

## CHÍNH SÁCH CỦA NHÀ NƯỚC TRUNG ƯƠNG THỜI LÊ THÁNH TÔNG ĐỐI VỚI BỘ MÁY QUẢN LÝ CẤP XÃ

Nguyễn Cảnh Minh\*, Phan Ngọc Huyền\*

### Đặt vấn đề

Trong mối quan hệ giữa nhà nước phong kiến trung ương và địa phương (trong đó có làng xã), việc xây dựng bộ máy nhà nước tập quyền thống nhất đòi hỏi triều đình trung ương phải nắm được địa phương, bắt địa phương (làng xã) phải phục tùng theo quỹ đạo quản lý chung của nhà nước. Trong suốt thời kỳ dài của lịch sử, làng xã truyền thống của người Việt vốn được coi là những “*pháo đài xanh*” bất khả xâm phạm với tính tự trị khá cao. Đến thời Lê sơ, vấn đề đặt ra cho nhà nước phong kiến trung ương là phải hạn chế được tối đa tính tự trị của làng xã. Muốn làm được điều ấy, nhà nước phải nắm được bộ máy quản lý làng xã. Trong đó, chủ yếu phải quản lý tốt các chức danh đứng đầu làng xã như Xã trưởng, Thôn trưởng. Thông qua điển chế và pháp luật, nhà nước trung ương thời Lê Thánh Tông (1460 - 1497) đã có những biện pháp đối với bộ máy quản lý làng xã như sau:

### 1. Quy định việc cắt đặt số lượng Xã trưởng tương ứng với từng loại xã

Đầu thời Lê, nhà nước đã đặt ra chức quan đứng đầu đơn vị hành chính cấp xã. Số Xã quan đứng đầu 1 xã được quy định theo quy mô của xã đó lớn hay nhỏ. Sách *Lịch triều hiến chương loại chí* của Phan Huy Chú chép: “Nhà Lê khi mới dựng nước, đặt Xã quan, xã lớn 3 người, xã vừa 2 người, xã nhỏ 1 người”<sup>1</sup>

Tuy nhiên, việc đề ra tiêu chuẩn cắt đặt Xã quan như thế nào, quy định quyền hạn và nghĩa vụ của người đứng đầu cấp xã ra sao, sử liệu không ghi lại cụ thể. Phải đến thời Lê Thánh Tông, những điều trên mới được phản ánh khá đầy đủ trong các văn bản điển chế và pháp luật.

Việc làm đầu tiên của vua Lê Thánh Tông là thay đổi chức danh Xã quan thời Lê Thái Tổ thành Xã trưởng.

Sách *Lê triều quan chế* cho biết: “Năm Quang Thuận<sup>2</sup>: Đổi chức Đội lại làm Lại, chức Xã quan thành Xã trưởng”<sup>3</sup>.

Sách *Lịch triều hiến chương loại chí* cũng chép tương tự: “Thánh Tông trong đời Quang Thuận đổi Xã quan làm Xã trưởng”<sup>4</sup>.

Nhà vua cũng ban hành nhiều quy định thống nhất về quy mô của ba loại xã và việc cắt đặt số Xã trưởng tùy theo quy mô từng loại xã. Trong quy định về việc cắt đặt số Xã trưởng theo số hộ nhiều hay ít (ban hành năm Quý Mão - 1483), vua Lê Thánh Tông quy định như sau:

---

\*PGS.TS, ThS, Khoa Lịch sử, trường ĐHSP Hà Nội

Xã có 500 hộ trở lên: đặt 5 Xã trưởng

Xã có 300 hộ trở lên: đặt 4 Xã trưởng

Xã có 100 hộ trở lên: đặt 2 Xã trưởng

Xã có 60 hộ trở xuống: đặt 1 Xã trưởng.<sup>5</sup>

Trong lệnh về lệ tách xã (ban hành năm Canh Tuất 1490) cũng thống nhất việc đặt số Xã trưởng tương ứng với từng loại xã giống như quy định năm 1483, trong đó có bổ sung quy định đối với các xã mới tách ra là được phép đề nghị chính quyền cấp trên chọn 2 người làm Xã trưởng (theo đúng quy định đối với loại xã nhỏ 100 hộ trở lên).

Nếu so sánh với việc đặt số Xã quan thời Lê Thái Tổ và Xã trưởng thời Lê Thánh Tông tùy theo quy mô từng loại xã thì chúng ta thấy có sự khác biệt qua bảng số liệu sau:

| Loại xã<br>Đời vua          | Xã lớn      | Xã vừa      | Xã nhỏ      |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Lê Thái Tổ (1428)</i>    | 3 Xã quan   | 2 Xã quan   | 1 Xã quan   |
| <i>Lê Thánh Tông (1490)</i> | 5 Xã trưởng | 4 Xã trưởng | 2 Xã trưởng |

Qua bảng trên, có thể thấy số Xã quan (Xã trưởng) được đặt theo 3 loại xã tương ứng (xã lớn, xã vừa, xã nhỏ) của thời Lê Thánh Tông nhiều hơn thời Lê Thái Tổ. Việc tăng thêm số Xã trưởng đứng đầu 1 xã thời Lê Thánh Tông là hợp lý vì quy mô cấp xã giai đoạn này đã được mở rộng do sự gia tăng dân số.

Thời Lê sơ, với số lượng khoảng trên dưới tổng số 9.000 xã<sup>6</sup> thì việc ban hành những quy định thống nhất về việc đặt số Xã trưởng theo quy mô từng xã như trên để đảm bảo cho việc quản lý thuận lợi, thống nhất, hiệu quả của nhà nước là điều rất cần thiết. Đặc biệt số Xã trưởng trong từng xã lại được nhà nước phân làm các chức: Xã chính, Xã sử, Xã tư, mỗi người một việc. Ở xã lớn đặt cả 3 chức này, ở xã vừa thì đặt 2 chức, xã nhỏ đặt 1 chức. Điều này cho thấy các chức danh đứng đầu mỗi xã được phân công, phân nhiệm rõ ràng, không hề có sự chồng chéo.

## **2. Định rõ tiêu chuẩn bầu chọn, thực hiện chế độ khảo hạch và quy trách nhiệm đối với chức danh Xã trưởng**

Thời Lê Thánh Tông đã làm được một điều rất quan trọng, đó là việc đặt ra quy định thống nhất có tính chất pháp lý về việc bầu chọn chức danh Xã trưởng với những tiêu chuẩn rõ ràng.

Năm Quang Thuận thứ 3 (1462), Lê Thánh Tông ban hành lệ bầu Xã trưởng trong đó quy định như sau: “Từ nay về sau bầu Xã trưởng phải cùng nhau họp bàn xem xét chọn lấy người đứng tuổi hoặc là giám sinh, sinh đồ là con người lương thiện, tuổi từ 30 trở lên, không vướng việc quân. Những người làm Xã trưởng phải biết chữ, có hạnh kiểm để tiện giải quyết mọi công việc, thu thuế khoá. Bầu không đúng người là có tội”<sup>7</sup>

Năm Hồng Đức thứ 25 (1494), nhà nước tiếp tục quy định lệ bầu Xã trưởng, trong đó nhấn mạnh hơn đến trách nhiệm của người đứng ra chủ xướng việc bầu cử:

“Các làng bầu chọn Xã trưởng thì phải chọn lấy người giỏi. Bầu ai thì phải chọn người đứng tuổi, có đức hạnh, không được bầu người không có tài đức, lười bè kéo cánh làm tổn hại đến phong hoá. Nhiều kẻ vi phạm điều này thì chỉ bắt tội kẻ chủ xướng việc bầu cử sai trái đó”<sup>8</sup>

Qua các quy định trên, chúng ta thấy lệ bầu Xã trưởng từ thời Lê Thánh Tông đã có những quy định rõ ràng về gia thế, tuổi tác, học vấn- trình độ và hạnh kiểm của người được chọn bầu.

Không chỉ vậy, để hạn chế sự móc nối vây cánh và ngăn ngừa sự liên kết bè đảng, thân thích, nhà nước thời Lê Thánh Tông đặt thêm nhiều quy định nói rõ hơn về lệ xét chọn Xã trưởng.

Năm Hồng Đức thứ 19 (1488), trong lệnh xét đặt Xã trưởng có nhấn mạnh: “Nếu là anh em ruột thịt, anh em con chú con bác con cô con cậu thì chỉ một người làm xã trưởng, anh em họ hàng với nhau không được cùng làm để tránh tệ nạn đồng đảng phe cánh”<sup>9</sup>

Sau khi đã ban hành lệnh trên, dường như trong thực tế, việc bầu chọn xã trưởng ở địa phương vẫn có kẻ cố tình vi phạm nên đến năm Hồng Đức thứ 27 (1496), nhà nước lại tiếp tục ban hành lệnh chọn đặt xã trưởng, trong đó ghi rõ: “Từ nay các xã trong các phủ, huyện, châu đặt xã trưởng hễ là anh em ruột thịt, anh em con chú con bác, anh em con dì con cậu, chỉ cho 1 người làm xã trưởng, ngoài ra không được chọn đặt làm xã trưởng trong 1 xã. Quan các huyện, phủ, châu phúc khám, nếu quả có những người thuộc hạng trên cùng làm xã trưởng thì cho 1 người làm xã trưởng, những người còn lại thì trình lên quan thừa ty loại ra bắt trở về thứ hạng trước đây theo như lệ... Ai vi phạm điều này sẽ bị trị tội”<sup>10</sup>

Các đối tượng sẽ bị xử phạt, trị tội vì đã biết lệnh này mà còn cố ý vi phạm được nhà nước nói rõ hơn trong điều 16 ban hành năm Hồng Đức thứ 25 (1494) như sau: “Các làng xã trước đây bầu Xã trưởng không chọn được người có tài đức đã bị cách chức nay phải bầu lại người khác để làm việc mà vẫn có ý kéo bè kéo cánh làm tổn hại phong tục, nếu là quan viên sẽ bị tội biếm hay gạt, nếu là dân thì bị tội đồ và khao làng để trừng trị những kẻ có mưu gian”

Không chỉ ban hành những quy định chặt chẽ về lệ bầu Xã trưởng, nhà nước thời Lê Thánh Tông còn thực hiện chế độ khảo hạch, giảm thải các chức danh quản lý làng xã (đứng đầu là Xã trưởng) một cách nghiêm khắc. Theo thống kê của chúng tôi trong *Thiên Nam dư hạ tập* (Tập IX), có ít nhất 3 quy định rất rõ ràng về lệ khảo hạch và cắt giảm chức danh Xã trưởng nếu không đáp ứng được yêu cầu công việc mà nhà nước và cộng đồng làng xóm giao cho.

Điều 2 về việc cắt giảm các Xã trưởng không phù hợp với lệ ban hành năm Hồng Đức thứ 14 (1483) ghi rõ: “Người nào làm việc mẫn cán thì vẫn giữ lại làm việc như cũ. Còn người nào gian tham, thô lỗ, không biết chữ, người nào già yếu bệnh tật thì đều cắt giảm cho làm dân chịu sưu sai theo lệ, lập danh sách đầy đủ đưa lên ty rồi chuyển lên bộ để thi hành”<sup>11</sup>

Tiếp đó, trong lệnh cắt giảm Xã trưởng không biết chữ ban hành năm Hồng Đức thứ 17 (1486) cũng ghi: “Từ nay ở các địa phương, các xã lớn, xã vừa đặt chức Xã chính, Xã sử và Xã tư mỗi chức 1 người, xã nhỏ thì đặt chức Xã chính, Xã tư mỗi chức 1 người, nhưng phải xét người nào biết chức, có tài cán mới nên giữ lại để giải quyết công việc, thúc thu thuế khoá, tiện cho dân, nếu không biết chữ thì cho nghỉ việc”<sup>12</sup>

Đến năm Hồng Đức thứ 27 (1496), trong điều 2, lệ chọn đặt Xã trưởng xong phải khảo hạch, nhà nước vẫn tiếp tục quy định: “Quan các huyện châu chọn đặt Xã trưởng, Phường trưởng...nếu khám xét thấy các hạng quân và Xã trưởng có người nào già yếu, bệnh tật không kham nổi công việc thì bắt về làm dân thường chịu sưu dịch. Tất cả đều không được tau man trá”<sup>13</sup>

Các Xã trưởng sau khi được bầu chọn, khảo hạch và công nhận trở thành lực lượng trung gian khi vừa là người đại diện cho dân làng, vừa là người đại diện cho nhà nước. Vì thế, chức năng và nhiệm vụ của Xã trưởng đã được nhà nước quy định khá cụ thể: Họ phải lo việc thu thuế, làm sổ và quản lý hộ khẩu, hộ tịch; chăm lo bảo vệ trật tự trị an, xét xử các vụ án kiện tụng trong phạm vi quyền hạn được quy định, duy trì thuần phong mỹ tục... Bên cạnh đó, Xã trưởng còn có trách nhiệm bảo đảm đức hạnh cho những thí sinh dự thi Hương cũng như xác định tư cách của những người đang chờ được thăng bổ. Các công việc từ lập hương ước, viết thay và chứng kiến văn khế, chúc thư, xây dựng mốc giới ruộng đất công tư cho đến việc tổ chức ma chay, hiếu hỉ...đều có vai trò quyết định của Xã trưởng. Như vậy, trách nhiệm của Xã trưởng trước nhà nước rất nặng nề khi phải là người đảm bảo cho các chính sách quản lý làng xã của nhà nước được thực hiện có hiệu quả ở địa phương do mình quản lí. Việc quy trách nhiệm đầu tiên và trước hết cho người đứng đầu bộ máy quản lý làng xã (Xã trưởng) dựa trên nguyên tắc lấy một cá nhân đứng đầu để răn trị số đông dân bản xã đã góp phần không nhỏ trong việc vừa gắn với chức năng, vừa tạo ra áp lực buộc Xã trưởng, Thôn trưởng phải nâng cao trách nhiệm của mình trước nhà nước với tư cách là những người đứng đầu cai quản làng xã.

### **3. Đặt thêm chức danh Thôn trưởng để cùng Xã trưởng quản lý làng xã**

Để quản lý tốt làng xã, bên cạnh chức danh Xã trưởng, nhà nước trung ương thời Lê Thánh Tông còn đặt thêm chức danh Thôn trưởng. Thôn trưởng có thể được dân làng bầu trong số những người đứng tuổi từ khoảng 30 tuổi trở lên, có tư cách đứng đắn, có khả năng cùng với xã trưởng đảm nhận các công việc mà cộng đồng giao phó. Tiếc rằng, quá trình bầu chọn chức danh Thôn trưởng như thế nào, có quyền hạn và nghĩa vụ ra sao thì sử liệu không cho biết một cách tường tận. Tuy nhiên, qua một vài quy định có tính liên đới trách nhiệm còn ghi lại trong *Đại Việt sử ký toàn thư*, *Thiên Nam dư hạ tập* và *Hồng Đức thiện chính thư* thì cũng giúp chúng ta phần nào hình dung được một số chức năng chính của Thôn trưởng dưới thời Lê Thánh Tông như sau:

*Đảm bảo giữ gìn an ninh, trật tự trong thôn xóm.*

Trong *Hồng Đức thiện chính thư*, điều 2 và điều 3 ban hành năm 1482 đều quy định Thôn trưởng phải thường xuyên kiểm tra, không được chứa chấp những kẻ nô tì, lính tráng bỏ trốn cũng như những người thợ công sai của nhà nước<sup>14</sup>

Cũng theo *Hồng Đức thiện chính thư*, nhà nước Lê sơ còn có những quy định cụ thể về chức trách của Thôn trưởng trong việc ngăn chặn nạn trộm cắp trong làng xóm. Chức trách này gắn liền với chế độ xử phạt nghiêm khắc nếu Thôn trưởng không thực hiện nghiêm túc: “Trong làng xã có kẻ trộm cắp, mà Xã trưởng, Thôn trưởng cố tình dung túng thì cho nha môn đem ra đánh trượng”<sup>15</sup>

*Cùng với Xã trưởng, tổ chức thu thuế ở thôn xã và phân định ruộng đất (công, tư) theo quy định của nhà nước.*

Năm 1485, trong quy định về thu nộp thuế nhân đinh, điền tô, thuế đầu nguồn trong các làng xã, nhà nước cho phép các Thôn trưởng xem xét những đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn để có thể miễn giảm: “Nếu người nào đói rét khôn khổ thì Thôn trưởng phải làm tờ cam đoan và cùng nhau bảo đảm, theo như lệnh trước mà thi hành”<sup>16</sup>

Tư liệu này cho phép chúng tôi nghĩ rằng, Thôn trưởng cũng có vai trò tham gia vào quá trình thu thuế cho nhà nước. Bên cạnh thu thuế, Thôn trưởng cùng với Xã trưởng còn có nhiệm vụ phải giúp các quan phủ, huyện trong việc chia định mốc giới ruộng đất công, tư ở các làng xã, nhằm hạn chế các hiện tượng lấn chiếm công điền.

*Đảm bảo nhân đinh và sức kéo cho sản xuất nông nghiệp trong làng xã.*

Theo *Thiên Nam dư hạ tập*, tập IX, vào các năm Hồng Đức thứ 13 (1482), Hồng Đức thứ 27 (1496), nhà nước đều quy định việc cấm dân xã tự ý giết trộm trâu cày, trong đó, ghi rõ trách nhiệm của Thôn trưởng trong việc kiểm tra, xử lý, nếu dung túng không bắt tội kẻ cố tình vi phạm thì bản thân Thôn trưởng cũng bị phạt tiền. Với việc giao quyền hạn gắn liền với quy trách nhiệm cho Thôn trưởng và bộ máy quan viên làng xã, nhà nước Lê sơ đã thông qua đó tăng cường tính thực thi trong chính sách quản lý làng xã nói chung của mình.

*Chống nạn cường hào, tham nhũng trong bộ máy quản lý làng xã*

Bên cạnh việc cất đặt, bổ nhiệm, định rõ trách nhiệm trước nhà nước của các chức danh đứng đầu thôn xã (Xã trưởng, Thôn trưởng), nhà nước Lê Thánh Tông còn ban hành nhiều luật định nhằm chống nạn tham nhũng, lộng quyền hay còn gọi là nạn cường hào ở các làng xã<sup>17</sup>.

Cần thấy rằng, nạn cường hào ở làng xã cũng xuất hiện dưới thời Lê sơ, ngay cả khi chính quyền trung ương thời Lê Thánh Tông rất vững mạnh. Đó là hiện thực lịch sử và là xu thế tất yếu trong sự vận động nội tại của làng xã. Tuy vậy, cũng không thể phủ định rằng, nhà nước thời Lê Thánh Tông đã có nhiều biện pháp tích cực nhằm ngăn chặn nạn cường hào những nhiều trong các làng xã. Điều đó được thể hiện qua nhiều quy định mang tính pháp luật. Với quan điểm “luật pháp rõ ràng không dung tha kẻ cậy quyền thế, điều lệ rành rành không tha kẻ phạm tội”<sup>18</sup>, triều đình Lê Thánh Tông đã rất kiên quyết xử lý các hiện tượng “dựa vào quyền thế ức hiếp xóm làng, coi thường luật pháp làm nhiều điều sai trái”. Một mặt, nhà nước ban hành những điều lệ

có tính răn dạy, phòng ngừa là chính, chẳng hạn như: “Các quan viên là người có uy tín ở trong làng cho nên phải chấn chỉnh phong tục, nên lấy nghĩa liêm sỉ để giáo hoá dân, làm cho mọi người đều nhường nhịn, vui vẻ làm điều nhân nghĩa, xoá bỏ tà tâm, làm cho dân chúng an cư, lạc nghiệp, giàu có sung túc, thì mới xứng là bậc trưởng giả. Nếu cậy chức quyền, âm mưu kiếm lời, những lo đơn độc mưu gian chẳng thành, mà lời kéo bè đảng làm hại người làm cho phong tục đồi bại. Nếu ai vi phạm vào điều này thì cho phép người biết rõ nộp đơn tố cáo. Nếu tội nhẹ thì phạt trọng, tội nặng thì bị biếm. Nếu Xã trưởng làm việc không đúng pháp luật cũng cho phép chọn cử người khác”<sup>19</sup>

Mặt khác, không chỉ dừng lại ở những lời phủ dụ, răn dạy, nhà nước thời Lê Thánh Tông đã rất nghiêm khắc trừng trị bọn cường hào và cho phép quan, dân tố cáo nạn cường hào lộng hành. Theo *Đại Việt sử ký toàn thư*, vào năm Hồng Đức thứ 2 (1471), Lê Thánh Tông đã sắc dụ cho các quan thừa tuyên, phủ huyện ở xứ Sơn Nam trong 100 ngày phải đi điều tra thực tế, xem những nơi nào có “*cường hào thao túng, phong tục kiêu bạc, dân sinh đau khổ*” thì tâu trình lên cẩn thận<sup>20</sup>

Năm Hồng Đức thứ 16 (1485), vua Lê Thánh Tông nhắc lại về tệ cường hào hoành hành và ban lệnh cho tố cáo cường hào lộng hành. Nội dung của lệnh này được *Đại Việt sử ký toàn thư* và sách *Thiên Nam dư hạ tập*, tập IX ghi lại tương tự như sau: Nếu các cường hào cậy thế đánh người bị thương, chiếm đoạt ruộng đất tài sản, cày phá phần mộ của người khác từ 3 lần trở lên thì rõ ràng là cường hào lộng hành thì phải trừng trị và nghị tội theo luật<sup>21</sup>

Vậy, tệ cường hào lộng hành có thể xảy ra ở những khía cạnh nào và hình phạt cụ thể ra sao? Trong sách *Hồng Đức thiện chính thư*, chúng tôi bước đầu thống kê được một số quy định liên quan đến điều này như sau:

1. Ý vào quyền thế, tranh chiếm và nhận ruộng đất trong làng xã: phạt biếm 2 tư, bãi chức, xử đánh 80 trượng.

2. Ăn tiền, khám nghiệm loại ruộng đất công được miễn giảm thuế không đúng sự thực: phạt đánh 80 trượng.

3. Ăn tiền, dung túng bao che cho các hành động chặt phá trên phần mộ của tổ tiên, làm tổn hại đến thuần phong mỹ tục; ăn hối lộ tự ý tăng hay giảm tuổi cho dân đinh sẽ bị xử tội đồ.

4. Lén lút nhận lễ nộp treo của nhà trai khi không được phép cho cưới chạy tang: khép vào tội làm tổn hại pháp luật, nếu là quan viên sẽ bị biếm, Xã trưởng sẽ bị phạt trọng, hương mục chức sắc nào chủ mưu sẽ bị xử tội đồ, phải khao làng.

5. Kết bè đảng, lộng hành, lôi kéo anh em, vây cánh làm điều sai trái khiến cho phong hoá đồi bại: tăng mức xử tội đồ.

6. Cậy quyền thế lộng hành, nhiều lần đánh người, xử tội lưu và đánh 80 trượng ở giữa làng<sup>22</sup>

Qua những quy định xử phạt về các trường hợp liên quan đến hành vi những nhiều, nhận hối lộ của các quan làng xã như trên, có thể thấy rằng, triều đình Lê Thánh

Tông nói riêng và nhà nước Lê sơ nói chung đã kiên quyết trong việc hạn chế và chống nạn cường hào hoành hành.

#### **4. Chính sách của nhà nước trung ương thời Lê Thánh Tông đối với bộ máy quản lý làng xã có cả những mặt tích cực và hạn chế của nó**

##### *4.1 Mặt tích cực*

*Thứ nhất*, việc tiêu chuẩn hoá các phẩm chất, năng lực cần có của Xã trưởng cho thấy nhà nước trung ương thời Lê Thánh Tông đã đánh mạnh vào quyền tự trị trong việc bầu chọn chức danh đứng đầu làng xã.

Trước đây, việc bầu người đứng đầu làm Xã trưởng là do ở dân và chưa có tiêu chí chung, thống nhất nào của nhà nước quy định việc bầu chọn cũng như tiến trình bầu chọn. Vì vậy, tiêu chí bầu chọn có thể do từng làng xã, từng địa phương quy định theo truyền thống dân chủ làng xã vốn có từ lâu đời như: ưu tiên người cao tuổi (truyền thống trọng người già), có uy tín và có đức hạnh trong làng hoặc thuộc dòng dõi thế gia, cự tộc...

Dưới thời Lê Thánh Tông, những yếu tố, phẩm chất như trên có thể vẫn được coi trọng. Nhưng, yếu tố quyết định đối với mỗi ứng viên cho chức danh Xã trưởng là phải có học, phải biết chữ, như thế cũng có nghĩa là ít nhiều phải thấu suốt được đạo đức, lễ nghĩa và những quy tắc của Nho giáo (như đã trình bày ở mục 2).

Với những quy định có tính chất bắt buộc như vậy, quyền dân chủ truyền thống của làng xã đã bị đặt dưới luật pháp của nhà nước Lê Thánh Tông. Một số ý kiến khi bàn đến khía cạnh này còn cho rằng: dưới thời Lê sơ, chức danh Xã trưởng vẫn được dân làng bầu chọn theo ý nguyện của họ và như vậy, phải chăng quyền tự trị của làng xã dường như còn được mở rộng thêm dưới thời Lê Thánh Tông? Trên thực tế, việc nhà nước cho phép làng xã lựa chọn Xã trưởng chỉ có tính chất danh nghĩa, vì từ khâu định tiêu chuẩn cho ứng viên Xã trưởng đến khâu xét duyệt, công nhận cuối cùng đều do nhà nước quyết định. Do đó, xét về quy chế bầu chọn người đứng đầu làng xã, rõ ràng luật nước đã được đặt lên trên lệ làng.

*Thứ hai*, việc cắt đặt số lượng Xã trưởng tương ứng với từng loại xã, lấy từ kết quả do dân bầu lên (khi đã được chính quyền nhà nước cấp trên công nhận) là một chính sách khôn khéo của nhà nước Lê Thánh Tông nhằm giúp cho việc quản lý làng xã có hiệu quả.

Trước đây, nhà Trần từng đặt các chức Đại tư xã và Tiểu tư xã để quản lý làng xã. Đại Việt sử ký toàn thư viết: “Nhâm Dần, [Thiên Ứng Chính Bình] năm thứ 11 [1242], mùa xuân, tháng 2, chia nước làm 12 lộ... Các xã, sách thì đặt chức Đại, Tiểu tư xã. Từ ngũ phẩm trở lên là Đại tư xã, từ lục phẩm trở xuống là Tiểu tư xã. Có người kiêm cả 2, 3, 4 xã, cùng Xã chính, Xã sử, Xã giám gọi là Xã quan”<sup>23</sup>. Tư liệu trên cho phép chúng tôi nghĩ rằng: những Xã quan có phẩm trật thời Trần có thể là những quan lại do triều đình cử xuống, từ bên ngoài làng xã chứ không phải dân bản xã. Nếu đúng như vậy thì các vị Xã quan thời Trần sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc quản lý địa bàn mình phụ trách khi họ không nắm được tình hình xã đó giống như dân bản xã và rất khó để hoà được vào cộng đồng làng xã.

Tuy nhiên dưới thời Lê Thánh Tông, với chính sách cho phép người dân bầu chọn Xã trưởng (theo quy định về tiêu chuẩn, tiến trình và cách thức bầu chọn của nhà nước), nhà nước trung ương đã rất khéo léo trong việc lấy được người đứng đầu làng xã từ trong dân, có được sự tín nhiệm của nhân dân và do dân đề cử lên mặc dù nhà nước vẫn là người quyết định cuối cùng trong việc công nhận sự tín nhiệm đó. Đây là cách thực thi thứ quyền lực nhà nước vừa không có sự áp đặt khiến cưỡng từ trên xuống nhưng thực chất vẫn có sự đảm bảo thống nhất từ trung ương đến địa phương.

*Thứ ba*, chế độ khảo hạch chức danh Xã trưởng thời Lê Thánh Tông (sau khi bầu chọn) đã góp phần không nhỏ giúp cho chính sách quản lý bộ máy quản lý làng xã của nhà nước thu được hiệu quả.

Qua các điều quy định đã nêu ở trên cho thấy, nhà nước thời Lê Thánh Tông đã có một chu trình khép kín về các thể lệ bầu chọn Xã trưởng: từ việc quy định tiêu chuẩn, đặt thể lệ bầu chọn và tiến hành xét duyệt đến khâu khảo hạch...

Mặc dù việc khảo hạch Xã trưởng không giống như chế độ khảo khoá các quan lại có phẩm trật với những định lệ chặt chẽ về thời gian, phương thức khảo khoá, cách tuyển bổ, thăng giáng...nhưng việc khảo khoá Xã trưởng - chức danh đứng đầu cấp cơ sở của nhà nước cũng có những nguyên tắc khá nghiêm ngặt mà ở đây, chủ yếu là việc sát hạch thông qua thực tiễn để xem người xã trưởng được bầu đó có đáp ứng được công việc của địa phương thông qua chức trách và nhiệm vụ được giao hay không? Đây là việc làm mà theo chúng tôi, rất cần thiết cho việc nâng cao hiệu quả quản lý làng xã của nhà nước thông qua bộ máy chính quyền cấp xã, góp phần tăng cường tính thống nhất và tập quyền của nhà nước trung ương dưới thời Lê Thánh Tông.

*Thứ tư*, việc đặt thêm chế độ Thôn trưởng (đứng đầu mỗi thôn) bên cạnh chức danh Xã trưởng có thể xem là nét độc đáo trong chính sách quản lý làng xã của nhà nước Lê sơ từ thời Lê Thánh Tông.

Trên thực tế, nếu một xã có nhiều thôn (nhất xã nhị, tam thôn) thì bản thân người Xã trưởng cũng khó có thể bao quát và quản lý sát sao về mọi mặt trên địa bàn của mình. Nhà nước vì vậy đã đặt thêm chế độ Thôn trưởng - người sẽ phối hợp và giúp Xã trưởng quản lý địa bàn thôn xóm của mình tốt hơn. Sau Xã trưởng, Thôn trưởng cũng là người đại diện cho làng, là cầu nối giữa nhân dân với chính quyền cơ sở cấp xã. Thôn trưởng vì thế đã giúp việc đắc lực cho xã trưởng trên cơ sở chia sẻ và liên đới cùng thực hiện công việc. Điều đó đã góp phần tăng cường tính thực thi, hiệu quả trong chính sách quản lý làng xã của nhà nước. Cho đến ngày nay, với sự trở lại vị trí của thôn làng truyền thống và việc đặt lại chế độ Trưởng thôn, điều đó tự bản thân nó đã minh chứng cho sự đúng đắn và tính hiệu quả qua việc thiết lập chế độ Thôn trưởng từ thời Lê Thánh Tông.

## **2.2. Mặt hạn chế**

*Một là*, chính sách này trên thực tế đã không triệt tiêu được sự “tha hoá quyền lực” của bộ máy quản lý cấp xã.

Làng xã thời Lê sơ là cầu nối trung gian, giúp nối dài thêm “*cánh tay quyền lực*” của nhà nước xuống tới từng hộ gia đình và từng người dân làng xã. Do đó, nhà



nước trung ương thời Lê Thánh Tông không thể không thông qua bộ máy quản lý làng xã để quản lý dân đinh. Mọi thứ ân huệ của nhà nước cũng phải thông qua làng xã mới tới được dân và mọi nghĩa vụ của dân đối với nhà nước được tập hợp và cố định lại trong nghĩa vụ chung của làng. Đây chính là cơ chế nhà nước “*khoán trổng*” cho làng xã thông qua những người đứng đầu đại diện cho làng dựa trên luật liên đới trách nhiệm. Điều này làm nảy sinh mặt trái của vấn đề khi nó dễ tạo ra sự lũng đoạn, tha hoá quyền lực của bộ máy chính quyền làng xã mà biểu hiện cao nhất của nó là nạn cường hào. Điều này lý giải vì sao nạn cường hào làng xã xuất hiện ngay cả khi chính quyền trung ương Lê sơ ở vào giai đoạn vững mạnh nhất (thời Lê Thánh Tông). Việc nhà nước đã phải nhiều lần ban hành các quy định có tính chất nhắc đi nhắc lại về việc cấm tệ cường hào hoành hành vào các năm 1471, 1485 cho phép chúng ta nghĩ rằng: trên thực tế, lệnh cấm mà nhà nước ban ra không có hiệu lực và tình trạng cường hào những nhiều vẫn cứ tiếp diễn, tạo thành vấn đề nhức nhối trong xã hội.

*Hai là*, hiệu quả của những chính sách trên đã không còn phát huy được hiệu quả trong những thế kỉ XVI - XVIII như dưới thời Lê Thánh Tông.

Nếu như vào thời Lê sơ khi nhà nước phong kiến trung ương còn mạnh, sự kiểm soát của nhà nước với làng xã còn tương đối chặt chẽ và dân làng xã đã không kháng cự lại quyền lực của nhà nước một cách mạnh mẽ thì càng về sau, sự suy yếu của nhà nước cũng tỉ lệ thuận với sự vươn lên của các làng xã (nhất là trong các thế kỉ từ đầu XVI đến XVIII). Điều đó cho thấy rằng, những biện pháp quản lý làng xã của nhà nước Lê sơ từ thời Lê Thánh Tông đã không còn phát huy được tác dụng và hiệu quả như trước. Một trong những nguyên nhân quan trọng là do nhà nước trung ương đã không còn nắm được bộ máy quản lý làng xã như trước nữa.

Đội ngũ quan viên làng xã (đứng đầu là Xã trưởng) đã không còn là cầu nối trung gian đảm bảo cho quyền lực của nhà nước thấm sâu đến đời sống xã hội làng xã. Chính những người Xã trưởng, trước đây vốn là trợ thủ đắc lực giúp thực thi quyền lực của nhà nước đối với đơn vị hành chính cấp cơ sở thì về sau, khi thời trị vì của thời Lê Thánh Tông kết thúc, lại là “những người đi đầu phá vỡ cái trật tự xã hội nông thôn được coi là lý tưởng ấy”<sup>24</sup>.

Việc giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, trong đó yêu cầu làm thế nào để thiết lập được sự kiểm soát của nhà nước trung ương đối với làng xã, ít nhất là như thời Lê sơ, lại trở thành vấn đề nan giải của lịch sử.

Tất nhiên, hạn chế trên là do hoàn cảnh khách quan nằm trong sự vận động nội tại của lịch sử ở giai đoạn sau đưa lại.

## Kết luận

Mặc dù, chính sách đối với bộ máy quản lý cấp xã của nhà nước trung ương thời Lê Thánh Tông bên cạnh nhiều mặt có tác dụng tích cực còn có một số điểm hạn chế như trên. Song, những chính sách đó sẽ là những bài học kinh nghiệm quý báu mà công cuộc cải cách hành chính ở các địa phương (trong đó có cấp xã) của nhà nước ta hiện nay có thể tham khảo.

## CHÚ THÍCH

<sup>1</sup>Phan Huy Chú, *Lịch triều hiến chương loại chí*, Tập 2, NXB KHXH, Hà Nội, 1961, trang 32

<sup>2</sup> Triều vua Lê Thánh Tông (1460 – 1497) có hai niên hiệu:

- Niên hiệu Quang Thuận (1460 – 1469)

- Niên hiệu Hồng Đức (1470 – 1497)

<sup>3</sup>Phạm Văn Liệu (dịch), *Lê triều quan chế*, Viện Sử học & NXB VHTT, Hà Nội, 1997, 131 trang.

<sup>4</sup>Phan Huy Chú, *Lịch triều hiến chương loại chí*, Tập 2, NXB KHXH, Hà Nội, 1961, trang 32

<sup>5</sup> Nguyễn Ngọc Nhuận (cb), *Một số văn bản điển chế và pháp luật Việt Nam*, tập 1 (từ TK XV đến XVIII), NXBB KHXH, Hà Nội, 2006, trang 294.

<sup>6</sup> Việc ghi chép số làng xã thời Lê sơ trong các nguồn tài liệu không thống nhất, như thống kê của người viết trong bảng sau:

| Tác phẩm     | Dur địa chí | Đại Việt sử ký toàn thư | Hồng Đức bản đồ | Thiên Nam dư hạ tập |
|--------------|-------------|-------------------------|-----------------|---------------------|
| <i>Số xã</i> | <b>9728</b> | <b>6851</b>             | <b>9090</b>     | <b>8367</b>         |

Số liệu người viết lấy ở trên chỉ có tính tương đối.

<sup>7</sup> Nguyễn Ngọc Nhuận (cb), *Một số văn bản điển chế và pháp luật Việt Nam*, tập 1 (từ TK XV đến XVIII), NXBB KHXH, Hà Nội, 2006, trang 270.

<sup>8</sup>[5; 448].

<sup>9</sup>[5; 296].

<sup>10</sup>[5; 448].

<sup>11</sup>[5; 294].

<sup>12</sup>[5; 296].

<sup>13</sup>[5; 302].

<sup>14</sup>[5; 291-292].

<sup>15</sup>[5; 458].

<sup>16</sup>[5; 494].

<sup>17</sup> Theo nhà nghiên cứu Bùi Xuân Đính, “*cường hào*” (ở góc độ hẹp) là những người có quyền chức ở làng xã, nhân danh quyền lực làng xã để áp bức, bóc lột nông dân trong từng lũy tre xanh. Thực chất của tầng lớp cường hào là những phần tử thoái hoá, biến chất trong bộ máy quản lý làng xã câu kết với một vài địa chủ đầu sỏ để thành một tầng lớp có uy thế chính trị và kinh tế, lũng đoạn toàn bộ đời sống làng xã. (Xem thêm: Bùi Xuân Đính, *Nạn cường hào làng xã thời phong kiến*, in trong *Làng Việt Nam đa nguyên và chặt*, NXB ĐHQG, Hà Nội, 2006, tr 279 – 299).

<sup>18</sup>[5; 433]

<sup>19</sup>[5; 446].

<sup>20</sup>[2; 457].

<sup>21</sup>[5; 295].

<sup>22</sup>[5; 433- 465].

<sup>23</sup>[2; 18- 19]

<sup>24</sup> Nguyễn Quang Ngọc, *Chức danh xã trưởng dưới thời Lê Thánh Tông*, trong *Lê Thánh Tông, con người và sự nghiệp*, NXB ĐHQG Hà Nội, 1997, trang 169.