

Cơ quan công chính Đông Dương trong cuộc khai thác thuộc địa lần thứ nhất

Nguyễn Lan Dung*

Nhận ngày 13 tháng 4 năm 2023. Chấp nhận đăng ngày 5 tháng 8 năm 2023.

Tóm tắt: Ngay sau khi nhậm chức Toàn quyền Đông Dương, Paul Doumer thực hiện một loạt chương trình cải cách về kinh tế, chính trị, xã hội làm tiền đề, cơ sở cho cuộc khai thác và bóc lột thuộc địa quy mô lớn của thực dân Pháp ở Đông Dương. Trong kế hoạch “cải cách” về tổ chức chính quyền, năm 1898, Nha Công chính Đông Dương được thành lập với chức năng là cơ quan quản lý, điều hành các hoạt động đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng. Cho đến cuối cuộc khai thác thuộc địa lần thứ nhất, cơ quan này đã có những điều chỉnh về tổ chức, phạm vi hoạt động cũng như chức năng. Những thay đổi như vậy phụ thuộc vào tư tưởng thuộc địa, chủ trương xây dựng bộ máy chính quyền và mục tiêu khai thác kinh tế của thực dân Pháp ở Đông Dương thời kỳ này.

Từ khóa: Công chính, bộ máy chính quyền thuộc địa, lịch sử cận đại, cuộc khai thác thuộc địa.

Phân loại ngành: Sử học

Abstract: After taking office as Governor-General of Indochina, Paul Doumer carried out a series of economic, political and social "reform" programs that were considered the foundation, the basis for the large-scale colonial exploitation of the French colonist in Indochina. In the "reform" plan on government organization, in 1898, the Indochina Public Works Department whose functions were managing, operating the investment and infrastructure construction was established. Until the end of the first colonial exploitation, this service had changes in its organization, scope of activities as well as functions. Such modifications depended on the colonial ideology, the policy of building the government apparatus and the aim of economic exploitation of the French colonialists in Indochina during this period.

Keywords: Public works, colonial government, early modern period history, colonial exploitation.

Subject classification: History

1. Mở đầu

Để phục vụ mục tiêu xâm lược, cai trị và khai thác Đông Dương, thực dân Pháp đã từng bước cho thiết lập ở đây một bộ máy chính quyền hoàn chỉnh từ cấp liên bang đến cấp làng xã. Trong bộ máy đó, cơ quan công chính là một trong những cơ quan ra đời sớm nhất - dù ở cấp xứ hay cấp liên bang, và cũng là một bộ phận quan trọng không thể tách rời. Xét trên phương diện tổ chức chính quyền, sự ra đời của cơ quan công chính cùng nhiều cơ quan chuyên môn khác chính là cơ sở làm nên cấu trúc chung của bộ máy chính quyền thuộc địa ở Việt Nam mà trên tổng thể, cấu trúc đó được duy trì cho đến năm 1945. Xét trên phương diện kinh tế, đây là đơn vị phụ trách toàn bộ việc dự thảo, xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng, làm cơ sở cho việc thực hiện các mục tiêu về kinh tế và chính trị của chính quyền thực dân. Trong thời kỳ cận đại, bị tác động bởi tư tưởng thuộc địa, tư tưởng xây dựng bộ máy chính quyền của các toàn quyền Đông Dương cùng các kế hoạch khai thác thuộc địa liên tiếp của thực dân Pháp, cơ quan này liên tục có những thay đổi trên nhiều phương diện. Trong phạm vi bài viết, chúng tôi muốn tìm hiểu chức năng, cơ cấu tổ chức của cơ quan này trong một giai đoạn cụ thể là từ năm 1897 đến năm 1918, tức là tương ứng với cuộc khai thác thuộc địa lần thứ nhất của người Pháp ở Đông Dương.

* Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: nldunghn@gmail.com

2. Thành lập Nha Công chính Đông Dương

2.1. Những tiền đề cho việc thành lập Nha Công chính Đông Dương

2.1.1. Chương trình cải cách của Paul Doumer

Năm 1897, Paul Doumer được bổ nhiệm làm Toàn quyền Đông Dương với nhiệm vụ đưa Đông Dương bước sang một giai đoạn mới - giai đoạn khai thác các lợi ích của thuộc địa nhằm phục vụ lợi ích của chính quyền (Tạ Thị Thúy, 2017: 26). Để thực hiện mục tiêu này, Paul Doumer đề ra *Chương trình 7 điểm* và nội dung của một trong bảy điểm đó là: tổ chức một chính phủ chung cho toàn Đông Dương và tổ chức bộ máy cai trị hành chính riêng cho từng xứ (Dương Kinh Quốc, 2003: 234) - tức là “cải cách” bộ máy chính quyền ở Đông Dương.

Quả thực, trước khi Paul Doumer đến, chính phủ Đông Dương là một tổ chức rời rạc, thiếu thống nhất và không có một chính phủ chung. Không những vậy, chính quyền chỉ có một số cơ quan về kinh tế, quân sự mà thiếu hầu hết các cơ quan chuyên môn khác. Trong khi đó, chính quyền cấp xứ ở trong tình trạng biệt lập, thiếu sự liên kết và do đó tồn tại xu hướng ly khai khỏi chính quyền trung ương, nhất là tại Nam Kỳ. Thực tế này đã được Paul Doumer chỉ ra như sau: “Chính phủ Đông Dương thiếu phần lớn các cơ quan cần thiết để nó vận hành như một chính phủ theo đúng nghĩa của từ này, nghĩa là đảm bảo chức năng điều hành chung các vấn đề của thuộc địa... Tình trạng phân tán của các cơ quan quản lý hành chính, mà bản thân chúng vốn dĩ đã yếu đuối, lại càng trở nên yếu đuối do sự kém cỏi của chính phủ Toàn quyền mà lẽ ra phải đóng vai trò kết nối chúng lại” (Paul Doumer, 2016: 481).

Chính vì vậy, trong cuộc “cải cách” lần này, Paul Doumer đặt ra mục tiêu tập trung quyền lực về tay chính quyền trung ương, chấm dứt tình trạng phân quyền, tức là xây dựng một chính quyền mạnh, phạm vi hoạt động rộng, đảm bảo cho việc thực hiện những lợi ích của nước Pháp ở Đông Dương. Do đó, từ năm 1897, cùng với việc củng cố và xác lập vị trí của Toàn quyền Đông Dương, Paul Doumer cho thành lập một loạt các cơ quan chuyên môn về nông nghiệp, thương nghiệp, giao thông, tư pháp... ở cấp trung ương và cấp địa phương. Do vậy, việc thành lập Nha Công chính nhằm đáp ứng yêu cầu việc xây dựng một chính phủ Đông Dương tập trung, thống nhất mà viên Toàn quyền này đề ra.

Mặt khác, trong *Chương trình 7 điểm* của mình, Paul Doumer còn đưa ra nội dung: “Xây dựng thiết bị kinh tế lớn cho Đông Dương như xây dựng hệ thống đường sắt, đường bộ, đường sông đào, bến cảng... những thứ cần cho việc khai thác xứ Đông Dương” (Dương Kinh Quốc, 2003: 235). Do đó, trên phương diện kinh tế, sự ra đời của một cơ quan công chính thống nhất chính là nhằm tạo dựng những cơ sở cần thiết cho việc thực hiện những mục tiêu quan trọng về kinh tế - tức là xây dựng một hệ thống cơ sở hạ tầng hoàn chỉnh, đồng bộ làm tiền đề cho việc khai thác thuộc địa. Chẳng thế mà Paul Doumer đã đưa ra biểu quyết dự thảo thành lập Nha Công chính Đông Dương chỉ một ngày trước khi kế hoạch xây dựng đường sắt được mang ra bàn bạc tại Hội đồng tối cao Đông Dương (Paul Doumer, 2016: 489).

2.1.2. Các cơ quan công chính ở mỗi xứ

Trước năm 1897, ở các xứ Đông Dương đã có những cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức và thực thi các hoạt động công chính của từng xứ. Sở Công chính Nam Kỳ được thành lập đầu tiên vào năm 1879 theo Nghị định ngày 18/8/1879 của Thống đốc Nam Kỳ (cơ quan này sau đó được điều chỉnh qua các Nghị định ngày 23/1/1882, 11/3/1886). 10 năm sau, Sở Công chính Trung - Bắc Kỳ cũng hình thành theo Nghị định ngày 9/4/1889 (sửa đổi theo Nghị định ngày 11/10/1895) (Paul Beau, 1908: 409).

Về tổ chức, các cơ quan công chính này được đặt dưới quyền trực tiếp của kỹ sư - giám đốc do Bộ trưởng Hải quân và thuộc địa bổ nhiệm, thuộc quyền của người đứng đầu cấp xứ.

Về chức năng, theo quy định, các cơ quan này có nhiệm vụ nghiên cứu và thực hiện các công việc liên quan đến đường bộ, đường sắt, các quy định chung về nước, đường thủy nội địa, cảng và kè, vệ sinh, mỏ, xây dựng dân sự, đền biển và cọc tiêu. Ngoài ra, Sở Công chính Nam Kỳ còn bao gồm thêm các công việc về chiếu sáng, cung cấp nước sạch cho các trung tâm, vệ sinh, nạo vét sông ngòi, dẫn, tháo nước, công trình thủy nông (Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước, Trung tâm Lưu trữ quốc gia I, 2013: 50).

Như vậy, các cơ quan này được tổ chức khá đơn giản, không có sự thống nhất giữa các Kỳ. Không những vậy, mặc dù được quy định nhiều chức năng, nhưng trên thực tế, hoạt động của các Sở Công chính này lại giới hạn chủ yếu trong việc xây dựng nhà cửa, phát triển một số đường giao thông và kết quả đạt được còn rất hạn chế (Paul Doumer, 2016: 489). Do đó, để thực hiện mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ cho mục tiêu khai thác thuộc địa thì việc quy định lại chức năng, tổ chức của các cơ quan này là vấn đề được Paul Doumer tính đến.

2.2. Nha Công chính Đông Dương thành lập

Chính từ những thực tế đó, ngày 9/9/1898 Nha Công chính Đông Dương được thành lập bằng Nghị định của Toàn quyền Đông Dương.

Theo Nghị định này, Nha Công chính Đông Dương đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Toàn quyền Đông Dương với các công việc thuộc lợi ích liên bang do ngân sách Liên bang đài thọ và dưới sự chỉ huy của Thống đốc Nam Kỳ, Thống sứ Bắc Kỳ, Khâm sứ Trung Kỳ với những công trình lợi ích cấp xứ thuộc nguồn ngân sách cấp xứ hoặc ngân sách cấp tỉnh, cấp khu.

Đứng đầu Nha Công chính Đông Dương là Giám đốc. Theo quy định, chức vụ này chỉ dành cho tổng thanh tra hoặc kỹ sư trưởng ngạch cầu đường hoặc kỹ sư trưởng thuộc đoàn mỏ quốc gia; tổng kỹ sư ở Đông Dương và có giữ chức vụ ít nhất hai năm (Bulletin officiel de l'Indochine française, 1898: 1151).

Tại mỗi xứ đều có Sở Công chính do một kỹ sư - giám đốc đứng đầu, nhận mệnh lệnh trực tiếp từ Giám đốc Nha Công chính Đông Dương. Chỉ những kỹ sư cầu đường, kỹ sư đoàn mỏ có bằng kỹ sư của trường cầu đường, trường mỏ Paris, trường trung tâm về nghệ thuật và chế tạo hoặc đã có ít nhất 2 năm là kỹ sư trưởng ở Đông Dương mới đủ điều kiện bổ nhiệm chức vụ kỹ sư - giám đốc (Bulletin officiel de l'Indochine française, 1898: 1151).

Về chức năng, Nha Công chính có nhiệm vụ nghiên cứu và thực hiện các công việc liên quan đến xây dựng, cải tạo, sửa chữa đường giao thông mặt đất, đường thủy; chiếu sáng và cọc tiêu và sông; tưới, tiêu, đê, vệ sinh đất; xây dựng đường sắt; xây dựng, sửa chữa các công trình dân sự; kiểm tra và giám sát mỏ; khai thác, giám sát đường sắt (Bulletin officiel de l'Indochine française, 1898: 150, 1151).

Với những nội dung như vậy, cơ cấu tổ chức mới của Nha Công chính đảm bảo nguyên tắc tập trung quyền lực về trung ương, tức là quyền chỉ huy cao nhất thuộc về Giám đốc Nha đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Toàn quyền Đông Dương - điều mà chính quyền trước đây chưa từng làm được. Thêm vào đó, cách thức tổ chức có sự phân công về trách nhiệm, quyền hạn giữa người đứng đầu cấp trung ương và người đứng đầu cấp xứ dựa trên đặc điểm của từng loại hình công việc và dựa trên nguồn ngân sách thực thi - tức là trao quyền giám sát và quyết định hoạt động của cơ quan công chính về tay cơ quan hành chính. Chức năng của cơ quan này cũng được hoàn thiện hơn theo hướng trang bị, bổ sung cho nó những nhiệm vụ liên quan trực tiếp đến hoạt động công chính của Đông Dương. Chức năng và cơ cấu của Nha Công chính về cơ bản được duy trì như vậy cho đến hết thời kỳ cai trị của Paul Doumer. Theo đánh giá của viên Toàn quyền này, “ngay từ thời ban đầu, cơ quan này (tức Nha Công chính) đã phải gánh vác một trọng trách rất nặng nề, song không hề bị suy yếu dưới gánh nặng đó. Những công trình lớn sử dụng các khoản ngân sách khác nhau của Đông Dương cũng đều do cơ quan này điều phối, song song với việc xây dựng các tuyến đường sắt” (Paul Doumer, 2016: 489), tức là phục vụ đắc lực cho công cuộc khai thác thuộc địa.

3. Nha Công chính Đông Dương được tái cơ cấu thành Tổng Nha Công chính Đông Dương

Sau Paul Doumer, Paul Beau nhậm chức Toàn quyền Đông Dương và tiếp tục những công việc còn dang dở của người tiền nhiệm. Đối với bộ máy chính quyền, Paul Beau chủ trương nâng cấp một số cơ quan chuyên môn cấp trung ương thành các Tổng Nha.

Trong kế hoạch tổng thể đó, Nha Công chính cũng nằm trong phạm vi điều chỉnh với những lý do cụ thể như sau. Trước hết đó là nhu cầu xây dựng một cơ quan công chính với quyền hạn rộng, nằm trong phạm vi điều chỉnh của chính quốc, như được chỉ ra trong báo cáo của Bộ trưởng Bộ Thuộc địa gửi Tổng thống Pháp ngày 17/1/1905: “Nha Công chính Đông Dương hiện nay được quản lý theo các nghị định của Toàn quyền - các nghị định này quy định quyền hạn và cơ cấu, ấn định các nguyên tắc tuyển dụng và thăng chức nhân sự. Theo sự phát triển của thuộc địa và các công trình quan trọng hiện nay đang được thực hiện hoặc đang dự thảo, cơ quan này ngày càng nắm giữ vai trò quan trọng - vai trò đó phải được minh chứng bằng một văn bản của Tổng thống về việc công nhận sự tồn tại và tổ chức của cơ quan này” (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1905: 211). Ngoài ra, người đứng đầu cơ quan công chính “nắm giữ chức vụ chỉ bằng Nghị định cấp xứ mặc dù người đứng đầu các Tổng Nha khác ở Đông Dương được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh. Cần thiết phải làm biến mất điều lệ thường này” (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1905: 211).

Do vậy, ngày 18/1/1905, Tổng thống Pháp ban hành Sắc lệnh về việc thành lập Tổng Nha Công chính Đông Dương. Cơ cấu tổ chức, chức năng của Tổng Nha này sau đó còn được hoàn chỉnh bằng các Nghị định ngày 4/7/1905, Nghị định ngày 12/2/1907, Nghị định ngày 17/2/1907, Nghị định ngày 2/6/1908. Căn cứ trên những Sắc lệnh, Nghị định này, cơ quan công chính Đông Dương có một số điều chỉnh như sau:

Về tên gọi, theo Sắc lệnh, cơ quan công chính Đông Dương được gọi là Tổng Nha Công chính Đông Dương.

Về chức năng: Chức năng của Tổng Nha Công chính được quy định chi tiết, cụ thể hơn, phạm vi rộng hơn, đó là: tổng hợp tình hình, theo dõi và kiểm soát toàn bộ hoạt động xây dựng, khai thác các thiết bị kinh tế của toàn Đông Dương gồm: đường sông, đường biển, đường bộ, đường sắt, mỏ, thủy nông, xây dựng dân sự, chiếu sáng, cung cấp nước, vệ sinh thành phố... (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1905: 213).

Về nguyên tắc hoạt động: Nguyên tắc hoạt động của Tổng Nha Công chính vẫn được giữ nguyên, tức là cơ quan công chính được đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Toàn quyền Đông Dương với những công việc thuộc ngân sách Đông Dương và vốn vay; và thuộc quyền điều hành của những người đứng đầu các xứ với công việc thuộc ngân sách cấp xứ, cấp tỉnh hoặc cấp thành phố. Với công việc của từng xứ, người đứng đầu cấp xứ sẽ được tham vấn ý kiến.

Về tổ chức: Với cơ cấu tổ chức mới, đứng đầu Tổng Nha Công chính Đông Dương là Tổng Giám đốc thuộc thẩm quyền của Toàn quyền Đông Dương. Tổng Giám đốc Tổng Nha Công chính được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh của Tổng thống Pháp, dựa trên đề nghị của Bộ trưởng Bộ Thuộc địa và đề cử của Toàn quyền Đông Dương. Tổng Giám đốc cũng đồng thời là thành viên của Hội đồng cấp cao Đông Dương và Ủy ban thường trực của Hội đồng này (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1905: 213, 214).

Về chức Tổng Giám đốc, ngoài những tiêu chuẩn đã được nêu trong Nghị định ngày 9/9/1898, việc bổ nhiệm chức danh còn xét đến những trường hợp thỏa mãn các điều kiện sau: kỹ sư trưởng về công chính ở Đông Dương, đã quản lý cơ quan công chính hoặc các Sở đặc biệt của Đông Dương ít nhất 2 năm; kỹ sư trưởng về công chính ở thuộc địa và đã điều hành ít nhất 2 năm một cơ quan tương đương với các Khu hoặc các Ban đặc biệt ở Đông Dương.

Về việc vận hành: Cơ quan công chính Đông Dương gồm các Khu lãnh thổ và các Ban đặc biệt (sau chuyển thành Khu kỹ thuật); bên dưới Khu là các Hạt. Đứng đầu mỗi khu/ban công chính là một kỹ sư trưởng, thuộc sự điều hành trực tiếp của Tổng Giám đốc Nha.

Khu lãnh thổ: được phân chia tương ứng với cách phân chia đơn vị hành chính cấp xứ của Liên bang Đông Dương, gồm 5 Khu là: Khu Bắc Kỳ; Khu Nam Kỳ, Khu Trung Kỳ; Khu Lào; Khu Campuchia. Chức năng của các Khu lãnh thổ là nghiên cứu, thực hiện các công việc có tính chất cấp xứ, tỉnh hay thành phố và trong trường hợp cần thiết là các công việc có tính chất liên bang do Toàn quyền quyết định.

Ban đặc biệt: Theo quy định, các Khu có đặc điểm kỹ thuật chung có thể được nhóm lại thành Ban đặc biệt do một kỹ sư trưởng chỉ huy. Lúc đầu, các Ban đặc biệt gồm: Ban đường bộ, xây dựng dân sự và thủy nông, Ban đường sông, Ban xây dựng đường sắt, Khu khai thác đường sắt, Khu mỏ. Sau này, khi các Ban được chuyển thành Khu thì số lượng Khu tăng lên là 7 khu, chức năng của từng khu cũng khác trước với: 1 Khu hầm mỏ; 1 Khu phụ trách đường biển Bắc Kỳ; 4 Khu đường sắt gồm Khu Bắc Kỳ (từ Bắc Kỳ và Bắc Trung Kỳ đến Vinh), Khu đường sắt Trung Kỳ trung tâm (từ Vinh đến Phú Yên), Khu đường sắt Phan Rang (Phan Rang, Khánh Hòa, Phú Yên), Khu đường sắt phía Nam; 1 Khu kiểm tra việc xây dựng, bao gồm tuyến Lào Cai - Vân Nam (Bulletin officiel de l'Indochine française, 1907: 98-99).

Một trong những nội dung quan trọng của cuộc cải cách lần này là việc thành lập Ủy ban công chính - “một trong những sáng tạo chính” như theo lời của Toàn quyền Paul Beau (Paul Beau, 1908: 366). Ủy ban Công chính do Tổng Giám đốc Tổng Nha Công chính đứng đầu, cùng các thành viên là Giám đốc các Ban đặc biệt, 4 đại diện đến từ Nha Quân sự, Tổng thư ký, cơ quan Giám sát tài chính, cơ quan Nông nghiệp và thương mại. Chức năng chính của cơ quan này là đưa ý kiến với tất cả các vấn đề liên quan đến việc thăng chức, xếp hạng nhân viên thuộc Nha Công chính.

Với những thay đổi như đã trình bày ở trên, cơ quan công chính Đông Dương đã được nâng cấp lên một bậc thành Tổng Nha với chức năng và cơ cấu tổ chức có phạm vi bao quát rộng hơn, tức là vẫn đảm bảo nguyên tắc tập trung quyền lực về chính quyền trung ương mà Paul Doumer đã đề ra trước đó. Không chỉ vậy, những cải cách lần này còn mang đến cho Tổng Nha Công chính một “sức mạnh” cả về nhân sự lẫn quyền hạn để chỉ huy và triển khai các công việc thuộc hạ tầng kinh tế Đông Dương, phục vụ cho mục tiêu khai thác thuộc địa.

4. Tổng Nha Công chính Đông Dương bị bãi bỏ, cơ quan công chính mới được thành lập

Cơ cấu tổ chức và chức năng của cơ quan công chính nói riêng và bộ máy chính quyền thuộc địa ở Đông Dương nói chung gắn liền với chính sách thuộc địa cũng như tư tưởng xây dựng bộ máy chính quyền của các Toàn quyền Đông Dương. Vào thời điểm những năm 1908-1909, Đông Dương và bản thân viên Toàn quyền khi đó là Klobukowski đang thực hiện “phân quyền” quyền lực - tức là phân cấp quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp xứ, tránh tập trung vào tay chính quyền trung ương quá nhiều quyền lực. Báo cáo của Toàn quyền Klobukowski trước Hội đồng Chính phủ Đông Dương ngày 27/11/1909 đã nhắc lại vấn đề này như sau: “việc cải cách này là một phần trong chương trình phân quyền trong hành chính và kinh tế tài chính theo những chỉ dẫn cấp bộ” (Discours prononcé par M.A.Klobukowski, 1909: 89). Báo cáo của Bộ trưởng Bộ thuộc địa gửi Tổng thống Pháp ngày 9/12/1909 cũng cho thấy điều đó: “Toàn quyền Đông Dương Klobukowski chỉ cho tôi thấy rằng Sắc lệnh 18-1-1905... không cho phép ông ta tiến hành trong Nha này chương trình phân quyền - điều về nguyên tắc sẽ do chính phủ quyết định với thuộc địa của chúng ta ở Viễn Đông” (Bulletin officiel de l'Indochine française, 1910: 148).

Từ phía Tổng Nha Công chính, chức vụ Tổng Giám đốc Tổng Nha Công chính trên thực tế ngày càng tỏ ra không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, bởi trong khi Toàn quyền cần có bên cạnh những “cố vấn” hiệu quả trên lĩnh vực công chính thì “Tổng giám đốc không thể đảm nhận vai trò của một cố vấn. Ông ta quá bị thu hút bởi chức năng hành chính trong công việc của ông ta và không có được sự tự do hoàn toàn để đưa ra đánh giá về những đề xuất mà ông ta là tác giả hoặc ông ta trực tiếp tham gia ít nhiều” (Discours prononcé par M.A.Klobukowski, 1909: 90).

Cũng cần phải nói thêm rằng, để thực hiện kế hoạch “giải tập trung” này, ngay từ trước đó, một số Tổng Nha và Ban chỉ đạo như Tổng Nha học chính, Ban Chỉ đạo y tế, Ban Chỉ đạo canh nông... cũng lần lượt bị giải tán. Chính vì những lý do như vậy, mô hình Tổng Nha chỉ tồn tại được khoảng 4 năm và đến năm 1909 Tổng Nha Công chính Đông Dương chính thức bị giải tán bằng Sắc lệnh ngày 9/12/1909 của Tổng thống Pháp (ban hành ngày 25/1/1910).

Sắc lệnh quy định trong thời gian chờ đợi cơ cấu tổ chức mới được xác lập, các Nghị định của Toàn quyền liên quan đến cơ quan công chính trong thời gian này trước khi được thực hiện phải có sự phê duyệt của Bộ trưởng Bộ Thuộc địa. Kỹ sư - thanh tra công chính tạm thời được ủy nhiệm mọi chức năng, quyền hạn của Giám đốc. Trong thời gian đảm nhiệm chức vụ, viên kỹ sư - thanh tra này được hưởng đặc quyền dành cho Giám đốc.

Theo tinh thần của Sắc lệnh này, trong thời hạn 6 tháng - tức là đến tháng 7/1910, Toàn quyền Đông Dương sẽ phải đệ trình dự thảo cơ cấu tổ chức mới của cơ quan công chính nhưng trên thực tế, thời hạn này hai lần được gia hạn với lý do như Bộ trưởng Bộ Thuộc địa giải trình: “Thời hạn sẽ kết thúc vào 25/7 tới (năm 1910) và không thể hoàn thành việc soạn thảo bản quy chế mới để áp dụng. Toàn quyền Đông Dương yêu cầu kéo dài thêm một năm - việc này có thể giải thích bằng sự thay đổi bất thành linh về nhân sự cấp cao ở thuộc địa và cũng bởi sự cần thiết phải đưa ra cùng lúc việc nghiên cứu các vấn đề quan trọng khác thuộc về công chính Đông Dương, nhất là những vấn đề liên quan đến việc hoàn thành các công trình” (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1910: 1093).

Đến cuối năm 1911, cơ cấu tổ chức mới của cơ quan công chính Đông Dương mới được xác lập bằng Nghị định ngày 31/12/1911 của Toàn quyền Đông Dương và sau đó tiếp tục được điều chỉnh bằng Sắc lệnh ngày 16/5/1916 của Tổng thống Pháp.

So với cơ quan cũ, chức năng của cơ quan công chính Đông Dương gần như được giữ nguyên, tức là phụ trách các vấn đề liên quan đến hoạt động công chính ở Đông Dương, từ việc xây dựng đường xá, hạ tầng, nhà cửa, chiếu sáng, bến cảng, giao thông... cho đến khai mỏ.

Về tổ chức, có một số điểm thay đổi như sau:

Trước hết đó là việc thành lập một cơ quan gọi là Tổng Thanh tra Công chính Đông Dương do một Tổng Thanh tra đứng đầu được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh của Tổng thống Pháp. Trên thực tế, Tổng Thanh tra chính là một cố vấn của Toàn quyền về tất cả các vấn đề công chính, là người đứng đầu cơ quan công chính, nghiên cứu, đề xuất các công việc thuộc về xây dựng, khai thác công cụ kinh tế ở Đông Dương, đánh giá nhân sự cấp dưới. Tổng Thanh tra còn là Phó chủ tịch Hội đồng công chính (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1911: 1542).

Về sự vận hành của cơ quan công chính, cơ quan công chính vẫn được chia thành các Khu lãnh thổ và Khu đặc biệt. Các nghị định, Sắc lệnh này cũng quy định rõ thêm rằng, các Khu lãnh thổ sẽ chịu trách nhiệm nghiên cứu và thực hiện những công việc thuộc ngân sách cấp xứ, ngân sách cấp tỉnh và các công việc thực hiện bằng ngân sách liên bang mà tài chính được Toàn quyền ủy quyền cho người đứng đầu cấp xứ (Bulletin officiel de l’Indochine française, 1911: 1543). Ngoài ra, tại Khu lãnh thổ Bắc Kỳ và Khu lãnh thổ Nam Kỳ sẽ có thêm Cục Hàng hải có nhiệm vụ nghiên cứu, thực hiện các hạng mục về giao thông đường biển.

Như vậy, với những điều chỉnh này, cách thức tổ chức và vận hành của cơ quan công chính Đông Dương đã đáp ứng những mục tiêu đặt ra của cuộc cải cách chính quyền. Bởi lẽ, ở cấp trung ương, Tổng thanh tra chỉ đảm nhiệm công việc chuyên môn và gần như tách khỏi chức năng hành chính; còn chức năng hành chính - quản lý nhân sự thì thuộc quyền hạn của Toàn quyền Đông Dương. Tương tự như vậy, ở cấp thấp hơn, phụ trách cơ quan công chính (về chuyên môn) không thuộc quyền hạn của người đứng đầu cấp xứ nữa mà thuộc sự điều hành trực tiếp của kỹ sư đứng đầu các Khu lãnh thổ, Khu đặc biệt. Ngoài ra, việc phân cấp quyền lực giữa chính quyền cấp trung ương, cấp xứ cũng được thực hiện rõ ràng hơn và cũng gần như chỉ liên quan đến vấn đề kỹ thuật.

Đây là điểm hoàn toàn mới trong cách tổ chức của cơ quan công chính Đông Dương, góp phần củng cố vai trò và tính chất độc lập của cơ quan chuyên môn này. Cách thức tổ chức như trên được giữ nguyên cho đến hết cuộc khai thác thuộc địa lần thứ nhất.

5. Kết luận

Từ năm 1897 cho đến năm 1918, cơ quan công chính Đông Dương đã trải qua một quá trình thay đổi liên tục, từ việc thiết lập Nha Công chính, Tổng Nha Công chính rồi lại giải tán Tổng Nha Công chính, thành lập Tổng Thanh tra công chính; cùng với đó là những điều chỉnh trên các phương diện cơ cấu tổ chức, chức năng, quyền hạn của các cơ quan này. Trên thực tế, quá trình này diễn ra và phụ thuộc chặt chẽ vào tư tưởng thuộc địa, kế hoạch xây dựng bộ máy chính quyền của các Toàn quyền Đông Dương vốn luôn bị chi phối bởi hai xu hướng tập trung và phân quyền cũng như chương trình khai thác thuộc địa quy mô của thực dân Pháp ở Đông Dương. Có thể thấy rất rõ điều đó khi xem xét cơ quan này trong mối quan hệ tổng thể với cơ cấu tổ chức của chính quyền Đông Dương và trong các mục tiêu kinh tế qua mỗi giai đoạn. Về phía chính quyền thuộc địa, bằng việc lập ra một cơ quan có chức năng quản lý, tổ chức thực thi các công trình công cộng, thực dân Pháp không chỉ giải quyết được vấn đề xuất khẩu tư bản của tư bản chính quốc và thuộc địa, mà còn tạo ra những cơ sở cần thiết cho việc đẩy mạnh khai thác, bóc lột Đông Dương, mà biểu hiện cụ thể chính là tổng số vốn đầu tư, số lượng công trình về đường sá, nhà cửa, cầu cống, thủy lợi, đê điều... được thực thi trong giai đoạn này.

Tài liệu tham khảo

- Bulletin officiel de l'Indochine française*. 1889, 1898, 1905, 1907, 1909, 1910, 1911.
- Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước, Trung tâm Lưu trữ quốc gia I. (2013). *Tổ chức bộ máy các cơ quan trong chính quyền thuộc địa ở Việt Nam qua tài liệu và tư liệu lưu trữ (1862-1945)*. Nxb. Hà Nội.
- Dương Kinh Quốc. (2003). *Việt Nam những sự kiện lịch sử 1858-1918*. Nxb. Giáo dục.
- Discours prononcé par M.A.Klobukowski, Gouverneur général de l'Indochine à l'ouverture de la session ordinaire du conseil supérieur, le 27 novembre 1909*. Imprimerie commerciale Marcelin Rey. Sài Gòn. 1909.
- Paul Doumer. (2016). *Xứ Đông Dương*. Nxb. Thế giới, Alphabooks.
- Paul Beau. (1908). *Situation de l'Indochine de 1902 à 1907*. Imp Commerciale Marcellin Rey. Saigon.
- Tạ Thị Thúy (chủ biên, 2017). *Lịch sử Việt Nam, tập 7 (1897-1918)*. Nxb. Khoa học xã hội.