

VAI TRÒ CỦA HƯƠNG ƯỚC ĐỐI VỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở NÔNG THÔN VÙNG ĐỒNG BẰNG BẮC BỘ

TRƯƠNG VĨNH KHANG*

Cho đến nay, nước ta vẫn là một nước nông nghiệp với khoảng 70% dân số sống ở nông thôn, theo đơn vị tự cư truyền thống chính là làng (thôn, ấp, buôn, phum, sóc) với những lệ tục lễ thói riêng, được bảo lưu lâu bền trước những biến cố lớn của lịch sử. Vì vậy, trong các kế hoạch đổi mới và phát triển đất nước, vấn đề quản lý nhà nước đối với nông dân, nông nghiệp, nông thôn luôn có một vị trí đặc biệt. Tuy nhiên, tính tự quản rất cao thể hiện ở trạng thái “phép vua thua lệ làng” của thôn, làng - vừa tạo ra những thuận lợi đáng kể nhưng cũng gây ra những khó khăn, trở ngại không nhỏ cho mục tiêu quản lý nhà nước tại địa bàn này. Trong bối cảnh đó, cần huy động mọi khả năng để “chỉnh hợp có chọn lọc”, bao gồm cả việc phục hồi các yếu tố truyền thống tốt đẹp, tiếp thu và vận dụng những mặt tích cực đi đôi với lựa chọn, gạt bỏ những mặt tiêu cực nhằm đáp ứng với yêu cầu của quản lý nhà nước hiện nay.

Từ khóa: Quản lý nhà nước; hương ước; nông thôn; vùng đồng bằng Bắc Bộ; quản trị địa phương. Up to now, Vietnam has still been an agricultural country with about 70% of the population living in rural areas. The traditional residential unit is a village with its own customs and practices, which have been long reserved during the major events of history. Therefore, in the innovation and development strategies, Vietnam pays special attention to the state management of farmers, agriculture, and rural areas. However, the very high autonomy manifested in the spirit of “the laws of the emperor yield to the customs of the village” - not only creating considerable advantages but also causing significant difficulties and obstacles to state management goals in this area. In such a context, it is necessary to mobilize all resources to align selectively, including restoring fine traditions and applying the positive aspects of community hương ước and conventions, together with eliminating the negativities to meet the requirements of state management.

Keywords: State management; village conventions; rural area; Northern Delta; local governance.

NGÀY NHẬN: 19/9/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/10/2023 NGÀY DUYỆT: 17/11/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.334.2023.679>

1. Đặt vấn đề

Một trong những yếu tố truyền thống mang tính chất “phi quan phương” là hương ước - một di sản văn hóa lớn, có giá trị nhiều mặt, trong đó nổi bật là vai trò quản lý xã hội nông thôn. Là nơi lưu giữ những giá trị và

chuẩn mực của cộng đồng, điều chỉnh những hành vi ứng xử của con người, vì vậy, hương ước có sức sống di tồn tới ngày nay, cả trong

* TS, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

khung cảnh nông thôn đang chuyển mình từ cổ truyền tới hiện đại. Vai trò của hương ước được xem xét đánh giá từ nhiều góc độ khác nhau, từ góc độ xã hội, truyền thống, văn hóa và được các nghiên cứu đã chỉ ra khá sinh động, mang đậm nét về vai trò của hương ước. Những giá trị tích cực của hương ước đã góp phần hình thành nên nhiều nếp sống tốt đẹp cho xã hội và con người Việt Nam, như: nếp sống dân chủ trong bàn bạc và quyết định mọi công việc của cộng đồng làng xã; nếp sống nhân văn, tương thân tương ái giữa các thành viên trong gia đình và trong cộng đồng làng xã.

Vai trò của hương ước đối với quản lý nhà nước (QLNN) tại thôn, làng là công dụng, tác dụng, ý nghĩa tích cực thông qua chức năng điều chỉnh các mối quan hệ xã hội trong cộng đồng làng, điều chỉnh cách ứng xử của các thành viên trong cộng đồng làng, giúp cho việc QLNN đối với thôn, làng trở nên thuận lợi hơn, thu được những kết quả tích cực hơn. Hương ước vẫn có cơ sở để tồn tại và sẽ vẫn tồn tại, bởi cái mất đi và cần mất đi, có chăng chỉ là những hủ tục lạc hậu, những tàn dư cổ hủ, lỗi thời và cái cần phải còn lại và bổ sung những nội dung mới, đó là giá trị của công cụ tự quản, chứa đựng những quy định không trái luật và hỗ trợ cho luật, hỗ trợ và tác động mạnh đến hoạt động QLNN đối với thôn, làng - đơn vị trung gian giữa chính quyền cấp cơ sở ở nông thôn (xã) và người dân sinh sống ở nông thôn.

2. Vai trò tham gia quản lý nhà nước của hương ước

Với tư cách là công cụ điều chỉnh các mối quan hệ xã hội mang tính quy phạm và tính bắt buộc chung, pháp luật là công cụ không thể thiếu để Nhà nước quản lý xã hội. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng, nếu Nhà nước chỉ quản lý xã hội bằng pháp luật thì chưa đủ. Pháp luật của Nhà nước dù hoàn thiện đến đâu cũng không thể dự kiến được hết mọi trường hợp phải giải quyết trong xã hội, không thể vươn tới tận các thôn cùng xóm

vắng, tận mọi ngóc ngách các mối quan hệ, các vấn đề trong đời sống của thôn, làng rất đa dạng, phức tạp.

Nếu pháp luật tạo nền tảng, khung cơ bản cho hoạt động xã hội thì hương ước tạo nên tính đa dạng, phong phú, bản sắc riêng cho các mối quan hệ xã hội ở từng thôn, làng. Nếu như pháp luật mang tính khái quát thì hương ước mang tính cụ thể, chi tiết. Nếu như pháp luật là sự tác động từ ngoài vào, từ trên xuống, được bảo đảm thực hiện bằng các chế tài do Nhà nước quy định thì hương ước là sản phẩm của sự làm chủ trong phạm vi nội bộ cộng đồng, mang tính tự quản, phát huy nội lực ngay tại cơ sở, được bảo đảm thực hiện bằng các quy định thưởng phạt do Nhân dân tự thỏa thuận với nhau.

Nếu xem xét, đánh giá pháp luật là dạng quy phạm xã hội đặc biệt được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế của Nhà nước mang tính phổ biến thì hương ước là một dạng quy phạm xã hội được cộng đồng thôn làng xây dựng trên cơ sở dân chủ bàn bạc và thống nhất không trái luật nhưng khác luật ở chỗ được người dân tự nguyện thực hiện, từ đó đóng vai trò quan trọng nâng cao hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động QLNN tại thôn, làng. Vai trò tham gia QLNN tại thôn, làng của hương ước được thể hiện rất rõ trong các bản hương ước cổ, hương ước cũ ở các thôn, làng miền Bắc nước ta. Hương ước làng Cổ Nhuế, phủ Hoài Đức, tỉnh Hà Đông khẳng định: *“làng có kỷ luật mới chỉnh dân phong, người có luân lý mới thành nhân cách”*; hay trong lời tựa hương ước làng Thổ Khối, Tổng Cự Linh, huyện Gia Lâm có đoạn viết: *“làng có luân lý, ăn ở cho phải đạo, có khoán ước ràng buộc cho hợp lệ cũng như nhà nước có quy thức, luật lệ để khuyên răn, ngăn cấm lòng dân, chính là nghĩa trời đất sinh người đặt nước làm vậy”*¹.

Hương ước đặt ra không ngoài mục đích làm cho cuộc sống đi vào nề nếp, kỷ cương chặt chẽ, để chỉnh đốn xây dựng phong tục tốt đẹp, phong cách sống có đạo đức của

người dân trong thôn, làng, hỗ trợ cho việc QLNN tại thôn, làng được toàn diện, đầy đủ. Đối với những vấn đề đã có pháp luật của Nhà nước quy định rồi, nếu xét thấy cần đưa vào hương ước chung của thôn, làng thì hương ước cũng có những cách làm rất sáng tạo, để phù hợp với những đặc điểm riêng của từng địa phương. Ví dụ, trong hương ước xã Hoàn Nha, tổng Hoàn Nha, tỉnh Nam Định về mục trừ gian lậu với những quy định tại Điều 59 - 61: *“Những điều Chính phủ đã có lệnh cấm như rượu lậu, thuốc phiện và mở song gá bạc lấy hồ, thời hương hội phải khám xét, báo luôn trong làng để trừ gian lậu. Ai, hương hội đã báo trước mà còn cố ý phạm cấm thời hương hội báo Lý trưởng bắt tang vật, làm biên bản để giải quan trừng trị. Những người phạm ấy dù quan chiếu luật trị tội, nhưng mất phong thể làng, thời hương hội phạt không được dự đình trung”*².

Xét ở khía cạnh khác, hương ước là công cụ “cai trị” của Nhà nước, là hóa thân của luật trong sự phù hợp với phong tục, tập quán và lối sống của từng cộng đồng thôn, làng. Hiện nay, nước ta đang từng bước xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với một hệ thống pháp luật toàn diện, đồng bộ, thống nhất, phù hợp... để quản lý xã hội. Pháp luật với tư cách là công cụ cơ bản để quản lý xã hội đã có những đóng góp hết sức to lớn và quan trọng vào sự nghiệp đổi mới nông thôn, tạo môi trường và khuôn khổ pháp lý cho các hoạt động văn hóa, xã hội, kinh tế, sản xuất - kinh doanh, phát huy những yếu tố tích cực, ngăn ngừa, khống chế các hoạt động tự phát, tiêu cực, khắc phục những khiếm khuyết vốn có của cơ chế thị trường tác động đến đời sống thôn quê.

Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy, pháp luật không thể tác động và điều chỉnh đồng đều tất cả các quan hệ xã hội vốn phong phú, đa dạng, phức tạp ở mỗi vùng miền, đặc biệt là ở thôn, làng - nơi vốn có những đặc thù riêng về tập quán, văn hóa, trình độ dân trí. Theo đó, vai trò cụ thể hóa pháp luật của

hương ước tham gia vào QLNN được thể hiện ở các khía cạnh:

Một là, hương ước chuyển hóa các quy định chung của pháp luật thành các quy định cụ thể thôn, làng. Ví dụ, pháp luật hiện hành chỉ quy định khái quát về việc khuyến khích tổ chức cưới hỏi, ma chay, lễ hội lành mạnh, tiết kiệm. Trên cơ sở đó, hương ước sẽ có quy định rất cụ thể về hình thức lễ hỏi, lễ cưới, khách mời, việc sử dụng hút thuốc lá, âm thanh trong tiệc cưới, trách nhiệm của các thành viên trong cộng đồng hỗ trợ, giúp đỡ gia chủ khi có cưới hỏi, tang lễ...

Hai là, hương ước cụ thể hóa quy định của pháp luật và làm đơn giản hóa các quy định của pháp luật thành những quy định gần gũi với tâm lý và lối sống của người dân, khiến cho pháp luật của Nhà nước trở nên dễ hiểu, dễ áp dụng, phản ánh được nhu cầu tổ chức phát triển của mỗi thôn, làng cụ thể. Điều này làm cho pháp luật của Nhà nước trở nên dễ dàng thâm nhập vào hệ tư tưởng làng xã, vào tâm lý và lối sống của mỗi người dân, giúp làm tăng thêm tính tự giác, tự nguyện chấp hành và tự quản của Nhân dân tại cơ sở. Bằng ngôn ngữ, bằng cách truyền tải và bằng cơ chế tự điều chỉnh của riêng mình, hương ước góp phần bảo đảm đưa các chính sách, đường lối, những quy định của pháp luật đến từng người dân, từng ngõ, xóm từng cộng đồng, giúp người dân dễ dàng nhận biết được quyền làm chủ cũng như nghĩa vụ của họ sẽ được thực hiện như thế nào, trong phạm vi nào, cách hành xử như thế nào trong mối quan hệ với gia đình, láng giềng, họ hàng, cộng đồng và Nhà nước.

3. Vai trò hỗ trợ quản lý nhà nước của hương ước

Đối với QLNN trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, vai trò của hương ước trong việc hỗ trợ QLNN thể hiện ở xây dựng, tạo lập và xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước và thôn, làng trên cơ sở thống nhất hướng về trung ương để thực hiện các nội dung quản lý, bảo đảm lợi ích của Nhà nước và hài hòa lợi ích của thôn, làng.

Nhìn vào chiều dài lịch sử của Việt Nam, có thể nhận thấy mối quan hệ giữa Nhà nước và thôn, làng có những thăng trầm. Có những triều đại phong kiến đã tỏ ra yếu kém trong việc quản lý và kiểm soát làng xã (triều Lý, Trần)³ hoặc thậm chí có triều đại, nhà nước trung ương đã bị mất hoàn toàn quyền kiểm soát làng xã (như nhà Trịnh vào năm Long Đức (năm 1732) và Vĩnh Hựu (năm 1735) đã buộc phải đi đến quyết định phó mặc cho làng, xã tự duy trì chế độ tự quản của mình miễn sao không thách thức chính quyền nhà nước)⁴. Theo đó, khi không kiểm soát được thôn, làng nên hương ước của thôn, làng trong giai đoạn này có những quy định trái với pháp luật, thậm chí tình trạng “phép vua thua lệ làng” xuất hiện, đã cản trở và hạn chế quyền lực của trung ương đối với địa phương.

Trong lịch sử cũng có triều đại không chấp nhận được sự độc lập của làng xã mà quyết tâm nắm lấy làng xã, với mục đích kiểm soát nhân lực và ruộng đất, giữ vững thế ổn định về quyền lực chính trị, triều đại Lê Thánh Tông⁵. Hương ước dưới thời Lê Sơ được nhà nước thừa nhận như là một công cụ để cai trị, hương ước được nhà nước kiểm soát phê duyệt, theo đó, những quy định của làng thôn phù hợp với pháp luật thì cho áp dụng, những quy định trái với luật pháp của nhà nước thì cho bãi bỏ. Ở thời Lê sơ, ngoài pháp luật thì lệ làng cũng là những phương thức để cai trị, tình trạng “phép vua thua lệ làng” đã được khắc phục, quyền lực nhà nước từ trung ương đã tác động đến từng thôn xã và được người dân thực hiện nghiêm minh. Mối quan hệ giữa nhà nước ở trung ương và địa phương thôn, bản đã thể hiện sự thống nhất, đồng thuận khắc phục được xu hướng ly khai của địa phương. Chính vì có sự thống nhất giữa trung ương và địa phương về pháp luật và hương ước đã góp phần thúc đẩy phát triển mạnh xã hội Đại Việt thế kỷ XV trở thành cường quốc.

Ngày nay, quan điểm chỉ đạo của Đảng khi chuyển sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các thiết chế chính trị nông thôn từng bước thay đổi, cấp thôn

được tái lập, hệ thống “quan phương” ở xã thôn (gồm các tổ chức Đảng, chính quyền, hợp tác xã, Mặt trận Tổ quốc) từng bước được đổi mới, dần dần trở về với đúng vị trí, chức năng của nó trong hệ thống chính trị ở nông thôn; hệ thống bán “quan phương, phi quan phương”, nhiều hội dân sự được tái lập ở các làng quê, đi liền với đó là sự tái lập hương ước mới ở các thôn, làng với vai trò là công cụ cần thiết để hỗ trợ Nhà nước trong việc quản lý thôn, làng.

Theo đó, hương ước đã được tái lập và khẳng định vị trí, vai trò của hương ước trong xã hội nông thôn. Chủ trương trao quyền cho thôn, làng và sử dụng hương ước để hỗ trợ cho quá trình QLNN ở thôn, làng là một chủ trương đúng đắn để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước và thôn, làng, trên cơ sở phát huy được tính tự chủ, năng động, khai thác được tiềm năng vốn có của thôn, làng; hạn chế những tình huống mâu thuẫn giữa Nhà nước và thôn, làng. Sự kiện tranh chấp đất đai đáng tiếc gây chấn động dư luận xã hội đã xảy ra tại thôn Lạc Nhuế, xã Đồng Hóa, huyện Kim Bảng, tỉnh Hà Nam vào năm 1992 hay sự việc thôn Hoàn, xã Đồng Tâm, huyện Mỹ Đức, thành phố Hà Nội năm 2020 là một tiếng chuông cảnh tỉnh. Trong điều kiện đó, hương ước xét về cả nội dung lẫn phương thức thực hiện là sự kết hợp giữa tự quản của thôn, làng và quản lý của Nhà nước chính là biểu hiện của sự hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước và thôn, làng, tạo nên thế và lực cần thiết cho sự phát triển của thôn, làng nói riêng, xã hội nông thôn nói chung.

4. Vai trò phát huy dân chủ, góp phần tạo lập các điều kiện xây dựng nông thôn mới

Để xây dựng một nhà nước hiệu quả, Nhà nước phải làm cho người dân thực sự hiểu và thành thạo trong sử dụng quyền lực của mình. Muốn vậy, Nhà nước phải mở rộng dân chủ ở cơ sở, bảo đảm sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định và thực thi các chính sách của Nhà nước. Sự bảo đảm dân chủ ở cơ sở không chỉ dừng lại trong các quy định pháp luật của Nhà nước mà quan trọng là cần được bảo đảm thực hiện ở cộng

đồng dân cư nhỏ nhất. Quyền làm chủ của Nhân dân lao động có hai phạm vi, *một là*, làm chủ ở tổ chức thiết chế nhà nước, *hai là*, làm chủ tại cơ sở. Nhà nước đã ban hành *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn* với phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” - đây là cơ sở pháp lý quan trọng để người dân thực hiện quyền dân chủ của mình. Hiện nay, đã có *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* năm 2022, theo đó, hương ước với đặc điểm nổi bật là tính tự quản làng xã thể hiện sự thống nhất ý chí của các thành viên làng xã trong nội dung của hương ước là công cụ để toàn dân chung sức với chính quyền xây dựng giữ nghiêm kỷ cương phép nước.

Trong thời đại ngày nay, khi quản lý xã hội không còn là việc của riêng chính quyền. Với ý nghĩa đó hương ước đóng vai trò phát huy dân chủ và góp phần tạo lập các điều kiện xây dựng nông thôn mới. Việc người dân thực hiện quyền làm chủ tại thôn, làng thông qua hương ước và được thể hiện dưới những khía cạnh sau:

Thứ nhất, thông qua hương ước, người dân xây dựng và bảo đảm được sự đồng thuận trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đời sống thôn, làng.

Thứ hai, thông qua hương ước, người dân thôn, làng có thêm kênh thảo luận theo hướng mở. Hương ước được xây dựng và ban hành trên cơ sở tự nguyện chấp nhận của các thành viên cộng đồng, không phải nhân danh quyền lực công như các văn bản quy phạm pháp luật. Nên khi sử dụng hương ước vào mục tiêu động viên người dân tham gia đóng góp ý kiến cho việc xây dựng và thực hiện văn bản pháp luật sẽ giúp người dân có được sự thoải mái, tự tin, đồng cảm giữa những người có cùng chung hoàn cảnh.

Thứ ba, nội dung của hương ước gắn với đặc điểm về văn hóa - xã hội của từng địa phương. Vì vậy, trong một số lĩnh vực quản lý, hương ước được coi là một trong các tiêu chí để người dân căn cứ đánh giá kết quả, chất lượng thực hiện các phong trào, các

nhiệm vụ như: công nhận gia đình văn hóa, công nhận thôn, làng văn hóa; thôn, làng đạt chuẩn tiếp cận pháp luật.

5. Kết luận

Từ lý luận và tổng kết thực tiễn, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra QLNN tại vùng nông thôn phải là sự kết hợp giữa QLNN và tự quản của thôn, làng. Với đặc điểm, tính chất, vị trí của mình, hương ước có tác động tích cực tới QLNN tại thôn, làng. Hương ước tham gia QLNN, hỗ trợ QLNN, hương ước giúp xử lý hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước và thôn, làng; là cơ sở để người dân thực hiện quyền dân chủ của mình. Do đó, sự tồn tại và vai trò của hương ước đối với QLNN tại thôn, làng là yếu tố tất yếu khách quan không thể phủ nhận, thể hiện mối quan hệ chặt chẽ giữa chính quyền với cộng đồng, giữa hành chính nhà nước và tự quản của cộng đồng □

Chú thích:

1, 2. Lê Đức Tiết. *Về hương ước lệ làng*. H. NXB Chính trị quốc gia, 1998, tr. 47, 54.

3, 4, 5. Vũ Duy Mên. *Hương ước cổ làng xã đồng bằng Bắc Bộ*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2010, tr. 103, 244, 104.

Tài liệu tham khảo:

1. Phan Đại Doãn. *Làng Việt Nam - một số vấn đề kinh tế - xã hội*. H. NXB Khoa học xã hội, NXB Mũi Cà Mau, 1992.

2. *Đại Việt sử ký toàn thư. Tập I*. H. NXB Khoa học xã hội, 1983.

3. *Đại Nam thực lục chính biên. Tập III*. H. NXB Khoa học xã hội, 1994.

4. Bùi Xuân Đính. *Lệ làng phép nước*. H. NXB Pháp lý, 1985.

5. Bùi Xuân Đính. *Hương ước và quản lý làng xã*. H. NXB Khoa học xã hội, 1998.

6. Khâm định. *Việt sử thông giám cương mục. Tập II*. H. NXB Giáo dục, 1998.

7. Vũ Khiêu (chủ biên). *Nho giáo xưa và nay*. H. NXB Khoa học xã hội, 1995.

8. *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* năm 2022.

9. Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp. *Chuyên đề: Mối quan hệ giữa tập tục và pháp luật*. Thông tin Khoa học pháp lý, Hà Nội, 1999.

10. Viện Sử học. *Nông dân và nông thôn Việt Nam thời cận đại. Tập I*. H. NXB Khoa học xã hội, 1990.