

SỰ VẬN HÀNH CỦA CẤP HÀNH CHÍNH Ở CƠ SỞ

DIỆP ĐÌNH HOA

I. Dân tộc học xã hội hay dân tộc học văn hóa

Ở nước ta chỉ có một ngành dân tộc học. Ưu điểm của dân tộc học ở tính đồng đại. Trong việc nghiên cứu của chúng ta hình như mới lưu ý đến phần tàn dư của các cơ cấu xã hội cổ truyền, gần gũi với dân tộc học văn hóa hay dân tộc học lịch sử.

Dân tộc học xã hội là một ngành riêng (1). Đúng về lịch sử của dân tộc học (2) ngành này ra đời rất sớm. Điều đó có thể hiểu được nếu chịu khó lật bất cứ sách tra cứu của dân tộc học, dù là giản đơn (3). Dân tộc học văn hóa bắt đầu từ E.B.Taylor (1832-1917). Các nhà văn hóa học cũng xem Taylor như người khởi đầu (4).

Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai dù chỉ nghiên cứu dân tộc học văn hóa cũng phải lưu ý đến các cơ cấu xã hội đương đại. Từ 1945 đã có người lưu ý đến (5). Xu thế này ngày càng phát triển, có thể xem như một liên ngành, nhất là những công cuộc nghiên cứu dân tộc học đối với các nước thuộc thế giới thứ ba. Dân tộc học văn hóa phải đề cập đến các vấn đề thanh toán nạn mù chữ, chống suy dinh dưỡng, xóa đói giảm nghèo, kế hoạch hóa gia đình, v.v...(6) không thể nào không đề cập đến các cơ cấu xã hội đương đại. Điều này được thể hiện qua nhiều tác phẩm đã xuất bản.

Ở nước ta, trong lúc một số các nhà nghiên cứu ở Viện Dân tộc học chưa lưu ý đúng mức, thì ở nhiều cơ quan, nhiều người đã nắm bắt tình hình này, nhảy vào nghiên cứu. Đó cũng là điều đáng mừng!

Với yêu cầu cấp thiết của việc bảo vệ môi trường sinh thái (7), các nhà nghiên cứu từ việc chỉ lưu tâm đến hệ thống tự nhiên, nay

phải lưu ý cả đến hệ thống xã hội. Sinh thái nhân văn ra đời (8). Ở nước ta công cuộc nghiên cứu này đã được tiến hành ở một xã thuộc đồng bằng Bắc Bộ (9).

Thật ra việc nghiên cứu các cơ cấu xã hội đương đại ở nước ta, vốn đã có truyền thống từ lâu đời (10), thể hiện rõ nhất qua Lê Quý Đôn (11). Nếu đồng ý với nhận định nêu trên, thì công cuộc nghiên cứu của chúng ta về mặt này cũng chẳng có gì là đổi mới. Việc làm đó chẳng qua chỉ là kế tục sự nghiệp của các bậc tiền nhân theo xu thế chung của thời đại hiện nay. Đó chẳng qua cũng chỉ là tính đồng đại của dân tộc học mà thôi.

Khái niệm cấp hành chính ở cơ sở là: cấp xã, phường, thị trấn huyện, trong hệ thống hành chính bốn cấp. Do sử dụng từ Hán Việt cho nên không ít người mang máng cho rằng cách tổ chức này giống Trung Quốc. Hệ thống hành chính ở Trung Quốc tổ chức theo năm cấp (12). Cấp cơ sở là cấp hương, hương dân tộc, trấn, biện sự xứ đường phố. Xã theo tiếng Trung Quốc chỉ là nơi để tế thần đất, tồn tại cách đây trên ba ngàn năm. Ở Trung Quốc, khái niệm xã không mang ý nghĩa là cấp hành chính cơ sở, trừ thời Nguyên (1206-1368).

II. Tiến trình nhận thức.

Tiến trình nhận thức đòi hỏi cần làm rõ một số khái niệm cơ bản.

Hành chính. Thuật ngữ này có hai nghĩa. Nghĩa rộng bao gồm mọi hoạt động quản lý có tổ chức của tất cả các cơ cấu xã hội: Đảng, các đoàn thể quần chúng, quân đội, các cơ quan nhà nước v.v... Nghĩa hẹp, gần đây chúng ta đã sử dụng với khái niệm hành chính quốc gia.

Quyền hành chính. Quyền hành chính ra đời cùng với sự xuất hiện của nhà nước. Nó là biểu tượng ghi nhận loài người từ giai đoạn dã man tiến bước vào ngưỡng cửa của văn minh (13). Theo sự phát triển của xã hội quyền hành chính ngày càng được thể chế hóa để quản lý xã hội.

Thể chế. Thể chế là một hệ thống. Một số các nhà nghiên cứu của chúng ta khi đề cập đến thể chế thường chỉ thấy có thể chế xã hội chủ nghĩa. Thật ra đây chỉ là thể chế chính trị. Thể chế kinh tế của chúng ta là nhiều thành phần. Thể chế quản lý hành chính là hệ thống hành chính bốn cấp. Thể chế quản lý nông nghiệp là hộ gia đình. Thể chế quản lý công nghiệp, giáo dục, văn hóa v.v.... Các thể chế này hoạt động trong mối tương quan biện chứng với nhau, cũng chịu sự tác động trực tiếp của thể chế chính trị.

Cơ cấu quan phương. Là những tổ chức được hình thành theo sự quy định của hiến pháp, pháp luật. Cũng có người sử dụng thuật ngữ cơ cấu chính thống, cơ cấu chính thức, để chỉ loại cơ cấu xã hội này.

Cơ cấu bán quan phương là những tổ chức được hình thành chỉ mang tính chất địa phương, do các cơ quan địa phương lập nên, chưa được công nhận chính thức của chính quyền trung ương. Cũng có người sử dụng thuật ngữ cơ cấu chưa chính thống hoặc cơ cấu nửa chính thống, để chỉ các loại cơ cấu xã hội này.

Cơ cấu phi quan phương hay cơ cấu ngoài chính thống, cơ cấu phi chính phủ, mang tính chất quần chúng, hoạt động trong sự quy định của hiến pháp, pháp luật.

Cơ cấu xã hội ẩn hay cơ cấu xã hội truyền thống. Những cơ cấu xã hội này được hình thành trong lịch sử, vẫn còn bảo lưu trong thời đại hiện nay. Một số nơi những hoạt động của cơ cấu xã hội này có đăng ký với chính quyền địa phương, nhưng thường là không đăng ký. Chừng nào mà những hoạt động của các cơ cấu xã hội ẩn vượt khỏi những quy định của pháp luật thì chúng không còn là cơ cấu xã hội ẩn nữa.

Cơ cấu kinh tế - xã hội. Nếu hiểu hành chính theo nghĩa rộng thì những cơ cấu này cũng thuộc cơ cấu của cấp hành chính cơ sở.

Nếu hiểu theo nghĩa hẹp, thì điều này không phải. Đây là vấn đề hiện nay còn đang được tranh luận, có người cho rằng: "chủ nhiệm hợp tác xã nông nghiệp toàn xã (nếu có) là một trong ba chức danh chủ chốt ở cấp xã" (14). Có người nhận xét: "Chính quyền xã bị đồng nhất với hợp tác xã hay các tổ chức kinh tế khác" (15). Tỉnh Thái Bình có quyết định số 277 QĐ/UB ngày 4-9-1992, điều 10, ghi rõ chủ nhiệm hợp tác xã toàn xã được hưởng mức lương tương đương với bí thư đảng ủy và Chủ tịch UBND xã theo khung bảng lương nhà nước quy định (16). Nói chung các xã... ở phía Nam không có tình trạng này.

Cơ cấu bí mật hay cơ cấu phi pháp.

Quyền quản lý hành chính. Có một thời hợp tác xã thay cấp hành chính ở cơ sở. Các vùng kinh tế mới, ban kinh tế mới đảm nhiệm luôn vai trò của cấp hành chính ở cơ sở. Ở Tây Nguyên và một số vùng các dân tộc thiểu số các xí nghiệp quốc doanh, nông trường, lâm trường... thực thi vai trò của cấp hành chính cơ sở. Thời mở cửa có một số nơi, cấp hành chính cơ sở lại đổ xô ra hoạt động kinh doanh, đi làm kinh tế. Hiện nay và trong tương lai nhận thức về quyền quản lý hành chính dần dần được đưa vào nề nếp. Đó là những hoạt động chỉ đứng về mặt tổ chức, chỉ huy, giám sát, điều hành... đưa mọi hoạt động xã hội vào trong khuôn khổ của luật pháp.

III. Những vấn đề lý luận và phương pháp trong quá trình tiếp cận

Trong quá trình chuyển đổi sự quản lý hành chính các mặt kinh tế - xã hội từ mệnh lệnh, quan liêu giấy tờ sang các phương pháp điều hành dựa trên pháp luật, nhiều vấn đề về lý luận đã được đặt ra.

Không ít các bài nghiên cứu trong trào lưu mới này đã đề xuất thảo luận về pháp trị, nhân trị, đức trị v.v... Những điều đã cũ hơn hai ngàn năm nay bỗng trở nên những vấn đề thời sự. Cũng không ít những tư liệu gián tiếp đề cập đến vấn đề đảng trị, kỹ trị. Thật ra đây cũng là những vấn đề mà mọi người nghiên cứu, nếu có quan tâm lưu ý đến, đều thấy rất quen thuộc.

Điều chính yếu của đề tài nằm ở chỗ là

bao nhiêu năm qua, với sự vận hành hơn nửa thế kỷ, cơ sở triết lý nào là nguyên tắc đối với sự vận hành của cấp hành chính ở cơ sở. Quá trình khám phá và tìm hiểu các quy luật vận hành này nhằm vào những thể hiện phản ánh tư duy triết lý đó. Việc tìm hiểu cơ sở triết lý này nhằm làm cho các kiến nghị khả thi tránh được tính chất chấp vá, đối phó với thời cuộc và cũng là cơ sở để đề xuất việc xây dựng mô hình quản lý mới của hệ thống.

Cơ sở triết lý trong việc xây dựng tổ chức chính quyền cơ sở còn thể hiện ra ở các đặc tính triết học: tính kế thừa truyền thống, tính đứt quãng truyền thống, tính trở về truyền thống, tính lệch pha giữa đối mới và hiện đại, tính linh hoạt trong ứng xử bền vững.

Ưu điểm nổi trội của chúng ta về mặt triết học là sự hài hòa thể hiện qua khái niệm nước: Nhà Nước, Đất Nước, Làng Nước. Trong cái chung đều bao hàm cái riêng, trong cái cụ thể đã bao hàm cái trừu tượng. Trong chiến tranh chống xâm lược, chính sự hài hòa này đã là một trong những yếu tố bảo đảm sự thắng lợi. Điều tất yếu là sự hài hòa này trong hoàn cảnh của chiến tranh không thể nào giữ được sự ổn định như trong thời bình.

Ưu điểm trên cũng đã để lại cho chúng ta một gánh nặng truyền thống. Khảo sát về các cấp hành chính ở cơ sở của nước ta trong lịch sử cũng như đương đại, chúng tôi thấy rằng có một sự không rõ ràng giữa cơ cấu và chức năng, giữa hình thức tổ chức và nhiệm vụ, giữa quyền hạn và nghĩa vụ. Về mặt tên gọi các đơn vị cơ sở vào đầu thế kỷ 19, căn cứ vào sách: *Các trấn tổng xã danh bị lâm* (17) các tổ chức cơ sở tương đương với làng có thể xác định là 23. Ngoài ra còn có các tổ chức khác, trong sách đã nêu, nhưng cần tìm hiểu thêm như: Lũng, Bến, Làng, Nguồn, Trường. Với chính sách khẩn hoang của Nguyễn Công Trứ, chúng ta biết thêm có tổ chức Lý (18). Theo *Đại Nam nhất thống chí*, xuất hiện thêm tổ chức Bang, Bãi (19). Tham khảo thêm *Phủ Biên Tạp lục* của Lê Quý Đôn chúng ta còn được biết thêm các tổ chức: Ty, Tượng, Man. Ty, Tượng là những tổ chức vẫn còn lưu lại dấu ấn ở các tỉnh phía Nam: Thiết tượng, tổ chức cơ sở của những người luyện sắt, Chu tượng (của những thợ đóng thuyền),

Tịch tượng (của những người dệt chiếu)... Tổ chức phường có nhiều loại, nhưng nếu chúng ta tạm tính là một loại, tất cả đã lên đến 34. Có thể tham khảo qua bảng 1.

Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng những điều này thể hiện đặc tính luộm thuộm của nền văn minh nông nghiệp, sự lạc hậu về mặt lý luận v.v... Vì sự xuất hiện, tồn tại và phổ biến của đặc điểm này mang tính hệ thống cho nên chúng tôi khái quát đó là *nguyên lý của đặc tính hòa tan*. Trong quá trình tìm hiểu để giải đáp câu hỏi: *Tại sao?* Chúng tôi trong luận văn này mới chỉ lưu ý trình bày ở *tính lệch pha và mối quan hệ biện chứng giữa cơ cấu và chức năng*. Triết lý nước và nguyên lý hòa tan là một hệ thống, thống nhất mang tính nhân quả.

Bộ luật hành chính của nước ta hiện nay chưa được hoàn chỉnh, còn thể hiện qua hiến pháp, pháp luật v.v... Chúng ta mới có luật về tổ chức chính quyền ở cấp Trung ương (20). Điều này cho thấy những nghiên cứu này có thể gợi mở đôi điều trong việc hoàn chỉnh bộ luật hành chính. Trên cơ sở tôn trọng hiến pháp, những nguyên tắc của bộ luật hành chính bao gồm những gì?

Đối với Liên Xô trước đây, mà một thời cũng đã có ảnh hưởng đến việc chế định luật pháp hành chính ở nước ta, các nguyên tắc đó là: Đảng lãnh đạo, nhân dân tham gia quản lý nhà nước, dân chủ tập trung, bình đẳng dân tộc, pháp chế xã hội chủ nghĩa, kế hoạch hóa. Đối với các học giả Trung Quốc, chưa có sự thống nhất về các nguyên tắc này. Căn cứ vào tự điển luật pháp hành chính Trung Quốc (21), ta sẽ thấy liệt kê khoảng 7 nguyên tắc: thống nhất pháp chế, dân chủ tập trung, bình đẳng dân tộc, cụ thể chế định, hiệu quả hành chính, hành chính theo luật, trách nhiệm hành chính.

Ở nước ta, căn cứ theo hiến pháp 1980 có thể nêu 4 nguyên tắc như sau:

1. Nhân dân tổ chức nên bộ máy nhà nước và quản lý nhà nước.
2. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với nhà nước.
3. Tập trung dân chủ.
4. Pháp chế xã hội chủ nghĩa.

BẢNG 1: CÁC LOẠI ĐƠN VỊ CẤP CƠ SỞ ĐẦU THẾ KỶ 19.

Nguồn: Viện nghiên cứu Hán Nôm. Tên làng xã Việt Nam đầu thế kỷ XIX. Hà Nội. 1981.

Số TT	Đơn vị tương đương tỉnh	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
		Xã	Thôn	Phường	Giáp	Trang	Trại	Phố	Vạn	Sách	Sổ	Châu	Động	Hương	Tộc	Ấp	Mỏ	Chòm	Xóm	Am	Chợ	Nâu	Tích	Đội	Bãi
1	Trấn Hải Dương Trấn	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2	Sơn Tây	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
3	Trấn Sơn Nam Thượng	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
4	Xứ kinh Bắc	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
5	Phủ Hoài Đức	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
6	Trấn Hưng Hóa	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
7	Xứ Tuyên Quang	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
8	Đạo Thanh Bình	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
9	Nội trấn Thanh Hoa	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
10	Trấn Sơn Nam Hạ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
11	Xứ Thái Nguyên	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
12	Trấn An Quảng	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
13	Xứ Lạng sơn	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
14	Trấn Cao Bằng	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
15	Trấn Nghệ An	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Ghi chú: Trấn Sơn Tây, theo Đại Nam nhất thống chí, Sơn Tây tỉnh toàn hạt phủ huyện châu tổng xã thôn phường trang trại, thị các bãi ở sông Hồng cũng được tính để thu thuế, trung dinh.

Để tiến hành nghiên cứu, khám phá, chúng tôi tạm đề xuất ra một công cụ lý luận để tiến hành lý giải và nhận thức thực tiễn. Đối với cơ cấu xã hội ẩn, chúng tôi tạm đề xuất 12 đặc tính về lý luận để tiếp tục khám phá sức sống của cơ cấu truyền thống này. Mục đích cuối cùng là để giúp vào việc điều khiển tổng hợp, phát huy mặt dương tính, hạn chế mặt âm tính. Cụ thể sẽ trình bày ở sau.

Đối với việc nghiên cứu chung, chúng tôi đề xuất 6 đặc tính, xem như là công cụ lý luận để tìm hiểu, phát hiện, lý giải,... Sáu đặc tính này được đề xuất trên nguyên lý: *cấp hành chính cơ sở ở nước ta mang tính toàn diện nhưng không toàn quyền.*

Sáu đặc tính về lý luận này trong mỗi liên hệ biện chứng với các đặc trưng khác của pháp luật hành chính. Do hạn chế của số trang, tôi chỉ liệt kê như sau: tính hệ thống, tính thống nhất, tính phổ biến, tính quyền lực, tính ổn định và tính năng động. Việc luận chứng về một trong những nét của tính hệ thống, đã được công bố. (22)

IV. Tính lệch pha trong nguyên tắc tổ chức chính quyền cấp cơ sở.

Tổ chức chính quyền cấp cơ sở nằm trong hệ thống hành chính nhà nước, được thành lập từ sau 1945. Từ đó đến nay, một phần do chiến tranh liên miên, một phần do chúng ta đổ lỗi cho khuyết điểm duy ý chí, thực chất là duy tâm chủ quan, cho nên tính hệ thống của tổ chức không được nhận thức để có những điều chỉnh hợp quy luật, làm xộc xệch cả hệ thống, dẫn đến sự mất hiệu lực của chính quyền.

Tính lệch pha trong mối tương quan giữa truyền thống và hiện đại, cần lưu ý đến cấp tổng.

Theo *Phủ Biên tạp lục*, cấp tổng có thể đã xuất hiện vào lúc Lê Thánh Tông định bản đồ: năm Hồng Đức thứ 21, Canh Tuất (1490). Sự xuất hiện của cấp tổng có thể sớm hơn hay không, cần tiếp tục nghiên cứu. Thời Mạc cấp tổng rất phổ biến qua 133 văn bia, thế kỷ 16, mà chúng tôi nắm được. Theo Đinh Khắc Thuân số lượng này là 145. Cai tổng, chánh tổng do cấp dưới đề cử, nhưng phải được

chính quyền Trung ương chuẩn duyệt. Ở Nam Bộ hồ sơ cá nhân của chánh tổng được lưu trữ, nay là Cục Lưu trữ quốc gia II ở thành phố Hồ Chí Minh. Tổng cũng có đình tổng, đền tổng (miếu tổng), chùa tổng. Điều này rất phổ biến ở huyện An Hải, Hải Phòng, liên quan đến việc thờ phụng Ngô Quyền. Một số di tích ở các nơi được bảo quản tương đối tốt như: *đình tổng* hay *đình hàng tổng* của Kẻ Sáu có "Bản tổng tạo đình bi ký" (1704) ghi lại nội dung dựng đình năm 1689 (xã Dương Liễu, huyện Hoài Đức, tỉnh Hà Tây). *Chùa Tổng* tên chữ là Kim Hoa Tự (23). *Chợ tổng* hay chợ Mía ở Đường Lâm, Sơn Tây (24). *Trường tổng* phổ biến ở nhiều nơi v.v...

Theo sách *Các trấn tổng xã danh bị lãm* (1810-1813), chúng ta thấy có 10 tổng bằng làng tức xã. Các tổng từ 1-3 xã (làng) chiếm 7,03% trong tổng số 1288 tổng. Các tổng có từ 4-9 xã (làng) chiếm 70,85%. Có tổng bao gồm 70 đơn vị cấp cơ sở. Như vậy có thể nhận định rằng phần lớn các xã thành lập sau năm 1945 tương đương với cấp tổng. (Tóm tắt theo bảng 2. Nguồn: sách đã dẫn)

Ở Tây Nguyên, cấp tổng có liên quan đến tổ chức *krông, krang, tring, trang* của các cư dân bản địa. Xã Krông Nô, huyện Lạc, tỉnh Đắk Lắk, gồm có 20 buôn, trong đó có 6 buôn lớn chi phối 14 buôn nhỏ (25). Đối với người Chăm, theo Mạc Đường (26) cấu trúc xã hội tổ chức theo 4 cấp: Puk-Plei-Pala-Nagara. Pala là vùng tương đương với cấp xã hiện nay.

Cũng có trường hợp cấp tổng được nâng cấp thành huyện. Trịnh Hoài Đức (1765-1825) trong Gia Định thành thông chí (27) cũng đã nêu nhiều trường hợp cụ thể. Tổng Long Thành được nâng lên thành huyện Long Thành. Gần 200 năm nay hầu như vẫn giữ tên cũ, nay đương được hoạch định để chia thành hai huyện. Huyện Xuân Thủy, Nam Hà, được hình thành trên cơ bản từ tổng Thành Nha. Tuy vậy cũng có nhiều ngoại lệ. Một ví dụ ở Minh Hải hiện nay có thành ngữ: Nhất Thới. Điều đó có nghĩa là huyện Thới Bình hiện nay được hình thành từ trên địa giới của một xã (làng) mà thôi.

Những điều đã trình bày cho phép nhận định rằng tính lệch pha này là sự khẳng định

BẢNG 2: MỐI QUAN HỆ GIỮA XÃ VÀ TỔNG ĐẦU THẾ KỶ 19, TỪ HÀ TĨNH TRỞ RA BẮC.

Số xã trong tổng	Số tổng	Số xã trong tổng	Số tổng	Số xã trong tổng	Số tổng	Số xã trong tổng	Số tổng	Số xã trong tổng	Số tổng
1	10	10	64	19	8	28	1	3	1
2	24	11	49	20	11	29	4		
3	55	12	28	21	5	30	2	42	1
4	118	13	19	22	4	31	2	44	1
5	169	14	15	23	3	32	1	49	1
6	201	15	14	24	6	33	1	52	1
7	177	16	11	25	2	34	1	54	1
8	129	17	10	26	1	35	1	57	1
9	107	18	4	27	2	38	2	70	1
	990		214		42		15		8

tính mở trong một yêu cầu phải liên kết thành vùng. Tuy vậy, áp lực của quá khứ đã làm ngăn trở không ít sự mong muốn hòa mình vào sự phát triển của tương lai. Tính lệch pha được chú ý ở bốn điểm như sau: Sự lệch pha trong cơ cấu xã hội, sự lệch pha về môi trường, sinh thái, sự lệch pha do thành phần cư dân, tộc thuộc, sự lệch pha do không tôn trọng các nguyên tắc tổ chức hành chính. Trong phạm vi luận văn này tôi chỉ lưu ý một nét về sự lệch pha trong cơ cấu xã hội.

Để so sánh tôi tạm sử dụng một cách độc đoán khái niệm làng để khái quát 34 loại đơn vị cơ sở truyền thống trước 1945. Cấp cơ sở hiện nay gồm xã, phường, thị trấn. Theo số liệu xuất bản năm 1992 của TCTK, năm 1990 cả nước có 368 thị trấn và 9765 xã, phường. Số liệu năm 1993 của TCTK cho biết năm 1993 có 431 thị trấn, 8739 xã và 805 phường. Trong vòng 4 năm số thị trấn tăng 63 đơn vị, số xã phường giảm 221 đơn vị. Hiện tượng này phần nào cũng nói lên xu thế phát triển theo hướng đô thị hóa. Các đơn vị cơ sở hiện nay được tạm khái quát là xã.

So sánh không gian hành chính của cấp xã với cấp làng về mặt lịch đại, sự tác động lên không gian hành chính được khái quát là không gian lịch sử. Không gian lịch sử này (KGLS) này được thể hiện ở 5 mặt: KGLS chính trị, KGLS kinh tế, KGLS xã hội, KGLS

tôn giáo và KGLS dân tộc. Kết quả cho thấy xã hiện nay có thể là đơn vị của một cấp, dưới cấp làng. Đó là trường hợp xưa là một làng nay là một huyện. Làng Sơn Yên, châu Hùng Vĩ, tỉnh Hưng Hóa nay là huyện Mường Khương, tỉnh Lào Cai. Trước năm 1980 huyện gồm 24 xã, nay còn lại 16 xã. Về mặt diện tích tự nhiên huyện Mường Khương nhỏ hơn làng Sơn Yên. Trường hợp thứ hai là một làng nay thành một xã. Đó là trường hợp trong sách cũ thường gọi là nhất xã nhất thôn. Ví dụ như làng Nguyễn nay là xã Nguyễn Xá huyện Đông Hưng, tỉnh Thái Bình (28). Trường hợp thứ ba là một làng thành một thôn của xã. Trường hợp này hết sức phong phú thể hiện ở tính đa dạng: có xã tương đương với một tổng, có xã gồm nhiều làng của các tổng hợp lại, có xã có yêu cầu của các cuộc chiến tranh giữ nước trước kia và phát triển kinh tế hiện nay để hình thành nên những liên xã rồi định hình thành xã hiện nay. Ở huyện Long Khánh, tỉnh Đồng Nai có 3 liên xã hình thành trong thời kỳ kháng chiến. Sau năm 1975, còn lại hai: An Hòa với Tân Hưng thành An Hòa và Long Hưng. Sau đó hai xứ này hợp lại thành xã Hòa Hưng. Hiện nay, trong sự trở về truyền thống, nhiều người nghiên cứu nêu ra khái niệm văn hóa làng. Như vậy, với tính lệch pha, chúng ta hiểu khái niệm làng với một không gian hành chính, tương đương với

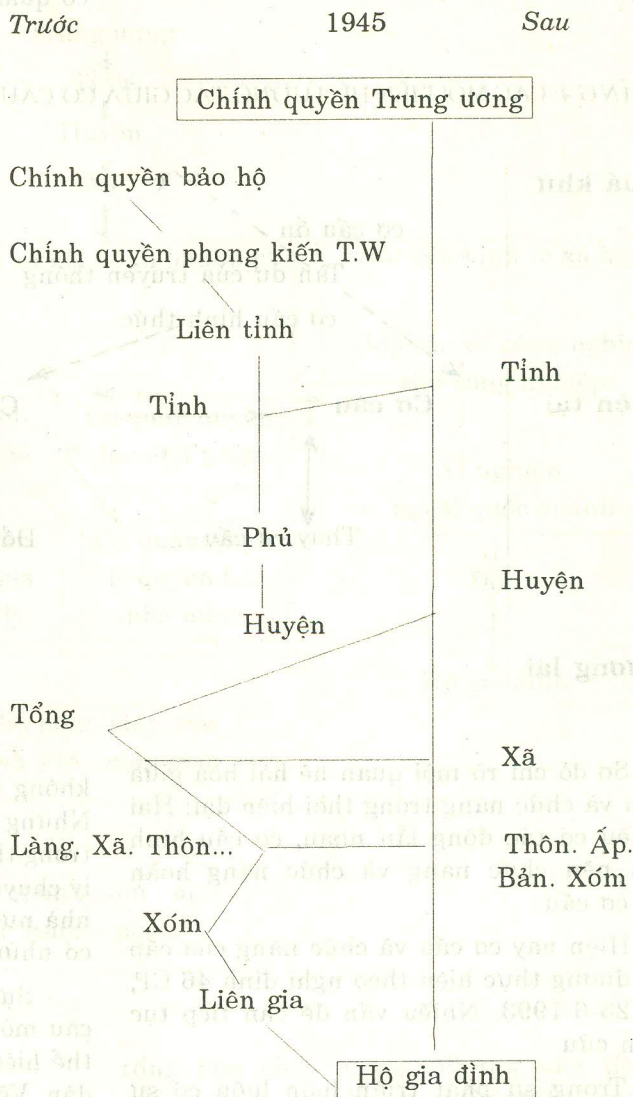
thôn, với xã, với tổng hay với huyện.

Hiện nay đương có vấn đề cấp hành chính dưới cấp cơ sở. qua các bài nghiên cứu có thể đặt ra vấn đề hệ thống hành chính của chúng ta hiện nay thuộc hệ thống bốn cấp, ba cấp hay năm cấp. Với tính lịch pha đã nêu, tôi cho rằng phương thức tối ưu vẫn là hệ thống hành chính 4 cấp.

Sau khoản 10, một thực thể mới xuất hiện ở nông thôn: *Hộ gia đình nông dân*. Khái niệm này căn cứ vào qui định của điều 27 Luật Đất đai, điều 19 nghị định 30-HĐBT, ngày 23-3-1989. Trong Dự thảo bộ luật dân sự lần 5, tháng 6-1993 Hộ gia đình nông dân được đưa vào điều 31, mục 6, chương II, phần thứ nhất. Thực tiễn vận hành đã nảy sinh nhiều điều chưa hợp lý. Hộ ở nước ta có 2 loại: hộ tịch và hộ khẩu do hai bộ quản lý. Khái niệm nông trong thuật ngữ nông dân, được hiểu là nông nghiệp và nông thôn. Gia đình có 3 hộ khẩu mới được quyền làm đơn xin cấp thổ cư. Gia đình nhiều hộ, khi được đền bù sẽ được nhiều cái lợi. Cán bộ về hưu của xã được quyền nhận đất, cán bộ hưu nói chung không được nhận đất khi về cư trú ở nông thôn.

Tóm lại, từng điểm một, sự lệch pha có thể là do ngẫu nhiên, nhưng gộp lại rõ ràng là mang tính hệ thống, có tính quy luật (Xem bảng 3. Tính lịch pha trong cơ cấu xã hội).

BẢNG 3. TÍNH LỊCH PHA TRONG CƠ CẤU XÃ HỘI



- Nhà nước cần có bộ máy tinh giản, gọn nhẹ, hoạt động có chất lượng cao trên cơ sở ứng dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật về quản lý.

Để xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, sắp xếp lại tổ chức, trên cơ sở bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương đồng thời đề cao quyền chủ động và trách nhiệm của cấp cơ sở, chúng tôi bắt đầu quá trình nghiên cứu của mình từ sự tiếp cận những mối quan hệ biện chứng giữa cơ cấu và chức năng. Quá trình xây dựng chính quyền cấp cơ sở vững mạnh chính là tạo nên sự hòa hợp,

V. Mối quan hệ biện chứng giữa cơ cấu và chức năng.

Quan điểm được nêu ra để tiến hành cải cách bộ máy nhà nước là:

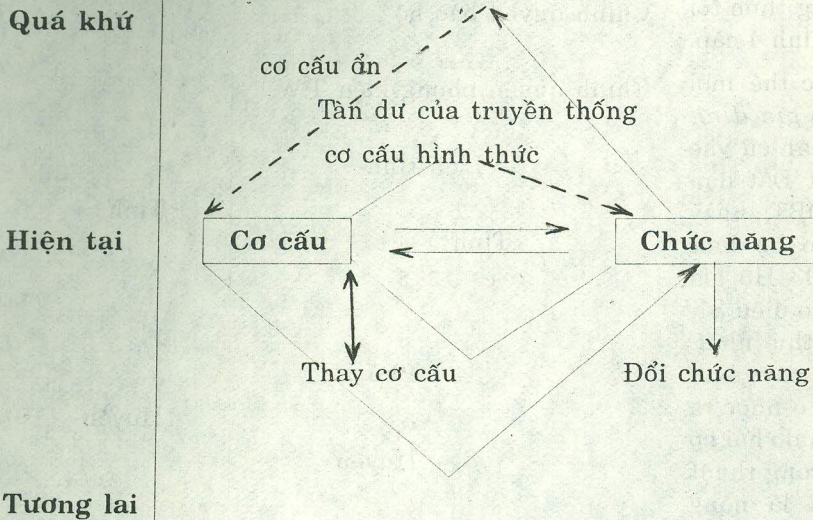
- Nhà nước thực sự là của dân, vì dân và cho dân.

- Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện thống nhất quyền lực nhưng phân công, phân cấp rành mạch.

linh hoạt giữa cơ cấu và chức năng. (Bảng 4. Các mối liên hệ tương tác giữa cơ cấu và chức năng).

phải thay đổi. Sự tự điều chỉnh để thích ứng này có thể thấy rõ ngay trong bản thân của cơ quan hành chính ở cấp cơ sở.

BẢNG 4: CÁC MỐI LIÊN HỆ TƯƠNG TÁC GIỮA CƠ CẤU VÀ CHỨC NĂNG



Trong quá trình phát triển với sự yêu cầu của những chức năng mới đòi hỏi phải có sự cải cách tương ứng đối với bản thân các cơ cấu xã hội. Hội nông dân tập thể trở thành hội nông dân, phong trào xóa đói giảm nghèo đã khiến cho các tổ chức chủ thập đò có phần đóng góp trong các hoạt động ở cơ sở, cơ chế quản lý thị trường đòi hỏi các cơ cấu xã hội phải gọn nhẹ, linh hoạt

1- Sơ đồ chỉ rõ mối quan hệ hài hòa giữa cơ cấu và chức năng trong thời hiện đại: Hai bên đều có tác động lẫn nhau, cơ cấu hình thành nên chức năng và chức năng hoàn thiện cơ cấu.

2- Hiện nay cơ cấu và chức năng của cấp cơ sở đang thực hiện theo nghị định 46 CP, ngày 23-6-1993. Nhiều vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu.

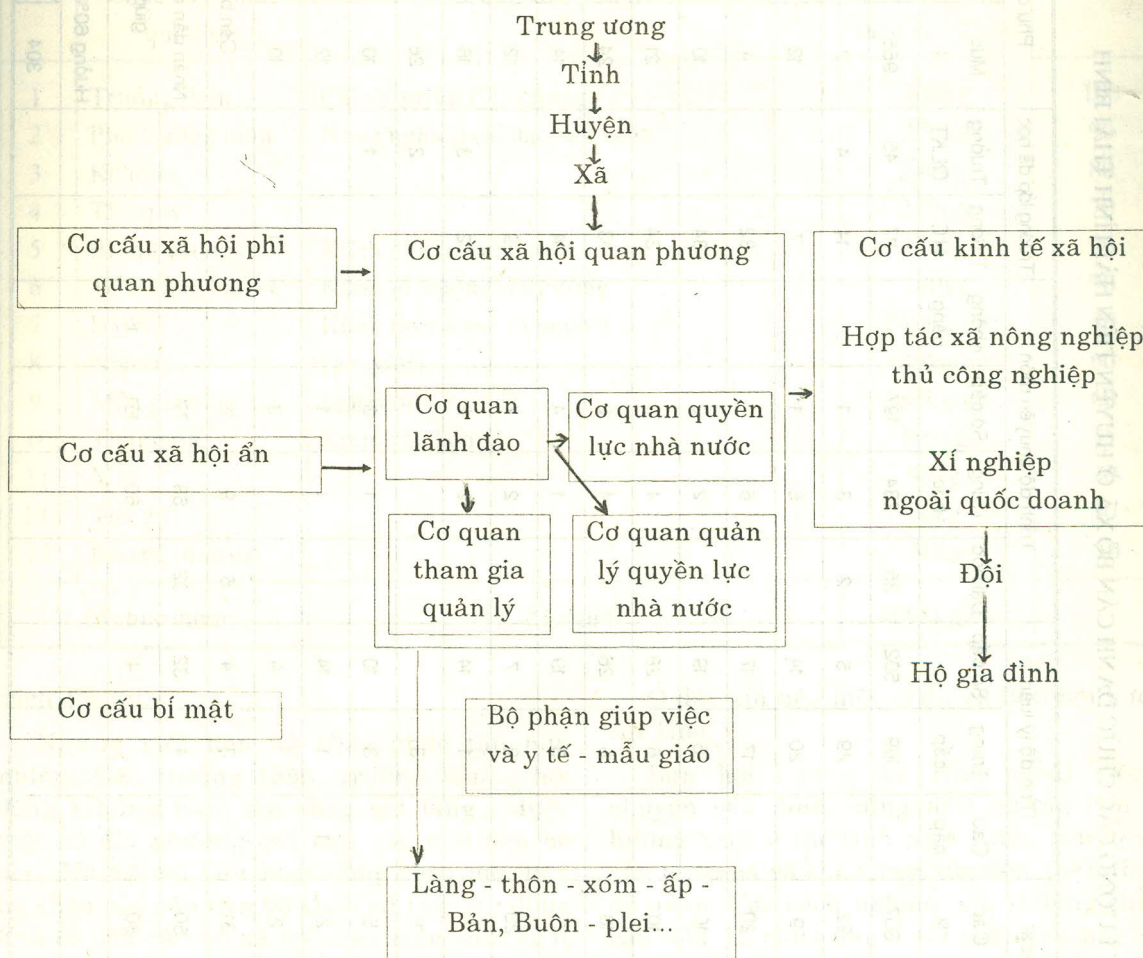
3- Trong sự phát triển luôn luôn có sự thay đổi giữa cơ cấu và chức năng để tự điều chỉnh vươn lên. Ở đây có ba khuynh hướng đã và sẽ phải xảy ra:

- Một số cơ cấu xã hội trước sự chuyển biến từ cung cách quản lý kinh tế - xã hội theo lối hành chính mệnh lệnh song phương thức quản lý theo pháp luật đã phải điều chỉnh hoặc cải tiến những chức năng của mình. Điều đương được thể hiện đối với các đoàn thể như: hội phụ nữ, đoàn thành niên, các loại hình hợp tác xã... Nhiều cơ cấu xã hội ở cơ sở, tuy chức năng không thay đổi, nhưng trước tình hình mới, những phương thức hoạt động để thực hiện các chức năng ấy cũng

không thể quá công kênh, nặng nề như cũ. Những chức năng được hình thành và tồn tại trong thời kỳ đưa hệ thống các khoa học pháp lý chuyên ngành hòa lẫn vào hệ thống lý luận nhà nước và pháp luật thì nay đương đòi hỏi có những sự cải cách mới về cơ cấu.

- Sự phát triển đòi hỏi phải có những cơ cấu mới với những chức năng mới. Điều này thể hiện rõ ở mặt nhà nước, tập thể và nhân dân. Về phía nhân dân, hiện tượng này mang tính năng động nhất. Nhiều tổ chức quần chúng đã được tự động thành lập, như: các hội chừ bà, hội bảo thọ, hội bình thơ... Nhiều cơ cấu xã hội mới chỉ hạn chế ở cơ sở, nhưng không ít hội đã hình thành theo hệ thống từ trung ương đến địa phương. Trong cung cách chuyển sang quản lý bằng pháp luật, giữa dân với dân có phát sinh vấn đề thì ủy ban đứng ra giải quyết, nhưng một khi giữa dân có vấn đề với các cơ quan chính quyền các cấp, thì cơ quan nào đứng ra để giải quyết. Sự hình thành nên một cơ cấu mới như tòa án hành chính phải chăng sẽ góp phần giải quyết nạn cường hào mới ở cơ sở.

BẢNG 5: CÁC THỨ BẬC XÃ HỘI Ở VIỆT NAM VÀ CƠ CẤU CẤP CƠ SỞ



VI. Cơ cấu xã hội cấp cơ sở.

Bảng 5: Các thứ bậc xã hội ở Việt Nam và cơ cấu cấp cơ sở. Sơ đồ đã nêu chỉ rõ có 6 loại cấu trúc xã hội hiện đang tồn tại, hoạt động và tác động lẫn nhau theo nhiều chiều. Cấp cơ sở ở các thời kỳ lịch sử chỉ có một mối liên hệ dọc, còn cấp cơ sở hiện nay ngoài mối liên hệ đó còn có những mối liên hệ ngang và liên hệ chéo.

Các cơ cấu quan phương phải chịu sự chi phối của mối liên hệ dọc, đóng vai trò chủ đạo. Để tóm tắt, chỉ xin nêu lên các chức danh cán bộ cơ sở của xã ở một huyện Tiền Hải, theo tư liệu điền dã 1992. Bảng 6. Biểu

tổng hợp chất lượng. Những mối liên hệ ngang thể hiện ở hai mặt: Sự lãnh đạo thống nhất và toàn diện của chi bộ, đảng bộ địa phương theo các Quy Định 50 QĐ-TU, 5 QĐ-TU ngày 19-11-1992. Mặt khác là sự liên hệ giữa các ngành. Tổ phòng chống tệ nạn xã hội ở xã chịu sự liên hệ dọc lên đến Cục phòng chống các tệ nạn xã hội thuộc Bộ Thương binh - xã hội, nhưng vẫn có mối liên hệ ngang mật thiết với xã hội, công an xã, tế xã, giáo dục xã, cùng các đoàn thể nhân dân trong mặt trận Tổ quốc. Các mối liên hệ ngang này có thể là dương tính, trung tính hoặc âm tính. Ở những nơi mà ngân sách xã hùng hậu, chủ tịch xã là người chủ tài khoản, kiểm luôn bí thư đảng bộ chưa chắc đã

BẢNG 6: BIỂU TỔNG HỢP CHẤT LƯỢNG CÁC CHỨC DANH CÁN BỘ XÃ Ở HUYỆN TIỀN HẢI TỈNH THÁI BÌNH

Số TT	Các loại chức danh	Tổng số	Trình độ văn hóa			Trình độ lý luận			Trình độ chuyên môn			Trường lớp đã học		Phụ cấp đang hưởng			
			Cấp I	Cấp II	Cấp III	Cao cấp	Trung cấp	Sơ cấp	Đại học	Trung học	Sơ cấp	Không bằng	Trường H.C QLKT	Trường	Mức I	Mức II	Mức III
1	Đại biểu H.D.N.D xã	965	14	644	307		169	502	35	234	197		117	45	965		
2	Bí thư Đảng Ủy	34		12	22		29	5	2	3	1		14	4	2	14	18
3	Phó bí thư Đảng Ủy	34		25	9		20	14		6	1		7		12	12	10
4	Chủ tịch Ủy ban Nhân dân	34		14	20		17	17		6			32		4	26	4
5	Phó Chủ tịch Ủy ban ND	34		18	16		15	19		2	2		34		10	16	8
6	Thư ký Hội đồng Nhân dân	34		24	10		6	28		4	2		34		21	7	6
7	Xã đội trưởng	34	1	23	10		8	26		4	2		13		24	8	2
8	Phó ban Tài chính	34		29	5		3	19		1	4		4		14	12	9
9	Văn phòng Đảng ủy, Ủy ban	34		14	20		2	7		2	7		9		12	12	10
10	Cán bộ T.K-K.H-R.D-G.T	34		27	7		1	14		2	2		2	3	16	10	8
11	Bí thư Đoàn	34		23	11		3	7						2	26	7	1
12	Hội trưởng Phụ nữ	34		29	5		3	10		1	3			1	10	14	10
13	Chủ tịch Nông dân	34		32	2	1	1	14		1	1				12	10	12
14	Cán bộ bưu điện	34	1	31	2			9			3		1		10	11	13
15	Phó Công an	34		3	31		3	4	6	9	19				Cán bộ trong biên chế		
16	Cán bộ Y tế	148		98	50		4	32	32	68	77				Nhân dân chi trả lương có sự trợ giúp của xã, H.T.X		
17	Giáo viên Mẫu giáo	245	15	150	80		4	4		69	161	15			Hưởng 60% phụ cấp đương chức		
18	Cán bộ già yếu	693															
19	Xóm trưởng	304													304		

BẢNG 7: CÁN BỘ THUỘC THÔN HOÀI THỊ, XÃ LIÊN BẢO, HUYỆN TIÊN SƠN, TỈNH HÀ BẮC.

STT	Chức danh tạm qui định	Công việc phụ trách	Mức phụ cấp theo vụ - Thóc	%
1	Trưởng thôn	Chính quyền PTR.chung	300kg	100
2	Phó trưởng thôn	Nông nghiệp chỉ đạo sản xuất	270kg	90
3	Kế toán		240kg	80
4	Thủ quỹ		210kg	70
5	Bí thư chi bộ	Kiểm nhiệm kiểm soát	270kg	90
6	Tổ trưởng bảo vệ	Kiểm tổ trưởng thủy nông	270kg	90
7	Bảo vệ	Kiểm thủy nông (4 người)	240kg/ng	80
8	Nhà trẻ	(5 người)	180kg/ng	60
9	Mẫu giáo	(2 người)	180kg/ng	60
10	Thông tin	Kiểm văn hóa	105kg	35
11	Y tá		90kg	30
12	Thú y sĩ		90kg	30
13	Bảo vệ thực vật		30kg	10
13 chức danh		21 người	4095kg/vụ	

cách tối ưu.

Những mối liên hệ chéo phức tạp hơn nhiều. Các trưởng thôn, trưởng bản..., hội đồng trưởng bản, hội đồng già làng... được một số địa phương qui nạp vào mối liên hệ dọc. Nhiều nơi vẫn hoạt động theo mối liên hệ chéo. Cơ cấu cán bộ thôn có thể còn đồng hơn cơ cấu cán bộ xã với điều kiện sinh hoạt phí đầy đủ hơn. Bảng 7. Cán bộ thuộc thôn Hoài Thị, xã Liên Bảo, huyện Tiên Sơn, tỉnh Hà Bắc. Tư liệu điền dã 1992.

Thời đổi mới, các hội đoàn quần chúng phát triển rầm rộ dưới các hình thức: đoàn, đội, ban, hội, tổ chức, trung tâm, nhóm, tổ, đạo, câu lạc bộ... Có lẽ chỉ trừ khái niệm công ty, vì phải chịu thuế, cho nên người ta chưa sử dụng mà thôi. Bảng 8. Tóm tắt phân loại các hội đoàn quần chúng ở cơ sở theo bốn góc độ khác nhau.

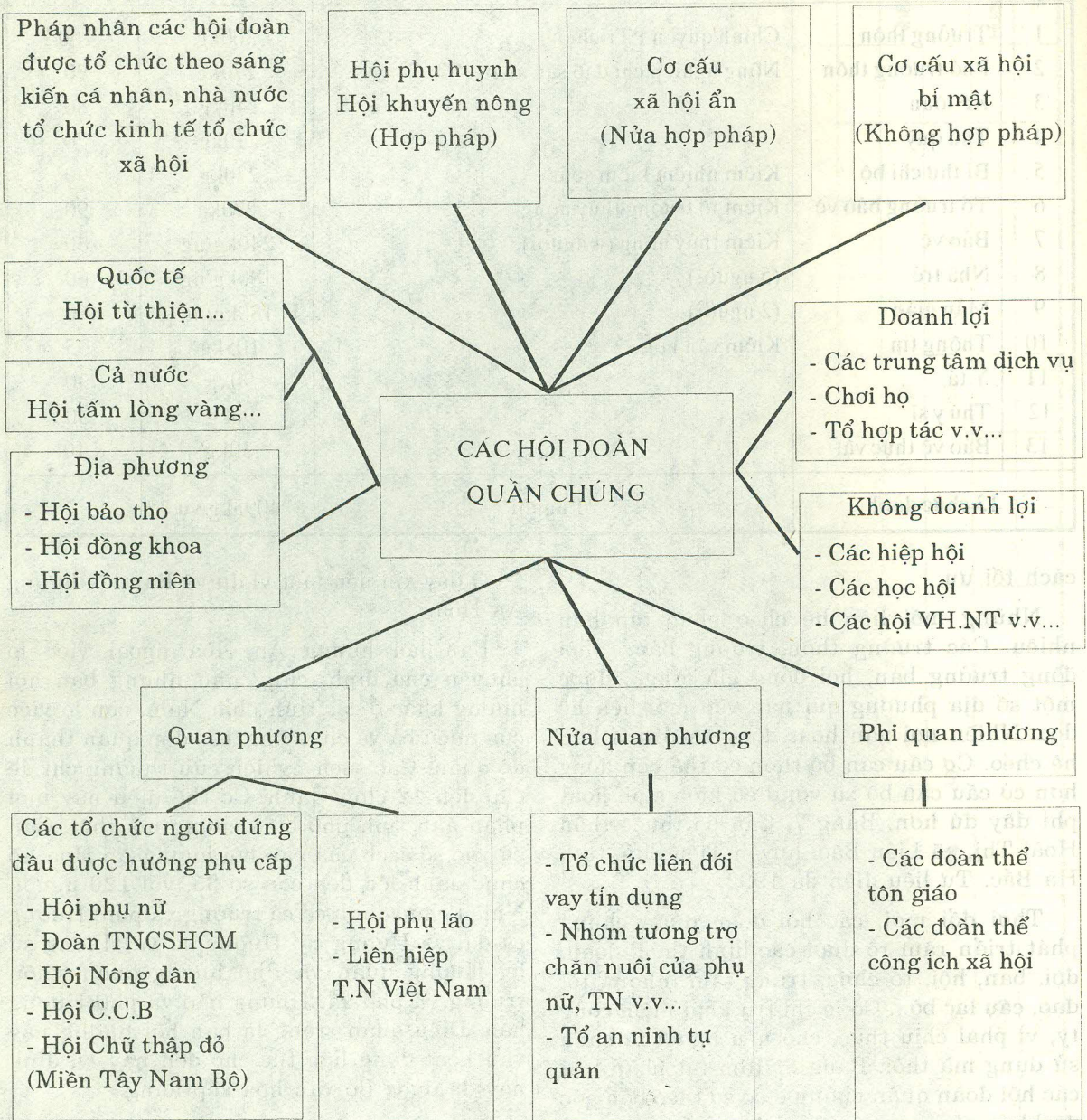
Chơi họ (hụi) là một loại cơ cấu ẩn, mang tính truyền thống, chỉ khi nào đổ bể, vỡ hụi, nhân dân mới kéo đến nhờ chính quyền can thiệp. Cùng thuộc loại cơ cấu ẩn, ở các tỉnh phía Bắc có vấn đề dòng họ, tộc ước, v.v.... Ở các tỉnh phía Nam phổ biến có Ban hội hương (ban cúng quới).

Ở đây xin nêu một ví dụ về Ban hội hương An Hòa.

Ban hội hương An Hòa ngoài việc lo chuyện của đình, cũng như những ban hội hương khác ở các tỉnh phía Nam, còn lo việc của miếu bà và chùa ông, tức đền quan thánh đế quân. Các sách nghiên cứu thường chỉ đề cập đến 12 chức danh. Có thể điều này mới phản ánh tính phổ biến chung mà thôi. Căn cứ vào sổ sách của ban hội hương An Hòa, số chức danh lên đến con số 35, với 120 người. Nhiều chức danh có cả trưởng và phó: Hương cả đại và Hương cả, Hương sư và Hương sư lễ, Hương quản và Phó hương quản, thôn trưởng và phó xã, Hương hào và phó Hương hào. Điều quan trọng là ban hội hương này vẫn hoạt động liên tục cho đến nay, vì đình này đã được Bộ văn hóa xếp hạng.

Trước năm 1975 việc cử người vào các chức của hội hương được gọi là trạch cử (trạch có nghĩa là tốt lành). Trên bảng trạch cử này phải có chữ ký của người lãnh chức vụ, 12 chữ ký của 12 chức danh chính của ban hội hương, di chứng của ủy ban hành chính xã và hội đồng nhân dân xã, kiến thị của quân trưởng quận Đức Tu. Tất cả gồm 12

BẢNG 8: TÓM TẮT PHÂN LOẠI CÁC HỘI ĐOÀN QUẦN CHÚNG Ở CƠ SỞ THEO BỐN GÓC ĐỘ KHÁC NHAU



chữ ký.

Việc đóng góp là do tự nguyện của ban hội hương và sự quyên góp đối với các quan khách. Ví dụ như năm 1960, ban hội hương đóng góp được 21.564\$, quan khách cúng vào 31.335\$. Chi hết 46.414\$, còn lại 6.485\$, xây được nhà đái và nhà khói cho đình An Hòa.

VII. Kết luận.

Quá trình nhận dạng để đi đến những kiến nghị khả thi là nhằm vào việc tổ chức thực hiện. Thực ra việc nhận thức để đi đến sự hành động là một trong những quy luật. Trong bước đầu cũng cần nên phân biệt sự

nhận dạng về mặt lý luận có thể đưa đến hai xu thế: Một là tìm ra tính tương đương, có thể thay thế chuyển đổi cho nhau trong quá trình cải cách, điều chỉnh để thích ứng với tình hình mới. Hai là tính cho phép chỉ ra rằng khả năng có thể hoặc là phải thay đổi bằng cái mới. Việc quản lý hành chính từ trước chỉ có hai mối quan tâm là đình và điền, tức là dân số và ruộng đất. Ngày nay lại có thêm bao mối bận tâm mới để bảo đảm cho một sự phát triển bắt đầu từ cấp cơ sở. Công việc mới được tiến hành, còn chờ những triển khai tiếp tục.

(1) John Beattie. 1972. *Introduction à l'anthropologie social*. Payot. Paris.

(2) Robert Lowie. 1937. *Histoire de l'ethnologie classique*. Payot. Paris.

(3) Panoff, M.Perrin, M.1973. *Dictionnaire de l'ethnologie*. Paylot. Paris.

(4) Ake Hultkrantz and all. 1960. *International Dictionary of Regional European Ethnology and Folklore*. Copenhagen.

(5) Sol Tax. 1945. *Anthropology and Administration*. America Indigena. Vol.5.N^o1. 21-33. Đăng lại trong sách: Hoebel, Jennings and Smith. 1955. Readings in Anthropology. McGraw-Hill book company, Inc. New York.

(6) Rosman, A. Rubel, P.G.1981. *The tapestry of culture-Scott, Foresmen and company*.

(7) IUCN. UNEP. WWP.1991. *Cứu lấy trái đất. Chiến lược cho cuộc sống bền vững*. NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội. 1993.

(8) Rambo, A.T.1983. *Conceptual approaches to Human Ecology*. N^o14. Honolulu (Reserch Report).

(9) Le Trong Cuc and all. eds 1993. *Too many people, Too little land*. N^o15. Honolulu (Occasional papers).

(10) Trần Văn Giáp. *Tìm hiểu kho sách Hán Nôm*. I.NXB Văn hóa, 1984. II NXB Khoa học xã hội. 1990, Hà Nội.

(11) Lê Quý Đôn. *Phủ biên tạp lục*. NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 1977.

(12) Thôi Nãi Phu chủ biên. *Trung Quốc dân chính từ điển*. Thượng Hải từ thư xuất bản xã. 1990

(13) Diệp Đình Hoa. *Quá độ từ xã hội nguyên thủy đến sự hình thành nhà nước đầu tiên*. Nghiên cứu lịch sử

số 218, 1984 tr 15-24

(14) Nguyễn Minh Niên. *Về đội ngũ cán bộ ở cơ sở nông thôn hiện nay*. Trong *Kinh tế xã hội nông thôn Việt Nam ngày nay*. II.NXB Tư tưởng văn hóa Hà Nội, 1991, tr 465-572

(15) Hồ Văn Thông. *Tình hình các tổ chức chính trị cơ sở ở nông thôn nước ta*. Sách đã dẫn, tr 432-464.

(16) Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Bình. *Quy định một số vấn đề cơ bản về tổ chức quản lý trong HTX nông nghiệp*. Thái Bình, 1992.

(17) Viện Nghiên cứu Hán Nôm. *Tên làng xã Việt Nam đầu thế kỷ 19*. Hà Nội, 1981.

(18) Đào Tố Uyên - Nguyễn Cảnh Minh. *Vài nét về tình hình phân bố ruộng đất ở một ấp khai hoang trong thế kỷ XIX: Ấp Thủ Trung (Kim Sơn)*. T.C Nghiên cứu lịch sử, số 2 (267); 1993

(19) *Dại Nam nhất thống chí*. 5 tập. Nhà xuất bản Khoa học xã hội. Hà Nội. 1971.

(20) Dự thảo luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân được công bố trên báo nhân dân, số 14226, ngày 11-4-1994.

(21) Trần Thiên Trì, Trương Thế Tín chủ biên. *Trung Quốc hành chính pháp tự điển*. Thượng Hải nhân dân xuất bản xã, 1991

(22) Diệp Đình Hoa. *Lệ làng và ảnh hưởng của nó đối với pháp luật hiện đại*. T.C Nghiên cứu lịch sử. 1(272); 1994

(23) Nguyễn Du Chi - Nguyễn Bích. 1988. *Chùa tổng, Hà Nội. Những phát hiện mới về khảo cổ học*. Chùa này nay thuộc xã Tam Hiệp, huyện Phúc Thọ, tỉnh Hà Tây.

(24) Bia đặt ở tam quan chùa Mía. Bia lập năm Vĩnh Tộ thứ 3 (1621). Một mặt: tín thí. Một mặt: Sùng nghiêm tự thị bi. Điều này cho thấy chợ Mía cũng là chợ Tam Bào.

(25) Diệp Đình Hoa. *Đất đai và huyết thống. Vài nhận xét về quyền sở hữu đất rừng qua "chuyện họ Phốc" (Yao Pul Phok) của người Mông Gar, Đắc Lắc*. T.C Nghiên cứu lịch sử 2(267), 1993.

(26) Mạc Đường. *Hệ thống cấu trúc làng Chăm ở Việt nam*. T.C Dân tộc học 1(77), 1993

(27) *Gia Định thành thông chí*. Bản dịch của Nguyễn Tạo. Sài Gòn. 1972. G.Aubarer, 1863 đã dịch ra tiếng Pháp. Nguyên bản cũng được in ở nước ngoài. *Lĩnh Nam chích quái đẳng sử liệu tam chủng*. Trung châu cổ tịch xuất bản xã, 1991: 55-228

(28) Diệp Đình Hoa. *Làng Nguyễn*. Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1994