



TỦ SÁCH THĂNG LONG
1000 NĂM

ĐÀO THỊ DIỄN

HỆ THỐNG VĂN BẢN PHÁP QUY VỀ XÂY DỰNG VÀ QUẢN LÝ THÀNH PHỐ HÀ NỘI TỪ 1885 ĐẾN 1954



Collect. Dieulefils — H



NHÀ XUẤT BẢN HÀ NỘI

HỆ THỐNG VĂN BẢN PHÁP QUY
VỀ XÂY DỰNG VÀ QUẢN LÝ
THÀNH PHỐ HÀ NỘI
TỪ 1885 ĐẾN 1954

Chỉ đạo thực hiện Dự án:
THÀNH ỦY - ỦY BAN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Thường trực Hội đồng Tư vấn khoa học:

GS. VŨ KHIÊU - *Chủ tịch Hội đồng*

Ông HỒ QUANG LỢI - *Phó Chủ tịch Hội đồng*

PGS.TS. PHẠM QUANG LONG - *Phó Chủ tịch Hội đồng*

Hội đồng khoa học nghiệm thu bản thảo:

PGS.TS. PHẠM XUÂN HẰNG - *Chủ tịch Hội đồng*

PGS.TS. NGUYỄN THỪA HỠ - *Phản biện 1*

PGS.TS. VŨ VĂN QUÂN - *Phản biện 2*

PGS.TS. VŨ HUY PHÚC - *Ủy viên*

PGS.TS. NGUYỄN ĐỨC NHUỆ - *Ủy viên*

PGS.TS. HOÀNG ANH TUẤN - *Ban Tư vấn sách Tư liệu - Tổng hợp, Ủy viên*

Ông LÊ TIẾN DŨNG - *Tổng Giám đốc - Tổng Biên tập NXB Hà Nội, Ủy viên*

Ông PHẠM QUỐC TUẤN - *Nguyên Chánh Văn phòng Dự án, Ủy viên*

Bà PHẠM THÙY DƯƠNG - *Phó Tổng Giám đốc NXB Hà Nội, Thư ký*

ThS. QUÁCH THỊ HÒA - *Phó Chánh Văn phòng Dự án, Thư ký*

Biên mục trên xuất bản phẩm của Thư viện Quốc gia Việt Nam

Đào Thị Diễm

Hệ thống văn bản pháp quy về xây dựng và quản lý thành phố Hà Nội từ 1885 đến 1954 / Đào Thị Diễm. - H. : Nxb. Hà Nội, 2019. - 652tr. : minh hoạ ; 24cm. - (Tủ sách Thăng Long 1000 năm)

Phụ lục: tr. 563-635

ISBN 9786045541609

1. Lịch sử 2. Chính sách 3. Xây dựng 4. Quản lí 5. Đô thị 6. Văn bản pháp qui
7. 1885-1945 8. Hà Nội

959.731 - dc23



TỦ SÁCH THĂNG LONG
1000 NĂM

TS. ĐÀO THỊ DIỄN

HỆ THỐNG VĂN BẢN PHÁP QUY
VỀ XÂY DỰNG VÀ QUẢN LÝ
THÀNH PHỐ HÀ NỘI
TỪ 1885 ĐẾN 1954



NHÀ XUẤT BẢN HÀ NỘI - 2019

LỜI GIỚI THIỆU

Lịch sử vốn là phức hợp. Đó là một ngôi nhà có nhiều cửa sổ. Tùy theo góc đứng và tầm nhìn, người ta có thể trông thấy những cảnh trí sáng tối khác nhau, thậm chí là những gam màu tương phản đối chọi nhau. Thiếu một tư duy phức hợp, trước đây chúng ta thường nhìn lịch sử một cách thiên kiến đơn chiều, nhiều khi ngộ nhận. Và kèm theo là những đánh giá chủ quan theo một quan điểm tiếp cận nhị phân, “không trắng thì đen, không đen ắt trắng”. Mà thực tế lịch sử thì hoàn toàn không đơn sắc, nó vừa trắng lại vừa đen, hòa trộn cùng nhau. Như André Gide đã nói: “Màu của sự thật là sắc xám”.

Một cái nhìn toàn cảnh về Hà Nội thời Pháp thuộc cũng mang tính phức hợp như vậy. Khó mà đánh giá rành rọt được công cuộc thực dân hóa của người Pháp ở Đông Dương nói chung, Hà Nội nói riêng là tích cực hay tiêu cực. Có lẽ cách nói chùng mực, hợp lý của D. Hémerly và P. Brocheux sẽ là thực tế và khôn ngoan, dễ được chấp nhận. Các tác giả khước từ thái độ cực đoan, gọi đó là một “công cuộc thực dân nước đôi, mập mờ” (colonisation ambiguë). Nếu chúng ta biết rằng cách đây chừng một thế kỷ, không ít những quan chức thực dân vẫn rao giảng về một “sứ mạng khai hóa văn minh của mẫu quốc Đại Pháp đem đến cho dân tộc Annam bán khai”. Ngược lại, chỉ rất gần đây thôi, một tờ báo lớn ở Hà Nội lại phủ nhận sạch trơn những công việc mà người Pháp đã làm khi lập luận đại ý rằng “Toàn quyền Paul Doumer xây cây cầu Long Biên làm chết nhiều người chỉ để phục vụ lợi ích cho thực dân Pháp, có gì đâu mà phải khen ngợi”.

Thế mới biết rằng “Nói phải là vô cùng mà nói không phải cũng là vô cùng” (Trang Tử - Nam Hoa kinh: Thị diệc nhất vô cùng

phi diệp nhất vô cùng). Vậy tốt hơn hết, đối với việc đánh giá một hiện tượng lịch sử, trước khi hay đúng hơn là chưa nên khẳng định đúng sai, mà hãy cứ nói lên sự thực, có gì nói thế, kiểu “nói có sách, mách có chứng” theo một cách tiếp cận thực chứng lịch sử. Còn việc phán xét là dành cho từng quan điểm trường phái, cho thời gian và lịch sử thẩm định. Mà lịch sử sau những cơn u mê hoặc nóng giận, với một độ lùi thời gian đủ cần thiết, thường tỏ ra có lý và công bằng. Vì thế Engels nói: “Lịch sử luôn luôn cần được viết lại”.

Ngày nay, việc nghiên cứu về Việt Nam và Hà Nội có lẽ đã đủ một độ lùi lịch sử để tiến tới một phương pháp tiếp cận thực chứng như thế. Muốn vậy, cần nên khai thác, sử dụng một nguồn thông tin gốc rất quan trọng: nguồn tài liệu lưu trữ. Ở đây, đó là những tài liệu lưu trữ của các cấp chính quyền Pháp, các fonds của Phủ Toàn quyền, Phủ Thống sứ và Tòa Đốc lý còn giữ lại được ở Hà Nội và một phần đã mang sang Lưu trữ Aix-en-Provence bên Pháp. Đó là nguyên bản những sắc lệnh, nghị định, quyết định, thông tư viết tay hoặc đánh máy, những tư liệu bổ trợ trong các ấn phẩm, tập san hành chính qua nhiều thời kỳ lịch sử.

Có thể nói rằng lưu trữ là những tư liệu lịch sử đích thực, những thông tin không tô vẽ phấn son, và chúng ta tin rằng người ta không thể “sáng tác tô màu” nó tùy tiện để phục vụ cho tuyên truyền như có thể thấy trên báo chí hoặc như trong các quyển sách in. Vì vậy, chúng ta thấy thường có những tài liệu lưu trữ mật không công bố, hoặc những tài liệu lưu trữ cố tình bị làm thất lạc. Đây là những văn bản pháp quy lưu hành trong nội bộ hệ thống cai trị, và là những văn bản thật, không giả mạo. Những nhà nghiên cứu nghiêm túc thường rất cần đến những tài liệu gốc, nguyên bản, đáng tin cậy này.

Tất nhiên, một văn bản đích thực không có nghĩa là một văn bản hoàn toàn trung thực, đúng với những gì đã xảy ra trong lịch sử. Những quan chức cai trị khi thảo văn bản đều có những mục đích, động cơ, kể cả những ý đồ riêng tư ẩn giấu. Họ có thể nhân

mạnh đến những điều có lợi cho họ, giảm thiểu hoặc bỏ qua những điều gây bất lợi cho họ. Chưa kể đến tình trạng thiếu thông tin cần thiết hoặc những lỗi kỹ thuật trong khâu soạn thảo, đánh máy văn bản. Nếu chúng ta quá tin mà không suy xét kỹ, thì có thể sẽ rơi vào cái bẫy ngôn từ văn bản, vì từ một sự kiện lịch sử được viết ra trên giấy tới một sự thật đã xảy ra trong thực tế, vẫn còn là một khoảng cách khá xa.

Nói về việc đi tìm sự thật lịch sử, chúng ta biết có một con người từng gắn bó với nghề lưu trữ hơn 40 năm, đã say mê, cật công miệt mài đi tìm những bóng hình xưa đã mất, những mảnh vỡ vụn của lịch sử Hà Nội trong gần một thế kỷ rưỡi qua. Để rồi cũng với niềm say mê ấy, con người đó lại tự đắm mình vào công việc chấp ghép, phục dựng lại hình hài của một thủ đô trong những bước đường chuyển mình từ một đô thị phong kiến truyền thống sang một thủ phủ cận hiện đại, dưới tác động một chính quyền thực dân phương Tây. Đó là nữ tiến sĩ Sử học được đào tạo tại Pháp Đào Thị Diễm, vốn có nhiều cơ duyên với mảnh đất quê hương ngàn năm văn vật, từng gắn bó với những con phố nhỏ đầy ắp kỷ niệm tuổi ấu thơ. Khi đã về hưu nhưng chẳng nghỉ, bà vẫn không quản ngại vượt hàng vạn dặm đường sang xứ người, đi các nơi tìm tòi lục lọi, ghi ghi chép chép trong các ô lưu trữ từng dòng chữ nhỏ, từng nét vẽ bản đồ về thủ đô Hà Nội như một vốn liếng tài sản quý giá. Ở Hà Nội, bà làm việc không mệt mỏi với những tập bìa lưu trữ chứa đựng hàng nhiều ngàn những trang bản thảo đã ố vàng, nhiều dòng chữ đã phai mờ, mất nét không còn đọc được, chỉ vì một tình yêu tha thiết và với lòng ước muốn được hiểu rõ, hiểu đầy đủ những gì đã xảy ra với thành phố quê hương thân yêu từ hàng trăm năm trước. Và những gì bà góp nhặt được đã kết tinh lại trong nhiều cuốn sách viết về Hà Nội, được giới học giả sử dụng và đánh giá cao. Công trình mới nhất mà chúng ta đang có trong tay vẫn thuộc về một dòng mạch quen thuộc của tác giả, nhưng đã được bổ sung thêm nhiều dữ liệu thông tin mới, đó là cuốn “Hệ thống văn bản pháp quy về xây dựng và quản lý thành phố Hà Nội từ 1885 đến 1954”.

Giới hạn về không gian và thời gian của đối tượng nghiên cứu được xác định trong tên sách như thế là khá rõ. Chi tiết hơn, cuốn sách tập trung vào 4 chủ đề chính: Địa giới - Tổ chức hành chính, Quy hoạch - Xây dựng, Giao thông - Công chính, Văn hóa - Giáo dục. Đó là sự liên kết hữu cơ của những bộ phận trong một chỉnh thể đô thị: cấu trúc đô thị, cơ sở vật chất hạ tầng đô thị, vận hành đô thị và đời sống tinh thần thượng tầng đô thị. Trước và sau phần tuyển dịch toàn văn 85 văn bản pháp quy, có một bài tổng luận phân tích khá sâu sắc giúp cho người đọc một cái nhìn toàn cảnh và một phần phụ lục với nhiều tiện ích bổ trợ hướng dẫn việc tra cứu. Kể ra, nếu có thêm được nhiều những văn bản pháp quy trong hai thập kỷ những năm 1920 và 1930 thì người đọc sẽ có thể tiếp cận đến một số thông tin phong phú và thú vị hơn. Nhìn chung, đó là một công trình tham khảo, một công cụ tra cứu rất bổ ích cho sinh viên, nhà nghiên cứu và tất cả những bạn đọc quan tâm, yêu mến thủ đô Hà Nội, nhất là giới quan chức và những nhà hoạch định chính sách các cấp.

Những điều gì để lại cho chúng ta suy ngẫm sau khi đọc xong cuốn sách chứa đựng những văn bản pháp quy lưu trữ viết về đường lối chính sách và công cuộc thực thi việc xây dựng và quản lý đô thị Hà Nội thời Pháp thuộc? Như trên đã nói, đó là một chính sách thực dân hóa nước đôi, hai mặt. Tất nhiên, ở đây vì yêu cầu cuốn sách, tác giả đã không đề cập, xét đến những mảng tối của nó trong những chính sách kỳ thị chủng tộc, bóc lột kinh tế và đàn áp chính trị. Nhưng lịch sử cần công bằng, chúng ta cũng nên thừa nhận một số những mảng sáng, đánh giá đúng mức những yếu tố tích cực tiến bộ của chính sách xây dựng và quản lý đô thị, như những bài học kinh nghiệm lịch sử đáng tham khảo. Lịch sử phát triển lành mạnh phải là một sự kế thừa, tiếp nối, không phải là một sự phủ nhận đứt đoạn. Thực tiễn của các quốc gia cũng như những đô thị trong khu vực và thế giới, trước đây từng là thuộc địa của phương Tây đã chứng minh điều đó.

Những kinh nghiệm xây dựng và quản lý đô thị nào của Hà Nội cần để cho chúng ta suy nghĩ sau hơn một thế kỷ? Trước hết là việc cần thiết một quá trình đô thị hóa có kế hoạch từng bước hợp lý, đồng bộ với một hệ thống hạ tầng cơ sở được chuẩn bị chu đáo. Ở đây, chỉ cần nêu vài thí dụ. Tại sao những công trình xây dựng trong khu phố Âu, mặc dù lúc đó với những phương tiện và kỹ thuật còn hạn chế, lại vẫn giữ được sự tiện nghi, mỹ quan và bền vững tuy đã có hàng trăm năm tuổi? Tại sao khu phố cổ với mật độ cư dân đông đúc vẫn không hề bị úng ngập trong những cơn mưa lớn như đã xảy ra ở nhiều khu vực khác của thành phố ngày nay?

Nội dung việc quản lý và tổ chức đô thị Hà Nội thời Pháp thuộc so với thời kỳ tiền thực dân cũng là một vấn đề đáng suy ngẫm. Đó là sự chuyển đổi cơ bản từ một phương thức nhân trị sang một phương thức pháp trị, dựa trên những văn bản pháp quy chứ không phải là một ý muốn chủ quan của một viên quan phụ mẫu cai trị. Nước Pháp là một quốc gia thực dân xâm lược, nhưng đồng thời còn là quê hương của những khát vọng dân chủ nhân quyền. Ngoài nền chuyên chế chính trị (đàn áp những hoạt động chống chính quyền Pháp), các tầng lớp cư dân Hà Nội cũng có những mặt được tương đối tự do, dân chủ trong đời sống tuy rất hạn chế, dựa trên những văn bản pháp quy được luật hóa. Mà một nền dân chủ đích thực lại là máu thịt của một xã hội lành mạnh, là điều kiện tiên quyết cho một sự phát triển bền vững của một cộng đồng cư dân hoặc một quốc gia.

Cuối cùng, một chính sách điều hành quản lý đô thị hiệu quả cần được xây dựng trên một thế cân bằng đối trọng quyền lực, kết hợp với một quyền hạn tập trung quyết đoán trong sự chỉ đạo thực thi các biện pháp cụ thể. Bộ máy cai trị Hà Nội thời Pháp thuộc sở dĩ khá ổn định về mặt xã hội là có sự phối hợp, kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan phân lập quyền hành (Hội đồng thành phố, Tòa đốc lý và Tòa án) với sự tập trung quyền lực của viên Thị trưởng - Đốc lý trong việc điều hành quản lý thành phố, căn cứ vào những