CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CẤP CƠ SỞ THỜI MINH MỆNH (1820-1841)

VŨ DUY MỀN*

Lịch sử cho biết rằng ngay từ khi nhà Nguyễn mới ra đời, vua Gia Long, đã tiếp thu, thừa hưởng kinh nghiệm tổ chức bộ máy hành chính cấp cơ sở (làng xã) thời Lê. Ở một số ấp thuộc Nam Hà, từ năm 1792, Nguyễn Ánh đã đặt thêm chức Lý trưởng và Phó Lý trưởng, nhưng chưa phổ biến. Ở cấp xã, vua Gia Long vẫn duy trì Xã trưởng- người đứng đầu hàng xã với chức năng và nhiệm vụ được quy định khá rõ ràng. Đặc biệt sang thời Minh Mệnh, bộ máy hành chính cấp cơ sở được tăng cường, củng cố hơn, bước đầu thực hiện việc cải cách. Có thể coi việc cải cách bộ máy hành chính cơ sở - Bộ máy làng xã là sự mở đầu cho việc cải cách bộ máy hành chính địa phương [thành lập đơn vị Tỉnh thay cho các đơn vị Dinh (Doanh) thuộc Nam Hà hay Trấn thuộc Bắc Hà] dưới thời vua Minh Mệnh diễn ra vào tháng 10 năm 1831 và tháng 10 năm 1832. Bài viết này sẽ tập trung phân tích sâu hơn về tổ chức và cải cách bộ máy hành chính cấp cơ sở thời Minh Mệnh. Qua đó, rút ra một số kinh nghiệm lịch sử cho ngày nay.

Trước hết, chúng ta cần tìm hiểu rõ xem cấp tổng giữ vai trò như thế nào trong bộ máy hành chính cơ sở thời kỳ đầu nhà Nguyễn Gia Long và Minh Mệnh.

1. Cấp tổng thời vua Gia Long, Minh Mệnh

Ngay từ thời vua Gia Long (1802-1819) đã duy trì đơn vị hành chính tổng. Tổng là đơn vị trung gian kết nối giữa đơn vị cơ sở (làng xã) với đơn vị hành chính cấp huyện, nhằm tăng cường quyền lực Nhà nước ở các đơn vị hành chính cơ sở. Phạm vi địa lý của một tổng thường gồm từ 2 đến 9 xã. Đứng đầu tổng đặt chức Tổng trưởng sau đổi là Cai tổng hay Chánh tổng. Sau khi kế vị chưa đầy 3 năm (Tháng 3 năm 1822) Minh Mệnh ra chỉ dụ: từ Quảng Nam trở về Nam bãi bỏ các chức bản phủ, như: Cai huyện, Ký huyện, Phó tổng, mỗi tổng chỉ đặt một viên Cai tổng để theo châu, huyện sai phái (1). *Quốc sử di biên* cho biết thêm: Ngày 9 tháng 2 năm 1826 "Bắc Thành lại đặt Phó tổng các tổng: Tổng vừa, tổng nhỏ chỉ đặt Cai tổng, duy tổng lớn (ngoài nghìn suất đinh) mới đặt Phó tổng" (2).

Đến tháng 7 năm 1828, triều đình: "Định lại lệ đặt Cai Phó tổng ở Bắc Thành. Mỗi tổng đặt một Cai tổng, chọn trong hàng Lý trưởng lấy người nhanh nhẹn giỏi việc cho làm; tổng nào nhiều việc thì đặt thêm một Phó tổng ngoại ủy; cấp văn bằng mộc triện, cứ 3 năm khảo xét để phân biệt người giỏi người kém. Trong hạn ấy nếu thuế khóa xong xuôi, địa phương yên ổn,

*PGS.TS. Viện Sử học, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam

dân không điêu hao và không có mối tệ gì khác, thì cho là hạng ưu, theo thứ tự cất nhắc, Cai tổng thí sai thì cho thực thụ, người đã thực thụ thì phong Tòng bát phẩm bá hộ theo trấn sai phái; Phó tổng ngoại ủy thì cho làm Cai tổng thí sai. Ai hèn kém tham ô, cho làm hạng liệt cách đuổi ngay" (3).

Tháng 8 năm 1829, trấn thần Quảng Nam tâu vua Minh Mệnh: "Năm huyện ở hạt trấn có 45 tổng, lệ mỗi tổng đặt một Cai tổng, nếu gặp có công việc quan trọng khẩn cấp, sợ một mình khó làm nổi, xin cứ số đinh từ 500 người, số điền từ 1000 mẫu trở lên thì đặt thêm một Phó tổng ngoại ủy để cùng Cai tổng làm việc. Vua y cho" (4).

Cai tổng hay Chánh Phó tổng đều do dân bầu, để được bầu họ đều phải là người có của (gia sản), biết chữ và có uy tín với dân trong tổng (là người tử tế lương thiện). Chiếu vua ban ra: Không được bầu cử bậy, chuyên lấy hào đảng ra làm Tổng Lý, lấn hiếp những hộ thấp kém (5). Sau khi trúng cử họ được chính quyền cấp huyện, tỉnh công nhận. Trước đây, các Chánh Phó tổng, lý đều cấp cho con dấu nhỏ. Đến tháng 6 năm 1830, thu lại con dấu nhỏ, bắt dầu cấp triện gỗ cho Chánh Phó tổng, lý làm việc (6).

Thời hạn làm việc của Chánh Phó tổng từ 2 đến 3 năm. Nếu Chánh Phó tổng mãn nhiệm mà không có điều tiếng xấu thì có thể được tái cử.

Trách nhiệm của các viên Cai tổng hay Chánh Phó tổng, là đốc thúc chính quyền cơ sở thực hiện cho được nghĩa vụ công ích về thuế, phu, lính cho Nhà nước và giữ trật tự trị an các làng xã trong tổng.

Các viên Cai tổng hay Chánh Phó tổng, nếu hoàn thành tốt nhiệm vụ trong năm, trong khóa thì được Nhà nước phong tặng phẩm hàm bát phẩm, cửu phẩm; hoặc được chuyển lên làm việc ở huyện. Các viên quan thí sai có công sẽ được thăng thực chức, ngược lại nếu họ không hoàn thành nhiệm vụ để các xã thiếu thuế, lính trốn, tham ô nhũng lạm dân chúng, trộm cắp tràn lan làng, ấp bất ổn; hoặc họ che giấu, đồng lõa với tội phạm thì đều bị trừng trị theo luật pháp hiện hành-bị cách chức hoặc phạt trượng, lưu dày, thậm chí bị xử tử nếu phạm trọng tội.

Như vậy, cấp tổng không phải là sáng tạo của hai vua đầu triều Nguyễn (Gia Long và Minh Mệnh) mà được kế thừa từ trong hệ thống bộ máy hành chính cơ sở trước đó và sử dụng hiệu quả hơn, nhất là sau cải cách của Minh Mệnh (1831-1832). Tổ chức hành chính cấp tổng là cầu nối giữa làng xã và cấp huyện, trở thành phổ biến trên khắp lãnh thổ của một quốc gia Đại Nam thống nhất. Bộ máy cấp tổng được tăng cường nhằm quản lý các làng xã chặt chẽ hơn. Cấp tổng thời Minh Mệnh được tổ chức quy củ hơn, có phạm vi địa giới rõ ràng, phù hợp với từng khu vực địa lý và dân cư. Bộ máy cấp tổng gọn nhẹ, chức năng, nhiệm vụ cụ thể; hoạt động theo quy định ràng buộc của luật pháp và hương ước-lệ làng. Vì thế đạt hiệu quả tương đối cao trong việc quản lý, đốc thúc các làng xã trực thuộc thực thi các nghĩa vụ công ích đối với nhà nước quân chủ. Trách nhiệm và quyền lợi gắn với từng cá nhân Cai tổng hay Chánh Phó tổng. Do vậy, vai trò cá nhân chức dịch được đề cao, khuyến khích sự tận tâm với công việc, hạn chế bớt những tiêu cực trong bộ máy hành chính cấp cơ sở.

2. Bộ máy hành chính cấp xã - Xã trưởng - Lý trưởng

Xã trưởng

Về quy mô cấp xã thời kỳ đầu nhà Nguyễn, cũng như thời Minh Mệnh thường gồm một thôn (làng) - "Nhất xã nhất thôn"

hoặc hai đến bốn năm thôn. Đương nhiên người đứng đầu hàng xã là Xã trưởng.

Thời kỳ đầu nhà Nguyễn, lần đầu tiên trong lịch sử đất nước thống nhất, bao gồm một lãnh thổ rộng lớn từ Bắc chí Nam. Sống trên đó người Kinh (Việt) là chủ thể và bao gồm nhiều dân tộc anh em khác. Trên những vùng đất mới thu nạp hoặc mới được khẩn hoang ở Nam Hà và ven biển Bắc Hà thì vai trò của các Xã trưởng càng nặng nề hơn. Bởi họ vừa phải lo tổ chức hoạt động kinh tế, ổn định đời sống nhân dân. Trong đó có việc cảm hóa và làm thay đổi dần một số phong tục lạc hậu của dân tộc thiếu số địa phương theo về phong tục của người Kinh; nhằm thực hiện việc giáo hóa của triều đình. Nhiệm vụ cao cả đó đối với các Xã trưởng quả thực không dễ dàng.

Giúp việc Xã trưởng để ghi chép sổ sách, giấy tờ của xã còn có viên Thủ bạ (Hương bạ-Xã bạ). Thủ bạ lưu giữ các tờ trát, sức, lệnh chỉ (công văn của nhà nước gửi đến); bảo quản sổ đinh, sổ điền, địa bạ, hương ước, khoán ước của làng xã. Ở một số nơi do Thủ khoán lưu giữ hương ước và những đơn từ kiện cáo tranh chấp dân sự, cùng các bản tâu báo về tình hình làng xã sở tại gửi cấp trên hàng năm.

Đối với vùng dân tộc ở thượng du Bắc Hà hay dân tộc Chăm, Khmer… ở miền Trung và Nam Hà cuộc sống kinh tế của họ còn gặp nhiều khó khăn, nạn thiếu đói thường xuyên xảy ra, họ phải lo cái ăn thường nhật. Vì thế việc tổ chức giáo dục khoa cử để giáo hóa người dân chưa thu được mấy kết quả. Trong những vùng như vậy nhà nước trông đợi rất nhiều vào hoạt động của Xã trưởng, cùng bộ máy cấp xã. Có lẽ cũng chính trong hoàn cảnh lịch sử xã hội như vậy mà từ thời Gia Long, đặc biệt thời Minh Mệnh đã tiến hơn một bước trong việc quản lý hành chính cấp thôn, ấp mà trước đó vai trò của cấp thôn, thông qua Trưởng thôn mới được đề cao phần nào. Đó là việc mỗi làng đặt ra một viên Lý trưởng với quyền lợi và nghĩa vụ rất rõ ràng; được tập quán, luật lệ thừa nhận và đảm bảo.

Lý trưởng

Ngay trong thời kỳ Nguyễn Ánh chiếm được một số vùng đất ở Gia Định (năm 1792), đã thấy có sự liên đới trách nhiệm nếu "Lý trưởng thiên vị ẩn dấu (kẻ du thủ du thực) thì có tội" (7). Lý trưởng là người đứng đầu thôn, đảm bảo trật tự trị an trong thôn; trực tiếp đốc thúc dân đinh thực hiện bằng được ba nghĩa vụ công ích về thuế, phu, lính.

Nhưng việc đặt thêm chức Lý trưởng ở làng chưa phổ biến ở trong nước. Đến tháng 7 năm Minh Mệnh thứ 8 (1827), nhân mối tệ hương chính ở Bắc Thành, vua răn bầy tôi rằng: "Bọn cường hào ở Bắc Thành hiếp tróc dân làng khi bầu cử Lý trưởng, hoặc đem đồng đảng ra để tiện làm việc gian, hoặc giao cho người hèn nhát để tiện sai khiến. Đến lúc gặp các việc quan thuế khóa binh dao thì tạ sự mà chia nhau ăn… Bây giờ phải lập phép thế nào để trừ bỏ thói tệ ấy đi, nên bàn kỹ... Đình thần tâu vua, xin cho các xã thôn các phường đều đặt một Lý trưởng, đinh số 50 người trở lên thì đặt thêm một Phó Lý trưởng, đinh số 150 người trở lên thì đặt thêm 2 Phó Lý trưởng. Đều lấy người vật lực cần cán cho làm, do Cai tổng cùng dân làng đồng từ bầu cử, phủ huyện xét kỹ lại, bẩm lên trên để cấp văn bằng mộc triện cho. Phàm công việc trong làng đều chịu trách nhiệm. Làm việc được 3 năm, xét giỏi giàng thì tâu xin khen thưởng, Lý trưởng sẽ bổ làm Phó tổng ngoại ủy hay Cai tổng thí sai, Phó Lý trưởng sẽ bổ Lý trưởng. Người hèn kém tham ô thì cách đi, người bầu cử cũng phải tội thất sát. Vua y theo lời bàn" (8).

Vào tháng 10 năm 1828, vua Minh Mệnh cho "đổi Xã trưởng làm Lý trưởng, xã lớn ngoài 100 suất đinh có Chánh lý, Phó lý, xã nhỏ không đầy 100 suất đinh đặt Phó lý. Ba năm không có lỗi thì theo thứ dân cho làm Chánh tổng, Phó tổng, nếu có lỗi thì bãi dịch (Cai tổng không lỗi, thực thụ Cai đội; Cai tổng khuyết, lập tức lấy Chánh lý bổ sung; Phó tổng không được tranh giành" (9).

Việc đổi Xã trưởng làm Lý trưởng là một sự kiện đặc biệt quan trọng đối với chính quyền làng xã. Có thể coi đây là bước cải cách đầu tiên đối với bộ máy hành chính ở cấp cơ sở làng xã; sau đó được mở rộng ra các cấp hành chính địa phương vào năm 1831-1832 trên phạm vi toàn quốc. Từ sau năm 1828 cho đến hết thời Minh Mệnh (1841), việc đổi Xã trưởng làm Lý trưởng với quy định và khuyến nghị cụ thể trên có được thực thi triệt để hay không? Có lẽ cần một nghiên cứu sâu hơn về vấn đề này trong một dịp khác. Song một điều hiển nhiên cho thấy vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Lý trưởng-người đứng đầu hàng xã ngày càng nặng nề và rất quan trọng trước người dân và chính quyền Minh Mệnh.

Lý trưởng do dân làng (đinh nam) bầu ra. Tiêu chuẩn được chọn làm Lý trưởng phải là nam giới (chưa rõ độ tuổi được bầu?); là người có gia sản, biết chữ, có uy tín đối với dân làng (10). Việc bầu cử Lý trưởng diễn ra ở trong làng. Kết quả bầu cử Lý trưởng được xã, tổng, huyện công nhận và cấp bằng, dấu (triện) để làm việc.

Thời hạn làm việc của Lý trưởng một khóa là 3 năm hoặc 5 năm, tùy theo lệ làng.

Lý trưởng lo tổ chức dân làng phòng chống thiên tai như hạn hán, lụt lội, dịch bệnh khi xảy ra. Khi thiên tai gây thiệt hại cho dân làng như mất mùa hay người chết dịch thì Lý trưởng phải kịp thời tâu báo với chính quyền cấp trên để đệ lên triều đình xin xét chu cấp thóc gạo, cứu đói, cung cấp thuốc men để chữa trị; hoặc miễn giảm thuế thân, thuế ruộng hoặc chu cấp một (phần) khoản tiền đối với những hộ gia đình có người chết vì bệnh dịch. Trong những trường hợp cứu tế thóc gạo cho dân, hoặc cho dân vay nóng (vay vụ này trả vụ sau) thì Lý trưởng phải lập danh sách xác thực và cam kết hoàn trả. Tránh việc cứu tế không đến được đúng địa chỉ. Nếu phát hiện Lý trưởng bớt xén, tham ô sẽ bị trừng phạt bằng trượng hoặc đi đầy; trưng thu nộp vào kho công và trích thưởng cho người tố giác.

Lý trưởng chịu trách nhiệm ngăn ngừa các tệ nạn xã hội xâm nhập vào làng hoặc xảy ra ở trong làng. Chỗ dựa nòng cốt của Lý trưởng là đội tuần, lúc cần kíp phải huy động cả dân làng.

Thông thường mỗi làng đều tổ chức đội tuần gồm những tráng đinh tuổi từ 18 đến 45 do Trưởng tuần hay Trương tuần phụ trách. Trong đội tuần được tổ chức thành các phiên do Trương phiên - Trưởng phiên chỉ huy. Tùy theo từng làng phiên tuần có thể chia ra phiên tuần ban đêm, phiên tuần ban ngày, lần lượt đổi phiên cho nhau.

Đội tuần chính là lực lượng tiên phong chặn đánh cướp khi chúng tấn công vào làng xã bằng các vũ khí thô sơ như gậy gộc, dáo mác. Sau đấy là hiệu lệnh trống ngũ liên, tù và do đội tuần cấp báo hối thúc toàn thể dân làng cùng tham gia chặn đánh cướp. Để có nơi tập kết, vừa có trụ sở của đội tuần tránh mưa nắng, nghỉ ngơi qua đêm, để các dụng cụ cứu hỏa và các vũ khí mỗi làng đều đặt các điếm canh. Điếm có thể đặt ở trên đê vừa coi đê vừa xét hỏi người lạ qua lại vào ban đêm. Điếm thường đặt ở đầu làng hay cuối làng. Làng lớn có nhiều xóm mà các xóm ở cách xa nhau thì mỗi xóm đều đặt điếm canh. Khi hữu sự thì

người trực tuần nổi trống, tù và báo hiệu cho nhau cùng phối hợp chặn đánh bọn trộm cướp vào làng. Lý trưởng dựa vào Trương tuần, hệ thống điếm canh và sự phối hợp của dân làng, coi đó như những lá chắn đảm bảo an ninh trật tự của làng. Lệ làng- hương ước và luật pháp Nhà nước đều có quy định cụ thể khuyến khích đề cao những hành động dũng cảm của dân làng khi chống trộm cướp. Nếu cả làng có công chống giặc cướp sẽ được Nhà nước tặng biển "Nghĩa dũng tri phương" (một làng biết làm việc nghĩa dũng). Ai bắt sống hoặc giết được một tên cướp sẽ được miễn 10 năm canh gác, hoặc thưởng 30 quan tiền. Không may người nào bị cướp đánh chết thì cấp 100 quan tiền tuất mai táng chu tất, cho một người con hoặc cháu được miễn phu phen tạp dịch suốt đời. Nếu vì chặn cướp mà bị thương đều được làng cấp tiền mua thuốc chữa trị.

Quyền hạn của Lý trưởng được hòa giải các cuộc cãi nhau, hoặc giải quyết những tranh chấp nhỏ như vay nợ giữa người trong làng với nhau. Việc kiện cáo về ruộng đất, nhà cửa liên quan đến tài sản lớn hoặc âm mưu phản loạn đều vượt quá quyền hạn, Lý trưởng đệ chuyển lên chính quyền cấp trên giải quyết.

Lý trưởng xác nhận người làng xin giấy thông hành đi lại, cấp giấy thông hành cho họ. Trường hợp ở những làng xã ven biển những chủ thuyền đi làm ăn buôn bán xa đều phải có xác nhận của Lý trưởng, cấp giấy thông hành thuyền mới được lưu thông. Lý trưởng, phải đảm bảo thu đủ thuế của các chủ thuyền đó. Nếu họ trốn thuế các Lý trưởng, sở tại bị trách phạt.

Thời Minh Mệnh định lại lệ thi Hương, mở thêm một số trường thi ở địa phương để thí sinh tiện đi thi, nhằm tuyển chọn nhân tài. Các Lý trưởng phải đảm bảo xác nhận, cam kết các thí sinh đi thi đều thuộc người trong làng xã: Ghi họ và tên tuổi, quán chỉ, là người thực học; không thuộc diện những đối tượng cấm thi- kẻ phản loạn, bất hiếu, bất mục, nhà phường chèo con hát. Nếu Lý trưởng khai man thí sinh, việc phát giác sẽ bị trừng phạt theo pháp luật.

Đối với nhiệm vụ công trách nhiệm của Lý trưởng rất nặng nề. Hàng năm Lý trưởng phải đốc thúc dân đinh nộp cho đủ ba nghĩa vụ công ích về thuế, phu lính cho nhà nước.

Thuế ruộng là nguồn thu chính cho ngân khố nhà nước. Căn cứ vào sổ điền (sổ ruộng trong đó ghi tổng số diện tích, đẳng hạng ruộng đất) chiếu mức thuế của nhà nước đối với từng loại ruộng - nhất đẳng điền (ruộng loại một) - nhị đẳng điền (ruộng loại hai) - tam đẳng điền (ruộng loại ba); ruộng cấy một vụ chiêm hoặc mùa; hoặc cấy cả hai vụ. Lý trưởng thu thuế ruộng bằng thóc, hoặc bằng tiền (đối với miền núi xa xôi vận chuyển khó khăn) nộp vào kho công. Nếu để chậm thuế, nợ đọng thuế Lý trưởng tâu báo nguyên do không xác đáng đều bị phạt. Trường hợp Lý trưởng thu thuế hà lạm quá mức và tư túi cho riêng mình, việc bị phát giác phải bồi hoàn số đã thu, bị cách chức và bị phạt trượng; nếu mức tham ô nghiêm trọng có thể bị xử đi đầy.

Ngoài thuế ruộng, thuế đinh (thuế thân) cũng là nguồn thu quan trọng cho ngân sách nhà nước. Lý trưởng căn cứ vào sổ đinh của làng xã, dựa vào mức thuế của nhà nước để thu nạp. Trường hợp người nào không may gặp tai biến, gia cảnh túng quẫn xin được miễn giảm thuế, Lý trưởng phải tâu báo kịp thời để các ty sở xét đệ trình lên trên châm trước. Những người phiêu bạt tha hương Lý trưởng cũng phải nắm rõ để xin được trừ thuế. Nếu Lý trưởng che giấu nhân đinh để tư lợi làm

thất thoát thuế, việc bị phát giác thì thưởng cho người tố cáo, Lý trưởng phải bồi hoàn tiền thuế, bị phạt theo như luật định. Nếu Lý trưởng ăn tiền của dân, không ghi tên người đó vào sổ đinh; tính tang vật đủ 300 quan không kể lậu đinh nhiều hay ít đều phải trả lại tiền cho dân. Chiếu luật xử tội Lý trưởng.

Ngoài hai thứ thuế: Thuế ruộng, thuế đinh; làng nào có ngành nghề thủ công, có người đi buôn bằng thuyền… đều phải nộp thuế cho nhà nước. Ở thôn, xã sở tại Lý trưởng đương nhiệm cùng với các cộng sự của mình phải đảm trách thu các thứ thuế đó nộp cho nhà nước.

Để duy trì vương chính, hàng năm vua Minh Mệnh mở ra rất nhiều công việc xây dựng điện các ở Kinh đô Huế, các lăng tẩm, đền đài, các công quán ở các huyện, phủ, tỉnh; xây đắp và mở mang đường sá, đê điều trong cả nước. Những việc đó thu hút một khối lượng lớn nhân công từ các làng xã. Lý trưởng các xã phải đốc thúc dân đinh trong độ tuổi từ 18 đến 47 tham gia có thời hạn vào các công việc trên. Việc đó diễn ra thường niên quả không dễ dàng ngay đối với dân đinh và Lý trưởng.

Việc phu dịch đã vậy, việc bắt lính hàng năm đều liên đới đến trách nhiệm Lý trưởng. Triều Minh Mệnh quy định cứ 7 đinh lấy một suất lính, nhằm vào tráng hạng - đinh nam tuổi từ 18 đến 37. Nhà giàu đăng lính không gặp trở ngại về lo lương ăn cho lính, nhưng họ lại thường trốn tránh, ngại gian khó hay thuê người nghèo đi thay. Người nghèo đi lính là một gánh nặng đối với gia đình họ, vì thời gian tại ngũ kéo dài, ai sẽ nuôi cha mẹ già hay vợ con họ. Mặc dù nhà nước thông qua làng xã có đặt ra chính sách hỗ trợ đối với những người đăng lính. Họ được cấp ruộng huệ điền hay ruộng binh- từ một mẫu đến sáu mẫu (tùy theo tình hình ruộng đất của từng làng), nếu không có ruộng thì cấp tiền làm lương ăn cho lính.

Tuy vậy, việc trốn lính ở các làng xã vẫn thường diễn ra. Lý trưởng phải bắt họ quay lại quân ngũ. Nếu họ trốn biệt tích thì Lý trưởng phải bắt người thân thuộc người trốn đó thay thế; Lý trưởng cố tình che giấu kẻ đào ngũ việc phát giác sẽ chiếu luật trị tội.

Ngoài ra, chính các ông Lý trưởng còn đảm trách thực thi nhiều chính sách khác của nhà nước ở làng xã như lập điền bạ, địa bạ, đinh bạ.

Khi tiến hành lập điền bạ và địa bạ ở các làng xã, Lý trưởng là người đầu tiên cùng các quan ty, sở cùng nhau khám đạc ruộng đất, dựng giới mốc, phân chia đẳng hạng ghi vào sổ và đánh dấu vào địa đồ. Lý trưởng phải xác nhận số ruộng đất bỏ hoang hóa chưa phục canh ghi vào sổ. Nếu Lý trưởng ẩn giấu ruộng đất khai không trung thực để trốn thuế; việc bị phát giác, tùy theo mức độ vi phạm mà họ mắc phải để xử trị theo quốc pháp.

Đối với việc phân chia ruộng đất công ở các làng xã, vua Minh Mệnh đều có chính sách chung cứ 6 năm thì phân chia lại nhằm thu bớt khoảng cách giàu nghèo. Ở Nam Hà ruộng của điền chủ rộng bát ngát hàng trăm, ngàn mẫu, trong khi nhiều người nông dân không có một tấc đất cắm dùi. Họ không có kế sinh nhai phải đi ở đợ hoặc làm thuê làm mướn cho điền chủ (phú hộ). Vào thời vua Minh Mệnh, chủ trương nơi nào không có ruộng công hoặc ít ruộng công thì lấy một phần ruộng của điền chủ sung công chia cho nông dân. Giúp họ có đất sản xuất để sinh sống. Khi thực hiện chính sách đó ít nhiều đều vấp phải sự phản đối của các điền chủ. Lý trưởng trực tiếp phân chia ruộng đất, chưa thể có sự công bằng cho những người nông dân trong

các làng xã. Nạn cường hào bao chiếm ruộng đất ở hai khu vực đồng bằng rộng lớn màu mỡ ở Nam Hà và Bắc Hà không phải là chuyện hiếm hoi, Nhà nước nhiều phen ra tay trấn trị song chuyện chia chác bất công, việc tranh chiếm ruộng đất của dân nghèo vẫn thường xảy ra ở các làng xã. Lý trưởng có nơi có lúc thông đồng với bọn cường hào lấn cướp ruộng đất của dân, gây nên kiện cáo không dứt, làng xã bất ổn. Mặc dù nhà nước có ban hành luật ngăn chặn tệ nạn đó nhưng cũng chỉ hạn chế được phần nào. Tệ lậu điền vẫn là cố tật nơi làng xã do hương thân, hào lý gây ra.

Để quản lý nhân dân trong nước, vua Minh Mệnh cũng học tập tiền nhân lập sổ đinh các làng xã. Mục đích của việc lập sổ đinh để nắm vững số đinh cả nước thực thi các nghĩa vụ công ích và các chính sách xã hội khác. Vì thế khi vua Minh Mệnh lập sổ đinh, Lý trưởng phải xác nhận nhân đinh về họ tên (tính danh), tuổi, quán chỉ (nguyên quán), chia ra các hạng: Quan, quân, đinh tráng, lão, tật, cùng cố đều ghi vào sổ. Nếu Lý trưởng che giấu, khai man: Không quan chức khai là quan chức và ngược lại, loại tráng đinh khai là quân hoặc chưa Nhiêu khai là Nhiêu (Nhiêu là người được miễn tạp dịch trong làng, thường là người già tuổi từ 60 trở lên, hoặc có công đánh giặc cướp được làng thưởng một suất Nhiêu, hoặc có người bỏ tiền mua Nhiêu khi làng cần tiền để giải quyết công việc chung); hoặc là đinh tráng khai là bệnh tật; hay chưa già đã khai là lão; người ngụ cư khai là chính cư (ngoại tịch khai là nội tịch); dân không phiêu tán khai là phiêu tán… Việc khai gian của Lý trưởng mục đích nhằm tư lợi trốn thuế. Việc phát giác bị khép vào tội lậu đinh. Tùy theo mức độ lậu đinh nhiều hay ít mà bị pháp luật trừng trị thích đáng.

Nếu Lý trưởng khai sổ đinh trung thực, số đinh trong làng tăng thêm so với trước sẽ được thưởng bằng tiền hoặc nhận thêm các suất khinh phu (người giúp việc khi Lý trưởng đi làm việc trên tỉnh, huyện…).

Trong thời gian trị vì của vua Minh Mệnh, ngoài việc nắm chắc vương quyền còn sử dụng cả thần quyền để tăng thêm quyền lực cho vương triều. Các Lý trưởng còn có nhiệm vụ khai báo việc thờ thần ở làng xã mình và tâu báo lên bộ Lễ theo định kỳ để được cấp sắc phong thần. Nếu như thần có công âm phù việc dân việc nước, thì Lý trưởng các xã sở tại cũng phải kịp thời tâu báo được xét phong vượt cấp cho thần, từ trung thần có thể phong đến thượng đẳng thần.

Thời Minh Mệnh, triều đình ra lệnh cấm đạo Gia tô rất gắt gao. Lệnh ban bố khắp trong nước. Trong đó quy định nếu Lý trưởng dám che giấu người làng xã theo đạo Gia tô sẽ bị phạt nặng.

Trách nhiệm của Lý trưởng phải phổ biến giáo hóa Nho giáo đến với dân làng. Năm 1834, vua Minh Mệnh ban bố 10 huấn điều (giáo điều) thực thi trong nước thì Lý trưởng các làng xã phải tập hợp nhân dân để giảng giải cặn kẽ huấn điều của nhà vua để mọi người thấm nhuần, tuân thủ lễ giáo Nho giáo và xây dựng nên phong tục thuần hậu ở làng xã.

Hàng năm, Lý trưởng phải lập danh sách những người trong làng xã thọ 100 tuổi với đàn ông; 80 tuổi trở lên đối với đàn bà; những gia đình tứ, ngũ đại đồng đường; những người con hiếu thuận với ông bà, cha mẹ; những người con gái, những người vợ tiết hạnh; những làng xã nghĩa dũng có công đánh chặn giặc cướp, để triều đình kịp thời cấp biển biểu dương, phong tặng làm gương cho mọi người noi theo; xây dựng nên mỹ tục ở làng xã.

Mỗi khi Lý trưởng thực thi những công vụ nêu trên không phải tự quyền quyết định mà đôi khi phải thông qua Hương thân đối với các làng ấp từ miền Trung trở vào Nam Kỳ, Hương mục ở các làng xã từ Bắc miền Trung ra Bắc (Hương thân, Hương mục cũng là một thế lực trong làng, ấp). Thường có thể là hưu quan, hoặc đa phần là những người giàu, có máu mặt trong làng, ấp. Địa vị mà họ có được còn do tập quán truyền thống, làng, ấp thừa nhận. Tuy không hiện diện công khai nhưng Hương thân, Hương mục mà đứng đầu là viên Thủ chỉ hay Tiên chỉ có vai trò ngầm rất quan trọng chi phối các hoạt động của làng xã mà Lý trưởng và dân làng đều phải nể trọng; quan trên cũng chưa thể với tay đến được. Điều đó chứng tỏ vai trò và quyền hạn của Lý trưởng cũng có giới hạn nhất định.

Mỗi khi Lý trưởng thực thi việc nước, việc làng đều phải dựa vào các cộng sự của mình, đó là Phó lý, Khán thủ (Xã khán) hay Trương tuần. Phó lý thay mặt Lý trưởng khi Lý trưởng đi vắng, tiếp quan trên, giải quyết một số công việc trong quyền hạn của mình. Khán thủ hay Trương tuần đặc trách công việc tuần phòng đảm bảo an ninh, trật tự ở làng xã. Phó lý, Khán thủ, Trương tuần đều do dân bầu. Thời hạn làm việc từ 3 đến 5 năm, hoặc thay đổi tùy theo lệ làng mỗi nơi.

Tuy vậy, bộ máy lý dịch khi vận hành vẫn phải dựa vào Lý trưởng - người đứng đầu làng xã.

Quyền lợi của Lý trưởng: Trong lúc thi hành nhiệm vụ, Lý trưởng được làng xã cấp ruộng hoặc thóc lúa (không có định mức chung) tùy thuộc theo khả năng kinh tế và theo lệ làng- hương ước mỗi làng xã. Nhà nước không cấp lương cho Lý trưởng mà hoàn toàn do dân nuôi-làng xã tự cấp, tự túc.

Sau khi Lý trưởng mãn nhiệm 3 đến 5 năm hoặc 10 năm, không mắc sai phạm gì lớn, không tham ô tiền sưu thuế, ẩn lậu ruộng đất, hoặc che giấu dân đinh, trộm cướp… làng quê yên bình sẽ được miễn thuế thân và phu phen tạp dịch chung thân. Có làng thưởng cho Lý cựu từ 1 đến 3 sào ruộng, hoặc một số tiền tương đương để dưỡng tuổi già. Họ được dân làng nể trọng gọi là "Lý cựu", được ngồi theo vị thứ ở đình trung khi làng vào đám hội hè, hương ẩm. Tiếng tốt về các ông lý cựu đó còn được lưu mãi ở làng.

Như vậy, thời vua Minh Mệnh đã tiến thêm một bước trong việc cải cách bộ máy hành chính cơ sở trên toàn lãnh thổ, trong đó có việc lập ra Lý trưởng ở làng xã vào năm 1828, áp dụng phổ biến vào năm 1831 - 1832; với một bộ máy hành chính gọn nhẹ mà đắc lực, hạn chế phần nào tính tự trị, đồng thời vừa thu phục, khống chế làng xã theo quỹ đạo quân chủ.

3. Kinh nghiệm lịch sử

Tổ chức bộ máy hành chính cơ sở gọn nhẹ, đề cao trách nhiệm người đứng đầu

Như trên đã trình bày, bộ máy cấp tổng thời Minh Mệnh được tổ chức gọn nhẹ, đối với tổng vừa và nhỏ thì đặt một viên Cai tổng, sau gọi là Chánh tổng phụ trách. Đối với tổng từ 500 suất đinh, 1000 mẫu ruộng trở lên, hoặc tổng có nhiều việc thì đặt thêm một Phó tổng hay còn gọi là Phó tổng ngoại ủy để giúp việc cho Cai tổng, Chánh tổng. Mọi việc trong tổng từ giữ gìn trật tự trị an, phong tục tập quán, đời sống vật chất, đến lo việc đóng nộp ba nghĩa vụ lớn về thuế, phu, lính của người dân trong tổng đối với nhà nước, đều do Cai tổng hay Chánh tổng phụ trách. Viên Phó tổng hay sau này thêm Tuần tổng chỉ là phụ giúp thêm cho Cai tổng, Chánh tổng thực thi công việc trong tổng. Đương nhiên để hoàn thành chức trách của minh, các ông Cai tổng hay Chánh tổng phải liên kết với các Xã trưởng hay Lý trưởng - người đứng đầu hàng xã trong tổng.

Tổ chức bộ máy hành chính cơ sở hàng xã thời Minh Mệnh cũng rất gọn nhẹ. Đứng đầu xã ban đầu là Xã trưởng, giúp việc có Khán thủ hay Hương bạ, Xã bạ hoặc có nơi gồm Xã tư. Từ tháng 10 năm 1828, chức Xã trưởng được đổi làm Lý trưởng, xã lớn ngoài 100 suất đinh có Chánh lý, Phó lý, xã nhỏ không đầy 100 suất đinh chỉ đặt Phó lý. Xã từ 150 suất đinh trở lên đặt Lý trưởng và 2 Phó lý trưởng giúp việc. Mọi công việc trong xã liên quan đến trật tự trị an, đời sống người dân và thực thi nghĩa vụ công ích về thuế, phu, lính của công dân đều do Xã trưởng hay Lý trưởng đảm trách. Vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu hàng xã được đề cao, luật pháp và hương ước, lệ làng thừa nhận, khích lệ. Cá nhân Xã trưởng, Lý trưởng hoàn thành tốt nhiệm vụ, có công thì được thưởng, thăng chức; nếu không hoàn thành nhiệm vụ thì bị phạt, bồi thường hoặc cách chức. Bộ máy hành chính xã gọn nhẹ, đặc biệt đề cao trách nhiệm người đứng đầu nên hoạt động rất hiệu quả, luôn giữ cho các làng xã bình yên. Về cơ bản các nghĩa vụ công ích của người dân đều được thực thi đầy đủ, trừ những năm mất mùa thiên tai, giặc giã, hoặc gia cảnh một số người gặp tai ương bất khả kháng trong cuộc sống.

Tiêu chí lựa chọn người đứng đầu tổng, xã (có đức - tài):

Tiêu chí lựa chọn người đứng đầu tổng, xã trước hết là đinh nam, quê sở tại (chưa rõ tuổi tác cụ thể), là người lương thiện, có uy tín đối với dân trong xã, trong tổng, không phạm pháp hay vi phạm lệ làng - hương ước. Họ là người có đức- là người tử tế, chí công (vì việc công), vì dân, vì nước. Cai tổng, Chánh tổng, Xã trưởng, Lý trưởng phải là người có của (có gia sản) và biết chữ Hán Nôm. Trong công việc họ phải là "người nhanh nhẹn, thanh liêm, cần cán". Họ phải là những người có năng lực để thực thi công việc trong tổng, trong xã- phải có tài. Trong hai tiêu chí quan trọng đối với người đứng đầu hàng tổng, hàng xã thì "có đức" được đặt lên đầu tiên. Nếu có tài mà không có đức thì người đó vô dụng; song nếu có đức mà không có tài thì cũng không làm nên trò trống gì, dễ làm hỏng mọi việc. Do vậy đức - tài là hai điều kiện tiên quyết mà người đứng đầu tổng, xã không thể thiếu khi tham chính ở cấp cơ sở. Qua thực tế xã hội thời Minh Mệnh cho thấy những ông Tổng, ông Lý có thực đức, thực tài hầu hết đều đã hoàn thành tốt chức năng và nhiệm vụ của mình trước người dân trong địa hạt tổng, xã và nhà nước quân chủ. Còn đối với một số ông Tổng, ông Xã do khuất tất mà có được địa vị như vậy, sớm muộn đều đã bộc lộ tư chất kém cỏi với những hành động nhũng lạm, chèn ép dân, đã bị pháp luật xử trị.

Dân bầu ra người đứng đầu tổng, xã, chính quyền cấp trên công nhận

Cai tổng, Chánh tổng; Xã trưởng, Lý trưởng đều phải do dân (đinh nam) bầu. Rất tiếc việc bầu cử cụ thể diễn ra như thế nào? Chưa tìm thấy tài liệu làm sáng tỏ. Chỉ biết rằng đối với đinh nam từ 18 tuổi trở lên, không can án, không vi phạm lệ làng đều có thể tham gia bầu cử. Việc giới thiệu ứng cử và tự ứng cử Tổng, Lý ra sao? Chưa tìm thấy nhiều trong sử sách. Kết quả bầu cử Tổng, Lý, sau đó được chuyển đến huyện cấp bằng công nhận và cấp dấu (triện) để làm việc. Do vậy, việc chọn lựa bầu cử Tổng, Lý thời Minh Mệnh đã phản ánh phần nào tính chất dân chủ nơi làng xã, đảm bảo tương đối tính khách quan, công bằng trong việc chọn lựa được người có đức-tài tham gia gánh vác công việc làng-nước đạt hiệu quả rõ rệt.

Chức năng và nhiệm vụ, quyền lợi người đứng đầu tổng, xã được đề cao, luật pháp và lệ làng (hương ước) đảm bảo, khuyến cáo

Thời Minh Mệnh, chức năng của Tổng, Lý làm cầu nối giữa làng xã với nhà nước

quân chủ - giữa nhân dân làng xã với bộ máy chính quyền cấp trên. Việc đảm bảo cuộc sống của người dân và việc thực thi ba nghĩa vụ lớn đối với Nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào năng lực và tinh thần trách nhiệm của Tổng, Lý.

Các ông Tổng, ông Lý không có lương do nhà nước cấp mà được làng xã nuôi bằng việc cấp ruộng hoặc tiền "giấy bút" hàng năm. Nhiệm vụ của Tổng, Lý trước người dân làng xã và nhà nước rất rõ ràng, như trình bày trên: Đảm bảo cuộc sống của người dân yên ổn, giữ vững trật tự trị an, không có trộm cướp, kiện cáo, thực hành lệnh cấm đạo Gia tô, cấm các tệ nạn cờ bạc, trai gái trăng hoa, con cháu bất hiếu làm hại đến thuần phong mỹ tục...; tuyên truyền 10 huấn điều của vua Minh Mệnh ban hành năm 1834 để giáo hóa dân chúng, làm giàu phong tục.

Các ông Tổng, ông Lý phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước về việc thu đủ thuế, phu, lính - nghĩa vụ của đinh nam làng xã phải đóng nộp hàng năm. Nếu có tình trạng hạn hán, lụt lội, sâu bệnh mất mùa hoặc giặc giã xảy ra thi thì ông Tổng, ông Lý sở tại phải kịp thời tâu báo để châm trước, miễn giảm thuế. Trường hợp những cá nhân gặp cảnh gia biến, tai nạn bất thường, Tổng, Lý cũng phải tâu báo kịp thời để xét giảm hoặc hoãn thuế cho vụ sau, năm tới. Nếu việc tâu báo với lý do không thuyết phục thì Tổng, Lý phải chịu trách nhiệm. Trong khi thực thi nhiệm vụ của mình nếu các ông Tổng, ông Lý tư túi, vụ lợi, bớt xén tiền, thóc thuế, hoặc khai gian về nhân đinh, tranh chiếm ruộng đất công, tư, việc bị phát giác sẽ bị xử trị theo quốc pháp và xử theo hương ước của làng, xã. Cứ ba năm thì các ông Tổng, ông Lý bị khảo xét một lần, nếu Cai tổng, Chánh tổng làm tốt công việc xếp hạng ưu, được thăng chức làm Huyện thừa; Xã trưởng, Lý trưởng được thăng Cai tổng hoặc Phó tổng ngoại ủy. Hết một khóa 3 năm hoặc 5 năm, các ông Tổng, Lý làm tốt nhiệm vụ có thể được tái cử. Theo lệ làng, khi hoàn dịch (kết thúc nhiệm kỳ) họ được miễn thuế và tạp dịch chung thân, có được chỗ ngồi xứng đáng ở đình làng mỗi khi hội hè đình đám.

Tóm lại, công việc của làng xã, trước hết ưu tiên để làng xã tự giải quyết, thông qua hương ước (lệ làng) và phong tục tập quán; tiếp đến là công việc hành chính cơ sở liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của người dân đối với nhà nước, trong đó đặc biệt đề cao phẩm chất, năng lực, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu bộ máy hành chính-Tổng, Lý như thời Minh Mệnh cần được nghiên cứu, tham khảo nghiêm túc. Từ những kinh nghiệm lịch sử rút ra trên đây, chắc chắn sẽ rất hữu ích trong việc nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý đối với bộ máy hành chính ở cấp cơ sở hiện nay.

CHÚ THÍCH

(1). (3). (4). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2004, tr. 200, 762, 881.

(2), (5), (6), (9). Phan Thúc Trực, *Quốc sử di biên,* Nxb. Văn hóa- Thông tin, Hà Nội, 2009, tr. 214, 315, 254, 239.

(7). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 1, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2002, tr. 285.

(8). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2004, tr.753.

(10). Võ Quang Trọng - Vũ Ngọc Khánh (Sưu tầm, tuyển chọn, giới thiệu), *Hương ước Thanh Hóa*. Nxb Khoa học xã hội. Hà Nội, 2000, tr. 57 - 68.

- Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2004, tr.829.