

# ĐẶC ĐIỂM HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH THỜI BẮC THUỘC

PHẠM QUANG HIỀN

Mỗi nhà nước đều không thể thiếu một hệ thống hành chính. Đến lượt mình, hệ thống hành chính nhà nước ở mỗi quốc gia là sản phẩm của tiến trình lịch sử chính trị trên vùng lãnh thổ đó và mang trong mình nó những căn số đặc thù của một hay các nền văn minh liên đới. Hệ thống hành chính ở nước ta không ngoài quy luật trên, vì vậy, nó mang hình hài và tổ chức của hai nền văn minh bắt nguồn từ sông Hoàng và sông Hồng. Dưới đây chúng tôi thử phân tích một vài khía cạnh của hệ thống hành chính thời Bắc thuộc như một hệ công cụ quản lý được xác lập trong buổi đầu giao thoa hai nền văn minh đó để rồi trở thành thuộc phần của văn hoá chính trị Đại Việt. Nguồn dữ liệu được sử dụng là: *Đại Việt sử ký toàn thư* (dưới đây gọi tắt là *Toàn thư*), *Việt sử lược*, *Khâm định Việt sử thông giám cương mục* (dưới đây gọi tắt là *Cương mục*), *An Nam chí lược* và một số công trình nghiên cứu về thời Bắc thuộc.

## 1. Sơ lược về hệ thống hành chính địa phương Trung Hoa từ thế kỷ III TCN - thế kỷ X

Năm 221 trước Công nguyên (sau đây viết tắt là TCN), vua nước Tần là Doanh Chính hoàn thành việc thôn tính sáu nước lớn ở lưu vực hai con sông Hoàng Hà và Dương Tử, xưng là Tần Thủy hoàng đế. Một đế chế tập quyền chuyên chế thống nhất được thiết lập trên toàn bộ địa vực của văn minh Hoa Hạ. Chế độ “phân thổ phong hầu” truyền thống bị bãi bỏ; mọi quyền hành từ trung ương đến địa phương đều tập trung về một mối duy nhất là hoàng đế. Hoàng đế quyết định những công việc hành chính quan trọng, bổ

nhiệm các quan lại cao cấp ở trung ương cũng như ở địa phương; mọi hạng, loại quan lại đều chỉ là thừa hành, giúp việc để hoàng đế cai trị “thiên hạ” theo một hệ thống hành chính thống nhất, có kết cấu chặt chẽ, thứ lớp rõ ràng gồm các cấp quản lý: *Trung ương-quận-huyện-hương-đình-lý*.

Trong hệ thống hành chính địa phương của đế chế Tần (221-206 TCN), *quận* và *huyện* là hai cấp cơ bản. Toàn bộ lãnh thổ rộng lớn của đế chế được chia thành 36 *quận*; *quận* chia thành các *huyện*. Đầu *quận* là một viên *thú*, đầu *huyện* là một viên *lệnh* (*huyện* lớn) hoặc *trưởng* (*huyện* nhỏ); bên cạnh *thú*, *lệnh* hoặc *trưởng* có một viên *úy* coi việc cầm quân. Các chức vụ trên đều do hoàng đế bổ nhiệm và bãi nhiệm. Dưới quyền *thú* hay *lệnh* hoặc *trưởng* có một bộ máy hành chính của *quận* hay *huyện* gồm một số quan chức, *th* lại coi giữ việc hộ tịch, tiền tài, t- pháp, binh vụ... Ở trung ương có *ngự sử đại phu*, ở *quận* có *giám ngự sử* giúp hoàng đế giám sát việc làm và hành vi của các quan văn, võ trong hệ thống hành chính<sup>1</sup>. Dưới *huyện* có *hương - đình - lý* là các cấp thừa hành, trực thuộc *huyện*, mang tính chất bán tự quản hoặc tự quản. Các cơ cấu này tự quản lý, kiểm tra, giám

<sup>1</sup> *Quận, huyện* là những thiết chế cai trị vốn có từ thời nhà Chu: thế kỷ XI – III TCN. Ngay chỉ từ sau cuộc cách mạng chính trị của Tần Thủy hoàng, trên cơ sở một chính quyền trung ương thống nhất, chúng mới thực sự trở thành những thiết chế hành chính. Với một vài thay đổi tùy thời, các thiết chế này luôn luôn hiện diện trong hệ thống hành chính của tất cả các triều đại phong kiến Trung Quốc.

sát, giải quyết mọi việc trong dân c- tr- óc hết bằng hoà giải; khi bế tắc mới trình báo lên trên. Theo quy chế nhà Tần, *lý* là thiết chế hành chính thấp nhất ở cơ sở; mỗi *lý* có một *lý chính* cai quản chung. M- ời *lý* hợp thành một *đình*; mỗi *đình* có *đình tr- ợng* và các trợ tá có nhiệm vụ duy trì trật tự trị an và đón tiếp khách qua lại. Trong phạm vi mỗi *huyện*, cứ cách 10 dặm lập một *đình*. M- ời *đình* hợp thành một *h- ơng*; mỗi *h- ơng* có các chức dịch: *Tam lão* coi việc giáo hoá, *hữu trật* hoặc *sắc phu* coi việc s- u, thuế, dân sự, *du kiêu* giữ trị an, chống trộm c- ớp. Những ng- ời giữ các chức vụ, trách nhiệm trong các cấp d- ới *huyện* đ- ọc h- ớng một khoản l- ơng (thóc) tính bằng đấu (l- ơng chính ngạch của triều đình tính bằng thạch, một thạch bằng 10 đấu) hoặc đ- ọc trả thù lao bằng cách miễn trừ s- u dịch, phu phen... (*Đổng Tập Minh, 2002; Chu Phát Tăng, 2001*).

Nhà Hán (206 TCN - 220) kế thừa hệ thống hành chính của nhà Tần, đồng thời phục hồi chế độ phân phong v- ơng t- ớc khiến cho nhiều *quận* và *huyện* trở thành các quận quốc, huyện quốc và có nhiều biến t- ố, khó quản lý thống nhất. Để khắc phục tình trạng trên, Hán Vũ đế lập ra *bộ t- lệ hiệu úy* để giám sát kinh đô và 12 *bộ thứ sử* để giám sát 12 khu vực trong toàn quốc (trong đó có *bộ thứ sử* Giao Chỉ giám sát khu vực cực đông nam của đế quốc). *Bộ thứ sử* dần dần phát triển thành một cấp quản lý và năm 203 đ- ọc Hán Hiến đế chính thức lập thành một cấp hành chính gọi là *châu*. Từ đó đến hết thời Nam Bắc triều (420-589) hệ thống hành chính địa ph- ơng của các triều đại phong kiến Trung Quốc gồm ba cấp cơ bản *châu-quận-huyện*, nh- ơng cơ chế vận hành và bổ dụng nhân sự rất phức tạp và rối rắm. Các chế độ h- phong (phong khố), dao lĩnh (lĩnh nhiệm từ xa), sĩ tộc (con đ- ơng nhiên kế thừa chức t- ớc cha), song đầu quận, huyện (một quận, huyện chịu quản lý của

hai châu, quận khác nhau), kiều châu, quận, huyện (kiều dân lập nghiệp ở nhiều nơi đều x- ơng cùng tên châu, quận, huyện gốc) và cuộc chiến tranh giành đất đai giữa các thế lực cát cứ (một đất nhiều chủ)... đã khiến cho chế độ hành chính thời Nam Bắc triều hết sức hỗn loạn.

Nhà Tùy (561 - 618) thống nhất Trung Quốc, lập lại chế độ hành chính địa ph- ơng hai cấp *châu/quận- huyện*. Nhà Đ- ờng (618 - 906) lập một hệ thống hành chính địa ph- ơng 2 cấp r- ời: *Đạo-phủ/châu/quận-huyện*, trong đó, các hình thức *phủ/châu/quận* đ- ọc sử dụng linh hoạt để quản lý các loại địa bàn dân c- khác nhau. *Đạo* (t- ơng tự nh- *bộ thứ sử* thời Hán) là thiết chế giám sát các cấp *phủ/châu/quận* và *huyện*. Tại các vùng biên c- ơng trọng yếu, nhà Đ- ờng dùng hình thức *phủ đô hộ* (vốn có từ thời Hán) để vừa quản lý các *châu, huyện* trực thuộc, vừa quản lý các *châu, huyện* phiên thuộc ở vùng dân tộc thiểu số do các tù tr- ởng làm *thứ sử, huyện lệnh* (các *châu, huyện cơ mi*). Trong nửa cuối triều Đ- ờng, chế độ *kinh l- ọc sứ* và *tiết độ sứ* đ- ọc áp dụng để dẹp loạn và quản trị các khu vực đặc biệt bất ổn. *Phủ đô hộ* và *Tĩnh hải quân tiết trấn* là hai hình thức quản lý đặc biệt đ- ọc nhà Đ- ờng áp dụng để cai trị vùng đất n- ớc ta.

## 2. Sự phát triển của hệ thống hành chính Bắc thuộc

Tr- ớc khi bị phong kiến Trung Hoa áp đặt các thiết chế hành chính kiểu Tần - Hán, ng- ời Lạc Việt đã có những thiết chế chính trị - xã hội của mình. “Hùng v- ơng lên ngôi đặt quốc hiệu là Văn Lang, chia n- ớc làm 15 bộ là: Giao Chỉ, Chu Diên, Vũ Ninh, Phúc Lộc, Việt Th- ờng, Ninh Hải, D- ơng Tuyên, Lục Hải, Vũ Định, Hoài Hoan, Cửu Chân, Bình Văn, Tân H- ơng, Cửu Đức; còn *bộ* gọi là Văn Lang là nơi vua đóng đô” /*Toàn th- I, 133*/. Các sách

D- địa chí của Nguyễn Trãi, *Việt sử lược*, *Lĩnh Nam chích quái*, *Khâm định Việt sử thông giám Cương mục* đều kê đủ tên 15 bộ nh- ng tên gọi các bộ thì có sự khác nhau; riêng *Việt sử lược* gọi là 15 *bộ lạc* (*Việt sử lược*, 13). Đó là những gì chúng ta biết về hệ thống hành chính của nhà n- óc Văn Lang.

Về các thiết chế hành chính của n- óc Âu Lạc, chúng ta cũng chỉ đ- ợc biết sơ sài qua các sử liệu Trung Quốc. “Sách *Giao châu ngoại vực ký* chép: Hồi x- a, ch- a có *quận*, *huyện* thì *lạc điền* tùy theo n- óc lên xuống mà cày cấy. Ng- ời cày ruộng ấy gọi là *lạc dân*, ng- ời cai quản dân gọi là *lạc v- ơng*, ng- ời phó là *lạc t- ớng*, đều có ấn bằng đồng và dải sắc xanh làm huy hiệu. Vua n- óc Thục th- ờng sai con đem ba vạn binh đi chinh phục các *lạc t- ớng*, nhân đó cứ giữ đất *lạc* mà tự x- ng là An D- ơng v- ơng” (*Lê Tấn*, 65). *Lạc v- ơng*, *lạc t- ớng*, *lạc hầu* là những danh hiệu chỉ các thủ lĩnh quý tộc Lạc Việt th- ờng đ- ợc nhắc đến trong các sử liệu cổ của Trung Quốc. *Lạc v- ơng*, *lạc t- ớng* mang ấn đồng có dải sắc xanh làm huy hiệu là lúc họ đ- ợc l- u dụng làm một cấp trong hệ thống cai trị của nhà Hán (ấn đồng thao xanh là huy hiệu quyền lực của *lệnh* - quan đầu một huyện lớn thời Hán).

Hệ thống hành chính kiểu Tần - Hán là sản phẩm của văn minh Trung Hoa bắt đầu đ- ợc áp dụng vào xã hội của ng- ời Lạc Việt từ khi nào?

Từ tr- óc khi có đế chế Tần có thể đã có những mối quan hệ nào đó giữa các v- ơng quốc phía nam sông D- ơng Tử với n- óc Văn Lang của các vua Hùng (*Việt sử lược*, 14). Nh- ng cuộc viễn chinh của hiệu úy nhà Tần là Đồ Th- năm 214 TCN mới là con sóng lớn đầu tiên của văn minh Hoa Hạ tràn xuống miền nam Ngũ Lĩnh. Sau cuộc viễn chinh đó, hệ thống hành chính của đế chế Tần bắt đầu đ- ợc áp đặt cho

phần còn lại của c- dân Bách Việt. N- óc Âu Lạc ở cực nam của thế giới Bách Việt nên chịu tác động của hệ thống này muộn hơn - từ sau cuộc xâm lăng của Triệu Đà năm 179 TCN. “Nam Việt v- ơng Triệu Đà đã đánh và diệt đ- ợc An D- ơng v- ơng rồi, sai hai *sứ thần* coi giữ *quận* Giao Chỉ và *quận* Cửu Chân” (*Cương mục I*, 89). Theo sách *Thuỷ kinh chú* của Lịch Đạo Nguyên, khi phục ba t- ớng quân nhà Tây Hán là Lộ Bác Đức đem quân chinh phạt n- óc Nam Việt (111 TCN) thì “Việt v- ơng sai hai *sứ giả* đ- a đến Lộ t- ớng quân trăm con trâu, nghìn chung r- ợu và sổ hộ khẩu của nhân dân hai *quận*. Lộ Bác Đức phong hai *sứ giả* làm *thái thú* Giao Chỉ và Cửu Chân. Các *lạc t- ớng* lại làm chủ, cai trị nhân dân nh- cũ” (*Cương mục I*, 107). Điều này cho ta hiểu rằng, sau khi thôn tính An D- ơng v- ơng, Triệu Đà chia đất cũ của n- óc Âu Lạc thành hai *quận* và cử hai viên quan ng- ời Trung Hoa coi giữ; ở cấp d- ới *quận* các *lạc t- ớng* vẫn cai trị nhân dân nh- tr- óc; Lộ Bác Đức giữ nguyên cơ chế đó, chỉ đổi hai *sứ thần* nhà Triệu thành hai *thái thú* nhà Hán. Các soạn giả sách *Cương mục* dựa theo sử liệu cổ cho rằng d- ới thời thuộc Triệu, *quận* Giao Chỉ gồm 10 *huyện* và *quận* Cửu Chân gồm 12 *huyện* (*Cương mục I*, 89).

Năm Nguyên phong thứ 5 (106TCN) Hán Vũ đế lấy đất cũ của nhà Triệu lập thành bộ *Giao Chỉ* gồm 9 *quận*: Nam Hải, Th- ơng Ngô, Uất Lâm, Hợp Phố, Châu Nhai, Đạm Nhĩ, Giao Chỉ, Cửu Chân, Nhật Nam (trong đó, *quận* Cửu Chân gồm 12 *huyện* thời thuộc Triệu đ- ợc chia làm hai *quận* mới là Cửu Chân gồm 7 *huyện* và Nhật Nam gồm 5 *huyện*); mỗi *quận* đặt một *thái thú* để cai trị; dùng Thạch Đái làm *thứ sử* bộ *Giao Chỉ*, giám sát 9 *quận* (*Toàn th- I:155; Việt sử lược:19; Cương mục I:108-111*). Nh- vậy, n- óc ta đầu thời thuộc Hán gồm 3 *quận*, 22 *huyện*: Giao

Chỉ 10 *huyện*, Cửu Chân 7 *huyện* và Nhật Nam 5 *huyện* (C- *ơng mục I*, 109-110).

Cuối đời Đông Hán (25 –220), *bộ thứ sử Giao Chỉ* đổi thành *châu* Giao. Các soạn giả sách C- *ơng mục* dựa theo *Hậu Hán th-* cho biết: “Đến đời Hiến đế, năm Kiến an thứ 8 (203), thứ sử Tr- *ơng Tân* và thái thú Sĩ Nhiếp cùng nhau dâng biểu xin lập làm *châu*. Lúc đó triều đình Hán mới đặt *bộ Giao Chỉ* làm Giao Châu, phong Tr- *ơng Tân* làm quan mục Giao Châu. Tên gọi là Giao Châu thực bắt đầu từ đây” (C- *ơng mục I*, 121). Cùng với việc đổi *bộ thứ sử* Giao Chỉ thành *châu* Giao, hệ thống hành chính của nhà Hán trên vùng lãnh thổ này đã đ- *ợc* tăng c- *ờng* thành ba cấp: *châu-quận-huyện* và cả ba cấp này đều nằm trong tay các quan chức ng- *ời* Trung Hoa.

Triều Đông Hán suy yếu dẫn đến cục diện Tam quốc (Nguy/Tấn, Thục, Ngô 220 -280). Các v- *ơng* triều cát cứ này đánh giết lẫn nhau để tranh giành đất *châu* Giao. Hầu nh- *suốt* thời Tam quốc, đất *châu* Giao thuộc nhà Ngô. Năm Giáp Thân, Ngô Nguyên h- *ng* thứ 1 (264) nhà Ngô cát ba *quận* Nam Hải, Th- *ơng* Ngô và Uất Lâm của *châu* Giao để lập thành một *châu* mới đặt tên là Quảng; phạm vi hành chính của *châu* Giao rút lại ở bốn *quận* Hợp Phố, Giao Chỉ, Cửu Chân, Nhật Nam (*Toàn th- I*. 168; C- *ơng mục I*, 144; *Việt sử l- *ợc**, 23). Năm Tân mao (271) nhà Ngô đánh nhau với nhà Tấn, chiếm đ- *ợc* Giao Chỉ, cắt đất lập thêm *quận* mới là Tân X- *ơng* (C- *ơng mục I*, 148), cắt đất *huyện* Mi Linh lập thêm *huyện* Gia Ninh (C- *ơng mục I*, 170). Đào Hoàng là một viên *thứ sử* danh tiếng của nhà Ngô, đánh nam, dẹp bắc ở Giao Chỉ, lấy đất *huyện* Phong Khê lập thành *quận* Vũ Bình (C- *ơng mục I*, 149); đánh chiếm các bộ tộc ngoại biên, mở thêm đất mới, lập hơn 30 *huyện* gồm các tộc thiểu số, cho phụ thuộc vào *quận* Cửu Chân; mở thêm đất miền nam *quận* Nhật

Nam đặt làm *quận* Cửu Đức gồm 8 *huyện* (C- *ơng mục I*, 148 - 149; *Toàn th- I*, 170).

Theo *Ngô th-*, cuối thời Tam quốc, khi *thứ sử* Đào Hoàng của nhà Ngô quy phục nhà Tấn (năm 280) thì *châu* Giao lúc đó gồm có 6 *quận*, 41 *huyện* nh- *sau* : 1. *Quận* Giao Chỉ 14 *huyện*, 2. *Quận* Tân X- *ơng* 6 *huyện*, 3. *Quận* Vũ Bình 7 *huyện*, 4. *Quận* Cửu Chân 7 *huyện*, 5. *Quận* Cửu Đức 8 *huyện*, 6. *Quận* Nhật Nam 5 *huyện*. Tình hình phân chia *quận*, *huyện* nh- *trên* đ- *ợc* giữ t- *ơng* đối ổn định d- *ới* triều Tấn (265-420) (*Đào Duy Anh*, 1285-1286).

Trong thời Nam Bắc triều ở Trung Quốc (420 - 589), đất *châu* Giao thuộc các triều đại Nam Triều là Tống (420 - 479), Tề (479 - 502), L- *ơng* (502 - 557). Nhà L- *ơng* chia nhỏ các *quận*, *huyện* thời tr- *ớc* để lập ra các *châu*. Theo sách *Thái Bình hoàn vũ ký*, nhà L- *ơng* chia đất *quận* Giao Chỉ cũ để lập *châu* Giao và *châu* Hoàng; đổi *quận* Cửu Chân thành *châu* □i; chia *quận* Nhật Nam thành ba *châu* Đức, Lợi, Minh (C- *ơng mục I*, 165 - 166; *Đào Duy Anh*, 1300). Theo *Tùy th-*, vào khoảng cuối thời Nam Bắc triều (cuối thế kỷ thứ VI), miền đất n- *ớc* ta gồm có 7 *châu* là: 1. *Châu* Giao (đồng bằng Bắc Bộ ngày nay), 2. *Châu* H- *ng* sau đổi là Phong (vùng Sơn Tây, Vĩnh Phúc), 3. *Châu* Hoàng, sau đổi là Ngọc (miền bờ biển Đông Bắc, Quảng Ninh), 4. *Châu* □i (Thanh Hóa), 5. *Châu* Đức, sau đổi là Hoan (Nghệ An, Hà Tĩnh), 6. *Châu* Lợi, sau đổi là Trí (Hà Tĩnh), 7. *Châu* Minh (Hà Tĩnh, Quảng Bình) (*Trần Quốc V- *ơng**, *Hà Văn Tấn*, 129).

Nhà Tùy (561 – 618) đánh dẹp Lý Phật Tử (năm 602), lập lại chính quyền phong kiến Trung Hoa (*Việt sử l- *ợc**, 30; C- *ơng mục I*. 179), đổi *châu* làm *quận* (năm 607); đặt *quận* trực thuộc trung - *ơng*. Theo *Tùy th-*, sau cải cách hành chính của Tùy D- *ơng* đế năm 607, miền đất n- *ớc* ta gồm 7 *quận*: 1. *Quận* Giao Chỉ gồm 9 *huyện*

(vùng Bắc bộ ngày nay), 2. *Quận* Cửu Chân gồm 7 *huyện* (vùng Thanh Hóa ngày nay), 3. *Quận* Nhật Nam gồm 8 *huyện* (vùng Nghệ An, Hà Tĩnh ngày nay), 4. *Quận* Tĩ Cảnh gồm 4 *huyện*, 5. *Quận* Hải Âm gồm 4 *huyện*, 6. *Quận* Lâm □p gồm 4 *huyện* (ba *quận* Tĩ Cảnh, Hải Âm, Lâm Ấp đ- ợc lập trên đất L- u Ph- ợng chiếm đ- ợc của n- ớc Lâm □p, nay thuộc đất các tỉnh Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên - Huế), 7. *Quận* Ninh Việt (tức miền đông bắc tỉnh Quảng Ninh n- ớc ta và vùng Khâm Châu thuộc tỉnh Quảng Đông, Trung Quốc) (*Hà Văn Tấn, Trần Quốc V- ợng, 129*).

Nhà Đ- ờng đoạt ngôi của nhà Tuỳ (618), lấy *thái thú quận* Giao Chỉ của nhà Tuỳ là Khâu Hoà làm Đại tổng quản *châu* Giao (622) (*Việt sử l- ợc, 31; C- ợng mục I, 182*). Năm Điều lộ thứ 1 (679), nhà Đ- ờng lập *Phủ đô hộ An Nam* (*C- ợng mục I, 183*). Trong *An Nam chí l- ợc*, Lê Tắc dựa theo *Lịch đại quận huyện địa lý th-* của Tr- ợng Hiệp (soạn d- ời thời Tống Ninh tông, niên hiệu Khai Hy 1205-1207) liệt kê 1 *lộ*, 24 *châu*, 94 *huyện* thuộc *Phủ đô hộ An Nam* (*Lê Tắc, 68-70*). Theo thiên *Địa lý chí* trong *Đ- ờng th-*, trong số 25 *châu/lộ* kể trên, có 12 *châu* (gồm 59 *huyện*) thuộc miền đất n- ớc ta là: 1. *Châu* Giao quản 8 *huyện*, 2. *Châu* Lục quản 3 *huyện*, 3. *Châu* Phong quản 5 *huyện*, 4. *Châu* □i quản 6 *huyện*, 5. *Châu* Hoan quản 4 *huyện*, 6. *Châu* Tr- ợng quản 4 *huyện*, 7. *Châu* Phúc Lộc quản 3 *huyện*, 8. *Châu* Thang quản 3 *huyện*, 9. *Châu* Chi quản 7 *huyện*, 10. *Châu* Vũ Nga quản 7 *huyện*, 11. *Châu* Diễn quản 7 *huyện*, 12. *Châu* Vũ An quản 2 *huyện* (*C- ợng mục I, 184 - 185*). Ngoài các *châu, huyện* hành chính trực thuộc trên đây, *Phủ đô hộ An Nam* còn có 41 *châu cơ mi* ở vùng các dân tộc thiểu số miền núi là những đơn vị hành chính tự trị, phiên thuộc.

Nét đặc biệt trong sự phát triển của hệ thống hành chính thời thuộc Đ- ờng là tăng c- ờng tính tập trung quyền lực ở cấp cao và đẩy mạnh áp dụng các thiết chế hành chính Tần – Hán vào quản lý ở cơ sở. Năm Bính Tuất, hiệu Hàm thông thứ 7 (866), sau khi dẹp xong loạn Nam Chiếu, nhà Đ- ờng đổi *Phủ đô hộ An Nam* thành *Tĩnh hải quân tiết trấn An Nam*, lấy Cao Biền làm *tiết độ sứ* (866 - 868) (*C- ợng mục I, 212-214*). Một trong những mối quan tâm đáng kể của Cao Biền là việc chia đặt các *h- ợng, xã* mà *đại tổng quản* Khâu Hoà đã khởi sự và đ- ợc thực hiện không nhất quán d- ời thời các *đô hộ*. Sách *An Nam chí nguyên* cho biết, Cao Biền chia đặt cả thảy 159 *h- ợng*; sau đó nửa thế kỷ, tiết độ sứ Khúc Hạo (đầu thế kỷ thứ X) đổi *h- ợng* thành *giáp* và lập thêm 150 *giáp*, cả thảy 314 *giáp* (*Hà Văn Tấn, Trần Quốc V- ợng, 155,164*).

Trong suốt ngàn năm, hệ thống hành chính địa ph- ợng của các nhà n- ớc phong kiến Trung Quốc đ- ợc áp đặt và bành tr- ợng vào xã hội Bắc thuộc chủ yếu nhờ các chiến dịch quân phiệt - các cuộc chiến xâm l- ợc, lấn đất, chinh phạt, thanh trừng... Điều này góp phần làm gia tăng tính chất quân chính của nó trong thực tiễn xã hội Bắc thuộc. Sự phát triển của hệ thống hành chính Bắc thuộc trong 7 thế kỷ đầu (179 TCN – 679) diễn ra chủ yếu theo chiều mở rộng mạng l- ới *quận, huyện*: Từ 2 cấp *quận-huyện* gồm 2 *quận*, 22 *huyện* thời Triệu (179-110 TCN) phát triển thành 2 cấp r- ời bộ thứ *sử-quận-huyện* gồm 3 *quận*, 22 *huyện* thuộc bộ thứ *sử Giao Chỉ* thời Tây Hán (106TCN - 8), rồi thành 3 cấp *châu-quận-huyện* gồm 7 *quận*, 41 *huyện* thuộc *châu* Giao thời Đông Hán (203-220), Lục triều (Ngô, Tấn, Tống, Tề, L- ợng, Trần 280-589) và 3 cấp *phủ đô hộ/tĩnh hải quân tiết trấn-châu-huyện* gồm 12 *châu (quận)*, 59 *huyện* thời Đ- ờng (618-906). Trong những thập niên cuối

thời Đ- ờng, *Tĩnh hải quân tiết trấn An Nam* là một hệ thống hành chính tập trung, thống nhất gồm 12 *châu*, 59 *huyện*, 314 *giáp* (*h- ơng*) và 41 *châu*, *huyện* (*kim mi* - vùng dân tộc thiểu số).

### 3. Cơ cấu các thiết chế hành chính và cơ chế vận hành

Nh- trên chúng ta đã thấy, với việc Triệu Đà lập 2 *quận* Giao Chỉ và Cửu Chân trên đất vừa chiếm đ- ợc của An Đ- ơng v- ơng, hệ thống hành chính kiểu Tần - Hán đã đ- ợc áp dụng để quản lý xã hội Âu Lạc ngay từ những ngày đầu Bắc thuộc. Tuy nhiên, khoảng 200 năm đầu (thuộc Triệu 179 – 111 TCN và thuộc Tây Hán 111 TCN - 25) là thời kỳ song hành tồn tại hai hệ thống quản lý kiểu Tần - Hán và kiểu Âu Lạc: Cơ cấu địa hành chính *quận - huyện* đ- ợc thiết lập; cấp *quận* do *quan sử* nhà Triệu và sau đó là *thái thú* nhà Hán là những quan chức ng- ời Trung Hoa nắm giữ; cấp *huyện* đ- ợc uỷ trị cho các thủ lĩnh của ng- ời Lạc Việt (trên thực tế các *huyện - bộ lạc* này vận hành hoàn toàn theo phong tục Lạc Việt). Đó là thời kỳ hệ thống chính trị (thiết chế và nhân sự) Tần - Hán gá lắp bên trên cơ tầng chính trị - xã hội truyền thống của ng- ời Lạc Việt.

Việc thành lập *bộ thứ sử* Giao Chỉ năm Nguyên phong thứ 5 (106 TCN) nhằm tăng c- ờng sức kiểm soát của triều đình Hán đối với các *quận*, *huyện* ở Giao Chỉ. Buổi đầu thuộc Hán, *thứ sử bộ Giao Chỉ* cũng nh- các *thứ sử* nói chung của 13 bộ trong toàn đế quốc Hán, chỉ là một viên quan có chức năng tuần sát. "Thứ" nghĩa là 'tổ giác hành vi phạm pháp'; 'sử' nghĩa là 'hoàng đế sai khiến'. *Thứ sử* là viên quan đ- ợc hoàng đế sai xuống các địa ph- ơng nhằm phát giác những vi phạm của quan lại. Trách nhiệm chủ yếu của *thứ sử* là làm tai mắt cho hoàng đế ở địa ph- ơng, giám sát các *thái thú* tức là các quan đầu

*quận* h- ơng l- ơng hai nghìn thạch lúa/năm. *Thứ sử* không đ- ợc can thiệp vào sự vụ hành chính của các *quận*, *huyện*, chỉ căn cứ vào 6 điều chiếu th- của hoàng đế để giám sát hành vi của quan lại địa ph- ơng, tr- ớc hết là các *thái thú*.

Theo thiên *Bách quan chí* trong *Hậu Hán th-*, *thứ sử* đời Tây Hán có trách nhiệm nh- *giám quận ngự sử* đời Tần (*C- ơng mục I*, 120). Tr- ớc năm Tuy hoà thứ 1 (8 TCN) thời Tây Hán, *thứ sử* ăn l- ơng 600 thạch, có con dấu bằng sừng, thao đen (t- ớc lộc thấp hơn *thái thú*). Hán Thành đế đổi *thứ sử* làm *châu mục* cho h- ơng l- ơng 2.000 thạch, dùng con dấu sừng, thao xanh. Từ đó, lúc gọi là *thứ sử*, lúc gọi là *châu mục* nh- ng chức vụ chủ yếu vẫn là tuần sát, không có trụ sở cố định. Cuối thế kỷ thứ II, để trấn áp khởi nghĩa nông dân nổi lên khắp nơi, nhiều

nhân vật quan trọng thuộc hàng công khanh đ- ợc cử đi tuần sát đã dùng uy quyền của mình can thiệp vào sự vụ địa ph- ơng. Theo đà đó, quyền hành của *thứ sử/châu mục* ngày càng lớn, chi phối các *quận* thuộc phạm vi giám sát, dẫn đến việc năm Kiến an thứ 8 triều Đông Hán (203), Hán Hiến đế chính thức lập *châu Giao* thành một đơn vị hành chính địa ph- ơng (*C- ơng mục I*, 121, 131-132). Từ đó, *thứ sử/châu mục* thực hiện chức năng quản lý và có một bộ máy hành chính. *Thứ sử/châu mục châu Giao* có 7 viên *tòng sự sử* giúp việc: *Công tào tòng sự sử* coi việc tuyển bổ quan lại, việc dân chính, *bình tào tòng sự sử* coi việc quân, *bạc tào tòng sự sử* coi việc sổ sách, tiền nong, thuế má... Ngoài các *tòng sự sử*, có các *giả tá* trông coi các việc về văn th-, thời tiết, tế tự, pháp luật. Theo *Tiền Hán th-*, ở Liên Lôu (nay thuộc tỉnh Bắc Ninh) là trụ sở của *châu Giao* còn có chức *tu quan* chuyên đốc thúc việc cống nạp hoa quả (*Hà Văn Tấn, Trần Quốc V- ơng*, 27-28).

**Sáu điều chiếu th- của Hán Vũ đế  
năm Nguyên phong thứ 5 (106 TCN)**

(Dùng làm căn cứ để truy cứu trách nhiệm  
quan lại địa ph- ơng)

*Điều thứ nhất* - Những nhà c- ờng hào chiếm  
tuộng v- ờn trái phép, cậy mạnh đè nén ng- ời  
yếu, lấy nhiều ng- ời bắt nạt ít ng- ời.

*Điều thứ hai* - Các quan bậc l- ơng hai nghìn  
thạch không vâng theo chiếu th- mà tuân giữ  
phép tắc, trái phép công, thoả ý riêng mình, vơ  
vết của dân, làm sự gian phi.

*Điều thứ ba* - Các quan bậc l- ơng hai nghìn  
thạch không lo nghĩ xét các án nghi ngờ, chỉ  
nghe tin phao đã buộc ng- ời ta vào tội chết,  
ghét ai thì phạt, yêu ai thì th- ờng, phiến  
nhiều tàn bạo, giết hại dân đen làm cho nhân  
dân oán ghét; nhân dịp đá lở, núi nứt phao đồn  
các tin sai ngoa.

*Điều thứ t-* - Các quan bậc l- ơng hai nghìn  
thạch tuyển bổ không công bằng, a đua với  
ng- ời mình yêu, ghét bỏ những ng- ời tài giỏi,  
tin yêu kẻ gian ngoan.

*Điều thứ năm* - Các quan bậc l- ơng hai  
nghìn thạch, con em cậy mình quyền thế,  
thỉnh thác quan trên.

*Điều thứ sáu* - Các quan bậc l- ơng hai nghìn  
thạch làm trái phép công, bè đảng với ng- ời  
d- ới, về hùa với kẻ c- ờng hào, thông nhau ăn  
tiền, lấy của, hại đến chính lệnh (*C- ơng mục I*,  
121).

Đứng đầu *quận* là *thái thú* do hoàng đế  
bổ nhiệm, đ- ọc chia thể bài với hoàng đế  
và có con dấu bằng sừng, thao xanh để thi  
hành quyền lực. *Thái thú* có quyền quyết  
định mọi việc cai trị trong quận, tuyển bổ  
các hạng thuộc lại dân sự (trừ *lệnh*, *tr- ờng*  
là các quan đầu *huyện* do hoàng đế bổ  
nhiệm), hàng năm đề cử ng- ời hiền tài,  
thanh liêm, hiếu nghĩa (*hiếu liêm*, *mậu*  
*tài*) để triều đình tuyển chọn làm quan lại.

D- ới thời thuộc Tây Hán (111 TCN -  
25) và đầu Đông Hán (tr- ớc cuộc khởi  
nghĩa Hai Bà Tr- ng 40 - 43), ba trung tâm  
hành chính của ba *quận* Giao Chỉ, Cửu  
Chân, Nhật Nam là những cứ điểm đầu

tiên khởi phát ảnh h- ờng của văn hoá  
chính trị Tần - Hán vào xã hội ng- ời Lạc  
Việt. Cấp *huyện* vẫn đ- ọc uỷ trị cho tầng  
lớp quý tộc, thủ lĩnh ng- ời Lạc Việt, do đó,  
*huyện* tức là bộ lạc. Vị thủ lĩnh nào lĩnh  
chức *lệnh*, *tr- ờng* của triều Hán thì nơi ở  
của ng- ời đó là *huyện sở*. Đối với đa số c-  
dân Lạc Việt thì những thay đổi có thể  
nhìn thấy đ- ọc là vị thủ lĩnh của họ có  
thêm chiếc ấn đồng thao xanh hoặc thao  
đen đeo lưng lẳng nơi cặp khố. Tình hình  
này tồn tại cho đến giữa thế kỷ đầu Công  
nguyên.

Trong khoảng nửa đầu thế kỷ thứ I,  
triều Đông Hán bắt đầu áp dụng chế độ  
cai trị mới đối với ng- ời Lạc Việt. Cung  
cách hành chính ở *châu* Giao nói chung và  
ở ba *quận* Giao Chỉ, Cửu Chân, Nhật Nam  
nói riêng đã có thay đổi căn bản. Hoạt  
động của các *thái thú* nổi tiếng nh- Tích  
Quang, Nhâm Diên, Tô Định cho thấy  
những biểu hiện có tính chất b- ớc ngoặt  
của thời kỳ đó: Tích Quang, Nhâm Diên  
đ- ọc cho là những ng- ời khai mở quá  
trình truyền bá văn minh Trung Hoa trên  
đất n- ớc ta. ("Phong tục Hoa Hạ lan trên  
đất Lĩnh Nam là bắt đầu từ đời hai thái  
thú này"- *C- ơng mục I*, 113; *Toàn th-*  
*I*, 155). Tô Định đ- ọc mô tả là một viên *thái*  
*thú* hà khắc, áp đặt thô bạo luật pháp Hán  
vào đời sống ng- ời Lạc Việt (*C- ơng mục I*,  
114; *Toàn th-* *I*, 155; *Lê Tấn*, 162). Mã  
Viện, một danh t- ớng nhà Đông Hán đã  
thực hiện đ- ờng lối này theo cách cứng  
rắn hơn: Sau khi triệt hạ triều chính của  
chị em Tr- ng Trắc, Tr- ng Nhị, y chia lại  
các huyện, tiêu diệt toàn bộ giới thủ lĩnh  
Lạc Việt, đ- a quan lại ng- ời Trung Hoa  
xuống nắm giữ cấp huyện, phế bỏ luật tục  
Lạc Việt (*C- ơng mục I*, 114-118; *Toàn th-*  
*I*, 157; *Việt sử l- ọc*, 19-20). Sách *Hậu Hán*  
*th-* cho biết: "Viện tâu rằng luật Việt và  
luật Hán khác nhau hơn m- ời việc, nay  
xin làm sáng tỏ cụ thể chế đối với ng- ời Việt  
để - ớc thúc họ. Từ đó về sau, Lạc Việt  
tuân theo việc cũ của Mã t- ớng quân" (*Hà*

Văn Tấn, *Trần Quốc V- ơng*, 53). Sách *An Nam chí l- ợc* cũng xác nhận: “Viện cùng ng- ời Việt thân minh chế độ cũ để tiện việc cai trị. Từ đó Lạc Việt phải tuân y quy chế của Mã t- ớng quân” (*Lê Tấn*, 115). Chiến dịch chinh phạt tàn bạo và cải cách chính trị quyết liệt của Mã Viện (40-45) đã làm thay đổi chế độ cai trị của nhà Hán trên đất Lạc Việt: Chấm dứt chế độ “gián trị” và chuyển hẳn sang chế độ “trực trị”.

Từ sau cuộc cải cách của Mã Viện, hệ thống hành chính Tần - Hán đ- ợc áp dụng triệt để vào việc quản lý xã hội tại các *quận* Giao Chỉ, Cửu Chân và Nhật Nam ở cả hai cấp quản lý *quận* và *huyện* (*huyện bộ lạc* dựa trên căn bản các thiết chế chính trị - xã hội truyền thống của ng- ời Lạc Việt đ- ợc thay thế bằng các *huyện* hành chính kiểu Tần - Hán dựa trên phân giới địa lý và tổ chức bộ máy theo nguyên

tắc tuyển bổ quan lại). Nhân sự bộ máy hành chính ở cả hai cấp *quận* và *huyện* đều đ- ợc tuyển bổ từ thành phần ng- ời Trung Hoa. Văn hoá chính trị Tần - Hán bắt đầu tác động trực tiếp và mạnh mẽ vào đời sống xã hội ng- ời Lạc Việt.

Cuộc cải tổ *bộ thứ sử* thành *châu* do Hán Hiến đế thực hiện năm 203 đã đ- a hệ thống hành chính địa ph- ơng của nhà Hán lên 3 cấp *châu-quận-huyện*. Hệ thống hành chính 3 cấp này, về căn bản, đ- ợc duy trì liên tục hơn ba thế kỷ đ- ối thời thuộc Đông Hán, Lục triều (203 - 541). Đây là thời kỳ giai tầng - u tú bản địa trong xã hội Bắc thuộc dần dần phục hồi thế và lực, bắt đầu thâm nhập ngày càng nhiều vào hệ thống hành chính Bắc thuộc và tiếp thu văn hoá chính trị Trung Hoa.

**Biểu 1. Phiên chế hành chính địa ph- ơng thời thuộc Hán**

Chức vụ	Bậc l- ơng	Phẩm hàm	Chức năng
<i>106 TCN - 203</i>	<i>106 - 8 TCN:</i>		<i>106 TCN - 203:</i>
<b>Bộ thứ sử</b>			
Thứ sử /châu mục	600 thạch	Ấn sừng, tua đen	Tuần sát
	<i>Sau năm 8 TCN:</i> 2000 thạch	Ấn sừng, tua xanh	Tuần sát + kinh lý
<i>Sau 203:</i>			<i>Sau 203:</i>
<b>Châu</b>			
Châu mục	2000 thạch	Ấn sừng, tua xanh	Cai trị
<b>Quận</b>			
Thái thú	2000 thạch	Ấn sừng, tua xanh	Cai trị
Đô úy	2000 thạch		Đẹp loạn
Quận thừa	600 thạch		Thừa hành dân chính
<b>Huyện</b>			
Lệnh (huyện to)	1000-600 thạch	Ấn đồng, tua xanh	Cai trị
Tr- ờng (huyện bé)	500-300 thạch	Ấn đồng, tua đen	Cai trị
Uý	1000 - 500 thạch		Bảo vệ trị an
Thừa	400 - 200 thạch		Thừa hành dân chính

*Nguồn : Tổng hợp từ các tài liệu tham khảo.*

Nhà Tùy (561 - 618) thống nhất Trung Quốc, trong thời gian ngắn đã tiến hành một loạt cải cách chính trị, khắc phục nạn quan nhiều dân ít và rối loạn hành chính d- ới thời Nam Bắc triều (420-589), đ- a hệ thống hành chính địa ph- ơng trở về hai cấp cơ bản là *quận* và *huyện* (bỏ cấp *châu*, đổi làm *quận*). Trong đại cục cải cách chính trị của cả đế chế, nhà Tùy cũng đã triển khai sửa đổi trong chế độ hành chính ở *châu* Giao. Sách *An Nam chí nguyên* dẫn lại *Nguy Việt ngoại kỷ* cho biết *thứ sử châu* Giao Chỉ của nhà Tùy là Khâu Hoà (tr- ớc 618) bắt đầu lập chế độ *h- ơng xã*: đặt *đại h- ơng*, *tiểu h- ơng*, *đại xã*, *tiểu xã* (*Hà Văn Tấn, Trần Quốc V- ơng, 164*). Đây là lần đầu tiên các thiết chế cấp d- ới *huyện* của hệ thống hành chính kiểu Tần - Hán (*h- ơng, xã*) đ- ọc áp dụng vào thực tiễn quản lý xã hội Bắc thuộc.

Sau một thời gian dùng chế độ *đại tổng quản*, năm Điều lộ thứ nhất (679) nhà Đ- ờng lập *Phủ đô hộ An Nam* để quản lý khu vực biên c- ơng phía đông nam đế quốc. *Phủ đô hộ An Nam* là một thiết chế quân chính bao trùm toàn bộ hệ thống cai trị của nhà Đ- ờng trên vùng đất từ cực nam các tỉnh Vân Nam, Quảng Tây của Trung Quốc đến các tỉnh Quảng Trị, Thừa Thiên - Huế của n- ớc ta ngày nay. *Phủ đô hộ An Nam* có một hệ thống hành chính khá hoàn chỉnh. Đứng đầu *Phủ đô hộ An Nam* là một viên *đô hộ*. D- ới quyền *đô hộ* có một bộ máy hành chính của *phủ đô hộ* gồm có 2 *phó đô hộ*, 1 *tr- ởng sử* trông coi việc dân chính, 1 *t- mã* chỉ huy quân sự

và một số thuộc lại các *ty, tào* giúp việc về quản lý quan lại, hộ khẩu, đất đai, tài chính, th- ơng mại, xử kiện, giáo dục ...

Bên d- ới *Phủ đô hộ* là *lộ/châu* (có 1 *lộ* và 12 *châu*). *Châu* của *Phủ đô hộ An Nam* đời Đ- ờng có cơ cấu quan lại phức tạp hơn *quận* các thời tr- ớc. Đứng đầu mỗi *châu* là một *thứ sử*. D- ới quyền *thứ sử* có bộ máy hành chính của *châu* gồm 1 hoặc 2 *biệt giá* (*phó thứ sử*), 1 *tr- ởng sử*, 1 *t- mã* và một số thuộc lại. Số l- ợng thuộc lại trong bộ máy hành chính tùy thuộc vào hạng loại của mỗi *châu* (theo sách *Đ- ờng hội yếu, châu* đời Đ- ờng có 7 hạng: phụ, hùng, vọng, khản, th- ơng, trung, hạ - *Chu Phát Tăng ..., 291*).

D- ới *châu* là *huyện* (*Phủ đô hộ An Nam* có tổng số 59 *huyện*). Đứng đầu *huyện* là một viên *lệnh*. (Cấp *huyện* đời Đ- ờng cũng có 7 hạng: phụ, hùng, vọng, khản, th- ơng, trung, hạ, do đó, các quan đầu *huyện* có phẩm hàm rất khác nhau, nh- ng đều có một chức danh thống nhất là *lệnh*). D- ới *lệnh* của các *huyện* thuộc *Phủ đô hộ An Nam* có một số lại thuộc nh- : *thừa, úy, chủ bạ, lục sự, t- hộ, t- pháp...* *Huyện* thời Đ- ờng chia thành các *h- ơng*: Theo sách *Đ- ờng hội yếu, tiểu h- ơng* có từ 70 đến 150 hộ, *đại h- ơng* có từ 160 hộ đến 540 hộ. Theo sách *An nam chí nguyên, tiết độ sứ Cao Biền* (866 - 875) chia đặt *h- ơng* thuộc cả thảy 159 *h- ơng*. Những vùng có dân c- ập trung, *h- ơng* chia thành *xã: tiểu xã* từ 10 hộ đến 30 hộ, *đại xã* từ 40 đến 60 hộ. (*Hà Văn Tấn, Trần Quốc V- ơng, 131,155*).

Biểu 2. Phiên chế hành chính Phủ đô hộ An Nam

Chức vụ	Số l- ợng	Phẩm hàm	Trách nhiệm
<b>Phủ đô hộ</b>			
Đô hộ	1	Chánh tam phẩm	Đầu phủ
Phó đô hộ	2	Tòng tứ phẩm	Phó đầu phủ
T- mã	1	Chánh ngũ phẩm	Lãnh binh
Tr- ợng sử	1	Chánh ngũ phẩm	Đầu hàng thuộc lại
Lục sự tham quân sự	1	Chánh thất phẩm	Chuyên viên chính
Công tào tham quân sự	1	Tòng thất phẩm	Chuyên viên kinh tế
Th- ợng tào thamquânsự	1	Tòng thất phẩm	Chuyênviệnth- ợng mại
Hộ tào tham quân sự	1	Tòng thất phẩm	Chuyên viên dân sự
Binh tào tham quân sự	1	Tòng thất phẩm	Chuyên viên quân sự
Tham quân sự	3	Tòng bát phẩm	Cán sự
<b>Châu</b>			
Thứ sử	1	Tòng tam - tứ phẩm	Đầu châu
Biệt giá	1	Tòng tứ - ngũ phẩm	Phó đầu châu
T- mã	1	Tòng ngũ-lục phẩm	Lãnh binh
Tr- ợng sử	1	Tòng ngũ-lục phẩm	Đầu hàng thuộc lại
Lục sự tham quân sự	1	Tòng thất-bát phẩm	Cán sự
<b>Huyện</b>			
Lệnh	1	Tòng lục-thất phẩm	Đầu huyện
Thừa	1	Tòng bát-cửu phẩm	Chánh quản
Chủ - bạ	1	Chánh tòng cửu phẩm	Cán sự
Uý	1	Tòng cửu phẩm	Lãnh binh

Nguồn: Đ- ờng lục điển - dẫn theo Hà Văn Tấn, Trần Quốc V- ợng, 135.

Ngoài hệ thống châu, huyện, h- ợng, xã trực thuộc nói trên, Phủ đô hộ An Nam còn có 41 châu cơ mi là các đơn vị hành chính tự trị vùng dân tộc thiểu số. Năm

791 nhà Đ- ờng lập phủ đô hộ châu Phong để quản các châu cơ mi thuộc miền núi phía bắc và phủ đô hộ châu Hoan để quản các châu cơ mi thuộc miền núi phía nam

của *Phủ đô hộ An Nam* (Hà Văn Tấn, *Trần Quốc V- ơng*, 131; Đào Duy Anh, 1329-1333). Theo *Địa lý chí* trong *Đ- ờng th-*, đối với các dân tộc thiểu số, nhà Đ- ờng th- ờng dùng các bộ lạc của họ lập làm *châu*, *huyện* và dùng ngay các thủ lĩnh của họ làm *châu mục*, *thứ sử* (*C- ơng mục I*, 198). Các *châu* nh- thể đ- ợc gọi là ‘*cơ mi*’ chịu sự ràng buộc lỏng lẻo (‘*cơ*’ nghĩa đen là vật dằm đầu ngựa, ‘*mi*’ là vật dằm hai bên má trâu) (*C- ơng mục I*, 198).

Nh- vậy, hệ thống hành chính Bắc thuộc thời Đ- ờng là một hệ thống hành chính tập trung, thống nhất, liên kết nhiều dạng, loại thiết chế hành chính gồm: 1. Một trung tâm quyền lực tập trung, thống nhất ngày càng đ- ợc tăng c- ờng qua các hình thức Đại tống quản (621 - 679), *Phủ đô hộ An Nam* (679 - 863), *Phủ đô hộ Trấn Nam* (757 - 768), *Phủ đô hộ An Nam* (768-863), Hành châu châu Giao (863 - 866), *Tĩnh hải quân tiết trấn An Nam* (866 -938) (*C- ơng mục I*. 182 – 221); 2. Các *châu*, *huyện*, *h- ơng*, *xã* trực thuộc; 3. Các *phủ đô hộ* trực thuộc *châu* (*phủ đô hộ châu* Phong quản khu vực miền núi phía bắc của *Phủ đô hộ An Nam* và *phủ đô hộ châu* Hoan quản khu vực miền núi phía nam); 4. Các *châu*, *huyện* phiên thuộc ở vùng các dân tộc thiểu số (các *châu*, *huyện cơ mi*). D- ối hình thức *Tĩnh hải quân tiết trấn An Nam* (thiết lập năm 866) với ng- ời đứng đầu là *tiết độ sứ* có toàn quyền chính trị và quân sự (nắm quân đội, nắm quyền tuyển bổ quan lại cấp d- ới và quyền “l- u hậu” tức là quyền tùy ý chọn ng- ời kế nhiệm), hệ thống đó đã mang dáng dấp và thực sự vận hành nh- một hệ thống chính trị độc lập trên

một vùng đất căn bản là lãnh thổ của n- ớc Âu Lạc x- a kia. (Đó là những tiền đề quan trọng về thể chế và địa hành chính để các tiết độ sứ tự x- ơng là Khúc Thừa Dụ, Khúc Thừa Hạo, Khúc Thừa Mỹ, D- ơng Diên Nghệ nắm quyền tự trị, gióng lên khúc giáo đầu của nền độc lập n- ớc nhà nửa đầu thế kỷ thứ X, mặc dù nền hành chính tự chủ của họ cả về hình thức lẫn nội dung quản lý vẫn ch- a thoát khỏi “không gian Bắc thuộc”).

Trong quá trình một ngàn năm đ- ợc sử dụng làm công cụ chính trị của những triều đại khác nhau và có những thay đổi nhất định về cơ cấu và cơ chế vận hành, hệ thống hành chính Bắc thuộc nói chung là một cấu trúc hành chính bền vững và hữu hiệu dựa trên tính chất quân chính và những thiết chế then chốt khá ổn định (*quận/châu*, *huyện* luôn luôn là trung tâm và trọng tâm của cả hệ thống), phiên chế tinh gọn (xem Biểu 1 và Biểu 2), kết hợp giữa chế độ pháp lệnh (từ cấp huyện trở lên) và tự quản (các cấp d- ới huyện), giữa các chế độ hành chính trực thuộc và phiên thuộc (*châu*, *huyện cơ mi*).

### Đôi điều nhận xét

Từ tiếp cận nhân học lịch sử theo cách trình bày trên đây, chúng tôi xin nêu một vài nhận xét chung nh- sau:

1. Hệ thống hành chính Bắc thuộc là một hệ thống hành chính địa ph- ơng của các nhà n- ớc phong kiến Trung Quốc đ- ợc áp đặt và bành tr- ớng vào xã hội Bắc thuộc chủ yếu qua các chiến dịch quân phiệt - các cuộc chiến xâm l- ợc, lấn đất, chinh phạt, thanh trừng... Nó mang nặng tính chất quân chính với biểu hiện rõ nhất

d- ới hình thức *Tĩnh hải quân tiết trấn An Nam* nửa sau thế kỷ IX.

2. Đó là một hệ thống hành chính bền vững và ổn định trên căn bản *quận/châu* và *huyện* (là hai thiết chế, đồng thời là hai cấp then chốt của hệ thống hành chính phong kiến Trung Hoa) và đ- ợc phát triển trong xã hội Bắc thuộc chủ yếu theo h- ớng mở rộng mạng l- ới các thiết chế *quận/châu* và *huyện*.

3. Đó là một hệ thống hành chính hữu hiệu, đ- ợc tổ chức theo nguyên lý chung của hệ thống hành chính kiểu Tần – Hán với sự kết hợp giữa chế độ hành chính pháp lệnh (từ cấp *huyện* trở lên mang tính pháp lệnh, các quan chức chủ chốt do hoàng đế bổ nhiệm) và hành chính tự quản, tự trị<sup>2</sup>. Nh- vậy, trong khuôn khổ xã hội Bắc thuộc, “không gian xã hội truyền thống” của các c- dân bản địa vẫn đ- ợc bảo tồn đủ để họ có thể không đánh mất bản sắc văn hoá của mình trong khi tất yếu phải lĩnh hội những biến đổi của môi tr- ờng chính trị xã hội d- ới tác động quản lý của hệ thống hành chính Tần – Hán .

Tóm lại, hệ thống hành chính Bắc thuộc là một hệ thống hành chính địa ph- ơng kiểu Tần – Hán đã phát huy tác

dụng trong xã hội Bắc thuộc nh- một hệ công cụ quản lý hữu hiệu, đồng thời nh- một thành tựu của nền văn minh khởi phát từ sông Hoàng. D- ồng nh- bởi lẽ đó, nó đã có thể tồn tại và vận hành trong môi tr- ờng chính trị – xã hội Bắc thuộc để làm một (trong những) nhân tố quan trọng bảo thọ ngàn năm cho nền thống trị của phong kiến Trung Hoa và đ- ợc dung hoá trong lòng văn minh sông Hồng để trở thành thuộc phần của văn hoá chính trị Đại Việt.

### Tài liệu tham khảo

1. *Đại Việt sử ký toàn th-* . Tập I. Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội . 1998.
2. *Khâm định Việt sử thông giám c- ơng mục*. Tập I. Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội . 1998.
3. *Việt sử l- ợc*. Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội. 1960.
4. Lê Tác. *An Nam chí l- ợc*. Nxb Thuận Hoá, Huế. 2002.
5. *Đào Duy Anh*. Tác phẩm đ- ợc tặng Giải th- ờng Hồ Chí Minh. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội. 2003.
6. Trần Quốc V- ợng - Hà Văn Tấn. *Lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam*. Tập I. Nxb Giáo dục, Hà Nội. 1963.
7. Viện Sử học. *Lịch sử Việt Nam từ khởi thủy đến thế kỷ X*. Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội. 2000.
8. Đồng Tập Minh. *Sơ l- ợc lịch sử Trung Quốc*. Nxb Văn hoá thông tin. Hà Nội. 2002.
9. Chu Phát Tăng, Trần Long Đào, Tê Cát T- ờng. *Từ điển lịch sử chế độ chính trị Trung Quốc*. Nxb Trẻ. 2001.

<sup>2</sup> Các cấp d- ới *huyện* mang tính nửa tự quản hoặc tự quản với, chức dịch do cộng đồng cơ sở tuyển cử ; các *châu, huyện cơ mi* vùng dân tộc thiểu số theo chế độ tự trị; thực chất, các cấp ở cơ sở chính là các thiết chế chính trị – xã hội truyền thống của c- dân bản địa; các thiết chế *h- ơng, xã* của hệ thống Tần – Hán chỉ bắt đầu đ- ợc áp dụng từ thời Tuỳ đầu thế kỷ thứ VII đã không thể hoàn toàn thay thế đ- ợc chúng và do đó đã phải cần đến bàn tay cải tạo của các tiết độ sứ ng- ời Việt đầu thế kỷ thứ X - đổi *h- ơng* thành *giáp - C- ơng mục I*, 218-219.