

BỘ MÁY QUẢN LÝ TÀI CHÍNH Ở LIÊN BANG ĐÔNG DƯƠNG THUỘC PHÁP TRƯỚC NĂM 1945

TS. Hồ Tuấn Dung

Trường Đại học Bách khoa Hà Nội

Năm 1867, sau khi chiếm xong lục tỉnh Nam kỳ, thực dân Pháp chính thức thiết lập bộ máy cai trị ở đây, đứng đầu là một viên đô đốc người Pháp, mang chức danh Thống đốc, chịu trách nhiệm cả về quân sự và dân sự, chỉ đạo một số sĩ quan mang các chức danh “Thanh tra công việc nội chính bản xứ” còn gọi là “Thanh tra nội chính” hay “Tham biện” Trong đó, có một viên tham biện phụ trách việc thu thuế và chi ngân sách, nằm dưới quyền chỉ đạo trực tiếp của Thống đốc. Năm 1876, Đô đốc Duyperê (Duyperré), Tổng chỉ huy lực lượng viễn chinh Pháp ở Nam kỳ đã ban hành Nghị định chia 6 tỉnh Nam kỳ trước kia thành 4 khu vực hành chính lớn (circonscription administrative) là: Sài Gòn, Mỹ Tho, Vĩnh Long, Bát Xắc (Bassac)¹. Đứng đầu mỗi khu vực hành chính này là 3 viên chức thực dân người Pháp hiệp đồng cai trị: một phụ trách hành chính, một phụ trách tư pháp, một phụ trách thuế khoá.

Ở Bắc kỳ và Trung kỳ, sau Hiệp ước Tân Định ký ngày 15 tháng 3 năm 1874, mặc dù chưa đặt được ách cai trị ở hai vùng đất này nhưng Pháp cũng dần dần từng bước

tham gia kiểm soát, chi phối và điều hành tài chính, đầu tiên là đặt viên Đại biện tham gia kiểm soát thuế quan.

Ngày 17 tháng 10 năm 1887, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh thành lập Liên bang Đông Dương. Đứng đầu Liên bang là viên Toàn quyền, thay mặt chính phủ Pháp cai quản và chịu trách nhiệm trước chính phủ Pháp về mọi mặt của Đông Dương, đặc biệt là tài chính. Giúp việc cho Toàn quyền có Hội đồng Tối cao Đông Dương, do Toàn quyền làm Chủ tịch. Hội đồng họp mỗi năm một lần để bàn bạc và thông qua ngân sách Đông Dương, ngân sách hàng xứ, chế độ thuế khoá và các công việc khác do Toàn quyền đề xuất có liên quan đến việc cai trị và khai thác Đông Dương. Về sau, mọi hoạt động về tài chính, kể cả việc kiểm soát thu – chi của Triều đình nhà Nguyễn ở Trung kỳ, được giao cho viên phó Toàn quyền, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Toàn quyền.

Ngày 25 tháng 6 năm 1895, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh thiết lập Ban Kiểm tra Tài chính Đông Dương (contrôle Financier de l'Indochine) trực thuộc hai bộ: Bộ Thuộc địa và Bộ Tài chính Pháp. Đứng đầu cơ quan này là một viên chức người

¹ Dương Kinh Quốc, *Việt Nam những sự kiện lịch sử 1858-1918*, Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội, 1999.

Pháp mang chức danh Giám đốc Ban Kiểm tra Tài chính Đông Dương. Ngày 16 tháng 3 năm 1896, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh quy định Ban Kiểm tra Tài chính Đông Dương trực thuộc Phủ Toàn quyền Đông Dương. Đến năm 1897, cùng với việc phân chia lại khu vực hành chính và kiện toàn lại bộ máy cai trị các cấp, Toàn quyền Pôn Dume (Paul Doumer) thành lập Nha Tổng Giám đốc quan thuế và quan quản thuế, chuyên trách các công việc tài chính; Đồng thời thiết lập Ngân sách chung Đông Dương (1898)

Sang đầu thế kỷ XX, khi công cuộc khai thác thuộc địa Đông Dương đã có những bước tiến triển tốt đẹp, yêu cầu bức thiết đặt ra là phải tổ chức một cơ quan đặc trách về công tác tài chính ở thuộc địa Đông Dương để quản lý việc thu – chi ngân sách; điều hành quản lý vốn đầu tư của nhà nước (ngân sách vay – nợ) và của tư bản tư nhân Pháp vào Đông Dương. Trước tình hình đó, Bộ trưởng Bộ Thuộc địa đã đệ trình lên Tổng thống Pháp, đề nghị chính thức thành lập một cơ quan quản lý tài chính độc lập ở Đông Dương. Ngày 8 tháng 12 năm 1906, Tổng thống Pháp A.Phaliê (A.Fallières) đã ban hành Sắc lệnh (Décret du 8 Décembre 1906) cho phép thiết lập cơ quan Tài chính Đông Dương. Căn cứ vào Sắc lệnh trên, ngày 18 tháng 1 năm 1907 (Arrêté du 18 Janvier 1907) Toàn quyền Bô (Beau) ban hành Nghị định thiết lập cơ quan Tài chính

toàn Đông Dương² Cơ quan này được tổ chức theo Nghị định ngày 5 tháng 10 năm 1908 (Arrêté du 5 Octobre 1908) của Toàn quyền Clôbuycôpski (A.Klobukowski), ban đầu được đặt tên là “Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương” (Direction Générale des Finances et de la comptabilité de l’Indochine)³

Đứng đầu Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương là một viên Giám đốc Tài chính do Bộ trưởng Bộ Thuộc địa đề cử, sau khi đã tham khảo ý kiến của Bộ trưởng Tài chính Pháp và được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh của Tổng thống Pháp. Viên Giám đốc này có thể được lựa chọn từ: Một trong số các thống đốc, thống sứ, những nhân viên cao cấp của bộ máy chính quyền thuộc địa, có chức từ trường phòng hay phó phòng và đã làm các công việc liên quan đến tài chính có thời gian ít nhất là 2 năm; Hoặc trong số những viên quan cai trị thuộc địa; Hoặc trong số các viên quan hạng nhất của các cơ quan dân sự ở Đông Dương hay từ những trường phòng ngoại hạng của các phòng thư ký; Hoặc trong số những viên thanh tra tài chính.

Giám đốc Tài chính có quyền hạn rất lớn. Được sự uỷ nhiệm và dưới sự kiểm soát

² Décret du Président de la Republique Francaise, *Créant une direction générale des finances et de la comptabilité et Arrêté du Gouverneur Général de l’Indochine du 18 Janvier 1907*, J.O.I.C, No9, Jeudi 31 Janvier 1907.

³ J.De Galembert, *Les Administrations et les Services publics indochinois*, Imprimerie Mac Dinh Tu- Le Van T.

của Toàn quyền, Giám đốc Tài chính có quyền thực hiện và điều hành ngân sách: Duyệt lập ngân sách (ngân sách chung, ngân sách địa phương và ngân sách vay); Duyệt các khoản thu – chi của ngân sách; Duyệt các bản kế hoạch, các dự toán về tài chính và ngân sách; Hướng dẫn sử dụng các ngân sách địa phương, ngân sách hàng tỉnh, ngân sách hàng xã.

Giám đốc Tài chính có quyền uỷ nhiệm cho các quan cai trị địa phương (Thống đốc, Thống sứ, Khâm sứ) thực hiện một số công việc liên quan đến tài chính ở địa phương đó như: duyệt dự án ngân sách hàng tỉnh, hàng xã; duyệt các khoản thu chi của ngân sách hàng tỉnh, thành phố và ngân sách hàng xã v.v... nhưng phải dưới sự kiểm soát của Giám đốc Tài chính.

Chế độ lương và phụ cấp của Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán được Tổng thống Pháp quy định⁴:

- Lương chính của người Âu (Solde d'Europe): 15.000 francs

Lương thuộc địa (Solde Coloniale): 30.000 francs

Phụ cấp (Frais de service): 10.000 francs

Cộng: 55.000 francs

Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán là cơ quan quản lý tài chính chung trực thuộc Phủ Toàn quyền với chức năng quan

trọng nhất là quản lý và điều hành ngân sách chung, ngân sách phụ và ngân sách vay-nợ; thực hiện điều hành và quản lý các hoạt động về thu chi của các ngân sách hàng “xứ”, ngân sách tỉnh, thành phố.

Theo Nghị định ngày 5 tháng 10 năm 1908, tổ chức hành chính của Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán gồm có 4 phòng và 1 đại lý ở Sài Gòn, cụ thể như sau⁵:

+ *Phòng 1*: Chia làm 2 bộ phận. Một bộ phận phụ trách các công việc như: văn thư, văn phòng, tổng hợp, trình Giám đốc, đăng ký lịch làm việc, đăng ký và lưu trữ hồ sơ nhân viên của các Sở Tài chính. Bộ phận thứ hai phụ trách việc cấp phát chi tiêu ngân sách, các biến động tiền tệ (hối đoái), các thị trường, thuê và các hợp đồng kinh tế tài chính, mở và quản lý các tài khoản, kiểm soát các hoạt động của kho bạc, quản lý số nhân viên hành chính, thiết lập tài khoản quản lý, theo dõi tình hình của các cam kết chi tiêu ngân sách chung, chi trả lương hưu.

+ *Phòng 2*: Làm nhiệm vụ trực tiếp cấp phát chi tiêu theo các khoản đã định (dự toán) của ngân sách chung; Phân phối và điều hoà vốn đầu tư; Phát tiền học bổng, phụ cấp, cứu tế xã hội, lương công chức, v.v.

+ *Phòng 3*: Làm nhiệm vụ thanh quyết toán các khoản thu – chi ngân sách, thanh

⁴ Xem chú thích 2.

⁵ Arêté du 5 Octobre 1908 du Gouverneur Général de l'Indochine, *Portant réorganisation de la Direction générale des finances et de la comptabilité et suppression de l'emploi de chef du Service de l'Enregistrement de l'Indochine*, J.O.I.C, No 99, Jeudi 10 Décembre 1908.

toán các khoản: trả lương, cho vay, công tác phí, kiểm soát các ngân sách hàng xứ.

+ *Phòng 4*: Thực hiện nhiệm vụ kiểm soát công việc của các phòng 1, 2, 3; Ngoài ra còn có nhiệm vụ kiểm tra việc đăng ký và sử dụng đất đai, kiểm tra các tài khoản cầm cố, cho vay, những cửa hàng tem, ghi chép việc đăng ký và chuyển đổi nhân viên.

Ngoài 4 phòng trên còn có Sở Đại lý (đại biện) ở Sài Gòn, được lập ra trước năm 1907, có tư cách pháp nhân hoạt động tài chính, được coi là một bộ phận nằm trong Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương, có quyền giải quyết mọi công việc liên quan đến tài chính ở Sài Gòn.

Quản lý các phòng 1, 2, 3 là một trưởng phòng và một phó phòng. Phòng 4 do viên phó thanh tra Tài chính làm trưởng phòng và một biên tập viên làm phó phòng. Sở Đại lý ở Sài Gòn do một viên quan cai trị, hoặc một viên Đại biện đứng đầu và có một phó phòng giúp việc.

Trong Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương, bên cạnh những viên quan chức và nhân viên là người Pháp có một số người bản xứ được tuyển làm nhân viên ở các phòng. Ngoài ra, còn có một số nhân viên phục vụ, chuyên chạy giấy tờ, công văn đi-đến...

Bên cạnh Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương, theo Sắc lệnh ngày 22 tháng 3 năm 1907, Ban Kiểm tra Tài chính Đông Dương vẫn tiếp tục tồn

tại và hoạt động độc lập với Phủ Toàn quyền Đông Dương. Giám đốc Ban Kiểm tra Tài chính do Bộ Thuộc địa và Bộ Tài chính Pháp đề cử, được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh của Tổng thống Pháp, phụ trách việc theo dõi hoạt động của các loại ngân sách. Giám đốc Ban Kiểm tra Tài chính có chân trong Hội đồng Tối cao Đông Dương. Hàng tháng, Giám đốc có trách nhiệm báo cáo trực tiếp với Bộ Thuộc địa và Bộ Tài chính Pháp về công tác thu – chi tài chính của Liên bang Đông Dương và nộp bản sao báo cáo cho Toàn quyền Đông Dương.

Sau năm 1908, Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương được kiện toàn lại theo các Nghị định ngày 27 tháng 5 năm 1911, ngày 31 tháng 12 năm 1917 của Toàn quyền Đông Dương. Căn cứ vào Nghị định 31 tháng 12 năm 1917, Nha Tổng Giám đốc Tài chính và Kế toán Đông Dương đổi tên thành Nha Tài chính Đông Dương. Quyền hạn, chức trách và phạm vi hoạt động của Nha Tài chính Đông Dương không có sự thay đổi lớn.

Từ năm 1924 đến năm 1929, khi vốn đầu tư của Nhà nước và tư bản tư nhân Pháp đổ xô vào Đông Dương, để bảo vệ quyền lợi cho giới tư bản tài chính Pháp, Tổng thống Pháp đã ban hành Sắc lệnh ngày 4 tháng 11 năm 1928 thiết lập và tổ chức một cơ quan tham mưu về tài chính mang tính chất rộng rãi hơn, gọi là “Đại Hội đồng Lợi ích Kinh tế và Tài chính” (le grand Conseil des Intérêts économiques et Financiers) mà đương thời

gọi là “Đại Hội đồng kinh tế lý – tài Đông Dương” Việc thành lập tổ chức này đã được dự định từ vài năm trước, nhưng đến năm 1928 mới chính thức ra đời và nó cũng đã có một vài sửa đổi bởi Sắc lệnh ngày 12 tháng 3 năm 1930 của Tổng thống Pháp, song về cơ bản tổ chức và hoạt động của “Đại Hội đồng Lợi ích Kinh tế và Tài chính” không có sự thay đổi lớn.

+ *Về tổ chức*: Đại hội đồng Lợi ích Kinh tế và Tài chính Đông Dương gồm 51 uỷ viên, trong đó có 28 người Pháp và 23 người bản xứ. Số uỷ viên trên không phải tất cả do Hội đồng bầu ra mà có 11 uỷ viên do Toàn quyền cử (nếu có thêm đại diện của Lào thì là 12 người), những uỷ viên khác do các hội đồng địa phương, Uỷ ban Thương mại và Canh nông bầu ra.

+ *Về hoạt động*: Đại Hội đồng Lợi ích Kinh tế và Tài chính Đông Dương họp mỗi năm một lần, do Toàn quyền triệu tập. Trong những trường hợp đặc biệt khẩn cấp sẽ có phiên họp bất thường. Toàn quyền là người khai mạc kỳ họp, nếu vắng mặt sẽ cử một người đại diện. Đại Hội đồng chỉ họp khi có số lượng uỷ viên quá bán tham dự. Sau khi khai mạc cuộc họp, Toàn quyền không tham dự, Đại Hội đồng tự làm việc dưới sự điều khiển của một vị Chủ tịch do Đại Hội đồng bầu ra, thường là người cao tuổi nhất và có một thư ký giúp việc cho Chủ tịch. Chủ tịch sắp xếp chương trình nghị sự, các uỷ viên người Pháp và người bản xứ thảo luận chung. Những vấn đề thảo luận tại cuộc họp

phải là những vấn đề do Toàn quyền đưa ra và cuối cùng phải được Toàn quyền chấp nhận thì những ý kiến mới có giá trị. Trong suốt kỳ họp, chỉ có phiên khai mạc và bế mạc là công khai, các phiên khác là họp kín. Biên bản do thư ký ghi chép hàng ngày, nộp cho Chủ tịch Hội đồng. Các quyết định của Đại Hội đồng lấy theo đa số thuận và chỉ có giá trị khi liên quan đến các công việc nằm trong phạm vi quyền hạn của Đại Hội đồng, chủ yếu là các quyết định về kinh tế, tài chính. Đại Hội đồng tuyệt đối không được bàn đến vấn đề chính trị. Toàn quyền có quyền hoãn lại kỳ họp của Đại Hội đồng, nhưng thời hạn chỉ được chậm nhất là 6 tháng, quá 6 tháng Đại Hội đồng vẫn tiến hành họp bình thường.

+ *Về quyền hạn*: Đây là một hội đồng tư vấn, thông qua nó Chính phủ thuộc địa có thể hỏi ý kiến về dự toán ngân sách, những chương trình về xây dựng công cộng, về các bản quyết toán hàng năm, về việc xây dựng hay phát mãi (thanh lý) công sở cũ, cấp đất đồn điền (nhượng địa nông nghiệp) cho các công ty, các chủ tư nhân v.v...

Những quyết định của Đại Hội đồng có liên quan đến các sắc thuế gián thu và các khoản phụ phí sẽ chỉ được thi hành sau khi Toàn quyền Đông Dương ban hành Nghị định, đăng trên Công báo Đông Dương.

Đại Hội đồng Lợi ích Kinh tế và Tài chính Đông Dương tồn tại đến năm 1945.