

YẾU TỐ TỰ TRỊ - TỰ QUẢN LÀNG XÃ VÀ TÁC ĐỘNG CỦA NÓ ĐẾN HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ HIỆN NAY

VŨ VĂN QUÂN

Trong các nhân tố của thiết chế quản lý nông thôn Việt Nam, yếu tố tự trị - tự quản truyền thống có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Về vấn đề này, đã có rất nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến, cả trong và ngoài nước, ở các mức độ khác nhau. Bởi lẽ, đó gần như là một biểu hiện “đặc trưng” của cộng đồng làng xã mà ai cũng có thể thấy và thừa nhận. Tuy nhiên, vấn đề thường được đề cập nhiều hơn trong các nghiên cứu về làng xã truyền thống, và cũng thường chỉ được “nhắc đến” hơn là với tư cách các chuyên khảo (trong sách *Làng Việt Nam đã nguyên và chặt*, một *Thư mục về làng xã Việt Nam* với 449 công trình chọn lọc, có không nhiều nghiên cứu đề cập riêng về vấn đề này, nhưng ngược lại, lại thấy nó được phản ánh trong rất nhiều các nghiên cứu về làng xã nói chung) (Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, 2006). Những tác động của yếu tố tự trị - tự quản truyền thống đến quản lý nông thôn hiện nay cũng được đặt ra [chẳng hạn, tiêu biểu như *Kinh nghiệm tổ chức quản lý nông thôn Việt Nam trong lịch sử* (Phan Đại Doãn-Nguyễn Quang Ngọc, 1994) và nhiều luận văn khác]. Vấn đề không mới, ai cũng biết và nhiều người viết. Nhưng một cái nhìn lịch đại, sự luận giải về căn nguyên và mối quan hệ giữa truyền thống và hiện đại của yếu tố tự trị - tự quản làng xã có vẻ như vẫn còn thiếu trong nghiên cứu về làng xã Việt Nam. Và lại, đây chỉ được xem như một cách nhìn, một tiếng nói “góp thêm” trong nghiên cứu làng xã Việt

Nam, ở một khía cạnh đặc trưng của thực thể này mà thôi.

Bài viết *trình bày một cái nhìn tổng quát về toàn bộ quá trình lịch sử cùng những biểu hiện chủ yếu của yếu tố tự trị - tự quản truyền thống làng xã trong xã hội nông thôn Việt Nam*, bước đầu nêu những tác động mang tính hai mặt ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước cấp cơ sở ở nông thôn nước ta hiện nay.

1. Một quá trình lịch sử lâu dài

1.1. Những công xã nông thôn thời dựng nước

Đồng bằng Bắc Bộ được khai thác rất sớm. Quá trình châu thổ của đồng bằng này chưa thực sự hoàn thành thì con người đã từ miền núi cao và đồi gò trung du tràn xuống. Điều này, kết hợp với nhiều nguyên nhân khác nữa, yêu cầu trị thủy sớm được đặt ra và trở thành một trong những nhân tố dẫn đến sự xuất hiện của nhà nước trong điều kiện phân hoá xã hội chưa cao. Đồng thời với quá trình tiến xuống khai chiếm đồng bằng, cây lúa nước cũng được phổ biến nhanh chóng và sớm trở thành cây trồng chủ yếu của nền nông nghiệp trồng trọt, vừa là kết quả, vừa là tiền đề cho sự xuất hiện của các làng xóm định cư.

Vào quãng vài bốn nghìn năm cách ngày nay, Việt Nam bước vào thời đại kim khí (bắt đầu với văn hoá Phùng Nguyên, sơ kỳ thời đại đồng thau, niên đại trên dưới bốn

ngàn năm, phân bố chủ yếu ở khu vực đồng bằng và trung du Bắc Bộ). Trải các giai đoạn Đông Đậu (trung kỳ đồng thau), Gò Mun (hậu kỳ đồng thau) và Đông Sơn (sơ kỳ sắt) cùng với sự phát triển của sức sản xuất, xã hội bắt đầu diễn ra những chuyển biến quan trọng. Gia đình nhỏ - hạt nhân ra đời và phát triển, công xã nông thôn xuất hiện và sự phân hoá xã hội bắt đầu diễn ra.

Những di tích khảo cổ học thời đại Hùng Vương được phát hiện cho thấy sự tồn tại của những làng xóm định cư dựa trên cơ sở công xã nông thôn, càng ngày càng phổ biến. Những công xã nông thôn đó sau này được gọi là làng, hay trước nữa với những tên gọi cổ hơn, là kê, chạ, chiềng. Mỗi công xã nông thôn bao gồm một số gia đình sống tập trung trong một khu vực địa lý nhất định. Bên cạnh quan hệ láng giềng, quan hệ huyết thống vẫn được duy trì. Đất đai cày cấy cùng với núi rừng, sông ngòi, đầm ao trong phạm vi công xã đều thuộc quyền sở hữu của công xã, phần lớn được phân chia cho các gia đình thành viên một cách bình đẳng (Phan Huy Lê và cộng sự, 1985, tr. 89-90). Sự chi phối của nhà nước đối với các công xã thể hiện ở trách nhiệm của công xã đối với nhà nước (một hình thức thuế hay các nghĩa vụ mà mọi thành viên công xã phải thực hiện cho nhà nước) được thực hiện thông qua đại diện của công xã và hoàn toàn chưa chặt chẽ. Về cơ bản, công xã vẫn được quản lý bởi chính nó với đại diện thường là những người có tuổi và uy tín nhất - các bề chính như âm Hán Việt sau này. Có nghĩa là, thực chất dù nhà nước đã xuất hiện và thực hiện quyền quản lý đất nước nhưng nó chưa thực sự chi phối các công xã nông thôn. Việc

quản lý công xã nông thôn vẫn cơ bản do chính các công xã nông thôn thực hiện với quyền tự trị rất cao.

1.2. Những “pháo đài xanh” thời Bắc thuộc và chống Bắc thuộc

Trong các công xã nông thôn, sở hữu công cộng chiếm ưu thế tuyệt đối. Tuy nhiên, lẽ thông thường, xu hướng vận động của lịch sử sẽ là tư hữu hoá và đó là điều bình thường - một biểu hiện của quá trình tiến hoá tự nhiên. Tuy nhiên, quá trình này đã không diễn ra một cách thuận lợi ở Việt Nam, mà một trong những nguyên nhân rất quan trọng là do xâm lược và chính sách đồng hoá của phong kiến Trung Hoa.

Năm 179 TCN, cuộc kháng chiến chống xâm lược Triệu Đà của An Dương Vương và quân dân Âu Lạc thất bại mở đầu một thời kỳ mất nước đen tối kéo dài hơn một nghìn năm. Trong khoảng thời gian dài đằng đẳng đó, các chính quyền đô hộ phong kiến Trung Hoa đã thể hiện rõ quyết tâm sáp nhập vĩnh viễn vùng đất Văn Lang - Âu Lạc vào bản đồ các đế chế Hán phương Bắc. Ban đầu, dưới thời Triệu (179 - 111 TCN) và Tây Hán (111 TCN - 8) sự cai trị của chính quyền phương Bắc còn tương đối lỏng lẻo (chúng mới chỉ chi phối được tới cấp quận, còn cấp huyện và đặc biệt là các công xã nông thôn vẫn chủ yếu nằm dưới sự kiểm soát của người Việt). Từ sau thất bại của cuộc khởi nghĩa Hai Bà Trưng (43) và đặc biệt là dưới thời Tuỳ - Đường (602 - 905), chính quyền đô hộ phương Bắc bắt đầu trực tiếp với tay tới cấp huyện đồng thời tăng cường kiểm soát cấp làng xã. Cùng với sự khắc nghiệt trong chính sách cai trị về chính trị và kinh tế,

phong kiến Trung Hoa đồng thời đẩy mạnh chính sách đồng hoá về văn hoá, với quyết tâm xoá bỏ văn hoá bản địa của người Việt, ráo riết du nhập văn hoá Hán.

Tuy nhiên, không giống như phần lớn các tộc Việt khác trong đại gia đình Bách Việt, không chống thì chây, rốt cuộc không tránh khỏi Hán hoá, cha ông ta đã vững vàng vượt qua thử thách khắc nghiệt một mất một còn này. Cuộc đấu tranh giành độc lập và bảo tồn các truyền thống văn hoá của người Việt diễn ra liên tục, khi sôi nổi, lúc âm thầm, cuối cùng đã giành được thắng lợi, bắt đầu là công cuộc tự chủ của họ Khúc (905 - 930), họ Dương (931 - 937) và kết thúc bằng trận chung kết lịch sử Bạch Đằng của Ngô Quyền (938). Có được sự kỳ diệu đó là bởi nhiều nguyên nhân. Trong số đó, một nhân tố, thậm chí có ý nghĩa quyết định, là bởi người Việt vẫn cơ bản làm chủ được làng xã - đơn vị xã hội cơ sở phổ biến của Việt Nam.

Xâm lược và đồng hoá của phong kiến phương Bắc dẫn đến phản ứng chống xâm lược và chống đồng hoá của người Việt. Phản ứng đó trước hết được biểu hiện bằng sự co cụm lại của làng xã. Nói một cách hình ảnh, các làng xã thời kỳ Bắc thuộc đã thực sự biến thành những “pháo đài xanh”, ở đó người Việt bền bỉ chuẩn bị lực lượng cho những cuộc khởi nghĩa vũ trang giành quyền độc lập, bền bỉ gìn giữ và truyền trao từ thế hệ này sang thế hệ khác các truyền thống văn hoá vốn được tạo dựng từ thời mở nước Hùng Vương - An Dương Vương, từ thời văn minh sông Hồng. Nói cách khác, trong hơn nghìn năm Bắc thuộc, người Việt mất nước mà không mất làng - làng xã vẫn thuộc về người Việt. Đó là thắng lợi lịch sử của

người Việt mà cũng là thất bại lịch sử của các đế chế Trung Hoa - chung cuộc của một cuộc đụng độ mà nếu nhìn bề ngoài chỉ qua các cuộc khởi nghĩa vũ trang thì chắc chắn chưa thể thấy hết được tính chất phức tạp và gay go quyết liệt của nó.

Co cụm lại, biến thành những “pháo đài xanh”, tức là duy trì, là gia cố các yếu tố cộng đồng, phải đủ mạnh để vô hiệu hoá can thiệp của nhà nước, mà ở đây là các chính quyền đô hộ phong kiến Trung Hoa. Tư hữu hoá - một xu thế tự nhiên và đã khá rõ từ cuối thời Hùng Vương, gần như bị chặn lại¹. Bởi lẽ, cố kết làng xã chỉ trở nên chặt chẽ hơn dựa trên cơ sở của chế độ công hữu tư liệu sản xuất, trước hết và chủ yếu là đất đai. Vậy là, thay vì sự phát triển của chế độ tư hữu và sự phân hoá xã hội, cộng đồng làng xã - các công xã nông thôn thời dựng nước với đặc trưng công hữu về tư liệu sản xuất và thiết chế quản lý mang tính tự trị - tự quản cao tiếp tục thể hiện và gia cố thêm trong thời Bắc thuộc. Điều này đã thực sự đóng một vai trò to lớn trong cuộc đấu tranh chống Bắc thuộc, chống đồng hoá, là thành công của người Việt và là thất bại của các chính quyền đô hộ Trung Hoa. Tuy nhiên, thực tế đó cũng có tính hai mặt: là tích cực trước các yêu cầu của dân tộc thời kỳ mất nước và nguy cơ đồng hoá, nhưng sẽ là tiêu cực trong công tác quản lý nhà nước ở làng xã của các chính quyền dân tộc về sau này.

¹ Tất nhiên, dù vậy thì tư hữu hoá và phân hoá trong lòng xã hội người Việt vẫn cứ diễn ra; chỉ có điều, quá trình này trở nên khó khăn, chặt vật hơn. Bên cạnh đó, cũng phải kể đến sự du nhập của phương thức sản xuất phong kiến từ Trung Quốc vào. Vì thế, dù chậm chạp, xã hội Việt Nam dưới thời Bắc thuộc vẫn có những biến đổi nhất định.

1.3. Cuộc “đấu tranh” giành quyền kiểm soát nông thôn thời kỳ độc lập

Năm 905 Khúc Thừa Dụ, nhân sự suy yếu của nhà Đường, đã khởi nghĩa giành quyền tự chủ. Từ đây, cho đến khi người Pháp vào, việc quản lý đất nước, trừ đôi chỗ gián đoạn, là thuộc các chính quyền dân tộc người Việt. Mà quản lý xã hội nước ta thời trung đại thực chất, hay chủ yếu, là quản lý nông thôn. Ở đây là làng xã, đơn vị xã hội - cộng đồng cơ sở. Từ đây, diễn ra một cuộc “giằng co” giữa xu hướng hành chính hoá của nhà nước với sự níu kéo các yếu tố tự trị - tự quản của làng xã cùng trên một “trận địa” là giành quyền kiểm soát nông thôn.

Xu hướng thứ nhất được bắt đầu ngay từ thời họ Khúc (905 - 930), với cải cách của Khúc Hạo, sau đó được đẩy mạnh một bước dưới thời Lý (1010 - 1225) và mạnh mẽ hơn dưới thời Trần (1226 - 1240). Theo đó, vào năm 1242, Trần Thái Tông chia đơn vị hành chính cơ sở xã thành hai loại lớn và nhỏ, đặt xã quan cai trị với các chức đại tư xã (từ ngũ phẩm trở lên) và tiểu tư xã (từ lục phẩm trở xuống) đồng thời quy định khá rõ ràng, chặt chẽ chức năng, nhiệm vụ của đội ngũ quản lý cấp xã. Tuy nhiên, có lẽ phải đến thời Lê sơ (1428 - 1527), sau cuộc kháng chiến chống Minh thắng lợi, xu hướng này mới giành được ưu thế. Tháng 11 năm 1248, Lê Thái Tổ quyết định phân xã thành ba loại theo đinh số: nhỏ từ 10 đến 49 đinh, vừa từ 50 đến 99 đinh và lớn từ 100 đinh trở lên, tương ứng là số lượng xã quan: một, hai hoặc ba người (Đại Việt sử ký toàn thư, 1998). Lê Thánh Tông tiến thêm một bước trong việc hành chính hoá đơn vị xã hội -

cộng đồng cơ sở này bằng việc vào năm 1466, đổi chức xã quan thành xã trưởng và đến năm 1483 ra sắc chỉ về việc bầu xã trưởng: “... Phải họp lại xét chọn, hoặc là những thuộc lại về già, hoặc là giám sinh, sinh đồ, lương gia đệ tử từ 30 tuổi trở lên, người nào biết chữ, có hạnh kiểm thì được bầu làm xã trưởng”. Số lượng xã trưởng quy định: các xã trên 500 hộ thì xã trưởng 5 người, trên 300 hộ thì xã trưởng 4 người, trên 100 hộ thì xã trưởng 2 người, dưới 60 hộ thì xã trưởng 1 người. Đồng thời với việc tăng cường bộ máy kiểm soát của nhà nước tại các làng xã, Lê Thánh Tông ban hành chính sách quân điền, quy định chặt chẽ việc quản lý và phân phối ruộng đất công (về đối tượng được nhận ruộng đất, về mức khẩu phần ruộng đất cho từng đối tượng được nhận, về thời hạn chia lại ruộng...). Với những việc làm chủ yếu trên, nhà Lê sơ - Lê Thánh Tông đã căn bản hoàn thành việc hành chính hoá làng xã, thực sự can thiệp, nắm và kiểm soát chặt chẽ được làng xã.

Xét một cách khách quan, đó là kết quả của cả một quá trình và là tổng hợp của nhiều nhân tố. Các nhà nước từ họ Khúc đầu thế kỷ X đến nhà Lê sơ ở thế kỷ XV phần lớn đều có những cống hiến xuất sắc đối với dân tộc, với nhân dân, trong giành và giữ vững nền độc lập, trong đắp đê trị thủy, phát triển kinh tế và mở mang văn hoá. Nói tóm lại là một vai trò lớn của nhà nước thời kỳ này. Từ vai trò lớn dẫn đến uy tín lớn và sức mạnh lớn. Uy tín lớn và sức mạnh lớn dẫn đến thái độ thần phục tự nguyện của làng xã trước nhà nước (như đặc biệt dưới thời Lý - Trần với nền chính trị thân dân) hoặc bắt

buộc phải thân phục (như đặc biệt dưới thời Lê sơ với nền chính trị chuyên chế). Vậy là, từ những công xã nông thôn thời dựng nước với bản tính đặc trưng là tự trị - tự quản, nó tiếp tục được duy trì và có phần trở nên sâu sắc hơn trong thời Bắc thuộc, hơn năm thế kỷ sau, cùng với quyết tâm của nhà nước độc lập trong việc hành chính hoá làng xã, cùng với sự tăng cường không ngừng uy tín và sức mạnh của nhà nước, bản tính tự trị - tự quản làng xã suy giảm dần, có khi tự nguyện, có khi bắt buộc, và cho đến cuối thế kỷ XV thì đến giới hạn cực tiểu. Thực tế, dưới thời Lê sơ, đến đời Lê Thánh Tông, với một nền hành chính hoàn bị từ trung ương đến địa phương, với một nhà nước “siêu mạnh”, các yếu tố tự trị - tự quản gần như khó nhận ra trong đời sống làng xã - đời sống nông thôn.

Tuy nhiên, tự trị - tự quản vốn là bản tính của làng xã, được rèn giũa qua hơn một nghìn năm Bắc thuộc, trở thành căn tính di truyền, sẽ không dễ dàng mất đi. Nó vẫn tồn tại và tiềm ẩn. Và sẽ trở dậy một khi uy tín và sức mạnh của nhà nước không còn hoặc không còn duy trì được nữa. Điều này diễn ra ngay sau cái chết của Lê Thánh Tông - một trong những hoàng đế xuất sắc nhất của nhà Lê sơ cũng như của lịch sử Việt Nam.

Lê Thánh Tông mất năm 1497 là điểm bắt đầu sự đổ vỡ của một mô hình. Ba mươi năm sau, năm 1527, nhà Lê sơ sụp đổ. Đất nước từ đây loạn lạc, chia cắt, từ Nam Bắc triều (1527 - 1592), đến Trịnh - Nguyễn chiến tranh (1627 - 1672), rồi cục diện Đàng Trong - Đàng Ngoài (1672 - 1786). Nền

thống nhất quốc gia bị phá vỡ, chính quyền trung ương suy yếu và mất uy tín lớn bởi cảnh thoán đoạt chém giết nhau tranh giành ngai vàng, tranh giành quyền lực diễn ra như cơm bữa. Bối cảnh đó khiến nhà nước không còn duy trì được sức áp chế đến làng xã. Sức mạnh hành chính của nhà nước ở làng xã từng bước suy giảm đồng thời với sự phục hồi từng bước của các truyền thống tự trị - tự quản làng xã. Từ đây, bắt đầu một cuộc “đấu tranh” giằng co giữa nhà nước và làng xã trong việc giành quyền kiểm soát nông thôn. Nhà nước thì ra sức duy trì những kết quả mà nhà Lê sơ - Lê Thánh Tông đã đạt được. Làng xã cũng đồng thời tìm mọi cách khôi phục quyền/truyền thống tự trị - tự quản vốn có. Cuộc “đấu tranh” rớt cuộc không có thắng phụ rõ ràng, dẫn đến sự “thỏa hiệp” giữa nhà nước và làng xã. Một trong những biểu hiện của kết cục này là sự song hành của cả hai thiết chế trong quản lý làng xã: thiết chế hành chính nhà nước (như thường gọi sau này là Hội đồng chức dịch với người đứng đầu là các xã trưởng, thôn trưởng hay từ thời Nguyễn - triều Minh Mạng là lý trưởng, phó lý trưởng) và thiết chế tự quản làng xã (như thường gọi sau này là Hội đồng kỳ mục với người đứng đầu là tiên chỉ, thứ chỉ cùng nhiều thành phần khác nữa, có cả thực, có cả mua). Hai bên lợi dụng lẫn nhau, nhưng không chắc đã “cùng có lợi” vì không cùng mục đích. Nhà nước muốn thông qua thiết chế tự trị - tự quản làng xã tăng cường khả năng kiểm soát và hiệu quả quản lý nông thôn, nhưng làng xã thì lại muốn bằng chính thiết chế đó giảm thiểu khả năng kiểm soát và hiệu quả quản lý nông thôn của Nhà

nước². Quá trình này được bắt đầu từ thế kỷ XVI và sẽ tiếp tục trong các thế kỷ sau đó, xu hướng càng ngày càng trở nên rõ nét. Nó luôn mang tính hai mặt xét trên phương diện hiệu quả quản lý xã hội của nhà nước, có tích cực mà cũng có nhiều hạn chế.

1.4. Những biến đổi thời cận hiện đại

Năm 1858 Pháp nổ súng xâm lược nước ta, nhưng phải đến năm 1884 mới hoàn tất công việc này cũng như toàn bộ công cuộc chinh phục Việt Nam. Xã hội Việt Nam bắt đầu một quá trình chuyển biến trên nhiều phương diện, đặc biệt trong cơ cấu

² Nói làng xã nhưng không thể hiểu một cách chung chung như thế được. Nó luôn được thể hiện thông qua một cá nhân hoặc một nhóm người. Nhưng những người nhân danh làng xã, các cá nhân hoặc một nhóm người đó thực chất là ai? Từ đầu thế kỷ XVI chế độ tư hữu về ruộng đất bắt đầu phát triển mạnh mẽ, chủ yếu bằng quá trình tư hữu hoá ruộng đất công. Đó là một quá trình bình thường, một biểu hiện tiến hoá tự nhiên của lịch sử. Trong các làng xã, tầng lớp địa chủ ngày càng lớn mạnh. Tuy nhiên, trong điều kiện Việt Nam, như đã từng xảy ra vào cuối Trần và Hồ, sở hữu tư nhân về ruộng đất luôn đứng trước “nguy cơ” can thiệp của nhà nước. Điều này dẫn đến thái độ “cảnh giác” của tầng lớp địa chủ. Một biến thái của thái độ đó là tìm mọi cách tạo nên một vỏ bọc chính trị, chẳng hạn như - tất nhiên chủ yếu bằng tiền - gia nhập vào tầng lớp trên của làng xã, “chui” vào các thiết chế quản lý làng xã (ít khi tham gia vào thiết chế hành chính nhà nước mà chủ yếu gia nhập vào thiết chế tự trị). Từ đây, bằng sức mạnh kinh tế, tầng lớp địa chủ thao túng mọi mặt đời sống làng xã thông qua việc chi phối các thiết chế quản lý, cả hành chính nhà nước và tự trị làng xã. Địa chủ biến thành cường hào; giai cấp lặn vào đảng cấp; áp bức lặn vào bóc lột. Bằng việc chi phối bộ máy quản lý hành chính nhà nước, địa chủ nhân danh nhà nước thao túng làng xã. Bằng việc chi phối bộ máy quản lý tự trị làng xã, địa chủ nhân danh làng xã “vô hiệu hoá” chính sách nhà nước. Làng xã biến thành “bầu trời riêng” của địa chủ cường hào. Tình trạng này có lẽ đã diễn ra từ thế kỷ XVI, đặc biệt là từ thời Lê - Trịnh, càng về sau càng trở nên trầm trọng. Đến thời Nguyễn ba phân tư đầu thế kỷ XIX, dù nhà nước đã nhận thức rõ thực trạng này và áp dụng mọi biện pháp, nhưng rốt cuộc cũng không cải thiện được bao nhiêu.

kinh tế - xã hội. Nhưng người Pháp với chính sách nửa vời đã không tạo nên được một tác động cơ học đủ mạnh để phá vỡ toàn bộ cơ cấu truyền thống của xã hội Việt Nam. Trên phương diện quản lý xã hội, trong khu vực nông thôn, người Pháp gần như vẫn duy trì nguyên trạng các thiết chế quản lý truyền thống vì đã sớm nhận thấy tính hai mặt của nó và tự tin có thể lợi dụng được mặt có lợi và loại trừ được mặt bất lợi cho việc quản lý nhà nước ở khu vực đặc biệt quan trọng và bao trùm này của xã hội Việt Nam. Trên thực tế, họ đã có những thành công nhất định. Lý do chủ yếu là do họ đã nắm được tầng lớp địa chủ - kẻ đóng vai trò chi phối cả hai thiết chế quản lý hành chính và tự trị trong làng xã, và như thế là đồng nhất được giữa hai thiết chế quản lý đó cho cùng một đối tượng phụng sự là nhà nước thực dân. Những cải cách đầu thế kỷ XX - các cuộc cải lương hương chính, như đúng tên gọi của nó, không phải nhằm giải cơ chế đó, mà chỉ là sự chỉnh sửa đôi chút để có lợi hơn cho yêu cầu quản lý mà thôi.

Cách mạng tháng Tám rồi kháng chiến chống thực dân Pháp và đặc biệt từ sau ngày giải phóng miền Bắc, nông thôn vùng châu thổ sông Hồng cũng như miền Bắc nói chung bước vào một thời kỳ chuyển đổi vô cùng mạnh mẽ. Trên phương diện tổ chức, cộng đồng xã - làng mất vai trò đơn vị hành chính cơ sở, thay vào đó là xã mới, thường bao gồm nhiều xã - làng trước đó. Quản lý hành chính nhà nước được tăng cường, đồng thời với quá trình đó, cùng nhiều nguyên nhân khác nữa, truyền thống tự trị - tự quản làng xã cũng ngày một suy giảm. Một bức

tranh có xu hướng trở nên đồng nhất là bộ mặt của nông thôn miền Bắc thời kỳ hợp tác hoá. Những thuộc tính chung (như truyền thống tự trị - tự quản) và những sắc thái riêng (như đời sống văn hoá tinh thần) vốn mới là bộ mặt thực của làng xã người Việt, có xu hướng ngày càng trở nên mờ nhạt. Tuy nhiên, mờ nhạt là vì lặn xuống chứ không phải biến mất, trong đó, chẳng hạn như yếu tố tự trị - tự quản, vốn là căn tính, gen di truyền của cộng đồng làng xã đã được duy trì trải hàng ngàn năm.

Công cuộc Đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo đã đưa đến những chuyển biến vô cùng to lớn, tác động tới mọi mặt của đời sống đất nước, trong đó có khu vực nông thôn. Trong bối cảnh chung đó, cùng với sự chuyển biến mạnh mẽ về kinh tế, khu vực nông thôn chứng kiến sự “trỗi dậy” hay “phục hồi” của các yếu tố truyền thống, được thể hiện trên nhiều phương diện, từ đời sống văn hoá đến các thiết chế cộng đồng và nhiều khía cạnh khác. Trong đó, yếu tố tự trị - tự quản là một biểu hiện rõ nét, dưới nhiều hình thức khác nhau.

Như trong toàn bộ quá trình lịch sử của cộng đồng làng xã, yếu tố tự trị - tự quản truyền thống luôn mang tính chất hai mặt. Sự tác động của yếu tố này đến hoạt động của chính quyền cấp cơ sở trong quản lý nông thôn vừa có mặt tích cực, vừa có mặt hạn chế.

2. Những tác động mang tính hai mặt

2.1. Đơn vị hành chính cơ sở ở nông thôn Việt Nam hiện nay là xã hình thành sau Cách mạng tháng Tám. Nếu trước đó, cơ cấu

hệ thống chính quyền địa phương là: tỉnh - phủ - huyện - tổng - xã (hoặc thôn, trang, trại, sở... nói chung tương đương với làng)³, thì từ sau Cách mạng tháng Tám là: tỉnh - huyện - xã (thường bao gồm nhiều thôn, cũng tức là bao gồm nhiều làng, tương đương với nhiều xã hoặc thôn, trang, trại, sở... trước Cách mạng tháng Tám)⁴. Khi nói truyền thống tự trị - tự quản ở nông thôn là nói đến truyền thống tự trị - tự quản của cộng đồng làng. Một xã có thể bao gồm nhiều thôn làng, tức là bao gồm nhiều cộng đồng làng⁵. Sự tác động của yếu tố tự trị - tự quản đó đến hoạt động của chính quyền cơ sở, một mặt thể hiện trực tiếp trong phạm vi thôn (tức là đến người đại diện của chính quyền cấp cơ sở - xã ở thôn); mặt khác, vừa thông qua đó, vừa bằng nhiều con đường khác nhau nữa, tới hoạt động của chính quyền cấp cơ sở - xã. Tóm lại, từ làng mà ra, rồi tác động trực tiếp tới thôn - làng và tới xã. Nhưng trước hết, hãy xem xét đến những biểu hiện chủ yếu của các yếu tố tự trị - tự quản làng xã là gì?.

³ Tỉnh mới chính thức xuất hiện từ năm 1831, trước đó là trấn (vùng Đàng Ngoài cũ). Đơn vị hành chính cơ sở là xã, hoặc thôn, trang, trại, sở... nhưng phổ biến là xã, sau đó đến thôn.

⁴ Xã sau Cách mạng tháng Tám thường bao gồm nhiều xã (hoặc thôn, trang, trại, sở...) trước Cách mạng tháng Tám. Chẳng hạn, xã An Hoà, huyện Vĩnh Bảo, thành phố Hải Phòng hiện nay bao gồm các xã như Kinh Hữu, Trung Tạ, Nội Tạ, Thượng Đồng và thôn Hạ Đồng sở Tây Tạ thuộc tổng Bắc Tạ, huyện Vĩnh Bảo, phủ Ninh Giang, tỉnh Hải Dương trước Cách mạng tháng Tám. Như vậy, cũng với chức năng đơn vị hành chính cơ sở, cũng với tên gọi xã, nhưng về quy mô, xã hiện nay lớn hơn so với xã trước Cách mạng tháng Tám.

⁵ Cũng có những trường hợp nhất xã nhất thôn nhưng không nhiều và thường là những xã lớn trước Cách mạng tháng Tám.

Bản thân làng là một cộng đồng. Nhưng không hoàn toàn đơn giản như vậy. Trong cái hình thức cộng đồng lớn đó tồn tại cả một phức hợp các dạng thức cộng đồng nhỏ khác. Nếu làng nói chung dựa trên cơ sở quan hệ láng giềng, thì các dạng thức cộng đồng nhỏ khác dựa trên nhiều cơ sở quan hệ khác nhau, theo huyết thống, theo nghề nghiệp hoặc theo sở thích.

Trong nông thôn Việt Nam xưa, làng là một thực thể có tính biệt lập cao. Đành rằng luôn tồn tại các mối quan hệ “liên làng”, “siêu làng”, để gắn kết thành “nước” - quốc gia, nhưng xét trên nhiều ý nghĩa, mỗi làng như một cộng đồng với biểu hiện, thứ nhất - với lãnh thổ được xác định rất rõ ràng, và thứ hai - với những đặc trưng trong sinh hoạt kinh tế, tín ngưỡng, tâm lý... hay nói chung là toàn bộ đời sống văn hoá, bao gồm cả văn hoá vật chất và đặc biệt là văn hoá tinh thần.

Với đặc trưng thứ nhất, qua nghiên cứu nguồn tư liệu địa bạ, nhất là địa bạ triều Nguyễn nửa đầu thế kỷ XIX, có thể thấy rất rõ điều này. Mở đầu mỗi địa bạ đều xác định rất rõ giới hạn đông, tây, nam, bắc của một đơn vị hành chính - cộng đồng cơ sở, chi tiết đến mức một con đường nhỏ, một con ngõ nhỏ là ranh giới giữa làng này với làng kia, có thể là của chung nhưng cũng có thể là của riêng làng này hoặc làng kia. Trong trường hợp thứ nhất, ranh giới được xác định là “giữa đường” hoặc “giữa ngõ”; còn trong trường hợp thứ hai, ranh giới được xác định là mép kia con đường, bờ kia con ngõ nếu con đường, con ngõ đó thuộc “chủ quyền” của làng bên này hay làng bên

kia. Có lẽ đó sẽ chỉ là quy ước trong mọi trường hợp bình thường, nhưng sẽ trở thành vấn đề nếu như có xảy ra xích mích hay mâu thuẫn giữa các làng với nhau. Sự biệt lập về lãnh thổ này mờ đi từ sau ngày Cách mạng tháng Tám thành công với sự thiết lập của đơn vị hành chính cấp cơ sở - xã mới, rồi nhất là từ ngày miền Bắc tiến hành công cuộc hợp tác hoá với sự điều chỉnh đất đai giữa làng này với làng kia⁶.

Với đặc trưng thứ hai, được biểu hiện cực kỳ phong phú và đã được các nhà nghiên cứu từ trước đến nay đề cập nhiều. Trong một lãnh thổ tương đối biệt lập đó, mọi người sống gắn bó với nhau. Mỗi người đều ý thức rất rõ tư cách thành viên của mình, là người làng này làng kia, trong mối quan hệ và ứng xử với bên ngoài, với làng này hoặc với làng khác.

Nhưng không chỉ thế, bên trong cộng đồng làng còn tồn tại cả một phức hệ các thực thể cộng đồng nhỏ. Có thể được xác lập trên cơ sở nghề nghiệp, sở thích (biểu hiện phổ biến nhất là dưới hình thức các hội, trước kia cũng như hiện nay). Tuy nhiên, quan trọng bậc nhất, cũng là yếu tố tác động mạnh mẽ nhất đến mọi mặt đời sống nông thôn là cộng đồng dòng họ được xác lập trên cơ sở quan hệ huyết thống.

⁶ Trong các làng xã vùng châu thổ sông Hồng trước Cách mạng tháng Tám, hiện tượng phụ canh (người làng này mua ruộng đất bên làng khác và ngược lại) diễn ra khá phổ biến. Thực tế này rất dễ tạo nên cảm giác về sự phá vỡ hoàn toàn tính khép kín của làng xã. Tất nhiên, đó là một biểu hiện. Tuy nhiên, điều này không hoàn toàn đồng nghĩa với việc người có ruộng đất phụ canh có thể tham gia hoặc can thiệp vào đời sống làng xã.

Làng thường là một tập hợp của nhiều dòng họ⁷. Mỗi dòng họ thường rất cố gắng thể hiện và duy trì mối quan hệ giữa các gia đình, các cá nhân thông qua nhiều hình thức khác nhau (lập gia phả, xây nhà thờ, xây mồ mã, tạo quỹ, giỗ tổ...). Là công dân chính thức của một làng, người ta có thể mang rất nhiều tư cách (bị xé thành nhiều “thân phận”): tư cách người một làng cụ thể, rồi tư cách người một xóm, một ngõ cụ thể; tư cách người một họ cụ thể; tư cách người một (hoặc nhiều) hội cụ thể... Rất phức tạp. Trong số đó, có hai thân phận - tư cách chính yếu nhất, là thân phận - tư cách công dân mang danh một làng cụ thể và thân phận - tư cách thành viên mang danh một dòng họ cụ thể...

2.2. Tác động của yếu tố tự trị - tự quản làng xã đang thể hiện trên rất nhiều lĩnh vực trong đời sống xã hội nông thôn. Nó mang tính hai mặt, có tích cực và cũng có tiêu cực. Đối với hoạt động quản lý cấp cơ sở, tác động của truyền thống này cũng với những ý nghĩa như vậy.

Yếu tố tự trị - tự quản thể hiện ở khía cạnh tự quản nếu được nhìn nhận một cách thật khách quan, khoa học sẽ mang lại những tác dụng tích cực nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước ở nông thôn, mà trước hết và chủ yếu là ở cấp cơ sở - cấp xã.

⁷ Cũng có khi làng gắn với một họ (các làng - họ), thường mang những tên gọi theo tộc danh (như Đào Xá - làng họ Đào, Nguyễn Xá - làng họ Nguyễn...). Nhưng số này không nhiều. Và lại, địa danh đó gọi về nguồn gốc, có thể là sự áp đảo về dân số của một dòng họ hiện nay, nhưng không hoàn toàn chỉ bao gồm một dòng họ.

Trước đây, dưới thời tiền thực dân, các nhà nước cũng đã nhận ra điều này. Vì thế, trong khi không ngừng tăng cường kiểm soát làng xã, các nhà nước phong kiến đã sớm nhận thức được thực tế tính không khả thi của tham vọng hành chính hoá làng xã một cách tuyệt đối, tức là giảm thiểu hoặc loại bỏ các thiết chế tự trị - tự quản của làng xã. Khi đã phải chấp nhận sự tồn tại của yếu tố này, tức là chấp nhận sự song hành của cả hai thiết chế quản lý hành chính nhà nước và tự trị - tự quản làng xã - quan phương và phi quan phương, thì không có gì tốt hơn đối với nhà nước là lợi dụng chính thiết chế đó để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở làng xã. Thành công hay không thành của tham vọng này phụ thuộc vào nhiều vấn đề.

Trước hết là thực lực của nhà nước đó, của chính quyền trung ương cũng như hệ thống chính quyền địa phương. Điều này có thể thấy như dưới thời Lê sơ, với một chính quyền trung ương mạnh, một chính thể tập quyền phát triển đến đỉnh cao, nhà nước đã kiểm soát chặt chẽ được làng xã; đến thời Lê - Trịnh, mặc dù vẫn với hình thức chính quyền đó, nhưng trên thực tế không có thực lực như dưới thời Lê sơ, nhà nước không kiểm soát chặt chẽ được làng xã, yếu tố tự trị - tự quản trở dậy và bị thao túng bởi tầng lớp địa chủ cường hào; đến thời Nguyễn - với tham vọng trở lại với mô hình Lê sơ, nhưng vì chỉ mạnh ở hệ thống chính quyền với lực áp chế từ trên xuống và chủ yếu bằng các biện pháp chính trị - quân sự, không có chiều thần phục từ dưới lên nên cuối cùng không thành công, yếu tố tự

trị - tự quản tiếp tục bị tầng lớp địa chủ cường hào lợi dụng, biến thành bầu trời riêng vừa nhân danh làng xã đối lập với nhà nước, vừa nhân danh chính nhà nước thao túng làng xã...

Thứ hai, là sự gặp gỡ giữa nhà nước và làng xã về mục đích trong quản lý nông thôn. Như dưới thời Lý - Trần, chưa phải là một hệ thống chính quyền được thiết lập theo mô hình chuyên chế quan liêu, nhưng nhà nước vẫn nắm được làng xã là bởi sự thống nhất cao giữa nhà nước và làng xã, sự thần phục tự nguyện của làng xã với nhà nước; do đó, dù thời kỳ này, khi mới ra khỏi thời kỳ Bắc thuộc, yếu tố tự trị - tự quản của làng xã còn rất đậm, nhưng nó vẫn không vênh nhiều với chính sách của nhà nước, mà trái lại vận hành có nhiều thuận chiều với chính sách nhà nước.

Thời Pháp thuộc, người Pháp cũng đã rất khôn ngoan khi sớm nhận ra tính hai mặt của thiết chế tự trị làng xã. Họ đã cơ bản không có một tác động nào làm tan vỡ mô hình đó mà chủ trương duy trì nguyên trạng đồng thời ra sức lợi dụng nó vào mục đích cai trị. Trên một ý nghĩa nào đó, họ có những thành công nhất định.

Từ sau Cách mạng tháng Tám thành công, nhất là sau ngày miền Bắc hoàn toàn giải phóng, hệ thống chính quyền nhân dân được thiết lập, được tổ chức ngày một chặt chẽ, hợp lực được giữa sức mạnh từ trên xuống và sự đồng thuận từ dưới lên, và nhiều nguyên nhân khác nữa, đã trở nên hết sức mạnh mẽ. Truyền thống tự trị - tự quản làng xã đã có khi chỉ được nhìn nhận ở

những khía cạnh tiêu cực làm phương hại đến sức mạnh của chính quyền nhà nước và vì thế đã có lúc gần như bị gạt ra ngoài thiết chế quản lý nông thôn.

Công cuộc Đổi mới đất nước đã dẫn đến nhiều biến đổi to lớn. Trước hết, đổi mới tạo nên một hành lang rộng cho phép chúng ta xem xét lại một cách khách quan các di sản truyền thống và thứ hai, vì thế và bằng chính quá trình đổi mới này và bằng những thành tựu mà nó đem lại, một bầu không khí mới xuất hiện trong đời sống làng xã: sự phục hồi của các yếu tố truyền thống - trong đó có các yếu tố tự trị - tự quản làng xã. Truyền thống này sẽ tham gia, ở mức độ này hay mức độ khác, vào hoạt động quản lý nông thôn, biểu hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua những thiết chế thể hiện của nó (xưa thiết chế đó là một tổ chức - như sau này thường gọi là Hội đồng kỳ mục; nay chủ yếu dưới dạng các liên kết cộng đồng, thuộc hệ thống chính trị cũng có mà ngoài hệ thống chính trị cũng có). Với một hệ thống chính quyền mạnh và sự đồng thuận về mục đích giữa nhà nước và làng xã trong hoạt động quản lý vì sự ổn định và phát triển của nông thôn như hiện nay, các yếu tố của truyền thống tự trị làng xã sẽ phát huy được những tác dụng tích cực góp phần nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước ở cấp cơ sở. Sự tham gia của truyền thống - thiết chế tự trị - tự quản vào hoạt động quản lý nông thôn, tất nhiên, chính nó cũng cần phải được “quản lý”, “định hướng” thì mới phát huy được hiệu quả thực sự.

Tuy nhiên, trên thực tế, dường như người ta lại nói nhiều hơn đến những yếu tố tiêu cực của hiện tượng này. Lịch sử đã chứng minh và giờ đây chúng ta cũng thấy rõ điều này. Tự trị - tự quản dễ đưa đến cục bộ. Cần nhắc lại rằng, tự trị - tự quản ở đây là tự trị - tự quản của làng, chứ không phải của xã (trong những trường hợp xã bao gồm nhiều thôn làng, mà loại này chiếm ưu thế tuyệt đối). Vậy là có cái cục bộ giữa làng này với làng kia trong cùng một xã (chứ ít thấy rõ cái cục bộ giữa xã này với xã kia trong cùng một huyện)⁸.

⁸ Trong đơn vị hành chính cơ sở hiện nay, thường bao gồm nhiều làng. Một đặc điểm của làng xã người Việt là không đều nhau về nhiều phương diện: quy mô đất đai, dân số, giàu nghèo, khoa cử... Từ đây dẫn đến thực tế, trong đội ngũ cán bộ cấp xã, từ cấp uỷ Đảng đến chính quyền, đến các tổ chức của hệ thống chính trị, có sự khác nhau về số lượng và vị trí giữa làng này với làng kia. Điều này đôi khi đưa đến không ít phức tạp. Làng ít cán bộ hoặc không có người nắm giữ chức vụ chủ chốt thường có những phản ứng, dưới nhiều hình thức khác nhau, và cố gắng tìm cách để thay đổi tình hình. Làng nhiều cán bộ, lại có người nắm chức vụ chủ chốt, đôi khi, bằng cách này hay cách khác, dành cho làng mình nhiều ưu đãi hơn. Cũng có khi tìm cách để đưa được càng nhiều càng tốt người làng mình vào các vị trí của bộ máy Đảng, chính quyền cũng như các tổ chức chính trị, xã hội khác. Nhưng cũng có khi, trước sự phản ứng của các làng khác mà dẫn đến thái độ “thoá hiệp”, tức là “phân phối” cán bộ giữa các làng. Cả hai thực tế này đều đưa đến những hiệu quả tiêu cực. Cán bộ dồn vào một hoặc hai làng hoặc rải đều ra các làng tất yếu sẽ có những người không đủ năng lực và phẩm chất. Không dễ khắc phục tình trạng trên. Mỗi người đều thuộc về một làng cụ thể, chịu sự tác động của các mối quan hệ làng xã, ứng xử với tư cách một đảng viên, một cán bộ, nhưng đồng thời cũng ứng xử với tư cách thành viên của một làng. Cộng đồng làng xã sẽ chi phối hành vi của cán bộ. Một cán bộ chủ chốt cấp xã có thể mất ghế (Đảng, chính quyền) nếu mất lòng dân, đương nhiên, nhưng trước hết là mất lòng dân của chính làng mình. Vì thế, để giữ ghế, người ta dễ thuận theo sự lựa chọn làm vừa lòng dân làng mình, dù điều đó chưa chắc đã làm vừa lòng dân cả xã nói chung.

Tài liệu tham khảo

1. *Đại Việt sử ký toàn thư* (1998), bản dịch, tập III, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.
2. Bùi Xuân Đính (1985), *Lệ làng phép nước*, Nxb Pháp lý, Hà Nội.
3. Phan Đại Doãn-Nguyễn Quang Ngọc (Chủ biên) (1994), *Kinh nghiệm tổ chức quản lý nông thôn Việt Nam trong lịch sử*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Phan Đại Doãn (2002), *Làng xã Việt Nam - một số vấn đề kinh tế, xã hội và văn hoá*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Diệp Đình Hoa (2000), *Người Việt ở đồng bằng Bắc Bộ*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
6. Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (2006), *Làng Việt Nam đa nguyên và chặt*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
7. Phan Huy Lê và cộng sự (1985), *Lịch sử Việt Nam*, Nxb Đại học và Trung học chuyên nghiệp, Hà Nội.
8. Phan Huy Lê và cộng sự (1995), *Địa bạ Hà Đông*, Hà Nội.
9. Phan Huy Lê và cộng sự (1997), *Địa bạ Thái Bình*, Nxb Thế Giới, Hà Nội.
10. Hà Văn Tấn (1985), “Làng, liên làng và siêu làng”, *Tạp chí Khoa học*, Đại học Tổng hợp Hà Nội.