu cơ chế phân quyền đầu triều Nguyễn cũng như liên hệ đến mô hình quản trị địa phương từ đó rút ra một số kinh nghiệm lịch sử thì vẫn là hướng tiếp cận khá mới mà những công trình đi trước chưa có điều kiện thực hiện. Trên cơ sở những gợi mở của các công trình nghiên cứu đi trước, bài viết này hướng đến việc làm rõ cơ chế phân quyền đối với địa phương vào đầu thế kỷ XIX, một mô hình đặc biệt gắn với bối cảnh chưa có tiền lệ lúc bấy giờ. Kết quả nghiên cứu và những nhận xét rút ra có thể xem như là một tư liệu tham khảo từ quá khứ đối với việc quá trình hoạch định chính sách và hướng đến xây dựng nền quản trị địa phương tốt ở Việt Nam hiện nay.

2. Bối cảnh chính trị và sự hình thành cơ chế phân quyền đối với địa phương đầu triều Nguyễn

Năm 1802, khi triều Nguyễn thành lập, thuận lợi quan trọng nhất mà vua Gia Long có được là đã xóa bỏ hoàn toàn các rào cản chính trị - quân sự tồn tại hàng thế kỷ, đưa đất nước đi vào quỹ đạo điều hành của một chính quyền trung ương. Vào đầu thế kỷ XIX, cương vực lãnh thổ của Việt Nam rộng lớn nhất so với các thời kỳ trước đó. Đây là điều kiện thuận lợi đối với vua Gia Long khi có thể tạo ra được một sức mạnh tổng hợp lớn hơn trước dựa trên

nền tảng đất nước thống nhất. Mặt khác vua Gia Long có trong tay một lực lượng quân đội đông đảo, thiện chiến là công cụ quan trọng để trấn áp mọi sự chống đối lúc bấy giờ.

Tuy nhiên, di sản để lại của cuộc nội chiến kéo dài lại đặt ra những thách thức không nhỏ đối với vua Gia Long. Công cuộc mở mang lãnh thổ về phía Nam của chúa Nguyễn ở Đàng Trong đã tạo ra sự khác biệt về mô hình quản lý địa phương so với vùng đất Đàng Ngoài do vua Lê chúa Trịnh nắm giữ. Những khác biệt này ngày càng lớn sau hàng trăm năm chia cắt Đàng Ngoài – Đàng Trong và tiếp tục hằn sâu do cuộc nội chiến cuối thế kỷ XVIII mang lại. Quán tính của sự khác biệt này tiếp tục ảnh hưởng sâu sắc lên mô hình tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn nói chung và cách thức quản lý địa phương đầu triều Nguyễn. Theo đó, vua Gia Long buộc phải duy trì các đơn vị hành chính trực thuộc trung ương là Trấn và Dinh trong những năm đầu thế kỷ XIX.

Trấn là đơn vị hành chính trực thuộc trung ương đã ổn định từ thời Lê - Trịnh, đến đây vẫn tiếp tục tồn tại ở vùng đất Đàng Ngoài cũ. Đứng đầu Trấn là chức Trấn thủ, giúp việc có chức Hiệp trấn và Tham hiệp trấn. Vùng đất phía Bắc có 11 Trấn đều thống thuộc vào đơn vị hành chính trung gian đặc biệt là Bắc thành (sẽ trình bày rõ ở phần sau của bài viết), gồm 5 nội Trấn là Hải Dương, Kinh Bắc, Sơn Nam Thượng, Sơn Nam Hạ, Sơn Tây và 6 ngoại Trấn là Cao Bằng, Hưng Hóa, Lạng Sơn, Quảng Yên, Thái Nguyên, Tuyên Quang (Đỗ Bang, 1998: 145).

Dinh là các đơn vị hành chính ở khu vực Đàng Trong cũ vừa mang tính chất hành chính vừa mang tính chất quân sự. Đầu triều Nguyễn, vùng đất cực Nam có 5 Dinh là Trấn Biên (năm 1808 đổi thành trấn Biên Hòa), Phiên Trấn (năm 1808 đổi thành trấn Phiên An), Vĩnh Trấn (đổi thành trấn Vĩnh Thanh), Trấn Định (năm 1808 đổi thành trấn Định Tường) và trấn Hà Tiên (đặt từ năm 1810). Tất cả 5 Dinh/Trấn này đều thống thuộc vào Gia Định thành khi cấp hành chính đặc biệt này được thành lập vào 1808. Đứng đầu Dinh là chức vụ Lưu Thủ, giúp việc có các chức Cai Bạ và Ký Lục (Đỗ Bang, 1998: 145-146).

Trong khi đó ở khu vực miền Trung do triều đình Huế trực tiếp quản lý vừa tồn tại cấp Dinh vừa duy trì cấp Trấn. Từ Thanh Hoa cho đến Bình Thuận có 11 Trấn/Dinh và 01 phủ Thừa Thiên, cụ thể như sau: trấn Nghệ An, trấn Thanh Hoa, dinh Quảng Bình (năm 1827 đổi thành trấn Quảng Bình), dinh Quảng Trị (năm 1827 đổi thành trấn Quảng Trị), dinh Quảng Đức (năm 1821 đổi thành phủ Thừa Thiên), dinh Quảng Nam (năm 1827 đổi thành trấn Quảng Nam), dinh Quảng Ngãi (năm 1808 đổi thành trấn Quảng Ngãi), dinh Bình Định (năm 1808 đổi thành trấn Bình Định), dinh Phú Yên (năm 1808 đổi thành trấn Phú Yên), dinh Bình Khang (năm 1808 đổi thành trấn Bình Hòa), dinh Bình Thuận (năm 1808 đổi thành trấn Bình Thuận) (Đỗ Bang, 1998: 145; Đỗ Bang, 1997: 126-127).

Sự bất nhất trong cách tổ chức các đơn vị hành chính địa phương nói trên xuất phát từ tình trạng chia cắt lâu dài về mặt chính trị và hành chính trong suốt các thế kỷ XVII, XVIII và không dễ dàng thiết lập một mô hình thống nhất vào đầu thế kỷ XIX. Chính quyền trung ương triều Nguyễn thời vua Gia Long và sau đó là Minh Mạng đã phải mất rất nhiều thời gian để có thể xóa bỏ sự khác biệt này.

Ở một phương diện khác, quá trình áp đặt quyền lực của chính quyền trung ương đối với các địa phương đầu thế kỷ XIX phải đối diện với nguy cơ trỗi dậy của các thế lực chống đối xa trung tâm hay phản ứng âm thầm của một bộ phận mang tư tưởng “hoài Lê” vẫn tiềm tàng trong xã hội, nhất là ở vùng đất Bắc Hà cũ. Biểu hiện rõ nét cho nguy cơ nổi dậy chống đối chính quyền dưới triều Nguyễn đó là hàng trăm cuộc khởi nghĩa lớn nhỏ đã diễn ra khiến cho triều đình Huế phải rất vất vả để đánh dẹp, ổn định tình hình. Theo thống kê của Chu Thiên, trong thời Gia Long có trên 70 cuộc nổi dậy, thời Minh Mạng có hơn 230 cuộc nổi dậy chống triều đình (Chu Thiên, 1960: 12). Từ số liệu thống kê về tình trạng bất ổn, các cuộc nổi dậy diễn ra ngày càng nhiều vào nửa đầu thế kỷ XIX, Chu Thiên cho rằng:

“Như vậy, khắp trong nước, không lúc nào yên ổn. Tất cả các dân tộc đều nổi lên hoặc liên kết, hoặc riêng lẻ ở khắp các tỉnh miền xuôi và miền ngược, dưới danh nghĩa phù Lê, phù Trịnh hay chống quan lại áp bức... Có những cuộc đến hai ba năm mới dẹp yên được, nên đã làm cho triều đình phải hao binh tổn tướng rất nhiều, phải chi phí rất nhiều tiền của, khí giới, phải huy động rất nhiều dân phu và quân lính đi vận tải lương thực, phục vụ chiến trường” (Chu Thiên, 1960: 11-12).

Khu vực miền núi phía Bắc vốn đã luôn đặt dưới sự quản lý của các thế lực địa phương, cho đến đầu thế kỷ XIX triều đình Huế vẫn chưa thể kiểm soát hoàn toàn. Ngay từ thời Lê - Trịnh, “biên giới phía Bắc và phía Tây bị buông lỏng, nhiều thổ dân từ Quảng Tây, Vân Nam xâm lấn, đồng thời một số tù trưởng miền núi cũng lợi dụng triều đình không ổn định, yếu kém thực hiện ý đồ cục bộ, địa phương làm suy yếu nền thống nhất quốc gia” (Phan Đại Doãn, Nguyễn Minh Tường và cộng sự, 1997: 11). Tính tự trị ở khu vực miền núi phía Bắc không chỉ tồn tại dưới thời Gia Long mà kéo dài cho đến thời Minh Mạng. Mặc dù vua Minh Mạng đã có một số biện pháp cứng rắn để xóa bỏ quyền lực địa phương ở miền núi như chế độ “lưu quan” nhưng mức độ thành công cũng không cao. Ngoài ra, quá trình thực hiện chế độ “duyet tuyển”¹ từ thời Gia Long và Minh Mạng cũng phản ánh khá rõ nét khả năng áp đặt quyền lực trung ương đối với địa phương, nhất là đối với khu vực miền núi phía Bắc. Thời Gia Long, các cuộc duyệt tuyển chỉ mới triển khai thành công từ Quảng Bình trở vào Nam, trong khi đó toàn bộ vùng Thanh Nghệ trở ra Bắc chưa thể thực hiện được do sổ đinh chưa làm xong (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 176). Đến năm 1822, vua Minh Mạng mới lần đầu tiên tổ chức thành công cuộc duyệt tuyển quy mô lớn ở Bắc Thành sau 20 năm triều Nguyễn được thành lập. Đây là một thành công quan trọng trong nỗ lực kiểm soát tình hình địa phương ở vùng đất Bắc Hà cũ của vua Minh Mạng. Dù vậy cho đến cuối thời Minh Mạng, các tỉnh được xem là biên viễn ở miền núi phía Bắc vẫn không thể tổ chức được công tác duyệt tuyển. Năm 1840, triều đình yêu cầu các tỉnh Lạng Sơn, Cao Bằng, Hưng Hoá, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Quảng Yên chuẩn bị cho duyệt tuyển vào năm sau (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007b: 740). Tuy nhiên, khi triều đình yêu cầu làm lại sổ đinh, sổ điền để duyệt tuyển thì địa phương cũng phản hồi những khó khăn và xin đình hoãn. Cuối năm 1840, Lưu Quĩ và Đặng Quốc Lang dâng sớ cho rằng: “Địa thế những hạt ấy rộng xa, núi khe hiểm trở, dân ở hạt đến tỉnh, đường đi hoặc có chỗ 8, 9 ngày, hoặc có chỗ hơn 20 ngày, chi phí về việc đi lại, sợ không tiện cho dân. Thiết tưởng sổ sách đã thành, chỗ nào dân trù, chỗ nào dân điều háo đều đã phân biệt, tuyển quan chỉ căn cứ ở trên giấy tờ mà xét làm. Người già cả, tàn tật thêm bớt không có mấy, mà một phen sai phách, cũng là bận rộn, xin đều giao cho tỉnh thần phê phỏ, do bộ tra xét, đưa xuống cho thi hành. Còn việc sai quan đi duyệt tuyển tạm đình lại” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 858). Vua Minh Mạng không chấp nhận những khó khăn mà địa phương báo về và dụ rằng: “Phép duyệt tuyển là để phân biệt nơi dân đông, nơi điều háo, mà chia đều thuế khoá sai dịch. Những hạt ấy được dạy nuôi đã lâu, đối thổ quan đặt lưu quan, dân nào cũng là dân, thì nên cùng một sự thể với các hạt khác, há nên cứ theo thổ tục mà không cho giống nhau ư?” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 859). Thế nhưng, công tác duyệt tuyển ở các tỉnh được xem là biên viễn này vẫn không thể triển khai được cho đến khi vua Minh Mạng qua đời. Như vậy, ngay cuối thời Minh Mạng khi mô hình nhà

¹ Duyệt tuyển tức là “duyet dân tuyển lính”. Duyệt là kiểm tra sổ đinh, phân loại các hạng dân đinh để đánh thuế và bắt lính bổ sung vào quân đội. Đây là một chế độ đặc biệt quan trọng trong chính sách cai trị của các triều đại quân chủ Việt Nam trong lịch sử. Duyệt tuyển còn biểu thị cho quyền lực của bộ máy trung ương chi phối xuống tận xã thôn. Thông qua duyệt tuyển, nhà nước nắm được dân số theo địa bàn cư trú ở phạm vi nhỏ nhất, phân loại dân số để thu thuế, đồng thời bổ sung lực lượng cho quân đội chính quy (Bùi Gia Khánh, 2022: 85).

nước trung ương tập quyền đạt đến đỉnh cao nhưng tại các khu vực miền núi xa xôi, quyền lực của trung ương vẫn chưa thể áp đặt một cách hoàn toàn tuyệt đối.

Hiểu rõ bối cảnh chính trị - xã hội phức tạp này nên vua Gia Long đã không thiết lập chế độ tập quyền triệt để trong suốt thời gian ở ngôi vua. Thay vào đó, mô hình quản lý đối với các địa phương mang tính chất quá độ được áp dụng mà như một số nghiên cứu cho rằng, Gia Long đã thực hiện “chế độ quân quản” (Đỗ Bang, 1998: 141) hay “phân quyền” hoặc “tán quyền” (Huỳnh Văn Nhật Tiến, 2016) trong giai đoạn đầu của vương triều Nguyễn. Chính lựa chọn này của vua Gia Long đã giúp cho triều đình trung ương có thời gian giải quyết các vấn đề phức tạp, quan trọng về nội trị và ngoại giao một cách hợp lý. Từ đó từng bước ổn định tình hình chính trị - xã hội, đồng thời khéo léo sắp xếp bộ máy tổ chức từ trung ương đến địa phương theo hướng hạn chế dần tính phân quyền. Biện pháp “phân quyền” vì thế được đánh giá là: “Một trong những chính sách khôn khéo, đưa đến thành công trong việc nội trị của Gia Long là nhà vua đã không áp dụng biện pháp tập quyền triệt để ngay từ lúc mới lên ngôi (1802). Vì Gia Long rất hiểu tình hình phức tạp của xã hội sau hàng trăm năm chia cắt và thuộc quyền của các chế độ cũ khi lãnh thổ đã hợp nhất Đàng Trong với Đàng Ngoài nhưng thế nước vẫn chưa yên, nhất là ở Đàng Ngoài cũ... Gia Long đã phân quyền cho Tổng trấn Bắc thành và Gia Định thành như là một bước quá độ để tiến tới hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước tập quyền cho Triều đình Huế” (Đỗ Bang, 1998: 143).

3. Mô hình tổ chức Bắc thành và Gia Định thành: cơ chế phân quyền đặc biệt dưới triều Nguyễn

Việc lựa chọn mô hình phân quyền đã được vua Gia Long quyết định ngay trong thời gian đem quân “thu hồi Bắc Hà”. Tháng 10 năm 1802, khi chuẩn bị quay trở về Phú Xuân, vua Gia Long đã trao chức Tổng trấn Bắc thành cho Nguyễn Văn Thành, một vị tướng có nhiều công lao trong công cuộc trung hưng của Gia Long. Tổng trấn Bắc Thành được “ban cho sắc ấn, 11 trấn nội ngoại đều lệ thuộc. Phạm những việc cát bãi quan lại, xử quyết kiện tụng, đều được tùy mà làm rồi sau mới tâu. Lại đặt ba tào Hộ Binh Hình ở Bắc Thành, Hộ bộ Nguyễn Văn Khiêm, Binh bộ Đặng Trần Thường, Hình bộ Phạm Như Đăng lãnh các tào ấy, theo quan Tổng trấn để xét biện công việc” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 528).

Ngay từ khi thành lập, Bắc thành (và sau đó là Gia Định thành) như là một đơn vị hành chính trung gian kết nối giữa triều đình trung ương với các trấn. Các trấn trực thuộc Bắc thành gồm 5 nội trấn: Hải Dương, Kinh Bắc, Sơn Nam Thượng, Sơn Nam Hạ, Sơn Tây và 6 ngoại trấn: Cao Bằng, Hưng Hóa, Lạng Sơn, Quảng Yên, Thái Nguyên, Tuyên Quang. Khu vực trung tâm của Bắc Thành là phủ Phụng Thiên (năm 1805 đổi làm phủ Hoài Đức), tương đương với một trấn. Toàn bộ công việc ở Bắc thành đều đặt dưới quyền của chức quan Tổng trấn. Tại phía Nam, Gia Định thành cũng được thành lập với 5 trấn trực thuộc (Biên Hòa, Phiên An, Vĩnh Thanh, Định Tường, Hà Tiên) vào năm 1808. Do đó, triều đình Huế chỉ trực tiếp nắm giữ các trấn/dinh từ Thanh Hoa đến Bình Thuận.

Ngoài Tổng trấn, về sau có Phó Tổng trấn giúp việc, bộ máy tổ chức của Bắc thành và Gia Định thành chính là Tào thành. Tào như là mô hình thu nhỏ của sáu Bộ tại hai thành này. Tổ chức Tào thành ngay cuối năm 1802 đã được thiết lập đồng thời với sự ra đời đơn vị hành chính Bắc thành. Ba Tào Hộ, Binh, Hình được lập ra ở Bắc thành đảm nhiệm tất cả các chức năng tương ứng của sáu Bộ với mục đích giúp cho triều đình có thể quản lý, nắm bắt mọi hoạt động tại 11 trấn khu vực phía Bắc. Tuy nhiên về nguyên tắc Tào thành không lệ thuộc trực tiếp vào sáu Bộ triều đình trung ương mà đặt dưới quyền thống trị của quan Tổng trấn.

Tại khu vực phía Nam, Gia Định thành ra đời năm 1808 nhưng phải đến đầu năm 1814 mới được thiết lập tổ chức cơ quan Tào thành. Năm 1814, “Bắt đầu đặt bốn Tào Hộ Binh Hình Công ở thành Gia Định. Lấy Tả tham tri Công bộ là Nguyễn Khắc Thiệu lãnh Công tào

kiêm lý Hộ tào, Hữu tham tri Hình bộ là Lê Bá Phẩm lãnh Hình tào kiêm lý Binh tào” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 873).

Về mặt tổ chức của Tào thành, triều đình bổ nhiệm chức vụ đứng đầu mỗi Tào thành là một Tham tri dưới đó là Thiêm sự và các nhân viên khác. Theo chế độ phẩm trật và danh chức của triều Nguyễn, chức vụ Tham tri (Tòng Nhị phẩm) là vị trí thứ 2 ở Bộ (đứng đầu là Thượng thư trật Chánh Nhị phẩm), vị trí thứ 3 là Thị lang (Chánh Tam phẩm), dưới đó thứ tự là các chức Thiêm sự (Chánh Tứ phẩm, năm 1827 thay bằng Lang trung), Viên ngoại lang (Chánh Ngũ Phẩm), Câu kê (Tòng Ngũ phẩm), Chủ sự (Chánh Lục phẩm), Cai hợp (Tòng Lục phẩm), Tư vụ (Chánh Thất phẩm), Thủ hợp (Tòng Thất phẩm) và Thư lại.

Chức năng của Tào thành là đảm nhiệm công việc tương ứng như sáu Bộ ở triều đình bao gồm sáu phòng chức năng: Lại phòng, Hộ phòng, Lễ phòng, Binh phòng, Hình phòng, Công phòng. Sáu phòng được chia làm hai ty (Tả thừa ty và Hữu thừa ty), mỗi ty có ba phòng. Do ở thành chỉ có tam Tào nên sẽ có sự kiêm nhiệm quản lý: Hộ Tào kiêm công việc của Công phòng, Binh Tào kiêm lĩnh công việc của Lễ phòng và Hình Tào kiêm lĩnh công việc của Lại phòng (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 845).

Nhiệm vụ cụ thể của các phòng trực thuộc Tào thành được quy định như sau: *Lại phòng* coi phòng việc văn từ thư trát. *Hộ phòng* giữ việc sổ sách, tiền lương, thuế lệ, thu phát, vận tải. *Lễ phòng* giữ việc tế lễ, tán xướng, nghi chế, tân khách, xem thời tiết, ghi chép mưa gió hàng ngày (riêng ở Bắc thành thì việc ghi chép mưa gió chuyên do ty Chiêm hậu). *Binh phòng* giữ việc sổ sách, kiểm điểm binh số, đốc thúc công việc, kén chọn cấp phát binh lính, kiểm xét bên đồ cửa ải, chạy trạm dịch. *Hình phòng* giữ việc kiện tụng tra khám. *Công phòng* giữ việc gỗ lát, thợ thuyền, xây dựng cầu cống, đường sá, sông ngòi đê điều, Công phòng Bắc thành và Gia Định lại theo làm công việc của Nhà đồ ở thành (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 720).

Tùy vào tình hình cụ thể ở mỗi khu vực mà số lượng nhân sự cũng như tổ chức của Tào ở hai thành này cũng có những khác biệt nhất định. Sách *Đại Nam thực lục* cho biết tình trạng thiếu thống nhất về tổ chức của Tào ở hai thành như sau: “Gia Định đặt người kiêm biện từ chương mà Bắc thành thì đặt ty Thừa biện, Gia Định thì Hình tào kiêm quản Lễ phòng, Từ chương kiêm quản Lại phòng, mà Bắc thành thì Binh tào kiêm quản Lễ phòng, Hình tào kiêm quản Lại phòng, sâm si không giống nhau” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 919). Năm 1829, vua Minh Mạng đã cho định lại số lượng nhân viên ở các Tào thuộc Gia Định thành và Bắc thành, cụ thể như sau:

Bảng 1: Thống kê nhân sự các Tào và các đơn vị lệ thuộc Tào ở Bắc thành, Gia Định thành từ năm 1829

Nhân sự các Tào	Tào thành và các đơn vị lệ thuộc	Lang trung	Viên ngoại lang	Chủ sự	Tư vụ	Thư lại (Bát phẩm)	Thư lại (Cử phẩm)	Vị nhập lưu
Bắc thành	I. Hộ Tào	2	3	4	4	6	4	75
	<i>I.1. Công phòng</i>	1	-	2	3	4	6	60
	<i>I.2. Cục tạo tác</i>	1	-	1	2	2	3	30
	<i>I.3. Cục Bảo tuyền</i>	-	1	1	1	2	2	5
	II. Binh Tào	2	2	3	3	4	6	70
	<i>II.1. Lại phòng</i>	-	1	1	1	2	3	30
	III. Hình Tào	2	2	3	3	4	6	60
	<i>III.1. Lễ phòng</i>	-	-	1	1	2	2	20

Tổng cộng:	459 người	8	9	16	18	26	32	350
I. Hộ Tào		1	2	2	2	3	4	50
I.1. Công phòng		-	2	2	3	3	4	40
I.2. Cục tạo tác		-	1	1	1	1	2	15
II. Binh Tào		1	2	2	2	3	4	40
II.1. Lại phòng		-	1	1	1	2	3	20
III. Hình Tào		1	2	2	2	3	4	40
III.1. Lễ phòng		-	-	1	1	2	2	15
Tổng cộng	296 người	3	10	11	12	17	23	220

Nguồn: Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 919

Điều chỉnh quan trọng nhất theo quy định năm 1829 chính là thiết lập bộ máy tổ của Tào thành ở Gia Định thành và Bắc thành trở nên thống nhất không còn sự khác biệt và chông chéo như trước. Theo đó, ở Gia Định thành và Bắc thành đều thiết lập tổ chức ba Tào: Hộ, Binh, Hình. Các cơ quan do Tào thành kiêm nhiệm cũng giống nhau chứ không còn khác biệt như trước nữa. Hộ Tào kiêm Công phòng, Binh Tào kiêm Lại phòng và Hình Tào kiêm Lễ phòng. Có thể nói, quy định năm 1829 là cố gắng rất lớn của vua Minh Mạng trong việc điều chỉnh bộ máy Tào thành trở nên hiệu quả hơn trong quá trình vận hành cơ chế quản lý ở hai đơn vị hành chính đặc biệt lúc bấy giờ là Bắc thành và Gia Định thành (Bùi Gia Khánh, 2023b: 21).

Tào thành ngay từ khi ra đời đã mang diện mạo của bộ máy sáu Bộ thu nhỏ được đặt tại hai “thành”. Bởi vì thống thuộc vào thành là nhiều địa phương cấp trấn với một địa bàn rộng lớn. Do đó, cơ chế vận hành của thành cần phải được tổ chức phù hợp, tương xứng. Tào thành chính là bộ máy tương ứng với vai trò và vị trí đặc biệt của thành trong nền hành chính đầu triều Nguyễn. Cơ cấu tổ chức này được duy trì cho đến khi Tào thành giải thể vào năm 1832.

So với cơ cấu tổ chức của các Trấn, Dinh đương thời, bộ máy tổ chức của Thành được mở rộng vượt trội gắn liền với vai trò và quyền lực lớn của quan Tổng trấn. Một số nhà nghiên cứu đã cho rằng: “Với Tào và ty, Thành hiện ra như một triều đình thu nhỏ, mặt khác như một trấn, dinh mở rộng” (Đỗ Bang, 1997: 123). Nhận xét này là hợp lý khi ở hai đầu đất nước, các trấn/dinh đều được thống thuộc trực tiếp vào thành.

Tại Bắc thành và Gia Định thành, quyền lực của Tổng trấn rất lớn, có thể quyết định được mọi việc theo nguyên tắc “tiền trăm hậu tấu”. Triều đình Huế nắm bắt tình hình các trấn ở hai thành này thông qua Tổng trấn, đồng thời các trấn phải thông qua Tổng trấn để báo cáo lên triều đình. Tuy vậy, do có sự ràng buộc trong cơ chế làm việc nên Tổng trấn không thể thao túng tình hình trong thành mình đang nắm giữ. Bên cạnh Tổng trấn có cơ cấu tổ chức Tào thành với các quan chức do triều đình trực tiếp bổ nhiệm đóng vai trò như những đại diện của triều đình tại các thành. Tất cả các công việc ở thành đều được Tổng trấn xử lý thông qua đầu mối là các Tào. Mô hình tổ chức Tào tại Bắc thành và Gia Định thành cho thấy triều đình trung ương không hoàn toàn giao phó thành cho các vị Tổng trấn. Tào thành chính là cánh tay nối dài của triều đình Huế để thực hiện công vụ và phân nào kiểm soát quyền lực của Tổng trấn.

Chức vụ Tham tri, Thiêm sự đứng đầu Tào thành đều là quan chức cấp cao ở các Bộ do Hoàng đế trực tiếp bổ nhiệm, khi cần Hoàng đế có thể triệu về Kinh để báo cáo tình hình công việc của thành. Năm 1816, vua Gia Long còn yêu cầu Bắc Thành mỗi tháng 3 lần sai người về Kinh tâu việc để hỏi han (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 917). Ngoài ra, quan chức phụ trách các Tào có quyền tâu báo về triều tình hình ở thành theo quan điểm của họ. Mặt khác, Tổng trấn cũng có quyền giám sát và tâu báo về quá trình thực hiện nhiệm vụ của các viên quan do triều đình bổ nhiệm ở Tào. Chẳng hạn:

Năm 1809, Thượng thư Hình Bộ lĩnh Hình Tào Bắc thành Phạm Như Đăng theo lệnh về triều đã dâng sớ nói rằng: “Vài năm nay vì thiếu người, hạ thần được vâng làm Hình tào ở Bắc thành. Cúi nhận thấy một phương Bắc thành tài lực bằng nửa thiên hạ. Gần đây kiện tụng ngày nhiều, tài lực ngày hao, trăm họ nhôn nhao, không được yên nghiệp. Đây vẫn là lỗi ở bọn thần không làm tròn chức, nhưng cũng bởi dân mới phụ về, chưa thấm đức hóa, quan dựa đó mà thêm nhiều, lại theo đó mà làm gian, tệ hại trăm mối, dân không chịu nổi, kẻ giàu không giữ được của, kẻ nghèo phần nhiều lưu vong...” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 751-753). Phạm Như Đăng cũng dâng lên vua Gia Long một bản điều trần gồm 12 việc cần làm ngay ở Bắc thành. Bản điều trần này được vua Gia Long khen ngợi và đồng ý với một số đề nghị của Phạm Như Đăng.

Năm 1810, Phạm Như Đăng hạch tâu các trấn Kinh Bắc, Sơn Tây, Cao Bằng xử án có nhiều ruộng đất sung công mà lại bị ân lậ không thu thuế. Vua Gia Long đã giao cho đình thần xem xét lại và yêu cầu truy thu thuế cho đủ số lượng (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 785).

Năm 1813, Tổng trấn Bắc thành Nguyễn Hoàng Đức về Kinh đã hạch tâu việc Thượng thư Hình Bộ Phạm Như Đăng trong thời gian ở Bắc thành (phụ trách Hình tào) đã xử án quá nặng. Vua đã cho giáng chức Phạm Như Đăng từ Hình Bộ Thượng thư xuống làm Tham tri Hình bộ (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 858).

Năm 1827, Thự Hữu Tham tri Bộ Hình Khâm phái thanh lý hình ngục Bắc thành là Lê Đại Cương tâu về triều báo cáo công việc. Lê Đại Cương tâu rằng: “Viên dịch Hình Tào nhiều người tham nhũng, thần xét ra được hơn mười người, có đủ thực trạng, còn người ngày đêm cần cù có ích cho Hình Tào thì chỉ có Đoàn Khiêm Quang, Trương Hảo Hợp và Bạch Xuân Nguyên vài ba người thôi” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 680).

Những sự kiện vừa dẫn ở trên khẳng định rằng, dù phạm vi phân quyền khá lớn, nhưng triều đình Huế hoàn toàn chủ động trong việc kiểm soát tình hình ở các thành. Cơ chế làm việc được thiết lập giúp cho triều đình có thể nắm bắt được tình hình nhưng không cần can thiệp quá sâu vào quá trình điều hành ở các trấn thuộc Bắc thành và Gia Định thành. Trên phương diện này có thể xem đó là sự san sẻ quyền lực của triều đình trung ương đối với bộ máy tổ chức thành mà người có quyền cao nhất là quan Tổng trấn (Bùi Gia Khánh, 2023a: 110).

4. Một số kinh nghiệm lịch sử nhìn từ cơ chế phân quyền dưới triều Nguyễn

Ngay từ 1802, mặc dù vua Gia Long chấp nhận giải pháp phân quyền nhưng vẫn nằm trong quỹ đạo của mô hình nhà nước tập quyền. Đây là điểm mấu chốt khi Gia Long quyết định trao lại quyền thống trị trên toàn bộ miền Bắc cho quan Tổng trấn. Nếu như không định vị được các vấn đề cốt lõi khi thực hiện cơ chế phân quyền đối với địa phương hay vùng lãnh thổ thì chính quyền trung ương rất có thể sẽ đánh mất quyền kiểm soát của mình.

Để đảm bảo cho bộ máy hành chính toàn quốc có thể vận hành một cách thuận lợi, quyền lực của trung ương áp đặt xuống các địa phương, triều đình Huế đã thiết lập cơ chế Tào thành, là cơ quan đại diện của triều đình tại Bắc thành và Gia Định thành. Cho dù Tào thành đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Tổng trấn nhưng cơ chế báo cáo độc lập về triều đình đã loại bỏ khả năng chuyên quyền của quan Tổng trấn.

Bên cạnh đó, triều đình trung ương còn có công cụ hữu hiệu để duy trì quyền lực, không làm nảy sinh khả năng lộng hành của địa phương đó là nắm tuyệt đối công tác bổ nhiệm quan lại. Năm 1802, khi trao chức Tổng trấn Bắc thành cho Nguyễn Văn Thành và năm 1820 trao cho Lê Văn Duyệt giữ chức Tổng trấn Gia Định thành, vua Gia Long và Minh Mạng đều cho phép hai vị đại thần này quyền “truất thăng quan lại” và được tùy ý làm rồi mới tâu sau. Tuy nhiên, trên thực tế việc này hoàn toàn phụ thuộc quyết định cuối cùng của Hoàng đế. Trong bộ *Hoàng Việt luật lệ*, Điều 2 (Đại thần tự ý tuyển dụng quan lại) thuộc phần Lại luật, quy định: “Quyền bổ dụng người là trong tay bậc quân thượng [vua] phạm bổ dụng đại thần các quan viên văn võ ở trong triều cũng như bên ngoài đều phải theo sự

tuyển dụng của triều đình. Đại thần chỉ được quyền xin lệnh chỉ và phụng mệnh thi hành không được tự ý” (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam - Viện Sử học, 2009: 362). Thậm chí đối với các chức sắc nhỏ ở địa phương khi cần bổ nhiệm theo thời vụ vẫn phải xin chỉ thị của triều đình. Năm 1811, Bắc thành xin đặt thêm cai huyện và ký huyện để trông coi việc thu thu tô thuế. Vua Gia Long cho rằng: “Triều đình đặt quan là vì dân, quan nhiều thì rối dân”, vì vậy đã không đồng ý (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 830). Điều này cho thấy, mô hình phân quyền đầu triều Nguyễn không có khả năng tạo ra xu thế ly khai, cát cứ.

Đối với quyền lực của chức vụ Tổng trấn đứng đầu Bắc thành và Gia Định thành, đây là một vấn đề quan trọng trong cơ chế phân quyền đầu triều Nguyễn. Giới hạn quyền lực cũng như những cá nhân được trao nắm giữ chức vụ Tổng trấn cũng có phần khác biệt so với việc bổ nhiệm các chức vụ đứng đầu địa phương khác đương thời. Những người được trao chức Tổng trấn đều là các võ quan có nhiều công lao trong thời gian chinh chiến cùng vua Gia Long trước 1802, và sau đó giữ nhiều chức vụ quan trọng trong hệ thống chính quyền thời Gia Long và Minh Mạng (Bùi Gia Khánh, 2023a: 106-117). Trong thời gian tồn tại Bắc thành và Gia Định thành, chỉ có 5 người được thực thụ chức quan Tổng trấn là: Nguyễn Văn Thành, Nguyễn Hoàng Đức (người duy nhất giữ chức Tổng trấn cả Bắc thành và Gia Định thành), Lê Chất, Nguyễn Văn Nhân (2 lần giữ chức Tổng trấn Gia Định thành), Lê Văn Duyệt (2 lần giữ chức Tổng trấn Gia Định thành). Năm vị Tổng trấn này đều được thăng đến hàm Chương quân với trật Chánh Nhất phẩm, tước vị quận công, một số vị còn được đeo ấn Tướng quân (Lê Chất, Lê Văn Duyệt, Nguyễn Hoàng Đức) hoặc cao hơn là Đại tướng quân (chỉ có Nguyễn Văn Thành). Đây đều là những chức vụ, phẩm trật và tước vị cao nhất đối với một đại thần dưới thời Gia Long và Minh Mạng.

Diễn chế của triều Nguyễn không đề cập đến quyền hạn của chức vụ Tổng trấn. Tuy nhiên thông qua lời dụ của vua Gia Long và Minh Mạng khi bổ nhiệm chức vụ Tổng trấn, có thể hình dung về thực quyền của chức vụ này. Năm 1802, vua Gia Long trao chức Tổng trấn cho Nguyễn Văn Thành, đã cho phép: “Phàm những việc cát bãi quan lại, xử quyết kiện tụng, đều được tùy mà làm rồi sau mới tâu” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 528). Đến ngày Gia Long rời thành Thăng Long về Thuận Hóa, lại dụ cho Nguyễn Văn Thành: “Công việc Bắc Thành, ủy hết cho khanh, khanh nên cố gắng” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 529). Năm Gia Long thứ 9 (1810), do Nguyễn Văn Thành vì có tang mẹ phải về quê, Nguyễn Hoàng Đức được giao làm Tổng trấn Bắc thành, vua Gia Long dụ rằng: “Cối Bắc là nơi trọng trấn, hết thảy ủy cho các ngươi... Về việc quân lữ thì từ phó tướng trở xuống, có ai trái luật thì đều được tiện nghi làm việc, rồi sau tâu lên” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2002: 780). Năm 1820, khi Lê Văn Duyệt lần thứ hai giữ chức Tổng trấn Gia Định thành, vua Minh Mạng cho phép: “Phàm truất thăng quan lại, hưng lợi trừ hại, tất cả việc thành và việc biên cương đều cho tùy nghi mà làm” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2007a: 62). Có thể thấy giới hạn quyền lực của chức vụ Tổng trấn tuy lớn hơn rất nhiều so với chức vụ đứng đầu dinh/trấn đương thời, nhưng lại khá mơ hồ, chủ yếu ở chỗ “tùy nghi”. Chính điều này đã dẫn đến hệ quả là 5 vị Tổng trấn nói trên tuy đều là những võ tướng tài năng và là công thần của triều Nguyễn, nhưng có 3 người bị định tội sau khi không còn giữ chức Tổng trấn nữa. Nguyễn Văn Thành phải tự tử ngay khi vua Gia Long đang ở ngôi; Lê Chất và Lê Văn Duyệt chết đi không lâu thì bị tước bỏ những danh vị đã có. Tội trạng mà triều đình quy cho 3 vị này đều xảy ra trong thời gian họ đương chức Tổng trấn và quan trọng hơn là những tội trạng đó cũng mơ hồ không kém giới hạn quyền lực mà họ được ban cho.

Mô hình phân quyền của triều Nguyễn được duy trì 30 năm rồi mới xóa bỏ cho thấy quá trình chuẩn bị kỹ lưỡng của vua Minh Mạng trước khi tiến hành cải cách. Trong 15 điều lợi mà triều đình Minh Mạng đưa ra để giải thích cho việc chia đặt tỉnh hạt năm 1831, thì điều lợi đầu tiên được đề cập là sẽ loại bỏ nguy cơ “đuôi to khó vậy”. Có lẽ đây chỉ là một cách giải thích của triều đình Huế cho phù hợp với tính chất của thời kỳ “quyền nghi tạm đặt”

đã qua chứ không phải là bản chất vấn đề. Bởi vì như đã phân tích ở trên, nguy cơ cát cứ, ly khai của các thành là không thể xảy ra khi mà triều đình trung ương có đủ công cụ để kiểm soát quyền lực của Tổng trấn cũng như bộ máy hành chính ở Bắc thành và Gia Định thành. Quá trình từng bước sắp xếp lại bộ máy tổ chức ở triều đình trung ương đã diễn ra liên tục từ sau khi Minh Mạng lên ngôi Hoàng đế. Cho đến khi đã nắm được một cách tuyệt đối quyền lực ở triều đình, vua Minh Mạng mới bắt đầu tiến hành xóa bỏ Bắc thành và Gia Định thành.

5. Kết luận

Trong ba thập niên đầu thế kỷ XIX, triều Nguyễn đã xác lập mô hình nhà nước quân chủ trung ương tập quyền, nhưng do những điều kiện thực tế, mô hình này chưa thể áp đặt một cách triệt để. Thay vào đó, triều Nguyễn đã chấp nhận cơ chế phân quyền để từng bước ổn định đất nước, đây được xem như là bước quá độ để tiến tới thực hiện tập quyền toàn diện, triệt để. Cơ chế phân quyền đối với Bắc thành và Gia Định thành đã được giải thể hoàn toàn khi vua Minh Mạng tiến hành cuộc cải cách năm 1831 - 1832, chấm dứt giai đoạn “quyền nghi tạm đặt” trong lịch sử triều Nguyễn.

Mô hình phân quyền với sự thiết lập Bắc thành và Gia Định thành là một cơ chế đặc biệt tồn tại trong 30 năm đầu triều Nguyễn (1802 - 1832) gắn với quá trình ổn định tình hình chính trị - xã hội và từng bước củng cố mô hình nhà nước tập quyền. Trong đó, có thể khẳng định rằng, triều Nguyễn tiến hành phân quyền là giải pháp mang tính chất tình thế, tạm thời để khi có đầy đủ điều kiện, triều đình trung ương áp đặt mô hình tập quyền tuyệt đối.

Dù trao cho chức quan Tổng trấn quyền hạn lớn, với những đặc quyền khác biệt trong quan chế đương thời, nhưng ngay từ ban đầu, cơ chế phân quyền của triều Nguyễn đã loại bỏ hoàn toàn nguy cơ ly khai của địa phương khi triều đình trung ương nắm chắc các công cụ để kiểm soát quyền lực đó là cơ chế bổ nhiệm quan lại và báo cáo độc lập. Đây là điểm mấu chốt cơ bản để triều Nguyễn duy trì được tính ổn định của bộ máy nhà nước trong ba thập niên đầu thế kỷ XIX.

Tài liệu tham khảo

- Bùi Gia Khánh. (2022). Chế độ “duyet tuyền” dưới thời Gia Long (1802-1820) và Minh Mạng (1820 - 1841). Tạp chí *Khoa học Trường Đại học Sư phạm Hà Nội (Khoa học Xã hội)*. Số 3.
- Bùi Gia Khánh. (2023a). Chức quan Tổng trấn trong nền chính trị đầu triều Nguyễn (1802 - 1832). Tạp chí *Khoa học Trường Đại học Sư phạm Hà Nội*. Volume 68. Issue 2.
- Bùi Gia Khánh. (2023b). Tổ chức và cơ chế hoạt động của Tào thành đầu triều Nguyễn, giai đoạn 1802 - 1832, Tạp chí *Khoa học Trường Đại học Sư phạm Hà Nội*. Volume 68. Issue 3.
- Chu Thiên. (1960). Mấy nhận xét nhỏ về những cuộc nông dân khởi nghĩa triều Nguyễn. Tạp chí *Nghiên cứu Lịch sử*. Số 19.
- Đỗ Bang. (1997). *Tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn (1802 - 1884)*. Nxb. Thuận Hóa.
- Đỗ Bang. (1998). *Khảo cứu kinh tế và tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn: Những vấn đề đặt ra hiện nay*. Nxb. Thuận Hóa.
- Huỳnh Văn Nhật Tiến. (2016). *Quá trình phát triển của bộ máy nhà nước triều Nguyễn từ “trung ương tản quyền” đến “trung ương tập quyền” (1802-1840)*. Luận án Tiến sĩ Lịch sử. Đại học Sư phạm Thành phố Hồ Chí Minh.
- Nguyễn Thị Phụng. (2018). *Quản trị địa phương từ lý thuyết tới thực tiễn*. Nxb. Khoa học xã hội.
- Phan Đại Doãn, Nguyễn Minh Tường và cộng sự. (1997). *Một số vấn đề về quan chế triều Nguyễn*. Nxb. Thuận Hóa.
- Quốc sử quán triều Nguyễn. (2002). *Đại Nam thực lục*. t.1. Nxb. Giáo dục.
- Quốc sử quán triều Nguyễn. (2007). *Đại Nam thực lục*. t.2, t.5. Nxb. Giáo dục.
- Viện Khoa học Xã hội Việt Nam - Viện Sử học. (2009). *Cổ luật Việt Nam: Quốc triều Hình luật và Hoàng Việt luật lệ*. Nxb. Giáo dục Việt Nam.