

QUAN HỆ GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VỚI ĐỊA PHƯƠNG VÀ VIỆC PHÂN CHIA VÙNG LÃNH THỔ THỜI LÝ

*Lê Thanh Bình**

Vị vua đầu tiên của nhà Lý là Lý Công Uẩn (sinh năm 974) lên ngôi tháng 11/1009 lấy hiệu là Lý Thái Tổ. Một trong các biện pháp quan trọng đầu tiên nhằm thiết lập Nhà nước phong kiến trung ương tập quyền được Lý Thái Tổ thực hiện là dời đô từ Hoa Lư về thành Đại La - nơi ở trung tâm đất nước thời đó, đúng như Lý Thái Tổ đã viết trong bài *Chiếu dời đô* bất hủ: "Huống chi thành Đại La... ở giữa khu vực trời đất, được thế rồng cuộn hổ ngồi, chính giữa Nam, Bắc, Đông, Tây, tiện nghi núi sông sau trước. Vùng này mặt đất rộng mà bằng phẳng, thế đất cao mà sáng sủa, dân cư không khổ thấp trũng tối tăm, muôn vật hết sức tươi tốt, phồn thịnh. Xem khắp nước Việt đó là nơi thắng địa, thực là chỗ hội tụ quan yếu của bốn phương, đúng là nơi thượng đô kinh sư mãi muôn đời".

Vị vua đứng đầu triều Lý đã nhận thức rõ: chính quyền trung ương đóng đô ở đó sẽ có thể điều khiển, chi phối được toàn bộ lãnh thổ đất nước, chống lại sự đe dọa xâm lăng của các nước láng giềng phía Bắc và phía Nam.

Việc xây dựng Kinh đô mới bắt đầu từ tháng 8/ 1010 và được hoàn thành xong khoảng sau 4 năm (đến năm 1087 có sửa lại một số chỗ ở tường thành). Vua Lý đã đổi tên cho Kinh thành là

* TS Học viện Hành chính Quốc gia.

"Thăng Long" có ý nghĩa tượng trưng cho sức mạnh và tiềm năng trong tương lai với khí thế "Rồng bay". Triều đình vua Lý Thái Tổ đã cho xây dựng trong Kinh thành mới nhiều cung điện, đền đài, chùa chiền... Vua cho xây cung của thái tử Lý Phật Mã ở ngoài thành, nhằm tạo môi trường để thái tử hiểu biết mọi việc của dân. Các hoàng tử đều được phong vương và giao quyền cai quản các khu vực trong lãnh thổ.

Trong triều đình, việc xây dựng, vận hành cơ cấu bộ máy hành chính bắt đầu đưa vào quy củ. Những thành viên chủ yếu bao gồm các quý tộc cao cấp (thường là con cháu thân thuộc của vua) và các quan văn, võ. Qua các đợt bổ nhiệm chức vụ cho quan lại cao cấp, cho thấy quan lại dân sự (quan văn) dần nổi lên, chiếm vị trí hàng đầu, còn vị trí quan võ bị tụt xuống, do Nhà nước lúc chưa có chiến tranh đều phải tập trung sức lực vào việc điều hành, xây dựng phát triển đất nước (giai đoạn này sự phân biệt giữa chức năng quân sự và dân sự chưa rành rọt, lúc thời bình một thân vương hay một viên quan văn cao cấp làm mọi việc dân sự nhưng khi chiến tranh nổ ra có thể nhận ấn tướng soái đi đánh dẹp).

Sử sách chép rằng, vua nhà Lý chia cả nước thành 24 lộ nhưng sách sử cũng không ghi đầy đủ tên các lộ (lãnh thổ lúc đó bao gồm toàn bộ miền Bắc hiện nay kéo dài đến đất Ô, Châu Lý của nước Chiêm Thành, tức vùng Quảng Trị - Thừa Thiên bây giờ, sau được Chiêm Thành nhường cho nhà Trần). Các lộ thời đó là lộ Thiên Trường (miền Đông tỉnh Nam Định ngày nay); lộ Quốc Oai (miền Hà Tây nằm trên lưu vực sông Đáy); lộ Hải Đông (vùng Quảng Ninh bây giờ); lộ Kiến Xương (thuộc Thái Bình); lộ Khoái (là miền Hưng Yên bây giờ); lộ Long Hưng (nay là một phần của Thái Bình); lộ Bắc Giang (nay là vùng Bắc Ninh, Bắc Giang); lộ Hồng (nay thuộc Hải Dương); lộ Trường Yên (nay thuộc vùng Ninh Bình); lộ Thanh Hoa (đất Thanh Hoá bây giờ); lộ Diễn Châu

(miền Bắc Nghệ An ngày nay). Các nhà Lý còn duy trì một số phủ: Phủ Đô Hộ và phủ Ứng Thiên của Kinh đô (tương đương Hà Nội bây giờ); phủ Phú Lương (nay thuộc Thái Nguyên); phủ Nghệ An (Nam Nghệ An và vùng Hà Tĩnh bây giờ); phủ Thiên Đức thuộc lộ Bắc Giang nhưng là quê quán vua nên được thăng làm phủ (nay thuộc Bắc Ninh); phủ Trường Yên (nay thuộc Ninh Bình). Đơn vị hành chính dưới phủ là châu, nhưng ở thời Lý thì một số châu được đổi làm phủ hay được xem là lộ. Đó là Châu Phong, Châu Đăng (nay thuộc địa phận Yên Bái, Lào Cai, Cao Bằng). Châu Lạng (nay thuộc vùng Lạng Sơn), đạo Lâm Tây sát biên thủy cũng được coi là một lộ.

Năm 1069, nhà Lý chiếm được 3 châu Bố Chính, Địa Lý, Ma Linh nhập vào lãnh thổ và năm 1074 đổi tên Địa Lý thành Lâm Bình, Ma Linh thành Minh Linh.

Đối với các phủ, châu lớn quan trọng thì chức quan phụ trách là tri phủ, tri châu, còn các châu khác nhất là ở các vùng cao, vùng xa, thượng du, vùng rừng núi thì người đứng đầu gọi là thủ lĩnh hay châu mục. Ví dụ như châu Vị Long (châu Chiêm Hoá, Tuyên Quang), châu Đô Kim (thuộc Tuyên Quang); châu Định Nguyên (thuộc Yên Bái), châu Bình Nguyên (thuộc Hà Giang); châu Quảng Nguyên (thuộc Cao Bằng); châu Vũ Ninh (huyện Võ Giàng, Bắc Ninh); châu Thượng Nguyên (thuộc Bắc Cạn); châu Tày Nùng sau gọi là Tây Nông (thuộc Thái Nguyên), châu Bình Lâm (thuộc Cao Bằng); châu Thượng Oai (thuộc Sơn Tây).v.v...

Các châu này được sách *Việt sử lược* và *Toàn thư* ghi chép đầy đủ, đa số thuộc miền thượng du, do những thủ lĩnh hay tù trưởng thế tập cai trị. Gọi là châu nhưng chỉ là những khu vực hành chính nhỏ ngang với cấp huyện ở miền xuôi. Các châu, huyện ấy lại nằm trong vùng lãnh thổ của phủ lộ hay châu lộ.

Thời Lý còn có đơn vị hành chính hương và giáp (tương đương gần bằng cấp huyện) thường nằm ở miền xuôi và các trại, động (gần bằng châu) ở miền núi hay biên giới. Sử chép rằng năm 1068, nhà Lý đổi hương Cổ Lỗi làm hương Siêu Loại, sử còn ghi tên các hương như: Thanh Oai, Tức Mặc, các trại như Quy Hoá (thuộc Yên Bái, Lào Cai), trại Bà Hoà (nam Thanh Hoá), động Lôi Hoà (thuộc Cao Bằng).v.v... Thời đó, chính quyền địa phương thường gồm 3 bộ phận chính: quân sự, hành chính, tư pháp.

Để xây dựng Nhà nước phong kiến tập quyền vững mạnh, khẳng định địa vị tối thượng của vua, củng cố thêm sự thống nhất quốc gia, vua Lý Thái Tổ đã chấn chỉnh lại chế độ tô thuế cả nước. Thuế (quy ra tiền và thóc) được thu trên các diện tích trồng lúa, các bãi trồng dâu, các ao đầm.... Riêng các vùng thượng du, các tù trưởng thường thu thuế bằng các sản vật như hương liệu, ngà voi, gỗ quý... để làm đồ cống vật cho triều đình. Các mặt hàng như muối mắm được Nhà nước kiểm soát bằng cách lập các trạm chuyên kiểm soát ở những điểm giáp ranh các vùng. Năm 1149, vua Lý Anh Tông đã định ra chức án sát để kiểm soát việc buôn bán của tàu thuyền nước ngoài tại các "Bạc dịch trường" (các tụ điểm quan trọng ở cửa ngõ biên giới).

Tuy còn nhiều hạn chế, nhưng các vua triều Lý như vua Thái Tổ, vua Thái Tông, Thánh Tông, Nhân Tông.... đã có nhiều chính sách đúng đắn để khuyến nông, hoàn thiện bộ máy chính quyền, xây dựng quân đội, chú ý văn hoá giáo dục...làm cho đất nước có những bước tiến dài. Nhờ giữ vững ổn định chính trị, có chính sách tốt đối với dân tộc thiểu số, nhà Lý đã đập tan được ý đồ ly khai của tù trưởng Nùng Trí Cao (vùng Cao Bằng), đập tan mưu đồ xâm lược của nhà Tống.

Dưới thời Lý Thái Tông, lần đầu tiên, vua quy định rằng thu nhập của quan lại địa phương được tính bằng 1/ 10 số thuế họ thu

được. Các quan lại ở trung ương, các vương hầu, công chúa cũng được quản lĩnh và hưởng lộc thu từ thuế theo các thứ bậc, vị trí của mình (họ được ban thực ấp, thái ấp).

Về quân đội: Tại trung ương, triều đình có quân cấm vệ là lực lượng nòng cốt của bộ phận quân đội thường trực. Quân lính địa phương ở các lộ là bộ phận chủ yếu của quân đội về mặt số lượng. Việc tuyển quân được dựa vào sổ hộ tịch các làng xã và chỉ điều động họ vào phục vụ quân đội trong thời gian ngắn sau đó cho về sản xuất lại thay lớp dân đinh khác (Chính sách này gọi là "ngụ binh ư nông"). Khi có chiến tranh thì tổng động viên mọi người vào lính. Việc thực hiện nghĩa vụ quân sự phổ cập, cho phép Nhà nước gọi dân đinh luân phiên nhập ngũ hết đợt này đến đợt khác làm cho Nhà nước không tốn kém, đảm bảo sản xuất cả nước mà vẫn kiểm soát chặt dân đinh các địa phương.

Thời Lý, các quan đại thần cao nhất là Thái Sư, Thái Úy, các bộ có trong bộ máy là bộ binh, bộ lễ, bộ hộ...; nhiều người giỏi trong số đó có cả các nhà sư được tuyển vào hàng ngũ quan lại. Năm 1071, vua Lý Thánh Tông cho xây Văn Miếu thờ Khổng Tử, Chu Công, mở đầu cho việc trọng Nho học (sau này vị trí Nho giáo được tăng cường vào nửa sau thế kỷ XII nhờ sự ủng hộ mạnh mẽ của Tô Hiến Thành). Năm 1075, triều đình mở khoa thi Nho học đầu tiên lấy đỗ 10 người từ khắp địa phương, trong đó thủ khoa là Lê Văn Thịnh. Năm 1076, vua Lý cho lập Quốc Tử Giám, Trường Đại học đầu tiên ở nước ta. Nhờ có trường học ở Kinh đô, chế độ giáo dục, khoa cử nhà nước được tiến hành, dân trí trong nước được nâng dần lên, tuy nhiên do các lộ phủ không có trường học nên việc học tập thăng tiến của dân cư địa phương bị lệ thuộc và gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, nhà nước trung ương tập quyền cần đến một tôn giáo thống nhất nên Phật giáo vẫn được đề cao **coi là quốc giáo**. Nhà chùa đã tổ chức học kinh Phật và nhiều kiến

thức khác, kể cả Nho học cho thanh thiếu niên, trong số họ có nhiều người sau này thành đạt.

Về pháp luật, năm 1042 (triều Lý Thái Tông), bộ luật đầu tiên của nước Đại Việt ra đời, đó là bộ "*Hình thư*" (gồm các điều luật về quân cấm vệ, quân luật, luật ruộng đất, hình luật, luật về hoạt động bộ máy nhà nước...).

Trong quan hệ giữa chính quyền trung ương với địa phương, có một vấn đề nhạy cảm thời này là nhà Lý phải tìm mọi cách buộc các tù trưởng miền núi (đặc biệt các vùng giáp biên giới phía Bắc) khuất phục. Cả thời Lý có gần 30 cuộc xung đột vũ trang giữa quân đội triều đình với quân đội các tù trưởng miền ngược. Thời Lý Thái Tông trở đi còn áp dụng chiến thuật hoà bình, ví dụ nhà Lý gả nhiều công chúa cho các tù trưởng, khiến họ trở thành họ hàng và nhờ đó đã hạn chế được sự chống đối của họ đối với chính quyền trung ương.

Nhằm tăng cường giao thông buôn bán các vùng, các địa phương, chính quyền trung ương đã cho xây dựng nhiều đường xá, cầu cống, khơi sông, đào kênh (ở thời đó phương tiện giao thông thuỷ chiếm vị trí chủ yếu). Cũng cần nói thêm về phương tiện thông tin liên lạc thời này, nhất là ở phương diện làm thế nào để các chính sách, mệnh lệnh các bản tấu, báo cáo... được thông suốt từ triều đình đến địa phương và ngược lại? Sử sách cho biết rằng các thông tin quan trọng, các mệnh lệnh, chiếu chỉ của vua thường được sứ giả triều đình đi ngựa trạm xuống tận địa phương để thông báo. Từ thời Lý và có thể trước đó, trong các địa phương, làng xã, có người rao mõ, được coi là "chân rết" của hệ thống thông tin của triều đình. Qua người rao mõ đi rao, dân chúng có thể biết được mệnh lệnh của quan lại sở tại, chiếu chỉ vua, tin tức làng xã và cả tin tức trong nước. Thời Lý đã có hệ thống thông tin từ triều đình đến làng xóm tuy thô sơ nhưng vẫn đảm bảo truyền các sắc dụ,

chiếu chỉ của vua đến mọi vùng, đồng thời tấu biểu bằng tấu chương chuyển ngược các báo cáo tấu biểu của quan trấn thủ địa phương. Thời đó bắt đầu có hệ thống các trạm và đội ngũ lính trạm chuyên chuyển công văn, thư từ. Mỗi trạm cách nhau khoảng 15 - 20km và lính trạm thường là kỵ mã nhanh nhẹn, tháo vát, kỷ luật. Lính trạm đựng công văn giấy tờ trong ống tre bịt kín, có tín bài, cơ lệnh đến trạm tiếp theo giao cho trưởng trạm. Trưởng trạm nhận đủ công văn, ghi vào sổ rồi giao lính trạm mình chuyển đi tiếp. Nghề làm giấy ra đời trước thời Lý và đến thời Lý chất lượng giấy đã khá tốt, nghề in bắt đầu phát triển. Khoảng đời Lý Anh Tông (1138 - 1175) nhà sư Tín Học (mất 1190) đã làm nghề khắc các bản in kinh Phật. Nhờ có giấy, nên trong thời Lý, triều đình đã biết dùng các tờ yết thị để thông tin một vấn đề gì đó và dán ở các nơi công cộng.

Qua những phân tích trên, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

- Cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước triều Lý mang tính tập quyền và thống nhất, làm cơ sở bước đầu để các triều đại sau kiện toàn hơn.

- Bộ máy Nhà nước còn gồm cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương, chia nước thành lộ (phủ), châu, huyện (hương, giáp) trại, động và địa phương cơ sở có tính cộng đồng tự quản ở mức thấp.

- Tổ chức bộ máy cơ sở theo đặc điểm ở những vùng khác nhau (miền xuôi, miền núi, vùng giáp biên giới, vùng chưa thu phục hoàn toàn...).

- Việc thu thuế, xây dựng quân đội, văn hoá giáo dục, tôn giáo, luật pháp, bảo đảm hệ thống thông tin... thời Lý nhằm khẳng định sự thống nhất, tập quyền của chính quyền trung ương với đầy

đủ vai trò, chức năng của Nhà nước phong kiến đối với cư dân và cộng đồng xã hội trên toàn lãnh thổ quốc gia.

- Tuy chia nhỏ lãnh thổ nhưng quyền lực vẫn tập trung ở triều đình. Bộ máy hành chính do nhà vua lập ra và hoạt động theo ý chỉ của nhà vua, chưa có sự phân định rõ rệt giữa hành chính trung ương và hành chính địa phương. Trong thực tế, mọi việc từ việc xét xử các vụ án lớn (dù là của địa phương), cất cử bổ nhiệm quan chức đi cai trị các vùng, điều binh khiển tướng đánh giặc.v.v.....đều do vua đảm nhiệm hoặc phải xem xét quyết định.

Tóm lại, vương triều nhà Lý đã có những đóng góp đáng kể trong tiến trình lịch sử nước ta. Việc xây dựng củng cố bộ máy Nhà nước, phân chia lãnh thổ, xác lập một số bước cơ bản trong quan hệ giữa chính quyền Trung ương và địa phương... đã làm cho mọi hoạt động của một quốc gia mới thoát khỏi sự dõn dặt và chiến tranh lâu dài cách đó không lâu, dần đi vào nề nếp, quy củ. Từ những viên gạch đầu tiên, vững chắc để xây nền tảng đó, chế độ phong kiến Việt Nam tiếp tục hình thành, phát triển để đến thế kỷ XV, chế độ phong kiến trung ương tập quyền được xác lập, lớn mạnh.