BỘ MÁY CAI TRỊ TÂY BAN NHA Ở THUỘC ĐỊA PHILIPPINES (1571-1821)

PGS. TS. Đặng Văn Chương
Đại học Sư phạm Huế
Ths. Hà Thị Thơm
Đại học Khoa học Huế

Tây Ban Nha phát hiện ra Philippines (1521) một cách tình cờ trong hành trình tìm kiếm quần đảo hương liệu ở phương Đông do nhà thám hiểm Magellan chỉ huy. Nhưng mãi đến năm 1571, Tây Ban Nha mới bắt đầu thiết lập bộ máy cai trị ở quần đảo này. Tìm hiểu bộ máy cai trị của Tây Ban Nha ở thuộc địa Philippines không chỉ góp phần hiểu rõ hơn lịch sử Philippines thời thuộc địa Tây Ban Nha mà còn giúp chúng ta có thể so sánh, đối chiếu với bộ máy cai trị của các nước phương Tây ở các nước thuộc địa khác tại Đông Nam Á thời cận đại.

1. Bộ máy hành chính

Do việc quản lý những thuộc địa rộng lớn ở châu Mỹ đang gặp nhiều khó khăn và khoảng cách địa lí quá xa nên Tây Ban Nha đặt Philippines dưới sự cai trị của một Phó vương tại Mexico. Mãi đến sau năm 1821, triều đình Tây Ban Nha mới trực tiếp cai trị Philippines.

Tại Tây Ban Nha, các vấn đề liên quan đến Philippines do Hội đồng Thuộc địa chịu trách nhiệm và giải quyết. Hội đồng này thành lập theo sắc lệnh của Hoàng gia vào ngày 1/8/1524[1]. Đây là một hội đồng cai quản toàn bộ hệ thống thuộc địa của Tây Ban Nha. Cơ sở để Hội đồng này đưa ra chính sách cai trị thuộc địa là hệ thống luật pháp Tây Ban Nha. Đến năm 1834, sau hơn 300 năm tồn tại, Hội đồng Thuộc địa bị giải tán do các thuộc địa giành được quyền tự trị và đòi thiết lập mối liên hệ trực tiếp với nhà vua Tây Ban Nha.

Tại Philippines, bộ máy cai trị được Tây Ban Nha thành lập ngay sau khi hoàn thành việc chinh phục. Hệ thống hành chính đầu tiên do Tây Ban Nha thiết lập tại Philippines là theo *chế độ encomienda* (nhằm thay thế cho thể chế Barangay - tổ chức làng xã truyền thống của Philippines). Theo sắc lệnh của vua Philip II (1556-1598) đang cầm quyền, ngày 1/1/1571, Legazpi đã chỉ đạo

1. Soria. M. Zaide (1999), *The Philippin Aunique Nation*, All Nation publishing Co.Inc, Quezon city, p. 103.

thực hiện chế độ này lần đầu tiên ở Cebu (miền Nam Phillipines). Chế độ này đặt Philippines dưới sự cai trị của các *encomiendero*. *Encomiendero* phải là người Tây Ban Nha, đã có công phụng sự nhà vua nên được phân cho một encomienda gồm đất đai, dân bản xứ sống trên đó, có toàn quyền quản lý, thu thuế và cả quyền hành pháp lẫn tư pháp đối với dân bản xứ trong encomiendero của mình. Encomiendero và các viên chức dưới quyền có nhiệm vụ giáo dục dân chúng trung thành với Tây Ban Nha và trở thành tín đồ Thiên Chúa giáo[2]. Khi mới thực hiện, encomiendero được cha truyền con nối trong hai thế hệ, nhưng đến ngày 1/2/1636, sắc lệnh của Hoàng gia chỉ cho phép chế độ này được duy trì trong ba thế hệ.

Encomienda được Tây Ban Nha xây dựng thành đơn vị hành chính thấp nhất ở Philippines. Để củng cố cơ sở chính trị, xã hội của chế độ thuộc địa, encomiendero đã dựa vào tầng lớp quý tộc địa phương, qua đó, chính quyền thực dân có thể quản lí đến từng làng xã để tiến hành việc thu thuế, bóc lột sức lao động và hoạt động truyền giáo tới từng người dân[3]. Đây chính là phương thức để Tây Ban Nha thực hiện chính sách "hợp để trị" và "chia để trị" ở quần đảo Philippines nhằm giảm thiểu phần chi phí của Triều đình nhưng vẫn đảm bảo hiệu lực của bộ máy cai trị, đồng thời các encomiendero và tầng lớp quý tộc địa phương có quyền lợi gắn liền với nhau nên họ dễ trung thành với nhà vua Tây Ban Nha hơn.

Sau hơn 20 năm tồn tại, chế độ Encomienda không còn thích hợp nữa, thậm chí hệ thống hành chính này còn gây ra mâu thuẫn sâu sắc giữa chính quyền thuộc địa với nhân dân Philippines và nhà thờ Thiên Chúa. Do đó, vào năm 1595, Toà án Tối cao đã ban hành một chuẩn mức về thuế, sau đó thông qua một kế hoạch nhằm loại bỏ các encomienda[4].

Vào đầu thế kỉ XVII, khi chế độ encomienda bị khủng hoảng và mất tác dụng, Tây Ban Nha đã cho tổ chức lại chính quyền cai trị ở Philippines. Ngay trong năm 1618, Tây Ban Nha tiến hành cải cách tổ chức đơn vị hành chính, cụ thể là lãnh thổ Philippines được Tây Ban Nha chia làm 7 tỉnh lớn là Kamarines, Manila, Pagasinan, Ilokos, Kagaian, Panay và Cebu. Cuối thế kỷ XVII, chính quyền Tây Ban Nha tiếp tục cải cách: chia Philippines thành 16 tỉnh và đến đầu thế kỷ XIX lại chia thành 34 tỉnh. Tổ chức chính

2. Gerald H. Aderson (1969), *Study in Philippines church history*, Hkaca, Cornell university press, p. 29-30.

3. Đến năm 1591, Philippines có 157 encomienda trong đó 21 cái thuộc triều đình nhà vua, 236 cái thuộc cá nhân người Tây Ban Nha. Các encomiendero đã cai trị khắp các vùng dân cư nông nghiệp của Philippines (ngoại trừ các vùng núi cao và các tiểu vương quốc Hồi giáo phía nam).

4. D.G.E. Hall (1997), *Lịch sử Đông Nam Á*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 395.

quyền được thiết lập tương đương với đơn vị hành chính.

Chính quyền trung ương: Trụ sở đặt ở Manila. Quản lý chính quyền trung ương thuộc về một viên Toàn quyền người Tây Ban Nha, được bổ nhiệm bởi Phó vương Mexico. Toàn quyền đại diện cho nhà vua Tây Ban Nha ở Philippines, và là người đứng đầu các cơ quan hành pháp, tư pháp, ngoại giao và chỉ huy quân đội.

Chính quyền cấp tỉnh: Đứng đầu là 1 Tổng đốc. Đối với những tỉnh chưa được bình định, thường xảy ra xung đột gọi là Corregimientos sẽ do một viên quan quân chính (quân sự) (Corregidores) cai quản. Trong phạm vi thuộc quyền quản lý, Tổng đốc có quyền cao nhất về hành pháp, tư pháp, quyền chỉ huy quân đội và có *đặc quyền* buôn bán tư nhân. Chỉ có người Tây Ban Nha mới được bổ nhiệm vào chức vụ này. Chính quyền Tây Ban Nha không trả lương cao cho các Tổng đốc nhưng họ vẫn là người giàu có nhờ vào việc áp đặt quyền lực đối với cư dân địa phương trong việc buôn bán, thu thuế và cho vay nặng lãi. Tổng đốc trở thành người có quyền lực nhất và tham nhũng nhất trong bộ máy hành chính quan liêu ở địa phương Philippines[5].

Chính quyền thành phố: Vốn dĩ là các huyện, thị xã lớn, kinh tế phát triển, dân số tăng nhanh được tổ chức để trở thành thành phố. Đứng đầu thành phố là một hoặc hai quận trưởng do những người dân Tây Ban Nha sống ở thành phố đó bầu lên. Giúp đỡ cho Quận trưởng là một Hội đồng Thành phố với các thành viên như Cảnh sát trưởng và Thư kí.

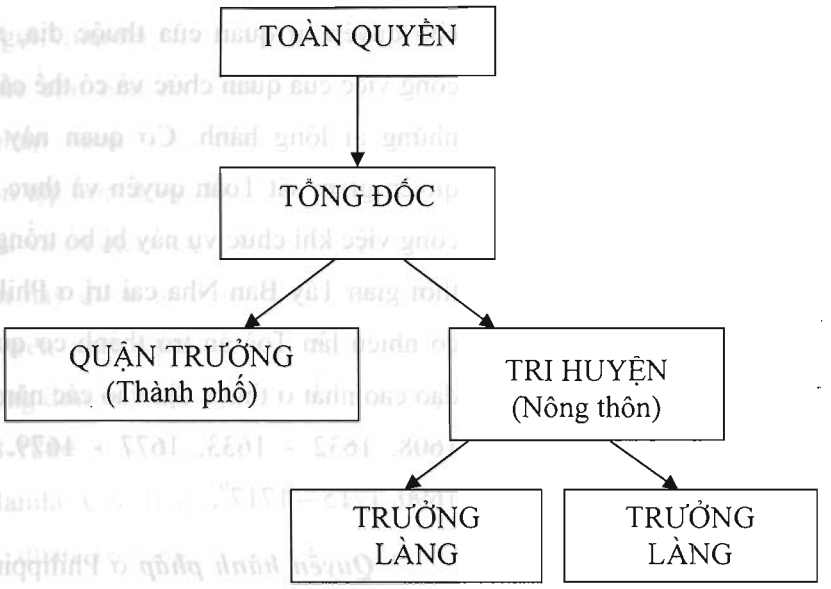
Chính quyền cấp huyện: Đứng đầu là một quan tri huyện. Điều kiện để trở thành tri huyện là từ 25 tuổi trở lên, biết đọc và viết tiếng Tây Ban Nha, có kinh nghiệm đứng đầu làng xã trong 4 năm và được tín nhiệm, bất kể là người Philippines hay Trung Quốc. Trong thời kì thuộc địa Tây Ban Nha, đây là địa vị cao nhất trong chính quyền mà người Philippines có thể đạt được. Tri huyện được sự trợ giúp của 3 nhân viên dưới quyền: kiểm soát viên, cảnh sát và thư kí. Tri huyện có quyền tư pháp, thu thuế, giám sát nghĩa vụ lao dịch của nhân dân và các nhà tù ở địa phương[6].

Chính quyền làng xã: Do một trưởng làng đứng đầu. Các trưởng làng được miễn các loại thuế và không phải làm nghĩa vụ công cộng. Trách nhiệm chủ yếu của trưởng làng là thu thuế và kiểm soát nghĩa vụ lao động của các thành viên trong barangay.

5. Francisco. M. Zulueta - A. Briel.M. Nebres (2003), *Philippines history and goverment through the year*, Navota press, Metro Manila, p. 58.

6. Francisco. M. Zulueta - A. Briel.M. Nebres (2003), sđd, p. 59.

SƠ ĐỒ TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH THUỘC ĐỊA PHILIPPINES



Để biến các khu định cư nhỏ lẻ, biệt lập thành đơn vị hành chính và đặt nó trong bộ máy cai trị thống nhất từ trên xuống dưới, Tây Ban Nha đã phải dùng nhiều biện pháp cứng rắn kết hợp với sự hỗ trợ, vận động của Nhà Thờ. Với tổ chức chính quyền mới được sự ủng hộ của Giáo hội, Tây Ban Nha hi vọng đưa người dân bản xứ vào những khu vực sinh sống "*dưới những chiếc chuông nhà thờ*" (debejo de las campana). Thật ra, điều này xuất phát từ trong quá trình xâm chiếm Philippines của Tây Ban Nha cũng như khi Tây Ban Nha thiết lập thuộc địa ở đây. Trong mỗi tỉnh, thành phố, huyện, làng xã, bên cạnh chính quyền thực dân còn có chính quyền của Giáo hội[7]. Đây là sự kết hợp chặt chẽ giữa thế lực vương quyền và thần quyền - một đặc điểm nổi bật trong chính sách cai trị của Tây Ban Nha ở Philippines.

2. Các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp

Tây Ban Nha không tổ chức bộ máy cai trị thuộc địa theo nguyên tắc tam quyền phân lập như bộ máy nhà nước tư sản thời cận đại, nhưng để hiểu rõ bộ máy cai trị của Tây Ban Nha ở Philippines, chúng tôi trình bày các cơ quan quyền lực thực thi quyền lập pháp,

7. Corpuz Onofred (Xuân Huy dịch) (1979), *Philippines*, Ban Đông Nam Á, Viện Thông tin Khoa học Xã hội, Hà Nội, tr. 34.

hành pháp, tư pháp một cách tương đối như sau.

* ***Quyền lập pháp*** ở Philippines bao gồm các thành phần sau:

- *Nhà vua Tây Ban Nha*: Là người chủ tối cao của thuộc địa. Để điều hành Philippines, Nhà vua thông qua cơ quan chuyên trách là Hội đồng Thuộc địa. Nhà vua là người có quyết định cuối cùng về các chính sách cai trị, bổ nhiệm quan chức thuộc địa.

- *Toàn quyền*: Là người có quyền lực cao nhất trong bộ máy chính quyền thuộc địa, gián tiếp chỉ đạo thực hiện chính sách của vua Tây Ban Nha trên tất cả các lĩnh vực. Tiền lương của Toàn quyền khoảng 40.000 peso mỗi năm nhưng nhiều người còn lợi dụng quyền lực để tham nhũng, đục khoét thêm[8]. Tuy nhiên, quyền lực của Toàn quyền không phải là tuyệt đối mà còn chịu sự chi phối của Toà án Tối cao Hoàng gia Tây Ban Nha, Giáo hội Thiên Chúa và một toà án hoặc một điều tra viên đặc biệt được Nhà vua bổ nhiệm để giám sát Toàn quyền.

Toà án Tối cao Tây Ban Nha tại Philippines: Được thành lập ngày 15/5/1583 bởi sắc lệnh của Phó vương Tây Ban Nha. Toà án Tối cao là cơ quan có quyền lực tối thượng, không chỉ có quyền tư pháp mà còn có nhiệm vụ thông qua các dự luật đáp ứng cho quyền tự quản của thuộc địa, xem xét công việc của quan chức và có thể cách chức những ai lộng hành. Cơ quan này còn có quyền giám sát Toàn quyền và thực thi thay công việc khi chức vụ này bị bỏ trống. Trong thời gian Tây Ban Nha cai trị ở Philippines, có nhiều lần Toà án trở thành cơ quan lãnh đạo cao nhất ở thuộc địa vào các năm 1606 - 1608, 1632 - 1633, 1677 - 1679, 1689 - 1690, 1715 – 1717[9].

* ***Quyền hành pháp*** ở Philippines thời kỳ đầu Tây Ban Nha cai trị chưa được phân định cụ thể. Giám sát thi hành luật thuộc về nhiều quan chức như Toàn quyền, Tổng đốc, Quận trưởng, Toà án, và cả Nhà Thờ. Tuy nhiên, vào thế kỉ XVII, ở Philippines đã có cơ quan cảnh sát được thành lập ở mỗi tỉnh và địa phương. Cơ quan này có chức năng duy trì trật tự công cộng, bảo vệ quyền nhân thân và tài sản công dân. Trong mối quan hệ hành pháp, Tổng đốc và Quận trưởng có thể yêu cầu lực lượng cảnh sắt làm một số nhiệm vụ. Có quyền như một cơ quan hành pháp, nhưng lực lượng cảnh sát mặc nhiên vi phạm luật pháp và đặc biệt là phối hợp với bộ máy cai trị để áp bức, bóc lột và đàn áp các phong trào yêu nước của nhân dân Philippines.

8. Teodoro. A. Agoncillo (2006), *History of the Flipino People*, Garotech pulishing, Quezon City, p. 75.

9. Francisco. M. Zulueta - A. Briel.M. Nebres (2003), sđd, p. 56.

Đến giữa thế kỉ XIX, Hội đồng Hành pháp ở Philippines được chính thức thành lập với tên gọi Guardia Civil. Toàn quyền kiêm luôn chức chủ tịch cơ quan này. Hội đồng Hành pháp ngoài các thành viên chuyên trách còn tập hợp đông đảo giáo sĩ đứng đầu giáo phái và cả quan chức ở các địa phương. Cơ quan này được tổ chức thành Cục. Mỗi cục có trên một ngàn người, được bố trí thành từng đơn vị hoàn chỉnh trong giai đoạn từ 1868-1880. Cục I quản lý các tỉnh phía Nam Manila, Cục II quản lý Bắc Luzon và Cục III quản lý vùng Visaya thuộc Cebu cùng với một đơn vị đặc biệt gồm 450 người để bảo vệ Manila[10].

* ***Quyền tư pháp*** ở Philippines thuộc về các viên chức trong bộ máy chính quyền thuộc địa. Hội đồng Thuộc địa là cơ quan tư pháp có quyền lực tối cao. Tuy nhiên, do ở Tây Ban Nha và phụ trách nhiều vấn đề của nhiều thuộc địa nên chính quyền cai trị Philippines không chuyển các vụ kiện đến cơ quan này. Thực tế, xét xử các vụ án ở Philippines thuộc về ba cấp từ dưới lên trên:

- *Tri huyện*: Có quyền xét xử các vụ kiện dân sự nhỏ ở địa phương.
- *Tổng đốc*: Xem xét các đơn chống án về các vụ kiện do tri huyện xử và thực hiện quyền xét xử các vụ kiện hình sự và dân sự khác.
- *Toà án Tối cao*: Là cơ quan tư pháp cao nhất ở Philippines, có nhiệm vụ xét xử nhiều vụ án cả hình sự và dân sự, xét lại các vụ kiện do Tổng đốc xử khi có đơn kháng nghị, các vụ án của chính quyền thuộc địa và cư dân bản xứ.

Nhiệm vụ chung mà cơ quan tư pháp thực hiện là xét xử các vụ kiện của người dân Philippines để đảm bảo sự ổn định ở thuộc địa. Tuy nhiên, quyền tư pháp do người Tây Ban Nha nắm giữ nên tính công bằng không được đảm bảo, người dân bản xứ luôn chịu nhiều thiệt thòi trong các vụ án.

Mặc dù bộ máy cai trị của Tây Ban Nha ở Philippines đã có các cơ quan thực thi quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp nhưng không phân định rõ ràng như bộ máy nhà nước tư sản châu Âu thời cận đại. Các cơ quan làm việc chồng chéo lên nhau, bộ máy hành chính đảm nhận luôn các quyền hành pháp, tư pháp.

Để thực sự "làm chủ" Philippines, Tây Ban Nha đã nhanh chóng thiết lập một bộ máy cai trị để quản lý, điều hành và biến nó thành công cụ phục vụ đắc lực cho công cuộc khai thác thuộc địa của chính quốc. Nhìn chung, bộ máy cai trị của Tây Ban Nha ở Philippines là sự kết hợp khéo léo giữa

10 Cao Minh Chong (2007), *Lịch sử Philippines*, Viện Đông Nam Á, Hà Nội, tr. 48.

thiết chế chính trị truyền thống Philippines và chính sách thực dân. Tây Ban Nha từng bước nắm chặt hơn chính quyền làng xã để rồi biến nó thành đơn vị hành chính cơ sở trong thể chế cai trị của Tây Ban Nha tại Philippines (dùng encomenda thay thế cho barangay). Tây Ban Nha đã cấu kết với những người cai trị bản xứ, chia quyền cho những quý tộc địa phương và dựa vào sức mạnh huyền bí của cây thánh giá để thống trị người dân Philippines.

Trong hệ thống bộ máy cai trị Tây Ban Nha ở Philippines, *Giáo hội giữ một vị trí rất quan trọng*. Các giáo sĩ đã hỗ trợ hữu hiệu để Tây Ban Nha cai trị Philippines. Cơ quan cao nhất quản lý tôn giáo Philippines là Toà án Dị giáo Mexico được Juan de Zumarraga thành lập vào năm 1536. Ở mỗi đơn vị hành chính, quan chức dân sự và giáo sĩ có địa vị ngang nhau, phối hợp chặt chẽ để cùng cai trị dân bản xứ. Người đứng đầu các chức sắc tôn giáo ở Philippines là Tổng Giám mục. Quyền lực của Tổng Giám mục tương đương với Toàn quyền và trong rất nhiều trường hợp, Giám mục có thể đứng lên lãnh đạo đất nước khi vị trí Toàn quyền chưa có người thay thế. Ở cấp tỉnh, các chức sắc tôn giáo có quyền lực tương đương với các Tổng đốc Tây Ban Nha. Ở cấp huyện, làng xã, vai trò của giáo sĩ càng trở nên quan trọng hơn do người Tây Ban Nha ít ở các vùng nông thôn[11]. Bên cạnh đó, giáo sĩ còn tham gia nhiều hoạt động, can thiệp vào đời sống chính trị như thu thuế, giám sát việc xây dựng các công trình công cộng, lập ra các luật lệ...

Do cùng chung tham vọng quyền lực và sự giàu có nên chính quyền thuộc địa và Giáo hội đã nhiều lần xảy ra mâu thuẫn với nhau. Trước sự lạm quyền của Giáo hội Thiên Chúa, chính quyền thuộc địa đã gửi nhiều bản báo cáo lên vua Tây Ban Nha, tố cáo sự lộng hành của giáo sĩ như: Giáo sĩ can thiệp quá sâu vào công việc hành chính địa phương; Giáo sĩ dòng Augustin thu phí quá cao trong các buổi lễ mass, lễ an táng, đồng thời thu thuế để xây dựng nhà thờ mà không được phép của quan chức dân sự... Nhà vua đã ra nhiều chỉ thị yêu cầu giáo sĩ không được can thiệp vào công việc dân sự, tuy nhiên, các sắc lệnh của Nhà vua dường như không có hiệu lực. Trong một số vấn đề, lời nói của giáo sĩ được người dân tuân thủ hơn là lệnh của các quan chức địa phương[12].

Sự tham gia của Giáo hội vào bộ máy chính quyền cai trị Philippines làm cho đời sống nhân dân Philippines thêm phần khó khăn. Khi John Bowring - một người Anh - đến thăm Philippines đã nghe dân bản xứ

11. Trịnh Huy Hoá (dịch) (2002), *Đối thoại với các nền văn hoá Philippines*, Nxb Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 77.
12. D.G.E. Hall (1997), sđd, tr. 1017.

than vãn: *"Vị Toàn quyền ở Manila (ở rất xa), Nhà vua thì ở Tây Ban Nha (còn xa hơn nữa) và Chúa thì ở trên trời (xa hơn tất cả) nhưng cha cố thì có ở khắp mọi nơi và trong xứ đạo nào cũng có. Do đó dường như mọi việc đều có sự canh chừng của cha cố."*[13]

Như vậy, trong quá trình cai trị, thực dân Tây Ban Nha đã nhanh chóng thiết lập ở Philippines một bộ máy chính quyền tương đối hoàn chỉnh. Bộ máy cai trị này đã phát huy tác dụng đối với Tây Ban Nha và đưa đến một số tác động đối với tình hình lịch sử Philippines:

+ Việc thiết lập bộ máy cai trị của Tây Ban Nha ở Philippines đánh dấu sự xác lập chủ quyền của Tây Ban Nha tại đây. Dựa vào bộ máy cai trị, Tây Ban Nha có thể quản lý mọi hoạt động ở thuộc địa và biến nó thành công cụ đắc lực trong việc khai thác và bóc lột thuộc địa, cũng như quá trình cạnh tranh với Bồ Đào Nha tại Đông Nam Á trong việc tranh chiếm các nguồn hương liệu quý và buôn bán đường biển ở khu vực này. Tây Ban Nha đã thành công trong việc truyền giáo và biến Philippines thành một nước duy nhất ở châu Á có đa số dân chúng đi theo đạo Thiên Chúa.

+ Đối với Philippines, với một bộ máy cai trị được tổ chức hoàn chỉnh, Tây Ban Nha *vô hình trung đã biến Philippines từ một quốc đảo phân tán với các nhà nước sơ khai, tự cung tự cấp hợp thành một quốc gia thống nhất, tập quyền*. Quyền lực của các tiểu vương ở mỗi barangay không còn như trước nữa, tính cát cứ địa phương và sự chia rẽ mang tính địa lý lâu đời bị xoá bỏ. Chính sách quản lý hành chính thống nhất của Tây Ban Nha tạo ra tính cộng đồng lãnh thổ và sự thống nhất về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Hệ thống luật pháp và những chính sách cai trị Tây Ban Nha áp dụng đã góp phần thay đổi căn bản nền chính trị Philippines. Philippines tiếp thu mô hình chính trị phương Tây, trở thành nước thực thi tư tưởng lập hiến theo mô hình tư sản sớm nhất ở Đông Nam Á. Tuy nhiên, việc Tây Ban Nha xây dựng bộ máy cai trị nhằm phục vụ nhu cầu thực dân đã *dẫn tới sự sụp đổ của nền kinh tế làng xã cổ truyền, phá vỡ các thiết chế cũ của xã hội truyền thống ở Philippines*. Sự phá vỡ này không mang tính cách mạng, không phải đưa Philippines từ thời kì lạc hậu sang văn minh mà nó mang tính nửa vời, cưỡng ép và làm cho xã hội Philippines phụ thuộc vào thực dân Tây Ban Nha trong hơn 300 năm.

13. Dẫn theo Corpuz Onofred (Xuân Huy dịch), sđd, tr. 56.