

**GOVERNANCE IN NORTHWESTERN
VIETNAM UNDER THE NGUYỄN
DYNASTY (1802–1884): SEEN THROUGH
THE *THỔ QUAN* (NATIVE OFFICIALS) –
LƯU QUAN (IMPERIALLY APPOINTED
OFFICIALS) POLICY**

Bui Gia Khanh

Saigon University, Ho Chi Minh, Vietnam,

*Corresponding author: Bui Gia Khanh,

e-mail: bgkhanh@sgu.edu.vn

Received October 9, 2025.

Revised November 27, 2025.

Accepted January 27, 2026.

**QUẢN TRỊ VÙNG TÂY BẮC DƯỚI
TRIỀU NGUYỄN (1802–1884):
NHÌN TỪ CHÍNH SÁCH *THỔ QUAN* –
*LƯU QUAN***

Bùi Gia Khánh

*Trường Đại học Sài Gòn, Hồ Chí Minh,
Việt Nam*

*Tác giả liên hệ: Bùi Gia Khánh,

e-mail: bgkhanh@sgu.edu.vn

Ngày nhận bài: 9/10/2025.

Ngày sửa bài: 27/11/2025.

Ngày nhận đăng: 27/1/2026.

Abstract. Between 1802 and 1884, the Northwest-roughly corresponding to Hưng Hóa province-posed a persistent challenge to the Nguyễn dynasty because of its rugged terrain, multiethnic population, and borderland location. From an initial acceptance of hereditary *thổ quan* (native officials) under Gia Long and during the first half of Minh Mạng's reign, the court in 1829 abolished hereditary succession and gradually replaced hereditary offices with *lưu quan* (imperial appointed officials). The Nguyễn court progressively implemented a more centralized administrative model: strengthening governance at the levels of *phủ* (prefecture), *huyện* (district), and *châu* (subprefecture), as well as *tổng* (canton) and *xã* (commune/village); compiling household and land registers, opening schools, and tightening public order and border defense. While firmly pursuing centralization, the Nguyễn court also made pragmatic exceptions in remote, malarial uplands. The case of Hưng Hóa reveals a hybrid mode of governance - one that reflects both the drive to consolidate power and the limits of a monarchical state amid the political turbulence of the nineteenth century.

Keywords: Northwestern Vietnam, local governance, Nguyễn dynasty, ethnic policy, native officials, imperial appointed officials.

Tóm tắt. Trong giai đoạn 1802–1884, chiến lược quản trị vùng Tây Bắc – tương ứng tỉnh Hưng Hóa – luôn đặt ra thách thức lớn đối với triều Nguyễn bởi địa hình hiểm trở, dân cư đa tộc người và vị trí biên giới. Từ chỗ vẫn chấp nhận chế độ thế tập *thổ quan* dưới thời Gia Long và nửa đầu thời Minh Mạng, đến năm 1829 triều đình bãi bỏ đặc quyền thế tập, rồi từng bước thay bằng *lưu quan*. Triều đình Nguyễn từng bước áp đặt mô hình hành chính tập quyền: củng cố hệ thống quản trị cấp *phủ*, *huyện*, *châu*, *tổng*, *xã*; nỗ lực làm sổ *đình–điền*, mở trường học, đồng thời tăng cường biện pháp trị an, biên phòng. Nhà nước trung ương vừa duy trì cứng rắn chính sách tập quyền, vừa uyển chuyển chấp nhận ngoại lệ trong những vùng xa xôi, lam chướng. Qua trường hợp Hưng Hóa, có thể nhận diện mô hình quản trị “nước đôi” của triều Nguyễn đối với khu vực miền núi, phản ánh quá trình củng cố quyền lực lẫn giới hạn của một nhà nước quân chủ trong bối cảnh biến động thế kỉ XIX.

Từ khóa: vùng Tây Bắc, quản trị địa phương, triều Nguyễn, chính sách dân tộc, *thổ quan*, *lưu quan*.

1. Mở đầu

Suốt chiều dài lịch sử Việt Nam, khu vực Tây Bắc luôn là vùng biên viễn với điều kiện địa lí – nhân văn phức tạp. Trong giai đoạn 1802–1884, triều Nguyễn đã có nhiều chính sách nhằm kiến tạo mô hình quản trị đất nước thống nhất, đồng thời có những điều chỉnh quan trọng để kiểm soát khu vực miền núi, biên viễn ngày một chặt chẽ hơn.

Ở phương diện học thuật, “quản trị vùng Tây Bắc” được hiểu là tổng thể cơ chế, thiết chế và chính sách mà triều đình thiết lập để duy trì trật tự hành chính, kiểm soát quyền lực và tích hợp miền núi vào cấu trúc quản trị quốc gia. Do tính chất đặc thù của vùng biên viễn Tây Bắc, chiến lược quản trị đó còn bao gồm mạng lưới thổ quan, luật tục và những hình thức tự trị của cộng đồng dân tộc thiểu số được nhà nước chấp thuận. Ở nghĩa hẹp hơn, đó là các can thiệp trực tiếp về nhân sự, thuế khóa, giáo hóa và quân sự của chính quyền trung ương đối với địa phương. Vì vậy, nghiên cứu quản trị Tây Bắc dưới triều Nguyễn không chỉ là phục dựng mô hình hành chính ở vùng biên, mà còn là tìm hiểu, đánh giá biên độ kiểm soát và giới hạn lịch sử của nhà nước quân chủ Việt Nam trong thế kỉ XIX.

Cho đến nay đã có một số công trình nghiên cứu cung cấp những tư liệu và nhận thức ở các khía cạnh khác nhau về cùng vấn đề này. Cầm Trọng (1978) qua công trình *Người Thái ở Tây Bắc Việt Nam* [1] là nghiên cứu có giá trị nền tảng, đã mô tả bức tranh dân tộc học – xã hội truyền thống của người Thái ở Tây Bắc. Công trình này ghi nhận một cách khái quát quá trình hành chính hóa (đặt lưu quan, chuẩn hóa chức danh) vào thời Nguyễn, tuy nhiên tác giả không đi sâu cơ chế quản trị từ trung ương. Nguyễn Minh Tường (1993) trong *Chính sách đối với dân tộc thiểu số của triều Nguyễn nửa đầu thế kỉ XIX* [2] đã phân tích chính sách dân tộc của triều Nguyễn ở bình diện toàn quốc, nhưng chưa có điều kiện đi sâu phân tích trường hợp Tây Bắc. Bùi Gia Khánh (2022) với bài viết *Chế độ “duyet tuyển” dưới thời Gia Long (1802-1820) và Minh Mạng (1820-1841)* [3] cho thấy xu hướng tập trung quyền lực thông qua triển khai chế độ duyệt tuyển. Bài viết phân tích hạn chế của triều Nguyễn khi thực hiện chính sách này ở miền núi phía Bắc, qua đó gợi mở vấn đề giới hạn kiểm soát của chính quyền trung ương. Trần Xuân Trí & Phạm Quang Minh (2024) qua bài *Chính sách của triều Nguyễn đối với quan lại ở vùng biên viễn phía Bắc giai đoạn 1802-1840* [4], đã nỗ lực làm rõ quá trình chuyển đổi nhân sự vùng biên (từ thể tập sang thổ quan–lưu quan, chuẩn hóa phẩm hàm) nhưng trọng tâm vẫn là chính sách của triều đình đối với đội ngũ quan lại, không đi sâu nghiên cứu cấu trúc quản trị vùng biên. Gần đây, bài viết *Quản trị địa phương nhìn từ cơ chế phân quyền dưới triều Nguyễn* của Bùi Gia Khánh (2024) [5] đã đặt vấn đề quản trị địa phương trong khung lí thuyết *Local Governance* hiện đại. Tuy nội dung không trực tiếp thảo luận vấn đề Tây Bắc, song cách tiếp cận “phân quyền – tập quyền” cũng như sự đồng độ về thời gian và đối tượng nghiên cứu (triều Nguyễn) đã gợi mở hướng tiếp cận phân tích cơ chế quản trị vùng biên viễn trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương.

Dù được đề cập ở các khía cạnh khác nhau, nhưng hiện vẫn thiếu một nghiên cứu toàn diện đặt cơ chế quản trị Tây Bắc trong mối liên hệ trực tiếp với quá trình cải cách hành chính dưới triều Nguyễn (1802–1884). Từ cơ sở đó, bài viết này tiếp cận vấn đề dưới góc nhìn lịch sử–thể chế nhà nước và khai thác chủ yếu sử liệu chính thống của triều Nguyễn. Mục tiêu hướng đến là góp phần nhận diện rõ hơn công cụ quản trị và giới hạn quyền lực của triều Nguyễn đối với khu vực Tây Bắc, thông qua hai nội dung chính: (1) phân tích sự vận động chính sách quản trị đối với Tây Bắc từ 1802 đến 1829; (2) khảo sát quá trình áp đặt lưu quan và cải cách hành chính từ sau 1829. Bên cạnh đó, bài viết cũng chú ý làm rõ những giới hạn nội tại của mô hình quản trị biên viễn này, đặt trong bối cảnh các thách thức chính trị – quân sự của thế kỉ XIX.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Chính sách quản trị nhu viễn ở Tây Bắc (1802–1829): tiền đề chuyển đổi từ thô quan sang lưu quan

Sau khi đánh bại nhà Tây Sơn, ngay trong năm 1802, triều đình Nguyễn nhanh chóng thiết lập cơ chế quản trị vùng đất Bắc Hà cũ thông qua đơn vị hành chính trung gian là Bắc thành. Trần Hưng Hóa về cơ bản tương ứng với vùng Tây Bắc ngày nay được đặt dưới sự quản lý trực tiếp của Bắc thành, với cơ cấu tổ chức phủ, huyện/châu cùng một đội ngũ thô quan được bổ nhiệm có điều kiện, thay vì hoàn toàn thừa nhận thể tập như các thời kỳ trước. Từ khuôn khổ đó, phần này trình bày bối cảnh thể chế và cách thức bố trí nhân sự tại Hưng Hóa giai đoạn 1802–1829.

Khu vực Tây Bắc hiện nay tương ứng với các tỉnh Lào Cai, Sơn La, Điện Biên, Lai Châu và một phần tỉnh Phú Thọ (khu vực tỉnh Hòa Bình cũ). Trong lịch sử, nơi đây từng mang nhiều tên gọi khác nhau: thời Lý là đạo Lâm Tây [6; 1353-1354], thời Trần thuộc lộ Đà Giang [7; 164], đến thời Lê sơ nằm trong Tây Đạo cùng với Hưng Hóa, Tuyên Quang, Gia Hưng [8; 261]. Năm Quang Thuận thứ 7 (1466), triều Lê đặt Thừa tuyên Hưng Hóa [8; 411] bao trùm dải thượng – trung lưu sông Hồng, sông Đà và vùng Tây Bắc.

Trải qua cuộc nội chiến khốc liệt cuối thế kỉ XVIII, sau khi chiếm được Phú Xuân (1802), Nguyễn Phúc Ánh cho lập đàn hợp tế trời đất đặt niên hiệu Gia Long năm thứ nhất “để thống nhất kỉ cương” [9; 491]. Ngày Canh Dần 21/5 năm Nhâm Tuất (20/6/1802), vua Gia Long bắt đầu xuất quân “*Bắc phạt*”, đến ngày 21/6 âm lịch (20/7/1802) tiến vào Thăng Long. Đến đây “lấy hết đất An Nam, tất cả 14 trấn, 47 phủ, 187 huyện, 40 châu”. Vùng Tây Bắc thuộc Trần Hưng Hóa có 3 phủ là Quy Hóa, Gia Hưng, An Tây, trong đó phủ Gia Hưng lãnh huyện Thanh Xuyên và 10 châu Sơn La, Tuần Giáo, Thuận, Mai, Việt, Ninh Biên, Mộc, Đà Bắc, Phù Hoa, Mai Sơn; phủ Quy Hóa (lãnh 3 huyện Văn Chấn, Trấn Yên, Yên Lập và 2 châu Vĩ Thủy, Văn Bàn; phủ An Tây (lãnh 4 châu Chiêu Tấn, Luân, Quỳnh Nhai, Lai Châu) [10; 310, 9; 502]. Cấu trúc hành chính này là sự kế thừa nền tảng quản lý của các triều đại trước, đồng thời củng cố quyền lực hành chính của triều Nguyễn trên không gian biên viễn Tây Bắc. Theo Michaud (2000), nhìn từ tương quan khu vực, các thể lực lân bang cũng thừa nhận miền thượng du Bắc Kỳ thuộc phạm vi quản lý của triều đình Huế, cho dù khu vực này luôn chịu sức ép bởi nạn thổ phi biên giới [11; 336–337].

Làm chủ được toàn bộ vùng đất Bắc Hà (cũ), vua Gia Long sai các quan văn võ quản lý các trấn. Mỗi trấn đặt một trấn thủ, dùng chức thống chế, chương cơ, cai cơ đứng đầu, và một hiệp trấn, một tham trấn, dùng chức thiêm sự, tham quân, hàn lâm, thị thư để giúp việc cho trấn thủ. Nhân đợt bổ nhiệm chức vụ đứng đầu các trấn năm 1802, vua Gia Long dụ rằng: “Hiện nay nước mới được yên, dân đương ngửa trông đức mới. Bọn người đều nên tuyên dương đức hóa, vỗ yên nhân dân điều hao, khiến dân ta đều được yên nghiệp, để cho xứng sự ủy thác” [9; 505]. Ngay từ đầu, vua Gia Long đã xác lập nguyên tắc: võ quan được ưu tiên đứng đầu các trấn, trong khi văn quan dù phẩm hàm tương đương, chỉ giữ vai trò hiệp trấn hay tham hiệp. Cách sắp đặt này thể hiện tư duy coi trọng sức mạnh quân sự trong quản lý địa phương của triều Nguyễn thời Gia Long và có ảnh hưởng lâu dài về sau.

Trong thời gian lưu lại miền Bắc cuối năm 1802, vua Gia Long đã có những động thái phủ dụ vỗ về nhân tâm, nhất là chính sách dùng người cũ trong chế độ mới. Do “các thổ tù ở Tuyên Quang, Hưng Hóa và Thái Nguyên phần nhiều còn mang lòng chờ xem. Vua muốn dùng văn cáo để vỗ yên, sai tuyên bố lời dụ bảo cho những điều họa phúc, do đó họ kẻ nhau đến hành tại triều kiến” [9; 516]. Gia Long cho rằng “đất Bắc Hà đã định, sai chia đặt quan chức... Những phủ huyện châu thổ dân ở ... Thái Nguyên, Hưng Hóa,... thì lấy quan người thổ cho quản lãnh” [9; 518]. Điều này cho thấy, ngay từ buổi đầu thiết lập triều đại, vua Gia Long đã chủ động áp dụng một mô hình quản trị đối với toàn bộ khu vực miền núi biên viễn ở phía Bắc, có phần khác biệt so với vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng. Trong khi các thổ tù miền núi còn trong tâm

thể dò xét thì, triều đình đã khẳng định nguyên tắc chọn “quan người thổ” cho phủ, huyện/châu ở khu vực miền núi trong đó có Hưng Hóa. Từ góc nhìn tổng quan, Michaud (2000) cho rằng, quan hệ giữa triều đình Huế và các thủ lĩnh bản địa còn thể hiện qua lệ cống nạp của cộng đồng người Thổ ở thượng lưu sông Lô và người Thái vùng sông Đà, phản ánh mối liên kết song phương giữa chính quyền trung ương và các thủ lĩnh địa phương [11; 338]. Chính sách của Gia Long một mặt tận dụng sự am hiểu địa phương của các thổ tù miền núi, nhưng quan đó cũng cho thấy, triều đình không mặc nhiên duy trì thế tập, mà xác định nguyên tắc “lấy quan người thổ cho quản lãnh”, tạo tiền đề để trung ương từng bước kiểm soát nhân sự bằng công cụ chính trị – hành chính.

Việc tôn trọng tập quán “quan người thổ” ở Hưng Hóa không có nghĩa là triều đình trung ương nói lỏng quyền kiểm soát. Thực tế, trong những năm đầu triều Gia Long, vùng Hưng Hóa liên tục xuất hiện các biến động chính trị và quân sự, từ sự xâm nhập của thổ phi ngoại biên cho đến mâu thuẫn nội bộ giữa các dòng họ thổ tù. Chẳng hạn, năm 1804, khi Mã Sĩ Anh từ Thiều Châu (Trung Quốc) lẩn quấy châu Văn Bàn, vua thường công trực tiếp cho châu trưởng Đèo Quốc Uy một cặp áo và 300 quan tiền vì đã bắt được giặc [9; 617]. Qua sự kiện này có thể thấy triều đình đã khéo léo dùng phong thưởng để gắn trách nhiệm với thổ quan. Không ít trường hợp triều đình trực tiếp can thiệp khi thổ tù lạm quyền. Năm 1810, các trưởng châu Quỳnh Nhai vì thiếu thuế mà đem bán dân, họ lập tức bị phế truất, thậm chí xử phạt roi [9; 803]. Không chỉ vậy, ngay cả việc bổ nhiệm trưởng, phó châu sau đó (1811–1812) cũng do triều đình phê chuẩn, đã khẳng định rõ thẩm quyền nhà nước đối với việc duy trì thế tập [9; 809, 851].

Như vậy, chính sách ban đầu của Gia Long đối với Hưng Hóa là vừa thừa nhận chế độ thổ tù như một công cụ cai quản quen thuộc, vừa đặt dưới sự giám sát, thưởng phạt và can thiệp của triều đình. Đó là cách kết hợp “thổ quan” và “kiểm soát mềm mỏng của trung ương” trong bối cảnh vùng biên còn nhiều bất ổn, nhưng không để mất quyền chủ động của nhà nước. Để củng cố sức mạnh cho giải pháp hành chính, triều đình thực hiện phong tước và ràng buộc thổ tù vào khuôn khổ chính trị đương thời. Năm 1802, Gia Long đã phong quan tước cho hàng loạt thổ tù ở Hưng Hóa, Tuyên Quang, Thái Nguyên, như Nông Phúc Liêm, Ma Thế Cốc, Đinh Công Vượng, Đinh Công Trinh... với chức danh “Tuyên úy” hay “Chiêu thảo sứ” kèm tước hầu, bá [9; 526–527]. Đây là cách vừa vỗ về, vừa ràng buộc thổ tù vào khuôn khổ trật tự chính trị mới, biến họ thành “phiên thần” có danh vị chính thức dưới triều Nguyễn. Chính sách ấy không chỉ có ý nghĩa an dân, mà còn nhằm thiết lập một khung quản trị thống nhất, tránh gây xung đột trực tiếp với tập quán địa phương.

Bên cạnh thưởng phạt và kiểm soát hành chính, triều đình Gia Long còn chủ động sử dụng các thổ tù Hưng Hóa trong công tác quân sự và phòng thủ biên giới. Năm 1813, thổ phi nổi loạn ở châu Thủy Vĩ, thổ quan Đèo Quốc Kiêm đem dân thổ đánh dẹp thành công, đã được triều đình phong chức Chiêu thảo thêm sự, và thưởng tiền bạc [9; 873]. Chính sách này cho thấy sự gắn kết lợi ích: triều đình trao danh vị và phần thưởng để củng cố lòng trung thành, trong khi thổ tù trở thành lực lượng vũ trang tiền tiêu bảo vệ cương vực.

Đến năm 1815, thổ tù Đèo Quốc Thế của châu Chiêu Tấn được bổ nhiệm làm Chiêu thảo đồng tri, trực tiếp trấn giữ đồn Ninh Biên – vị trí giáp giới với huyện Kiến Thủy của nhà Thanh. Cùng lúc, vùng Bảo Thắng và Thủy Vĩ được đặt thêm lực lượng thổ binh, có sự phối hợp giữa quan quân triều đình và binh lính địa phương [9; 900–901]. Từ đây, thổ binh dần được lồng ghép vào hệ thống quân chính quy, đặt dưới sự điều động trực tiếp của triều đình. Sự hiện diện của quyền lực trung ương thể hiện vai trò chế tài rõ rệt khi các thổ tù vi phạm. Năm 1816, vụ việc Cai châu Hoàng Kim Châu cấu kết với quan lại nhà Thanh để triệt hạ đối thủ trong nội bộ đã bị triều đình xử lý nghiêm: châu trưởng bị xử tử, còn triều đình trực tiếp chỉ đạo ngoại giao để tránh xung đột biên giới [9; 918]. Vụ Hoàng Kim Châu cho thấy triều đình sẵn sàng áp dụng chế tài nghiêm khắc, coi thổ quan như công cụ của nhà nước chứ không phải lãnh chúa tự trị. Việc nhà Nguyễn điều động quân đội chính quy để duy trì trật tự ở miền núi cũng như khẳng định quyền lực của triều đình không phải hiếm, đặc biệt trong nửa

sau thế kỉ XIX khi các tuyến mậu dịch bị đe dọa bởi nạn thổ phi và phiên quân từ Vân Nam, Quảng Tây xuống tràn xuống [11; 338].

Nhìn chung, chính sách của triều Nguyễn dưới thời Gia Long đối với khu vực Tây Bắc cho thấy một mô hình quản trị “dung hợp”, vừa công nhận vai trò thổ tù, vừa can thiệp hành chính – quân sự – ngoại giao để từng bước thu hẹp tính tự trị. Đây là một cách tiếp cận linh hoạt, phù hợp với đặc thù của vùng Tây Bắc: địa hình hiểm trở, dân tộc đa dạng và biên giới luôn tiềm ẩn bất ổn. Từ đó có thể thấy, chính sách của Gia Long đối với Hưng Hóa buổi đầu không chỉ dừng ở sự thỏa hiệp với tập quán thể tập, mà còn là quá trình từng bước siết chặt quyền lực trung ương. Vùng Tây Bắc được kiểm soát một cách mềm dẻo, trở thành một phần gắn kết trong cơ chế quản trị và phòng thủ của quốc gia dưới triều Nguyễn. Nghiên cứu của Woodside (1988) đã chỉ ra rằng về nguyên lí, triều Nguyễn duy trì một khung “phân chia hành chính theo sắc tộc” mang tính bán triều cống–bán quan liêu, vừa nhằm duy trì trật tự địa phương, vừa truyền bá văn hóa theo mô hình Nho giáo [12; 244].

Sang thời Minh Mạng, sự dung hòa này dần nhường chỗ cho xu thế tập quyền mạnh mẽ hơn. Ngay từ cuộc Bắc tuần năm 1821, vua Minh Mạng đã triệu tập các thổ tù biên giới về châu, ban cấp triều phục và phẩm trật, đồng thời “sai họ vẽ đồ bản cương giới và kê rõ thế hệ truyền nối tâu lên” [13; 164]. Động thái này không chỉ mang ý nghĩa ban ân điển mà còn là bước kiểm kê nhân sự và địa giới, nhằm chuyển hóa quyền lực thổ ty vào khuôn khổ hành chính của triều đình ở giai đoạn sau.

Chính sách ấy đi liền với việc thưởng phạt nghiêm minh nhằm khẳng định mạnh mẽ hơn nữa quyền lực của chính quyền trung ương. Năm 1822, Mạc Văn Cao nổi loạn ở Hưng Hóa, hai thổ mục Văn Bàn là Nguyễn Bảo Cầm và Lưu Trọng Chương đã bắt sống, họ lập tức được phong làm Thổ tri phủ, binh lính được thưởng tiền [13; 211]. Đặc biệt, triều đình ngày càng can thiệp sâu vào chế độ nhân sự. Năm 1824, khi bàn việc cử Đèo Quốc Thử và Sầm Nhân Tráng cai quản châu Thủy Vĩ và Văn Bàn, nhà vua ban đầu khẳng định rằng “hai châu ấy từ trước đến nay thổ ty kế tập... cho người châu khác, họ khác, cho cai quản chần dân sợ sinh hiềm khích lỗi thời”, song rốt cuộc cũng phê chuẩn do sự tin phục của dân sở tại [13; 341-342]. Sự kiện này cho thấy Minh Mạng không phủ nhận ngay tức lệ, nhưng vẫn kiên định nắm quyền quyết định tối hậu, biến thể tập thành sự chấp thuận có điều kiện. Cũng trong năm này, tranh chấp đất giữa Trình Cốc (Thanh Hoa) và Mộc Châu (Hưng Hóa) được giải quyết bằng chuẩn mực pháp lí: “xin lấy sông Mã làm địa giới... hai động ấy ở phía bắc sông thì xử cho về địa giới Mộc Châu” [13; 380]. Qua đó, trung ương khẳng định vai trò trọng tài tối cao trong các xung đột địa phương.

Từ 1827 trở đi, công cuộc cải cách quan chế ngày càng mạnh mẽ. Các chức thổ ty được xếp trật bậc rõ ràng, từ Thổ tri phủ (Tòng lục phẩm), Thổ tri châu, Thổ tri huyện (Tòng thất phẩm), cho tới Thổ lại mục (cửu phẩm) [13; 655-657]. Cùng năm, Minh Mạng “đổi lại... cấp văn bằng khác để cho rõ ban thứ, chính tên gọi” [13; 678]. Điều này đồng nghĩa với việc đưa thổ quan vào hệ thống phẩm hàm của triều đình. Bước ngoặt rõ rệt xuất hiện từ 1828–1829, khi vua Minh Mạng chấp thuận đề xuất: “thổ ty thế tập đã lâu đời rồi... lúc mới dựng nước, rộng ơn vỗ về vẫn cho theo tục cũ... nay xin bãi đi, đặt lại mỗi châu một Thổ tri châu, một Thổ lại mục, chọn thổ ty người nào thanh liêm mẫn cán mà bổ dùng” [13; 768-769]. Đến 1829, Minh Mạng dứt khoát “bãi lệ thổ ty thế tập ở các trấn Bắc Thành”, nhấn mạnh rằng dân biên thủy “cũng đều là con của triều đình, há lại cứ noi theo thói tệ... con cháu thiện tiện nối nhau” [13; 862]. Từ đây, chế độ thế tập vốn được duy trì suốt từ Gia Long chính thức bị xóa bỏ, thay bằng chế độ bổ nhiệm quan lại người Kinh theo tiêu chuẩn của triều đình.

Có thể nói, chính sách của Minh Mạng đối với Hưng Hóa không còn là sự dung hòa như thời Gia Long, mà đã chuyển sang tập quyền hóa và nhất thể hóa, từng bước đưa thổ quan vào trật tự quan chế chung, rồi tiến đến chấm dứt cơ sở pháp lí cho tính tự trị. Sự chuyển đổi này không phải là chính sách nhất thời, mà là một lộ trình dài hạn: đi từ phong tước, thưởng phạt, rồi

chuẩn định quan chế, cho đến bước cuối cùng là bãi bỏ thể tập đã thể hiện rõ tầm nhìn chính trị sâu xa của vua Minh Mạng trong quá trình kiến tạo một nhà nước tập quyền mạnh mẽ.

2.2. Chính sách thổ quan – lưu quan ở Tây Bắc sau 1829: nội dung và hệ quả

Từ sau khi Minh Mạng bãi bỏ chế độ thể tập (1829), chính sách quản trị Tây Bắc bước vào quỹ đạo mới: nhất thể hóa bộ máy hành chính ở cấp châu/huyện, điều chỉnh địa giới, đồng thời đẩy mạnh biện pháp giáo hóa và biên phòng. Bức tranh quản trị từ 1830 đến cuối Tự Đức, qua sử liệu chính thống, cho thấy tiến trình ấy vừa nhất quán về mục tiêu tập quyền, vừa uyển chuyển theo đặc thù địa phương.

Từ năm 1830 trở đi, ranh giới Hưng Hóa–Vân Quý bắt đầu đặt ra thử thách về an ninh vùng biên. Ngay trong năm này, vụ Đèo Vĩnh Diên và Đèo Chính Định bị lính huyện Kiến Thủy (nhà Thanh) bắt đi, xuất phát từ tranh chấp và can thiệp vượt biên giới của phía bên kia, khiến triều đình Nguyễn xác lập rõ hành xử theo nguyên tắc chủ quyền và luật lệ bang giao. Bộ Hình tâu trình và vua Minh Mạng đồng ý rằng phải tư cho Đốc phủ Vân Quý tra biện, để “từ sau không được tự tiện vượt cỗi làm bậy”: “Giới hạn 2 bên đã định rõ ràng, nếu có người đất khác phạm pháp thì phải xét cho đích xác và phải tư giấy cho sở tại bắt để giao sang... Nếu để đấy không hỏi thì bọn ấy quen thói làm bậy, nhân dân giáp cỗi bị nó chèn ép” [14; 58]. Lập luận này là một chỉ dấu cho thấy chính sách trị biên tuy có phần mềm mỏng nhưng kiên quyết, dựa vào luật lệ nhằm bảo toàn quốc thể lẫn an ninh biên giới.

Cuộc cải cách hành chính cấp địa phương năm 1831 đã đưa tỉnh Hưng Hóa vào khung hành chính thống nhất toàn quốc: Hưng Hóa thống trị 3 phủ là Quy Hoá, Gia Hưng, An Tây; 5 huyện là Văn Chấn, Yên Lập, Tam Nông, Trấn Yên, Thanh Xuyên; 16 châu là Thủy Vĩ, Văn Bàn, Sơn La, Thuận Châu, Tuần Giáo, Mai Sơn, An Châu, Ninh Biên, Mộc Châu, Đà Bắc, Phù Hoa, Mai Châu, Chiêu Tấn, Luân Châu, Lai Châu, Quỳnh Nhai. Đồng thời quy định trách nhiệm và nhân sự trong cấu trúc rằng buộc liên tỉnh Sơn Tây – Hưng Hóa – Tuyên Quang, thống nhất biên chế các ty Bố chính–An sát, cơ cấu lại nhân viên thư lại, lãnh binh [14; 230–233]. Ngay sau đó (1832) triều đình lại “giảm bớt chức Tuần phủ 3 tỉnh Hưng Hóa, Thái Nguyên và Tuyên Quang” [14; 365], cho thấy trung ương vừa siết tổ chức vừa tiết giảm nhân sự cấp cao tại địa phương phù hợp với đặc thù “ít việc”, “lam chương” của miền núi.

Ở cấp huyện/châu, triều đình cũng tiến hành can thiệp sâu vào một số địa điểm. Năm 1833 chia Thanh Xuyên thành Thanh Sơn và Thanh Thủy, triều đình nêu rõ lí do: “Thanh Xuyên là huyện lớn của tỉnh Hưng Hóa, gần với tỉnh thành, từ trước đến giờ chỉ đặt thổ ty, thổ mục kẻ trong người ngoài, họ thông lẫn nhau, gây ra sự việc rắc rối... Phải nên chia đặt làm hai huyện, mới mong được tốt”. Rồi chọn trong tỉnh người nào thanh liêm, tài cán, tạm đặt làm Tri huyện. Lại chọn thổ mục có công, được dân địa phương tin phục, cho làm thí sai Thổ lại mục để chia bổ làm Thổ lại mục hai huyện [14; 791]. Thời điểm này, *Hội điển toát yếu* là sách cẩm nang điển chế được soạn ngay sau cuộc cải cách 1831–1832 đã khẳng định trật tự mới giữa thổ quan với cấp trên: “Phàm cương giới các phiên di, quân dân các bộ lạc đều thuộc quyền coi giữ... tuân theo sự ước thúc của triều đình. Các Tuyên uỷ sứ, Tuyên uỷ phó sứ... thổ Tri phủ, thổ Tri châu, thổ Tri huyện, thổ Huyện thừa, thổ Lại mục, Thổ binh... đều đốc suất các thuộc hạ theo sự điều khiển của Thượng ty quản hạt” [14; 924]. Đây là yêu cầu mới được điển chế hóa, nhằm phục vụ nền hành chính thống nhất và thúc đẩy quá trình “nhất thể hóa” ở miền thượng du.

Bước ngoặt quan trọng trong định hình chiến lược quản trị miền núi Tây Bắc từ sau 1829 là ban hành chính sách lưu quan năm 1835. Mục đích của chính sách này được Phạm Thận Duật nhận định trong *Hưng Hóa ký lược* là: “Có lẽ triều đình muốn để họ kiểm chế lẫn nhau và cũng muốn “biến nơi lạc hậu thành văn minh”, không nỡ coi họ là dân chưa thuần giáo mãi” [15; 143]. Lần bổ nhiệm lưu quan đầu tiên năm 1835 chưa áp dụng cho Hưng Hóa, nhưng ý chí chính trị và mục đích chiến lược đã được vua Minh Mạng nói rõ cho tất cả các địa phương miền núi biên viễn. Vua Minh Mạng cho rằng vùng miền núi “nhiều lần không yên, đều do các thổ

huyện, thổ châu, địa thế xa vắng, gián hoặc có thổ ty không tốt, dễ hay nổi loạn. Vậy không thể không có một phen xếp đặt, để tính chuyện yên ổn lâu dài” [16; 581-582].

Ngay sau đó, như động thái xoa dịu sự phản ứng của các dân tộc bản địa, vua Minh Mạng dụ rằng, việc chọn bổ lưu quan là do vụ Nông Văn Vân dẫn đến “châu huyện ở các tỉnh đó còn nhiều chỗ khuyết, nên không thể không đặt những viên chức sung vào, chứ không phải muốn đổi thổ quan và cho theo về lưu quan, nhất nhất theo y phong tục Kinh đâu...” [16; 633-634]. Như vậy, ngay cả khi đặt lưu quan, triều đình vẫn diễn giải chính sách một cách mềm mỏng để xoa dịu thổ mục, tránh phản ứng cực đoan từ cộng đồng bản địa. Vua Minh Mạng đặt nhiều hi vọng tốt đẹp về chính sách mới này đồng thời có ý răn trừng lưu quan: “Ai nấy đều nên tuyên dương đức ý, trước nhất là phải vỗ về yên tĩnh, không quấy nhiễu dân, không được tham lam sách nhiễu, đến nỗi làm mất lòng người. Kỉ luật triều đình rất nghiêm, một khi việc phát giác ra, nhất định sẽ bị trị tội nặng và tội lây đến cả nhà nữa” [16; 633-634].

Năm 1836, Hưng Hóa chính thức áp đặt lưu quan ở Trấn Yên, Yên Lập, Văn Chấn, theo đó: “Mỗi huyện đặt 1 Tri huyện. Còn nguyên thổ quan thì hiệp làm theo việc. Chuẩn cho tùy theo đường sá xa hay gần, ruộng đất và dân đinh nhiều hay ít, chia lập thành tổng, xã như quy chế các huyện người Kinh” [16; 897]. Nhân dịp khánh tiết trong năm, vua Minh Mạng triệu tập thổ ty về Kinh châu, vì cho rằng: “Họ dẫu hẻo lánh ở nơi biên viễn, nhưng cũng là bầy tôi nhà vua... Gần đây, đặt chức lưu quan mới cũng là cho họ dần dần thấm nhuần phong tục Kinh, chứ vốn không phải có ý kỳ thị” [16; 911]. Những động thái này thể hiện chính sách hai mặt, vừa đặt lưu quan là công cụ quyền lực của triều đình, vừa phủ dụ rằng buộc thổ mục trung thành, thể hiện sự uyên chuyển của chính quyền trung ương trong quá trình chuyển đổi chính sách quản trị.

Đến 1838, phạm vi đặt lưu quan tại Hưng Hóa tiếp tục mở rộng sang cấp châu, gồm Phù Hoa, Thủy Vĩ, Quỳnh Nhai, Ninh Biên, Mai Sơn, Mộc Châu, Luân Châu, Lai Châu. Mỗi nơi “đặt 4 người thông lại, 20 lính lệ, mỗi năm cấp cho 20 quan tiền công nhu, còn Sơn La, Chiêu Tấn, Tuần Giáo, Văn Bàn, Đà Bắc, Thuận Châu, Mai Châu, An Châu, các châu ấy sau có đổi đặt quan người thì chiêu theo lệ ấy thi hành” [17; 356-357]. Song song với việc đặt lưu quan và cải tổ đơn vị hành chính, triều đình Minh Mạng còn chuẩn hóa hệ thống chức dịch ở miền núi nhằm thống nhất danh xưng và xác lập mô hình hành chính tương đồng với miền xuôi. Các chức danh Việt được đặt kèm tên Thái tương ứng: đứng đầu tổng là chánh tổng; đứng đầu xã có lí trưởng, kèm phó lí, thư lại, thông lại; ở vùng người Thái Đen có các chức kỳ mục, còn vùng Thái Trắng gọi tương tự là “ông”, “quảng” [1; 359]. Biện pháp này cho thấy xu hướng nhất thể hóa hành chính diễn ra từng bước, vừa củng cố sự hiện diện của triều đình, vừa duy trì phần nào trật tự truyền thống của các nhóm dân tộc bản địa.

Cũng năm 1838, vua Minh Mạng đẩy mạnh mở rộng đường học hành và tiến thân cho con em thổ dân ở khu vực miền núi bằng cách yêu cầu “cử dân tuần tú trong hạt” để “đưa về Kinh cho học ở Quốc tử giám” hoặc “làm hành tẩu ở các dinh vệ” [17; 365-366]. Năm 1838, triều đình còn đặt tổng giáo tại các tỉnh ở biên giới bao gồm Hưng Hóa. Mỗi phủ chọn từ một đến ba người là học trò người Kinh, “cho tùy tiện trú ngụ để dạy bảo, không cứ con em của thổ mục hay thổ dân, đều hằng ngày phải dạy học, khiến cho biết chữ biết đọc sách” [17; 373]. Năm 1840 Hưng Hóa được “đặt thêm mỗi nơi một tổng giáo để dạy học” vì thiếu nhân sự nên “trông được chỗ này bỏ mất chỗ kia, khó được chuyên cần một nơi để dạy học” [17; 655]; năm 1843 “bắt đầu đặt chức giáo thụ phủ Gia Hưng” [18; 461]. Những biện pháp này phản ánh quan điểm nhất quán của Minh Mạng là dùng giáo hóa để “hun đúc thấm nhuần, trông thấy thành hiệu, để được cùng hay” [17; 365-366].

Từ sau cuộc cải cách hành chính và thiết lập lưu quan ở Hưng Hóa, triều đình tăng cường kiểm soát an ninh vùng biên. Năm 1838, triều đình xử lí nghiêm các vụ bốn trại thuộc động Phong Thu, châu Chiêu Tấn, tỉnh Hưng Hóa “bị họ Điều riêng chiếm bán đợ cho người nước Thanh”. Sau khi bị phát giác, “động mục là Điều Quốc Trinh, Điều Doãn Long đều phải cách chức phát làm lính, Tri châu Điều Quốc Quán phải giáng 1 cấp” [17; 379]. Với biên phòng ở

Hưng Hóa, Ninh Biên là mắt xích quan trọng. Năm 1840, trước tình trạng Nam Chường “thường phái người vượt cỗi sang thu thuế lệ riêng, nhân đó cướp bóc, thường làm mối lo cho dân châu ấy”. Hưng Hóa xin dùng tù phạm phát làm binh lập đội Ninh Biên hơn 50 người “gồm với 30 người lính thổ phái đi trước” để giữ châu thành, vua Minh Mạng đã chuẩn y [17; 883]. Sau khi Ninh Biên bị Nam Chường tấn công, đốt phá và cướp bóc (1841) Hộ phủ Ngụy Khắc Tuần đề xuất lên vua Thiệu Trị một đề án trị an đặc biệt, biến đồng Thanh Phong thành phủ lý Điện Biên: “mộ lấy 300 binh đồng, cấp cho lương tháng, trích lấy những ruộng bỏ hoang, cho họ vỡ đất trồng cấy để chi dùng. Lại lấy thêm dân ngoại tịch, cứ 20 người làm một xã, hoặc 3 - 4 xã làm một tổng. Lại chiêu mộ bọn lái buôn người nhà Thanh ở các nơi biên giới đến đây mở cửa hàng buôn bán, lưu thông hàng hoá chỗ có đến chỗ không, để giúp cho dân được tiện việc mua dùng”. Bản tấu của Ngụy Khắc Tuần mô tả tường tận lợi thế đất đai và kế hoạch an cư, với nhận định dứt khoát: “Không gì bằng mộ dân đến ở đây cho đông, để họ tự giữ lấy, thì số binh có thể giảm bớt, sự khó nhọc phí tổn cũng đỡ, mới là kế dài lâu” [18; 163-165]. Triều đình chấp thuận đề xuất này và bắt đầu đặt phủ Điện Biên thuộc tỉnh Hưng Hóa. Dem các châu Ninh Biên, Lai Châu, Tuần Giáo lệ thuộc vào phủ ấy, nhưng không đặt chức quan phủ mà chọn lấy một viên quan cơ hoặc phó quan cơ phái đến phủ ấy đóng giữ, cho hợp với lệ định [18; 165]. Đây là trường hợp điển hình khi triều đình nâng cấp một đồn/báo ở vùng biên viễn thành phủ lý, kết hợp khai khẩn–buôn bán–tổ chức xã thôn để đảm bảo an ninh. Có thể coi đây là sáng kiến độc đáo ở thượng du Hưng Hóa lúc bấy giờ.

Từ đó, tiến trình chiêu mộ dân đến định cư tiếp diễn: 1848 chiêu mộ dân thổ khai khẩn đặt 7 xã ở Điện Biên là Bình Đôn, Nông Hiệt, Bá Bao, Ba Man, Thấu Cư, Lai Sâm, Mãnh Gia [19; 55]. Năm 1850, triều đình cho đặt tên tổng “*các dân Thổ*” ở miền thượng du tỉnh Hưng Hóa. Lúc này các phủ châu Điện Biên, Tuần Giáo, Luân Châu, Mai Châu, Mộc Châu, Đà Bắc, Chiêu Tấn, đã “nhuần thâm phong tục người Kinh, chiêu theo dặm đường xa gần, đất và nhân đinh... đặt tên tổng để có thống thuộc” [19; 161–162]. Quá trình nhất thể hóa về mặt hành chính của Hưng Hóa, vì thế, không rời logic: lưu quan – xã thôn – sổ sách đinh điền – an ninh vùng biên.

Nhìn tổng thể, triều đình vẫn có sự chầm chước nhất định giữa lưu quan và thổ quan theo những tình huống cụ thể. Năm 1844, trước lời mật tấu của Tổng đốc Sơn–Hưng–Tuyên Nguyễn Đăng Giai về tệ nạn “quan bỏ đến” ở biên viễn, vua Thiệu Trị vẫn khẳng định lưu quan là “phép hay của bậc đại thánh nhân... có thể để lại về sau lâu dài mãi mãi” [18; 638]. Tuy nhiên, vua Thiệu Trị vẫn cho đình thần xét xem các tỉnh biên giới, chỗ nào nên đặt quan bỏ đến, chỗ nào nên dùng người thổ trước, chầm chước định ra chương trình để có sự điều chỉnh. Đình thần bàn bạc và đề nghị chia rõ địa bàn biên viễn thành các khu vực theo điều kiện: xa – gần, lam chướng nặng – nhẹ để làm cơ sở bổ nhiệm quan lại. Tại tỉnh Hưng Hóa những nơi “địa thế hơi gần, lam chướng hơi nhẹ” có: huyện Tam Nông, huyện Thanh Sơn, huyện Thanh Thủy (thuộc phủ Gia Hưng); huyện Văn Chấn, huyện Yên Lập, huyện Trấn Yên, châu Thủy Vĩ, châu Văn Bàn (phủ Quy Hóa); châu Đà Bắc, châu Phù Yên, châu Mai (phủ Điện Biên). Những nơi này lấy hậu bổ, cử nhân, giám sinh, tú tài, chỗ nào khuyết thì đề nghị bổ làm lưu quan. Những nơi “địa thế xa xôi và lam chướng nặng nề” có châu Tuần Giáo, châu Mai Sơn (phủ Gia Hưng), châu Chiêu Tấn, châu Luân, châu Lai, châu Quỳnh Nhai (phủ An Tây), phủ Điện Biên (kiêm lý châu Ninh Biên), châu Mộc (phủ Điện Biên). Những nơi này do các quan đầu tỉnh xem xét chọn cử những tá lĩnh, hậu bổ trong tỉnh, hoặc người thổ, không câu nệ có hay không có khoa mục xuất thân, người nào cẩn thận, thanh liêm, mẫn cán thì tâu lên để bổ nhiệm. Riêng những nơi đã đặt thổ quan trước đó như châu Sơn La, châu Thuận, châu Yên (phủ Gia Hưng) thì giữ như cũ [18; 637-640]. Vua Thiệu Trị đã chuẩn y đề xuất này, qua đó hợp thức hoá một phương án nhân sự linh hoạt tùy theo địa thế và khả năng kiểm soát của chính quyền, được áp dụng cho toàn bộ vùng miền núi phía Bắc trong đó có Hưng Hóa.

Cho đến giữa thế kỉ XIX, cải chính hành chính tiếp tục thực hiện nhằm tăng cường quyền lực của chính quyền trung ương đối với vùng biên viễn cũng như phù hợp với thực tế. Năm 1851, tỉnh Hưng Hóa: châu Đà Bắc hợp vào Mai Châu, An Châu hợp vào Mộc Châu, châu

Quỳnh Nhai hợp vào Lai Châu; huyện Thanh Thủy ghép vào huyện Thanh Sơn. Đối với 3 xã Cao Phong, Thạch An, Quỳnh Lâm (huyện Thanh Thủy) ở lọt vào huyện Bất Bạt (tỉnh Sơn Tây) nên cho ghép vào huyện Bất Bạt [19; 230]. Cũng năm đó, đề xuất “lượng đất thổ quan” để “đoàn kết dân thổ” của Kinh lược sứ Nguyễn Đăng Giai chỉ được Bộ Binh tán đồng tạm thời cho Lạng Sơn, Cao Bằng; còn “các tỉnh khác bất tất vội” [19; 218-220]. Điều này phản ánh quan điểm thống nhất, xuyên suốt của triều Nguyễn trong quản trị vùng Tây Bắc: lưu quan là tầm nhìn chiến lược, sử dụng thổ quan là phương tiện ngắn hạn.

Từ năm 1858 trở đi, khi Pháp và Tây Ban Nha bắt đầu nổ súng xâm lược Đại Nam, triều đình Huế bị chi phối nhiều hơn bởi tình hình chiến sự ở mặt trận Đà Nẵng và sau đó là Gia Định. Vấn đề duy trì, củng cố chiến lược quản trị miền núi nói chung và Tây Bắc nói riêng có phần mềm mỏng hơn trước do bối cảnh ngày càng phức tạp. Tình hình này được Davis (2017) mô tả là không gian biên giới miền núi Bắc Kỳ bước sang giai đoạn “phân mảnh chủ quyền”, nơi các nhóm Cờ Trắng, Cờ Đen, Cờ Vàng cùng mạng lưới quyền lực Thái, Tày, Dao, H'Mông và Hoa vận hành một nền kinh tế-bạo lực vùng biên gắn với thương mại thuốc phiện [20; 22-49].

Với quản trị ở cấp cơ sở, năm 1858 triều đình cho phép tổng lí người dân tộc thiểu số ở nhiều tỉnh, trong đó có Hưng Hóa, được miễn áp dụng quy định hồi tị vì quan hệ thân thích, “vẫn theo tục cũ, không cần lấy cớ là thân thích phải hồi tị, để tiện cho dân” [19; 558]. Chi tiết nhỏ này cho thấy triều đình Huế bên cạnh tư tưởng chung là kiểm soát chặt chẽ địa phương, vẫn luôn lắng nghe và chấp nhận lùi bước cần thiết trước những phong tục, tập quán cổ hữu tại địa phương miền núi. Điều kiện tự nhiên, cũng là một lí do phù hợp để triều đình biện minh cho những bước lùi về chính sách. Năm 1855, do “khí độc nặng lắm”, triều đình “lại đặt thổ quan” ở hai châu Phù Yên, Mai Sơn [19; 394]. Phạm Thiện Duật giải thích rằng, do “miền biên viễn lam chương độc hại, trước nay các lưu quan đưa lên bị ốm chết đến quá nửa. Triều đình lại cũng không nỡ đầy ải các sĩ phu vô tội tới những nơi thập tử nhất sinh như thế” [15; 143]. Không những thế, mô hình phòng thủ ở Hưng Hóa được thiết lập từ sau đề xuất của Ngụy Khắc Tuân tiếp tục điều chỉnh theo hướng nhân nhượng cho quyền lực địa phương. Năm 1858, do Điện Biên “đất nhiều khí độc, lính thú ở lâu không tiện”, vua Tự Đức đồng ý cho “rút binh dừng về”, “dồn thổ dân các thôn ở châu Ninh Biên, thành cơ đội”, giao cho viên trú phòng ở phủ ủy quản lĩnh [19; 579].

Từ 1863 đến 1866, với cách thức xử lí với thổ tri phủ Điều Văn Xanh [19; 822], các cuộc nổi dậy làm loạn của “giặc Mèo” ở Quỳnh Nhai, Văn Chấn [19; 966], cho thấy triều đình vừa nỗ lực trấn áp nhưng vừa vỗ về xoa dịu và trả lại quyền tự trị cho thổ ty nếu họ chịu quy thuận triều đình. Năm 1869, thổ phi Muông Lự cướp phủ Điện Biên, tri phủ Nguyễn Thiện tử trận, dẫn đến hàng loạt quan lại bị kỉ luật (Hộ đốc Bùi Tuấn, Bố chính Hà Duy Trinh, Án sát Phạm Thiện Duật...) [19; 1179-1180]. Cùng năm, nhóm cướp Lái Bồng liên kết thổ phi địa hạt nước Thanh quấy rối Mường Thanh và Nậm Nga, buộc triều đình bố trí phòng ngự từ Trấn Ninh và yêu cầu quan tỉnh Hưng Hóa “phái người đi dò xét và ngăn chặn” [19; 1209]. Trong bối cảnh phức tạp ấy, triều đình có ứng xử khá thực dụng là “dùng người Man đánh người Man”, tức thu dụng Lưu Vĩnh Phúc và thuộc hạ để chống lại nhóm giặc do Hoàng Anh cầm đầu, nhưng luôn đề cao cảnh giác vì “tính chưa thuần khó quen dần, đừng để hy vọng quá nhiều, lại thành khó chế ngự” [19; 1238]. Việc hợp thức hóa hoặc thuê mướn các toán vũ trang ngoại lai (vốn bản chất là những nhóm cướp) chỉ là biện pháp ngắn hạn, tạm thời của triều Nguyễn trong một không gian “văn hóa biên giới” mà bạo lực, thương mại và chính trị đan xen với nhau một cách phức tạp [20; 22-49, 11; 340].

Những nỗ lực của triều đình vừa đảm bảo duy trì quyền lực của chính quyền trung ương ở vùng núi Tây Bắc, vừa nỗ lực hóa giải những bất ổn tại khu vực này phản ánh qua bản tấu 9 điều của Hoàng Tá Viêm năm 1871. Dù rằng nhiều nội dung của bản tấu này hướng tới khu vực Cao Bằng – Lạng Sơn, song mục đích cao nhất vẫn là áp dụng cho toàn khu vực miền núi Bắc Kỳ trong đó trực Sơn Tây–Bắc Ninh–Hưng Hóa vẫn vô cùng hệ trọng. Hoàng Tá Viêm đã nêu rõ sự lúng túng sau khi bãi bỏ/tái lập chế độ thổ ty và cho rằng cần phải xem xét lại việc bỏ

nhệm nhân sự quản trị ở cấp cơ sở. Ông đề xuất châu/huyện nào không có thổ ty đủ năng lực thì vẫn bổ nhiệm quan người Kinh (trung châu) quản lý; nơi có người Thổ đủ năng lực thì cho làm huyện úy, châu úy, thử thách 2–3 năm rồi thăng lên tri huyện/tri châu, tiến tới bổ quan trung châu [19; 1299]. Đây là đề xuất dung hòa, vừa tránh lệ thuộc hoàn toàn vào thổ ty như trước, vừa thừa nhận vai trò không thể thay thế của những người bản địa trong thực tiễn cai trị miền núi. Ông cũng đề xuất “hợp tổng thành đoàn” để tự vệ, tăng cường quản lý người Thanh ngụ cư, và nêu rõ Tam Nông (Hưng Hóa) là cửa xung yếu cần đặt đồn canh và kiểm soát thông hành [19; 1298-1303]. Quan điểm “bắt lính không bằng triệu mộ” và chủ động về binh lương, không chỉ là những biện pháp ứng phó tức thời, mà còn là một chiến lược dài hạn quản trị vùng biên. Vua Tự Đức cho rằng “ít lâu nay chỉ có tập tâu tính liệu trước này là thích hợp với công việc và có lòng lo việc nước, chuẩn cho thi hành ngay” [19; 1303].

Có thể thấy rõ một chuỗi biện pháp “mềm-cứng” đan xen để kiểm soát vùng Tây Bắc đã được chính quyền trung ương triển khai bài bản, có lộ trình từ Gia Long, Minh Mạng cho đến Thiệu Trị và Tự Đức. Đi từ nguyên lý chung đến giải pháp cụ thể, triều Nguyễn đã cố gắng tạo ra một khung quản trị cho Tây Bắc bằng bốn công cụ chủ yếu: (1) nhất thể hóa về tổ chức hành chính; (2) thay thế chế độ thế tập bằng lưu quan, nhưng chăm chú dùng thổ quan trung thành; (3) đẩy mạnh công tác văn trị–giáo hóa; (4) phát triển trung tâm kinh tế–an ninh vùng biên. Bốn công cụ này đã giúp triều Nguyễn từng bước đưa khu vực Tây Bắc vào trong một khuôn khổ quản trị chung của đất nước đương thời, giảm bớt các vụ nổi loạn cục bộ và từng bước thống nhất quản lý hành chính ở Hưng Hóa tương ứng với miền xuôi. Tuy nhiên, hiệu quả cụ thể của những biện pháp đó vẫn phụ thuộc rất lớn vào năng lực và phẩm chất của từng viên lưu quan, thổ quan ở mỗi phủ, châu, nên mức độ ổn định và kiểm soát giữa các địa bàn ở Hưng Hóa vẫn hết sức chênh lệch.

Trong tiến trình ấy, triều đình cũng chấp nhận giới hạn mà chính sách không thể vượt qua được: “lam chương” dẫn đến hiện tượng lưu quan “vì sự việc mà sinh tệ” mà Nguyễn Đăng Giai nêu [18; 637-640]; hoặc “lúc nào cũng ốm, càng sinh ra lười biếng” như Hoàng Tá Viêm đã chỉ rõ [19; 1302]; người dân theo học ít nên bãi chức huân đạo Tam Nông [19; 138]). Tư duy không cực đoan và tuý tiện khi áp đặt chính sách luôn được chính quyền trung ương duy trì một cách tinh tế. Chẳng hạn, sự việc triều đình không quy kết và đẩy ải phương xa họ hàng thổ mục họ Cẩm chỉ vì hiềm nghi, ngay cả đó là lời đề nghị của Thự Án sát Hưng Hóa Ngô Văn Dịch [17; 450-451]; không vội vàng chia tỉnh Hưng Hóa theo lời tâu Tổng đốc Sơn - Hưng - Tuyên Nguyễn Công Hoán [17; 402]; không áp đặt cứng nhắc lệ hồi tị với tông lý người dân tộc thiểu số bản địa khi chính sách mới gây bất tiện cho dân [19; 558]. Những quyết sách có vẻ rời rạc, nhỏ nhặt này, kết hợp với các chương trình có tính chất chiến lược như phân tích ở trên, đã gắn kết tạo thành một bộ khung quản trị vừa cứng vừa mềm đối với vùng Tây Bắc dưới triều Nguyễn.

Từ sau khi Pháp tấn công Bắc Kỳ (1873) trở đi, việc kiểm soát khu vực miền núi ngày càng khó khăn hơn và có thể nói là bỏ ngõ cho đến khi triều Nguyễn chấp nhận sự bảo hộ của Pháp thông qua Hòa ước Patenôtre (1884). Sau thời điểm này, Pháp bắt đầu thực hiện các biện pháp mạnh mẽ để kiểm soát hoàn toàn miền thượng du Bắc Kỳ bằng các cuộc xung đột quân sự với quân Thanh cho đến cuối thế kỉ XIX.

Từ phân tích trên có thể thấy, nếu nhìn từ phía triều đình, chính sách thổ quan – lưu quan ở Hưng Hóa không chỉ dừng ở ý chí của triều đình mà đã được triển khai thành những bước đi cụ thể. Lưu quan được triều đình cử xuống nắm giữ nhiều châu, huyện; hệ thống tổng, xã và sổ sách đình – điền từng bước được thiết lập để quản lý dân cư. Một số điểm then chốt như Điện Biên, Ninh Biên được triều đình tổ chức thành khu vực đa chức năng, vừa là phủ lý hành chính, vừa là nơi đặt lực lượng quân sự và kinh tế vùng biên. Nhờ vậy, mức độ hiện diện và kiểm soát trực tiếp của chính quyền trung ương ở miền núi Tây Bắc đã sâu hơn trước. Quyền lực của mạng lưới thổ ty bị thu hẹp dần, đội ngũ thổ quan buộc phải đi vào khuôn phép của quan chế triều đình. Những biện pháp giáo hóa tuy kết quả không đồng đều, vẫn mở ra một con đường mới để người dân miền núi tiếp cận chữ nghĩa và xích lại gần hơn với triều đình. Ở phương diện

phòng thủ, việc nâng cấp Điện Biên, chiêu mộ dân lập ấp, tổ chức dân binh đã tạo ra những điểm tựa quan trọng để triều đình kiểm soát tuyến biên giới Tây Bắc trong nhiều thập niên.

Tuy vậy, chính sách mà triều Nguyễn áp dụng ở miền núi Tây Bắc cũng bộc lộ những hạn chế không thể chỉ giải thích bằng địa hình hiểm trở hay bối cảnh khu vực chỉ phối. Đội ngũ lưu quan vừa thiếu vừa yếu, nhiều người sợ lam chướng, thời gian tại chức ngắn ngủi, dễ rơi vào tệ sách nhiễu, khiến những gì mà triều đình kỳ vọng vào họ khó thực hiện một cách trọn vẹn. Nguồn lực tài chính, quân sự của một nhà nước nông nghiệp đang suy kiệt, không cho phép duy trì một bộ máy quan liêu và quân đội đông đảo ở vùng núi xa xôi, hiểm trở. Trong rất nhiều tình huống phát sinh từ chính sách, triều đình phải trông cậy vào tài năng của một số cá nhân như Nguyễn Khắc Tuấn, Phạm Thận Duật, Nguyễn Đăng Giai, Hoàng Tá Viêm... chứ không phải là sự vận hành đồng bộ của cả hệ thống quản trị. Sự đan xen giữa chủ trương đặt lưu quan với việc quay lại dùng thổ quan trong một số trường hợp cụ thể, cho thấy đường lối chung thì nhất quán, nhưng công cụ thực hiện lại phân tán, chắp vá, phải liên tục điều chỉnh tùy từng địa bàn và thời điểm. Vì thế, dù đã hình thành được một khuôn khổ quản trị mới tương đối đầy đủ về mặt danh nghĩa, chính sách thổ quan–lưu quan ở Hưng Hóa rốt cuộc vẫn không thể biến vùng Tây Bắc thành một không gian hành chính ổn định, đồng đều đúng như mong muốn ban đầu của triều Nguyễn.

Như vậy, chính sách quản trị của triều Nguyễn từ sau 1829 không chỉ dừng lại ở việc thay thổ quan bằng lưu quan, mà là chiến lược tái cấu trúc toàn diện từ đơn vị hành chính đến quản lý nhân sự và các chính sách giáo hóa, trị an biên phòng cùng vận hành đồng bộ. Tiến trình ấy vừa kiên định mục tiêu tập quyền, vừa có sự chăm chú, mềm mỏng trong triển khai. Tuy nhiên, những biến động quân sự–chính trị nửa sau thế kỷ XIX đã đặt ra thử thách quá lớn không thể vượt qua cho trật tự mới đang định hình ở Tây Bắc. Như Bradley Camp Davis phân tích, “văn hóa biên giới” đặc thù (một dạng văn hóa bạo lực vùng biên) của Bắc Kỳ từ nửa sau thế kỷ XIX là một không gian bạo lực và thương lượng, nơi ranh giới hành chính giữa quyền lực nhà Nguyễn, nhà Thanh và các thế lực phi chính thống bị xóa nhòa, khiến các mô hình kiểm soát hành chính của nhà nước bị phân mảnh và khó đạt được tính bền vững lâu dài [20; 22-49].

3. Kết luận

Trường hợp Hưng Hóa cho thấy nỗ lực nhất quán của triều Nguyễn trong việc kiến tạo một mô hình quản trị vùng biên viễn phía Bắc. Từ sự dung hòa thể tập thổ quan dưới thời Gia Long, đến quyết sách bãi bỏ thể tập và áp đặt lưu quan dưới thời Minh Mạng, rồi những điều chỉnh, chăm chú thời Thiệu Trị và Tự Đức, tiến trình ấy phản ánh ý chí xuyên suốt của triều đình là “nhất thể hóa” quyền lực trung ương. Phương thức triển khai luôn đan xen cứng – mềm, kiên quyết ràng buộc thổ quan bằng quyền lợi và nghĩa vụ thông qua pháp luật và điển chế, song cũng mềm mỏng chấp nhận ngoại lệ vì mô trước thực tiễn tập quán và địa thế phức tạp. Những nguyên tắc ấy không chỉ được khẳng định trên lý thuyết, mà còn được thử thách và kiểm chứng qua thực tiễn quản trị đầy biến động.

Ở chiều hướng tích cực, chính sách về thổ quan–lưu quan đã góp phần siết chặt hơn mức độ gắn kết về thể chế giữa khu vực Tây Bắc và nhà nước trung ương. Việc thống nhất đơn vị hành chính, sắp xếp nhân sự, ràng buộc thổ quan vào hệ thống phẩm hàm và trách nhiệm, mở rộng con đường học hành và cơ hội tiến thân cho con em miền núi... cho thấy triều Nguyễn không chỉ tìm cách kiểm soát vùng Tây Bắc bằng quân sự, mà còn lồng ghép khu vực này vào trật tự chính trị, hành chính và văn hóa của vương triều. Đó là những kết quả cần được ghi nhận khi đánh giá vai trò của triều Nguyễn trong lịch sử quản trị vùng miền núi Tây Bắc.

Tuy nhiên, trường hợp Hưng Hóa cũng phơi bày những giới hạn cố hữu khó vượt qua của nhà nước quân chủ khi triển khai một chiến lược tập quyền tham vọng ở vùng biên viễn đa tộc người, địa hình hiểm trở. Độ vênh giữa chính sách từ triều đình trung ương và năng lực thi hành ở cấp cơ sở, cùng sự lúng túng giữa việc kiên quyết đặt lưu quan và nhu cầu chăm chú quay lại dùng thổ quan trong nhiều tình huống cụ thể, cho thấy chiến lược thì nhất quán nhưng công

cụ thực thi luôn bị giằng xé bởi điều kiện thực tế. Bước sang nửa sau thế kỉ XIX, cùng với biến động quân sự – chính trị trong và ngoài nước, những giới hạn ấy bộc lộ ngày càng rõ ràng, trật tự mới ở Tây Bắc chưa kịp ổn định thì đã bị cuốn vào một không gian biên giới đầy bạo lực và tranh chấp chủ quyền.

Nhìn từ góc độ đó, chính sách thổ quan–lưu quan ở Hưng Hóa không chỉ là câu chuyện thay đổi nhân sự hay sắp xếp lại đơn vị hành chính, mà là một thử nghiệm lịch sử về khả năng áp đặt quyền lực của chính quyền trung ương trong một không gian biên viễn phức tạp. Việc không ngăn chặn được xâm lược và bất ổn lâu dài trong nội bộ đất nước cho thấy: dù có logic nội tại, mô hình nhất thể hóa hành chính vẫn bị thách thức bởi điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, sự đa dạng tộc người và biến động chính trị–quân sự quốc tế, một thực tế lịch sử đáng suy ngẫm, nhất là khi nghiên cứu mô hình quản trị địa phương của Việt Nam trong quá khứ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] CTrọng, (1978). *Người Thái ở Tây Bắc Việt Nam*. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội.
- [2] NM Tường, (1993). “Chính sách đối với dân tộc thiểu số của triều Nguyễn nửa đầu thế kỉ XIX”. *Tạp chí Nghiên cứu Lịch sử*, 6 (271), 37-44.
- [3] BG Khánh, (2022). “Chế độ "duyet tuyển" dưới thời Gia Long (1802-1820) và Minh Mạng (1820-1841)”, *HNUE Journal of Science: Social Sciences*, 67(3), 85-96.
- [4] TX Trí & PQ Minh, (2024). “Chính sách của triều Nguyễn đối với quan lại ở vùng biên viễn phía Bắc giai đoạn 1802-1840: Từ Gia Long đến Minh Mạng”, *HNUE Journal of Science: Social Sciences*, 69(2), 173–181.
- [5] BG Khánh, (2024). “Quản trị địa phương nhìn từ cơ chế phân quyền dưới triều Nguyễn, giai đoạn 1802 – 1832: lịch sử và kinh nghiệm”. *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 12, 80-89.
- [6] ĐD Anh, (2003). *Tác phẩm được giải thưởng Hồ Chí Minh: Đất nước Việt Nam qua các đời: Nghiên cứu địa lí học lịch sử Việt Nam*. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội
- [7] PH Chú, (2007). *Lịch triều hiến chương loại chí*, Tập 1. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [8] Ngô Sĩ Liên & Các sử thần nhà Lê, (1998). *Đại Việt sử ký toàn thư*, Tập II. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội.
- [9] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2002). *Đại Nam thực lục*, Tập 1. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [10] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2006). *Đại Nam nhất thống chí*, Tập 4. NXB Thuận Hóa, Huế.
- [11] Michaud & Jean, (2000). “The Montagnards and the State in Northern Vietnam from 1802 to 1975: A Historical Overview.” *Ethnohistory* 47, no. 2 (Spring): 333–368.
- [12] Woodside & Alexander, (1988). *Vietnam and the Chinese Model: A Comparative Study of Vietnamese and Chinese Government in the First Half of the Nineteenth Century*. Cambridge, MA, and London: Harvard University Press, Council on East Asian Studies, Harvard University.
- [13] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2007). *Đại Nam thực lục*, Tập 2. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [14] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2007). *Đại Nam thực lục*, Tập 3. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [15] Phạm Thận Duật, (2000). *Hưng Hóa ký lược*. In trong *Phạm Thận Duật toàn tập*. NXB Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
- [16] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2007). *Đại Nam thực lục*, Tập 4. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [17] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2007). *Đại Nam thực lục*, Tập 5. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [18] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2007). *Đại Nam thực lục*, Tập 6. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [19] Quốc sử quán triều Nguyễn, (2007). *Đại Nam thực lục*, Tập 7. NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [20] Bradley CD, (2017). *Imperial Bandits: Outlaws and Rebels in the China–Vietnam Borderlands* (Seattle and London: University of Washington Press).