

VỀ QUẢN LÝ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG LỊCH SỬ VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THU HÒA*

Ngay từ khi dựng nước, hệ thống hành chính quốc gia Việt Nam và tổ chức bộ máy nhà nước luôn là vấn đề được quan tâm hàng đầu. Với tính tập quyền quân chủ, các triều đại phong kiến Việt Nam không ngừng xây dựng bộ máy nhà nước tập quyền, thống nhất, thông suốt đòi hỏi triều đình trung ương nắm được các địa phương; các địa phương phải tuân thủ chỉ đạo quản lý chung của nhà nước trung ương. Những bài học về quản lý chính quyền địa phương trong lịch sử Việt Nam rất xứng đáng để các thế hệ ngày nay nghiên cứu, kế thừa và vận dụng.

Từ khóa: Giá trị truyền thống; chính quyền Trung ương; chính quyền địa phương; lịch sử Việt Nam.

Since the establishment of the nation, the administrative system and the organization of the state apparatus in Vietnam have been of paramount importance. With a centralized monarchical system, Vietnam's feudal dynasties continuously built a centralized and unified state apparatus that required the central government to have control over localities. The localities were to comply with the overall management directives of the central government. The lessons on local government management in Vietnam's history are well worth studying, inheriting, and applying by today's generations.

Keywords: Traditional values; central government; local government; Vietnamese history.

NGÀY NHẬN: 22/6/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 10/8/2023

NGÀY DUYỆT: 17/6/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.341.2024.873>

1. Việc xây dựng, củng cố cấp chính quyền địa phương trong lịch sử

Các triều đại phong kiến Việt Nam luôn coi trọng việc xây dựng, củng cố cấp chính quyền địa phương, luôn ý thức coi chính quyền địa phương là chỗ dựa kinh tế, chỗ dựa chính trị. Họ tập trung tổ chức bộ máy quản lý, phân chia địa danh lãnh thổ, thiết lập các nguyên tắc vận hành một cách quy củ, nề nếp. Cụ thể:

Một là, mỗi triều đại phong kiến có cách

phân chia và gọi tên khác nhau về các đơn vị hành chính địa phương nhưng đều xuất phát từ nhu cầu ổn định và phát triển có hệ thống hành chính quốc gia. Từ thời nhà Đinh (Nhà nước phong kiến đầu tiên ở Việt Nam) đến năm 1881 (thời nhà Nguyễn), lịch sử hành chính nước ta có nhiều sự thay đổi về tên gọi và đi vào ổn định với ba cấp đơn vị hành chính (tỉnh, huyện, xã) như ngày nay. Cụ thể:

* TS, Trường Đại học Kinh tế - Luật

thời nhà Đinh, cả nước được chia ra 10 đạo, dưới đạo là châu, động; đến thời Tiền Lê, vào tháng 3/1002, Lê Đại Hành đã đổi 10 đạo, châu thành lộ, phủ, châu; đầu thời nhà Lý, cả nước được chia thành 24 lộ, ngoài ra còn có phủ, châu; nhà Trần chia các đơn vị hành chính ở địa phương thành lộ, phủ, trấn; đến thời Hậu Lê, vua Lê Thánh Tông chia cả nước thành 12 thừa tuyên, đổi trấn thành châu, đổi lộ thành phủ... Từ đầu thế kỷ XVII, Đại Việt bị chia thành hai vùng lãnh thổ là Đàng Ngoài và Đàng Trong. Về sau, từng bước mở rộng thêm lãnh thổ nên phân cấp hành chính cũng thay đổi theo và tới năm 1757 lãnh thổ phía Nam đã định hình như ngày nay và được phân chia thành 12 dinh, 1 trấn trực thuộc chính quyền trung ương. Từ năm 1831 đến năm 1832, vua Minh Mạng lần đầu tiên chia nước ta thành 31 đơn vị hành chính dưới chính quyền trung ương, bao gồm 30 tỉnh và phủ Thừa Thiên. Dưới tỉnh là phủ, huyện và cấp thấp nhất là xã¹.

Như vậy, đơn vị hành chính địa phương thời phong kiến ở Việt Nam đã được chia tách, sáp nhập, mở rộng, thay đổi tên gọi nhiều lần. Đặc biệt, có xu hướng mở rộng về quy mô cũng như số lượng và bắt đầu ổn định vào cuối thời Nguyễn. Các triều đại phong kiến Việt Nam đã phân chia đơn vị hành chính theo hướng tiến dần từ chỗ thiết lập các đơn vị hành chính trung gian, như: phủ, châu, huyện đến việc xây dựng các đơn vị hành chính cơ sở một cách có hệ thống. Ở giai đoạn này, đơn vị hành chính cơ sở mặc dù đã được thiết lập nhưng vẫn mang nhiều yếu tố tự quản chưa được hành chính hóa.

Hai là, chính quyền trung ương luôn tôn trọng truyền thống tự trị, tự quản của chính quyền địa phương. Trong lịch sử, chính quyền địa phương, nhất là cấp cơ sở được hưởng quyền tự quyết tương đối rộng rãi trên nhiều phương diện: quyền tổ chức bộ máy quản lý làng xã; quyền đề ra chủ trương và biện pháp quản lý các mặt của đời sống làng xã; quyền xây dựng và áp dụng những quy tắc

xử sự mang tính bắt buộc chung đối với các thành viên làng xã (huong ước); quyền thụ lý và giải quyết các tranh chấp dân sự cũng như các vi phạm hình sự nhỏ ở làng; quyền thiết lập các hệ thống tự quản để tham gia điều khiển trật tự xã hội trong làng xã cùng với bộ máy quản lý làng xã...

Lịch sử đã chứng minh, trong suốt hơn 1.000 năm các triều đại phong kiến phương Bắc thay nhau đô hộ nước ta, chúng chia cắt, thay đổi tên gọi về địa danh hành chính; thêm bớt, thay đổi nhân sự cai trị, bổ nhiệm đến tận cấp huyện, xây dựng tổ chức bộ máy hành chính ngày càng dày đặc, nhiều tầng nấc nhưng cấp hành chính (cấp cơ sở) không bao giờ chúng với tay quản lý được. Điều đó khẳng định, truyền thống tự trị, tự quản rất tốt ở địa phương nước ta. Trong thời kỳ thuộc Pháp (1858 - 1945), chính sách “cải lương hương chính” được thực dân Pháp thực hiện trong suốt 40 năm (1904 - 1944) với 7 lần cải cách nhưng vẫn duy trì chế độ xã thôn tự quản, coi xã là một pháp nhân hành chính - một thực thể có đầy đủ quyền lợi và nghĩa vụ về hành chính, về tài sản². Sức sống mạnh mẽ và lâu bền của tự trị, tự quản biểu hiện ở các cuộc đấu tranh nhằm xây dựng và bảo vệ các thiết chế tự trị, tự quản của làng xã và kết thúc bằng sự nhân nhượng của Nhà nước: tôn trọng các thiết chế “phi quan phương” trong làng và chấp nhận để từng cộng đồng dân cư tự soạn thảo hương ước - công cụ tự trị và tự quản quan trọng nhất của làng xã.

Ba là, luôn duy trì mối quan hệ gắn kết, thống nhất từ trung ương đến địa phương, từ miền xuôi đến miền núi, tập trung quyền lực nhà nước về tay chính quyền trung ương. Ngay từ khi dựng nước, hệ thống hành chính quốc gia Việt Nam và tổ chức bộ máy nhà nước luôn là vấn đề được quan tâm hàng đầu. Với tính tập quyền quân chủ, các triều đại phong kiến Việt Nam không bao giờ quên rằng hành chính địa phương nằm dưới sự điều hành của chính quyền trung ương. Việc xây dựng bộ máy nhà nước tập quyền thống

nhất, thông suốt đòi hỏi triều đình trung ương nắm được các địa phương, các địa phương phải tuân thủ chỉ đạo quản lý chung của Nhà nước trung ương.

Bốn là, luôn tôn trọng cộng đồng, đề cao tinh thần đoàn kết và sức mạnh tập thể của chính quyền địa phương. Việt Nam là một quốc gia có địa kinh tế thuận lợi, luôn bị các thế lực ngoại xâm nhòm ngó, xâm chiếm, đô hộ, bóc lột, khai thác tài nguyên. Để chống lại kẻ địch có tiềm lực kinh tế, quân đội mạnh gấp nhiều lần, bảo vệ quốc gia dân tộc người Việt nhất thiết phải kết nối thành khối, tạo sức mạnh, giành chiến thắng. Đoàn kết bắt đầu từ nhu cầu tự thân dần trở thành hệ giá trị văn hóa bền vững, tập trung gắn kết từ các thành viên gia đình, cộng đồng dòng họ, cộng đồng làng xã, cộng đồng quốc gia, dân tộc... mà trụ cột là bộ máy hành chính địa phương. Lịch sử chứng minh, các triều đại Việt Nam đã thật sự phát huy truyền thống đoàn kết đó của Nhân dân và chính quyền địa phương để chiến thắng mọi kẻ thù xâm lược và tham gia xây dựng, phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Nhiều triều đại đã giải quyết tốt các mối quan hệ, thu hẹp những khác biệt giữa các bộ phận xã hội trong xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc. Để khi có ngoại xâm, miền xuôi, miền ngược, trên dưới đồng lòng, dốc sức cùng chính quyền trung ương chiến thắng kẻ thù.

Năm là, luôn phát huy quyền làm chủ của Nhân dân trong quản lý nhà nước. Biểu hiện rõ nhất của truyền thống này là việc tôn trọng ý kiến quyết định của Nhân dân, gần gũi lắng nghe tâm tư nguyện vọng của Nhân dân. Đơn cử: lịch sử đã ghi nhận sự kiện rời cố đô Hoa Lư về Thăng Long của Lý Công Uẩn. Để có được quyết định đúng đắn này, Lý Công Uẩn đã nhiều lần vi hành khắp các địa phương, nghe ý kiến của biết bao người dân về thế và lực mới của triều đình. Để rồi, với quyết định đúng đắn đó, ngày nay, Việt Nam đã trở thành 1 trong những quốc gia có kinh đô cổ nhất khu vực Đông Nam Á; lịch sử

cũng ghi nhận sự kiện Hội nghị Diên Hồng năm 1284, đó là sự kiện triều đình nhà Trần tổ chức lấy ý kiến rộng rãi trong quần chúng nhân dân đối với những vấn đề quốc gia đại sự, vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến vận mệnh quốc gia; rồi bài học trong cuộc cải cách hành chính của Hồ Quý Ly năm 1400 - 1407 với thất bại cay đắng của ông chính là không lấy được lòng dân... Trong lịch sử, nhiều triều đại phong kiến còn phải đối phó với hiện tượng cát cứ, tự trị của một số thủ lĩnh địa phương. Sự gây rối, chống đối này xảy ra do nhiều nguyên nhân, có thể do tham vọng chính trị, có thể do sự bất công trước sự cai trị của quan chức địa phương. Do đó, muốn xây dựng chính quyền vững mạnh, trước hết phải vững mạnh từ việc chăm lo cho dân chúng thật tốt, hướng đến thực thi các chính sách “khoan, giản, an, lạc”³ cho người dân ở các địa phương.

Sáu là, luôn quan tâm cải cách tổ chức bộ máy hành chính địa phương gọn nhẹ và hiệu quả. Lịch sử hành chính Việt Nam từ thời Nhà nước Văn Lang sơ khai cho đến nay đã trải qua biết bao cuộc cải cách tổ chức bộ máy từ trung ương đến địa phương. Tiêu biểu, phải kể đến các cuộc cải cách hành chính của: Khúc Hạo (907 - 917); Hồ Quý Ly (1400 - 1407); Lê Thánh Tông (1460 - 1497); Minh Mạng (1820 - 1841)... Các cuộc cải cách đều tập trung xây dựng một bộ máy hành chính địa phương ngày càng gọn nhẹ và hoạt động có hiệu quả. Sau cải cách, mô hình tổ chức chính quyền địa phương truyền thống thường gọn nhẹ, bộ máy đơn giản nhưng hiệu quả quản lý cao. Bộ máy chính quyền được tổ chức theo mô hình tổng, huyện, xã với vai trò của các chánh tổng, tri huyện, lý trưởng, đề cao vai trò cá nhân người đứng đầu. Với vai trò “tổng tư lệnh” trong từng phạm vi địa bàn quản lý, quyền lực của người đứng đầu luôn được người dân tôn trọng, mọi quyết định của họ thường được thực thi một cách nhanh nhất với hiệu quả cao nhất mà không phải qua nhiều tầng nấc trung gian.

Bảy là, luôn quan tâm tuyển chọn, phân công, bố trí quan lại cai quản địa phương và coi đây là nhiệm vụ quan trọng. Việc này, được các triều đại phong kiến rất quan tâm: thời nhà Đinh; tiền Lê; thời Lý; thời Trần... Đến thời Lê, ngay buổi đầu sau khi đánh đuổi giặc Minh giành độc lập, vua Lê Thái Tổ đã thiết lập chức quan *Đại hành khiển* cai quản toàn bộ hành chính địa phương, dưới các Lộ - Đạo lại cử 5 viên quan hành khiển cai quản các viên tổng quan. Ngoài ra, còn có *Giám sát ngự sử* ở 13 đạo, các cơ quan hà đê, khuyến nông xú ty chuyên chăm lo đê điều và sản xuất nông nghiệp. Đến thời Nguyễn, các huyện, châu ở vùng miền núi, vùng dân tộc ít người, vua Minh Mạng chủ trương bỏ dần chế độ *Thổ quan*, tăng cường cất đặt *Lưu quan* từ miền xuôi lên cùng cai quản.

Vào giai đoạn mà chính trị chưa ổn định, các triều đại ở thế kỷ thứ X, đầu triều hậu Lê, triều Tây Sơn, đầu triều Nguyễn... còn giao trọng trách cho các võ quan quản lý các đơn vị địa phương và cấp hành chính địa phương tương đương cấp tỉnh bây giờ được gọi là các đạo - đạo quân. Thậm chí, những ngày đầu nhà Nguyễn, trước tình hình khó khăn phức tạp, vua Gia Long không đủ khả năng trực tiếp quản lý hai vùng Nam, Bắc rộng lớn của đất nước, ông đã phải chấp nhận một biện pháp linh hoạt, tạm thời đặt 2 tổng trấn Bắc thành và Gia Định thành, giao cho các võ quan quản lý⁴.

Tám là, phân cấp và xây dựng quy chế trách nhiệm. Điển hình cho việc này phải kể đến vua Lê Thánh Tông: (1) Chia cả nước làm nhiều đạo thừa tuyên để dễ bề quản lý; (2) Không để quyền lực tập trung vào tay các cá nhân. Sau này, dưới thời vua Minh Mệnh, cấp độ làng xã cũng được chú trọng cải cách, triều đình đặt một số quy chế và nguyên tắc quản lý làng xã. Nguyên tắc “tôn quân quyền” và nguyên tắc tản quyền được vua Minh Mệnh và Lê Thánh Tông áp dụng triệt để, góp phần bảo đảm sự tự quản mà vẫn duy trì sự ổn định của làng xã.

2. Những bài học có giá trị tham khảo

Quá trình thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước đã mang lại những thay đổi về tổ chức bộ máy và phương thức quản lý của các cấp chính quyền địa phương; tuy nhiên, những thay đổi đó vẫn chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Quá trình xây dựng trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam, cần nghiên cứu lựa chọn những giá trị tích cực trong lịch sử để tìm các giải pháp phù hợp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Thứ nhất, quá trình cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW⁵, cần có những bước đi thích hợp, mạnh dạn áp dụng các yếu tố hiện đại phù hợp với điều kiện đất nước và thông lệ quốc tế, song cũng cần tính đến các yếu tố truyền thống đã tồn tại trong suốt chiều dài lịch sử của dân tộc ta. Những yếu tố truyền thống cần được phát huy trong việc thiết lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở giai đoạn hiện nay. Việc chia tách, sáp nhập đơn vị hành chính địa phương cần tôn trọng yếu tố tự nhiên và xã hội nhằm bảo đảm vừa phát triển kinh tế, vừa giữ ổn định trật tự xã hội và giữ gìn được các giá trị truyền thống. Bên cạnh đó, cũng cần phải chú trọng đến các yếu tố đặc thù của từng địa phương để sắp đặt cho phù hợp.

Thứ hai, trung ương cần luôn tôn trọng truyền thống, tự quản của chính quyền địa phương trong quản trị hiện đại. Xét từ khía cạnh tích cực, truyền thống làng xã với nếp sống và khả năng tự trị, tự quản; kiểu ứng xử dân chủ cũng như thói quen thực hiện nghĩa vụ, tôn trọng các quy tắc cộng đồng và lối sống trọng tình của người dân... đều có thể mang lại những thuận lợi nhất định trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Truyền thống dân chủ làng xã được phát huy sẽ là nhân tố tiềm năng quan trọng cho việc thực thi quyền làm chủ của Nhân dân trong điều kiện mới - Nhà nước pháp quyền. Lối sống trọng nghĩa tình, đề cao

nghĩa vụ, trách nhiệm cá nhân, tôn trọng các quy tắc cộng đồng của người dân sống trong làng xã truyền thống cần được kế thừa nhưng phải luôn đặt trong khuôn khổ pháp luật và sự quản lý có hệ thống của Nhà nước; phải biết kết hợp hài hòa giữa yếu tố tự quản của đơn vị hành chính cấp cơ sở với nhu cầu của người dân và pháp luật của Nhà nước.

Thứ ba, việc học tập, kế thừa các giá trị lịch sử phải dựa trên sự chọn lọc và đánh giá kỹ càng, phù hợp với điều kiện thực tế trong tình hình mới. Để phát huy quyền làm chủ của Nhân dân trong quản lý nhà nước cần liên tục củng cố mối quan hệ gắn bó, bền chặt giữa Nhà nước và Nhân dân; quan tâm đến đời sống của Nhân dân, lấy lợi ích của Nhân dân là yếu tố cốt lõi của bộ máy nhà nước; phải lắng nghe ý kiến tâm tư nguyện vọng của Nhân dân; cần phải xây dựng các diễn đàn dân chủ thật sự có chất lượng; đẩy mạnh công tác tuyên truyền giáo dục. Phát huy quyền làm chủ của Nhân dân song song với việc kiểm soát quyền lực, bảo đảm sự thống nhất trong tư tưởng chỉ đạo từ trung ương đến địa phương.

Thứ tư, cần phải kiện toàn bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương; luôn quan tâm cải cách tổ chức bộ máy hành chính địa phương gọn nhẹ và hiệu quả; quan tâm tuyển chọn, phân công, bố trí cán bộ cấp cơ sở và coi đây là nhiệm vụ quan trọng. Việc phân chia đơn vị hành chính phải phù hợp với năng lực quản lý của từng cấp chính quyền với một bộ máy gọn nhẹ, đội ngũ công chức tinh thông nghiệp vụ để hoạt động đạt hiệu quả cao. Có như vậy, mới thật sự đáp ứng nhu cầu ổn định và phát triển hành chính quốc gia một cách có hệ thống. Bên cạnh việc sắp xếp lại đơn vị hành chính cấp xã, cần thiết lập một mô hình đơn vị hành chính cấp trung gian là quận, huyện thật tinh giản và gọn nhẹ, hoạt động hiệu quả, đáp ứng được nhu cầu tập trung quyền lực nhà nước về chính quyền trung ương, đồng thời, phát huy được tính dân chủ và tự quản của chính quyền địa phương.

Thứ năm, chính quyền địa phương ngày càng phát triển, quy mô dân số lớn hơn, nên cũng cần có sự thay đổi về số lượng cán bộ, công chức các cấp cho phù hợp. Tính đơn giản, gọn nhẹ của bộ máy chính quyền, với vai trò cá nhân của người đứng đầu được đề cao cũng là yếu tố cần xem xét và có sự kế thừa một cách hợp lý. Các địa phương cần bổ sung các quy định, quy chế quản lý cán bộ, công chức chặt chẽ, cụ thể, như: quy định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu các đơn vị địa phương, các cấp; các chức danh theo phân cấp quản lý, có cơ chế phát hiện, trọng dụng người có đức, có tài, bổ nhiệm cán bộ đúng người, đúng việc, thực sự vì việc để chọn người. Người đứng đầu đơn vị phải chịu trách nhiệm về lãnh đạo, chỉ đạo và công tác quản lý của đơn vị, địa phương mình. Cần cụ thể hóa những quy định, quy chế của Đảng và Nhà nước thành quy chế, quy định thực hiện của các cơ quan, đơn vị, địa phương □

Chú thích:

1. Trương Vĩnh Khang (2017). *Đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam*. Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam, số 7, tr. 18 - 23.
2. Nguyễn Minh Tuấn (2016). *Ảnh hưởng của truyền thống pháp luật Pháp đến pháp luật Việt Nam*. H. NXB Đại học Quốc gia, tr. 181 - 182.
3. *Một nội dung trong cải cách của Khúc Hạo thế kỷ X*. Truy cập trên <https://vi.wikipedia.org/>
4. Bùi Huy Khiên (2011). *Những bài học từ hai cuộc cải cách hành chính dưới triều vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mạng*. H. NXB Lao động, tr. 56.
5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Đăng Dung (1997). *Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương - Lịch sử và hiện tại*. NXB Đồng Nai.
2. Võ Văn Tuyền, Nguyễn Thị Thu Hòa (2014). *Tổng quan về lịch sử hành chính nhà nước Việt Nam*. H. NXB Chính trị quốc gia.