

THIẾT CHẾ CHÍNH TRỊ: DI SẢN VÀ KẾ THỪA

PHAN HUY LÊ⁺

1. Nói đến di sản lịch sử dân tộc để lại mà ngày nay chúng ta trân trọng và kế thừa, thường có khuynh hướng chỉ nhấn mạnh di sản văn hóa, mà ít nói đến, thậm chí không thừa nhận thiết chế chính trị cũng là một di sản có những giá trị cần khai thác. Khuynh hướng và thái độ đó xuất phát từ quan niệm cho rằng thiết chế chính trị mang nặng tính giai cấp và thiết chế chính trị trước đây là công cụ thống trị của giai cấp bóc lột nên cách mạng vô sản và chủ nghĩa xã hội chỉ đập phá chứ không kế thừa.

Đĩ nhiên thiết chế chính trị mang tính giai cấp, nhưng điều đó hoàn toàn không có nghĩa là vì thế mà loại bỏ thiết chế chính trị của quá khứ ra khỏi di sản lịch sử và cho rằng trên lĩnh vực này không có gì để kế thừa trong xây dựng thiết chế chính trị hiện nay. Mọi cuộc cách mạng dù triệt để đến đâu, đứng về phương diện lịch sử đều có *mặt đứt đoạn và mặt liên tục, mặt đập phá, từ bỏ và mặt kế thừa, phát triển*. Bất cứ một công cuộc phục hưng dân tộc nào cũng phải *xuất phát trước hết từ những đặc điểm của nước đó với tất cả di sản lịch sử-văn hóa của mình* để tìm đường tiến lên phù hợp với xu thế chung của thời đại, trong đó những giá trị và kinh nghiệm tích cực cần được kế thừa và phát huy, những mặt yếu kém và lỗi thời cần khắc phục để tiếp nhận những thành tựu mới của văn minh nhân loại. Mọi sự đoạn tuyệt và quay lưng với di sản lịch sử đều dẫn đến những hậu quả nặng nề.

Hơn thế nữa, trong xã hội có giai cấp ở phương Đông, Nhà nước và thiết chế chính trị mang những nét đặc thù khác với phương Tây. Ở đây, nói chung Nhà nước xuất hiện sớm và ngoài chức năng bảo vệ quyền thống trị và bóc lột của một tầng lớp, một giai cấp nhất định, còn phải *đảm nhiệm những chức năng công cộng liên quan đến sự tồn vong của cả cộng đồng*. Đó là chức năng xây dựng và quản lý các công trình thủy lợi khá phổ biến đối với các quốc gia văn minh nông nghiệp phương Đông và chức năng tự vệ chống ngoại xâm đặt ra bức thiết đối với một số quốc gia. Những chức năng công cộng này đòi hỏi có những thiết chế chính trị phù hợp vừa mang tính cộng đồng và dân tộc cao, vừa được kế thừa và phát triển liên tục trong lịch sử mà mọi Nhà nước tích cực đều phải đảm đương trên cơ sở kế tục và tiếp nhận những kinh nghiệm của quá khứ.

Và lại sự phân hóa xã hội và phân hóa giai cấp ở phương Đông cũng không đi theo con đường như phương Tây với sự phân hóa giai cấp và đấu tranh giai cấp gay gắt từ khi hình thành nhà nước đầu tiên và phát triển qua các hình thái xã hội chiếm hữu nô lệ với

(+) GS. Đại học Tổng hợp Hà Nội

giai cấp chủ nô và nô lệ, hình thái xã hội phong kiến với giai cấp lãnh chúa và nông nô, hình thái xã hội tư bản chủ nghĩa với giai cấp tư sản và công nhân. Sự phát triển của các hình thái kinh tế - xã hội phương Đông mang những đặc thù gắn liền với những khái niệm như "hình thái xã hội phương Đông", "hình thái xã hội Á châu" hay "phương thức sản xuất châu Á" mà giới sử học thế giới và nhiều ngành khoa học liên quan đã tranh luận trên nửa thế kỷ nay. Những khái niệm chế độ chiếm hữu nô lệ và cả chế độ phong kiến theo mô hình phương Tây nói chung không phù hợp với kết cấu kinh tế-xã hội và thiết chế chính trị phương Đông. Ở đây sự phân hóa đẳng cấp diễn ra sớm hơn, đậm nét hơn sự phân hóa giai cấp và sau đó tiếp tục kết hợp với sự phân hóa giai cấp, đồng thời công xã nông thôn với những cấu trúc cộng đồng bền vững bảo tồn lâu dài.

Trong những đặc thù của phương Đông như thế, thiết chế chính trị bên cạnh *chức năng giai cấp* còn mang những *chức năng xã hội phản ánh lợi ích chung của cộng đồng quốc gia, cộng đồng dân tộc* trong cuộc đấu tranh sinh tồn bao gồm cả công cuộc lao động thích nghi và cải tạo thiên nhiên, cuộc chiến đấu bảo vệ vận mạng của cộng đồng. Chỉ thấy tính chất và chức năng giai cấp mà không thấy hay không thừa nhận tính chất và chức năng xã hội của thiết chế chính trị là không phù hợp với thực tế lịch sử, nhất là của phương Đông.

2. Ở Việt Nam, nhà nước đầu tiên theo kết quả nghiên cứu khoa học hiện nay, được hình thành trên cơ sở văn hóa Đông Sơn vào khoảng thiên kỷ thứ 1 TCN. Đó là một nhà nước sơ khai ra đời trên cơ sở tập hợp 15 bộ lạc (theo *Đại Việt sử lược*) người Lạc Việt ở vùng đồng bằng và trung du. Nước Âu Lạc tiếp nối nước Văn Lang, mở rộng sự liên kết giữa người Lạc Việt với người Âu Việt ở miền núi phía Bắc.

Sau khi dựng nước, nước Văn Lang, Âu Lạc rồi nước Đại Cồ Việt, Đại Việt, Đại Nam, Việt Nam đã phải *đương đầu với họa xâm lược kéo dài của nhiều đế chế phương Đông thời Cổ-Trung đại và nhiều đế quốc thời Cận-Hiện đại*. Số lượng, thời gian kháng chiến giữ nước cũng như khởi nghĩa giành lại nước đạt đến mức độ ít thấy so với các nước trên thế giới. Bắc thuộc hơn nghìn, Minh thuộc hai mươi năm, Pháp thuộc tám mươi năm rồi hàng loạt kháng chiến chống Tần chống Nam Việt, chống Tống, chống Mông Nguyên, chống Minh, chống Xiêm, chống Thanh, chống Pháp, chống Mỹ... Đặc điểm này tác động và để lại dấu ấn sâu sắc trong toàn bộ tiến trình lịch sử cũng như đời sống văn hóa, tư tưởng, thiết chế chính trị của nước ta.

Văn minh Việt Nam vốn là văn minh nông nghiệp dựa trên nền tảng chủ yếu của kinh tế nông nghiệp trồng lúa nước. Công cuộc khai phá vùng đồng bằng, khẩn hoang lấn biển vùng ven biển cho đến kinh tế nương rẫy ở miền núi... luôn luôn đòi hỏi những công trình tưới nước, tiêu nước, chống hạn hán, lũ lụt... Nào là đê sông, đê biển, những phai mương ở miền núi, những đập (yền) ở miền trung những kênh rạch ở vùng đồng bằng, các công trình thủy lợi mang tính đa dạng tùy theo từng vùng địa hình và khí hậu khác nhau, nhưng đều cần có *vai trò tổ chức và quản lý của nhà nước, vai trò hiệp tác lao động của các cộng đồng cư dân địa phương*. Trải qua kinh nghiệm của hàng nghìn năm lao động nông nghiệp và đấu tranh chống thiên tai, trong thiết chế chính trị, trong đời sống xã hội đã hình thành những tổ chức, những qui chế, những tục lệ với sự phân cấp và kết hợp chặt chẽ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và các công xã nông thôn, các làng xã.

Kết cấu kinh tế xã hội của Việt Nam cũng có những đặc điểm riêng ảnh hưởng đến

thiết chế chính trị của nhà nước. *Cơ sở xã hội phổ biến và bền vững là công xã nông thôn* với những tên gọi khác nhau theo từng tộc người và từng thời, từng vùng. Ví dụ người Kinh gọi là Chiềng, Chạ rồi sau chuyển thành Làng, Thôn; người Tày-Thái gọi là Bản, Mường; người Tây Nguyên gọi là Buôn, Plây... Từ những công xã nông thôn lúc đầu không có ruộng đất tư hữu chuyển thành những làng xã đồng thời tồn tại ruộng đất công và ruộng đất tư, rồi sau này, nhất là ở đồng bằng sông Cửu Long, có những làng xã chỉ có ruộng đất tư. Về sự phát triển kinh tế, từ những làng xã nông nghiệp rồi do sự phân công lao động xã hội và sự phát triển của kinh tế hàng hóa, nảy sinh những làng xã thủ công nghiệp và những làng xã buôn bán, nhưng phổ biến vẫn là những làng xã kết hợp nông nghiệp với thủ công nghiệp và buôn bán. Như vậy là về hình thái sở hữu ruộng đất cũng như về kinh tế, làng xã có những phát triển và biến đổi của nó, nhưng luôn luôn là *cơ sở tụ cư mang đậm dấu ấn của công xã nông thôn*.

Bên trong làng xã, *sự phân hóa cũng mang nặng tính đẳng cấp* với sự phân biệt những giai tầng xã hội khác nhau, sự phân hóa giai cấp diễn ra chậm hơn và chỉ phát triển đến một mức độ nhất định.

Theo kết quả điều tra của Yves Henry vào đầu những năm 30 thì ruộng đất công và nửa công nửa tư ở Bắc Kỳ chiếm 21%, ở Trung Kỳ 25%, ở Nam Kỳ 3% tổng số ruộng đất. Trong số ruộng đất tư hữu thì chủ sở hữu dưới 5 ha chiếm 94,8% tổng số chủ sở hữu với 28,5% tổng diện tích ruộng đất, chủ sở hữu trên 50 ha chiếm 0,30% tổng số chủ sở hữu với 31,5% tổng diện tích ruộng đất tư hữu (*Economie agricole de l'Indochine*, Hanoi 1932, tr. 263). Tình hình sở hữu đó đã chịu tác động của chủ nghĩa thực dân Pháp với những thủ đoạn chiếm đoạt và tập trung ruộng đất của tư bản Pháp và một số địa chủ Việt.

Vào thế kỷ 19, dưới triều Nguyễn, trong tổng số gần 4 triệu mẫu ruộng đất thực trưng, ruộng đất tư chiếm 81%, ruộng đất công và các loại khác chiếm 19% (Nguyễn Công Tiệp, *Sĩ hoạn tu tri*, chữ Hán). Nhưng tình hình phân bố ruộng đất công và tư cũng như tình trạng chiếm hữu ruộng đất tư rất khác nhau giữa các vùng Bắc, Trung, Nam và giữa các làng xã. Gần đây, kết quả nghiên cứu và phân tích địa bạ năm Gia Long thứ 4 (1805) cho phép nhìn nhận sự phân hóa xã hội và kết cấu kinh tế - xã hội ở nông thôn một cách cụ thể hơn.

Phân tích 128 địa bạ của các làng xã thuộc tỉnh Hà Đông cũ cho thấy, ruộng đất tư hữu chiếm tỷ lệ bình quân 67,62%, trong đó chỉ có 3 xã không có ruộng đất tư. Nhưng tình trạng sở hữu lại rất phân tán, phổ biến là loại sở hữu nhỏ của nông dân tư hữu, rồi đến sở hữu nhỏ và vừa của địa chủ. Ví dụ huyện Thượng Phúc loại sở hữu 1-3 mẫu chiếm 27,16%, loại 15-25 mẫu chỉ chiếm 3,53% và loại trên 25 mẫu chỉ có 0,27% số chủ sở hữu (Vũ Văn Quân, *Tình hình phân bố ruộng đất ở một làng xã thuộc tỉnh Hà Đông cũ*). Ở huyện Từ Liêm, địa bạ của 43 làng xã cũng cho thấy loại sở hữu 1-3 mẫu chiếm 37,43%, loại 10-20 mẫu chỉ chiếm 1,95% và loại trên 20 mẫu chỉ có 0,2% số chủ sở hữu (Nguyễn Đức Nghinh, *Mấy vấn đề về tình hình sở hữu ruộng đất của một số thôn xã thuộc huyện Từ Liêm*).

Cũng theo địa bạ Gia Long thứ 4 (1805) thì trong số 254 chức dịch các xã của huyện Từ Liêm có tên trong địa bạ, có 84 người không có ruộng đất tư chiếm 33,07%, 116 người có dưới 5 mẫu chiếm 45,67% và chỉ có 2 người có trên 20 mẫu chiếm 0,78% tổng số chức dịch trong huyện (Nguyễn Đức Nghinh, đã dẫn).

Tất nhiên ở đồng bằng sông Cửu Long do điều kiện thiên nhiên và lịch sử khai phá ở

đây, tỷ lệ ruộng đất tư hữu cao hơn và mức độ tập trung ruộng đất cũng cao hơn so với miền Trung và miền Bắc.

Kết cấu kinh tế-xã hội đặc thù trên đây được phản ánh rõ nét trong các cuộc đấu tranh xã hội. Trong những phong trào đấu tranh xã hội rộng lớn vào cuối thế kỷ 14, đầu thế kỷ 16, thế kỷ 18 và nửa đầu thế kỷ 19, không thấy những cuộc khởi nghĩa thuần túy của nông dân cùng khố chống lại giai cấp địa chủ phong kiến, mà phổ biến là những cuộc đấu tranh tập hợp lực lượng của nông dân cùng với những tầng lớp bất bình trong xã hội kể cả một bộ phận nho sĩ, địa chủ, quan lại chống lại bọn cường hào, quan lại gian ác và tập đoàn thống trị thoái hóa bị nhân dân oán ghét.

Kể từ khi hình thành nhà nước đầu tiên cho đến khi bị chủ nghĩa thực dân thống trị, chính thể duy nhất tồn tại trong suốt lịch sử Việt Nam là *chế độ quân chủ* do một vương triều điều hành đứng đầu và đại diện bằng một ông vua tự xưng Vương hay Hoàng đế. Chế độ quân chủ đó phát triển theo khuynh hướng tập quyền càng ngày càng được nâng cao và từ thế kỷ 15 chuyển sang mô hình Nho giáo với tính quan liêu và chuyên chế càng ngày càng nặng nề. Chế độ quân chủ tập quyền và các vương triều có lúc thịnh, lúc suy, nhưng nói chung đã đóng vai trò quan trọng trong quá trình thống nhất quốc gia và tác động nhiều đến quá trình dân tộc. Một nhà sử học Pháp đã từng nhấn mạnh đến tính dân tộc của lịch sử Việt Nam trên cả hai phương diện mà ông thể hiện bằng hai khái niệm: *dân tộc-nhà nước* (Nation-Etat) và *dân tộc - cư dân* (Nation-Peuple) (Pierre-Richard Féray: *Le Vietnam au XX^e siècle*, Paris 1979). Trong những giai đoạn hưng thịnh, nhà nước quân chủ tập quyền Việt Nam đã từng phát huy vai trò tích cực trong sự nghiệp dựng nước và giữ nước, xây dựng những thiết chế chính trị phù hợp với những đặc điểm của lịch sử Việt Nam.

Phân tích những điều trên đây là để thấy rằng thiết chế chính trị đã từng tồn tại và phát triển, biến đổi trong lịch sử Việt Nam trước đây có mặt mang tính giai cấp đã trở nên lỗi thời cần phê phán và xóa bỏ, nhưng cũng có mặt phản ánh những kinh nghiệm lâu đời trong quản lý đất nước, trong phát triển kinh tế- văn hóa xã hội, trong bảo vệ tổ quốc phù hợp với điều kiện tự nhiên, hoàn cảnh lịch sử và những đặc thù của xã hội Việt Nam. Tất nhiên việc kế thừa những giá trị này cần được nghiên cứu và vận dụng sáng tạo trong những điều kiện mới của đất nước và của thời đại. Trên nhận thức như vậy, sau đây tôi thử phân tích một vài kinh nghiệm và giá trị có thể đặt ra để nghiên cứu, thảo luận để kế thừa và phát triển trong việc xây dựng thiết chế chính trị hiện nay.

3. Thể chế xã hội cơ bản tồn tại trong suốt lịch sử Việt Nam từ khi dựng nước cho đến nay là NHÀ (gia đình) - LÀNG (công xã) - NƯỚC (quốc gia- dân tộc).

Nhà là tế bào của xã hội đồng thời là đơn vị sản xuất trong nông nghiệp và thủ công nghiệp. *Làng* vốn là công xã nông thôn kiểu Á châu mà trong giai đoạn đầu toàn bộ ruộng đất đều thuộc quyền sở hữu của công xã và công xã đem phân chia cho các gia đình thành viên cày cấy theo chế độ phân chia vĩnh viễn rồi sau chuyển sang chế độ phân chia định kỳ để hạn chế nạn chiếm công vi tư. Chế độ tư hữu ruộng đất xuất hiện muộn hơn, nhưng rồi dần dần phát triển lấn át và thu hẹp ruộng đất công. Trong làng còn có HỌ tập hợp những gia đình cùng huyết thống và hàng loạt quan hệ cộng đồng ràng buộc các thành viên với nhau theo quan hệ địa lý như thôn, xóm, theo quan hệ nghề nghiệp như phường, hội, theo quan hệ đẳng cấp như hội tư văn, tư võ..., theo quan hệ tương thân tương ái như hội hiếu, hội hỷ, hội ăn tết... Làng còn là đơn vị tín ngưỡng và sinh hoạt văn hóa dân

gian với đình làng, chùa làng, thành hoàng làng, lệ hội của làng... Mỗi làng có cả một hệ thống tục lệ dần dần được văn bản hóa thành hương ước.

Trong lịch sử, các nhà nước ban đầu đều *bảo tồn công xã và dựa vào công xã để quản lý xã hội*, coi công xã như đơn vị cơ sở đảm đương nghĩa vụ nộp cống phú, làm lao dịch, binh dịch, đồng thời cũng là đơn vị khai hoang, đắp đê, làm thủy lợi và thực hành các tín ngưỡng, lễ hội truyền thống. Nhà nước trung ương tập quyền càng phát triển thì quyền tự trị của công xã càng bị thu hẹp và diễn ra mối quan hệ vừa đấu tranh vừa thỏa hiệp phức tạp giữa "phép vua" với "lệ làng". Nhà nước giải quyết mối quan hệ đó theo hướng *biến công xã thành đơn vị hành chính cơ sở của nhà nước*, bảo đảm sự chi phối của phép vua tuy lệ làng vẫn được tôn trọng và có khi tỏ ra bướng bỉnh. Từ thế kỷ 15, các xã được phân làm ba loại (lớn, vừa và nhỏ) với những qui định của nhà nước về số lượng nhân khẩu, về thề lệ bầu cử xã trưởng, về chế độ quân điền..., nhưng trước sau vẫn dựa trên nền tảng bảo tồn công xã. Ở đồng bằng Bắc Bộ, đơn vị bảo tồn công xã là thôn và thường một xã có một thôn (nhất xã nhất thôn) hay hai, ba thôn (nhất xã nhị thôn, tam thôn)... Ở phía Nam, đơn vị đó thường mang tên ấp hay man, nậu, thuộc, thuyền... Những đơn vị này được thành lập trong quá trình khai hoang về sau, nhưng luôn luôn có khuynh hướng rập theo mẫu hình làng xã quê hương của người đi khai phá vốn mang dấu ấn cộng đồng công xã.

Các chính quyền trung ương ngày xưa đã *khôn khéo kết hợp giữa đơn vị hành chính cơ sở với đơn vị tụ cư mang tính cộng đồng công xã với những truyền thống văn hóa, xã hội bền vững*.

Một sai lầm của ta là sau cải cách ruộng đất và trong phong trào hợp tác hóa là đã tùy tiện xóa bỏ đơn vị tụ cư truyền thống này, tùy tiện nhập và chia xã, nâng hợp tác xã từ cấp thấp lên cấp cao theo qui mô dân số và diện tích, mà không chú ý đến cơ sở truyền thống của làng xã. Điều đó đã ảnh hưởng tai hại đến sự bảo tồn và phát huy truyền thống ở nông thôn, tạo ra sự đứt đoạn trong phát triển nông thôn và trong chừng mực nào đó, đã gây ra sự khủng hoảng trong đời sống văn hóa, tinh thần của nông thôn, làm yếu cơ sở xã hội của chính quyền cơ sở.

Đó là chưa nói đến sự xóa bỏ hàng loạt tên làng xã cũ và đặt tên, đổi tên một cách chủ quan, áp đặt cho các xã. Biết bao nhiêu tên làng xã truyền thống gắn liền với quê hương các anh hùng dân tộc, các danh nhân văn hóa, các làng nghề, các lễ hội truyền thống đã đi vào lịch sử, vào ca dao, tục ngữ, vào tâm thức của nhân dân từng vùng hoặc của cả nước, đã bị xóa bỏ và thay bằng những tên mới mang tính chất khẩu hiệu chính trị chung chung như Quyết Thắng, Quyết Tiến, Đoàn Kết, Dân Chủ... hay thay bằng những tên mang tính chất ký hiệu như lấy tên đầu của huyện đặt làm tên đầu của tất cả các xã trong huyện đó. Đây là những xáo trộn không cần thiết, chỉ xuất phát từ nhu cầu trước mắt, từ suy nghĩ chủ quan mà không tính đến cả một bề dày lịch sử về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của các đơn vị tụ cư truyền thống. Trong thời gian gần đây, theo quyết định của quốc hội, một số tên làng xã truyền thống đã được khôi phục, nhưng cũng chỉ mới hạn chế ở một số tên làng xã nổi tiếng.

Theo tôi, trong thiết chế chính trị hiện nay, nên *đặc biệt coi trọng đơn vị hành chính cơ sở là xã*. Mỗi xã nên thành lập trên cơ sở tập hợp một số làng truyền thống mà thường được gọi là thôn. Gần đây, việc cử thôn trưởng biểu thị một cách nhìn mới theo hướng này. Thôn là một bộ phận tạo thành của xã mà về mặt chính quyền cần được phân cấp và giao phó một số chức năng, nhiệm vụ thích hợp. Về phương diện văn hóa, xã hội,

trong *cơ cấu xã - thôn* đó những di sản truyền thống cần được quan tâm bảo tồn và phát huy dĩ nhiên gắn liền với khắc phục những truyền thống bảo thủ, cục bộ, những tục lệ lỗi thời và tùy theo sự phát triển của cuộc sống văn minh, xây dựng những truyền thống mới. Đó là một cơ cấu cho phép giải quyết một cách hài hòa *mối quan hệ giữa truyền thống và đổi mới, hiện đại*. Một công cuộc phục hưng nông thôn trên cơ sở như vậy vừa làm cho chính quyền cơ sở vững mạnh, vừa góp phần tạo nên sức sống mới, gìn giữ bản sắc văn hóa dân tộc.

4. Tồ chức bộ máy nhà nước trong lịch sử đã trải qua nhiều thay đổi tùy theo mức độ phát triển của chế độ quân chủ trung ương tập quyền và hoàn cảnh, nhu cầu cụ thể của từng thời kỳ lịch sử. Qua quan chế các đời, theo nhận xét của Phan Huy Chú thì cho đến hết đời Lê, quan chế thời Hồng Đức (1470-1497) triều Lê Thánh Tông là hay hơn cả vì "cả trăm quan đều tuân giữ chức vụ, phép tắc nghiêm minh, những kẻ cận thần được chuộng và kẻ thân thích có quyền chưa từng được trộm phép lộng quyền, thực là chế độ hay của một đời" (Phan Huy Chú, *Lịch triều hiến chương loại chí*, Hà Nội 1992, T. 1, tr. 526-527). Sang triều Nguyễn thì quan chế đời Minh Mệnh (1820-1840) được coi là có qui củ và chặt chẽ nhất.

Ngày nay, các quan chế thời chế độ quân chủ dĩ nhiên đều đã bị vượt qua. Tuy nhiên một số nguyên tắc về tồ chức và qui chế hoạt động phản ánh chức năng quản lý nhà nước phù hợp với những đặc điểm Việt Nam vẫn là kinh nghiệm cần nghiên cứu.

Về hệ thống tồ chức hành chính, cao nhất là *triều đình trung ương* và đơn vị cơ sở là *xã*, cơ cấu đó hầu như không thay đổi, còn các đơn vị ở giữa thường thay đổi theo nhu cầu và khả năng quản lý đất nước từng thời kỳ. Ví dụ, đời Lý chia nước làm 24 lộ, dưới có: phủ - châu, huyện - hương, giáp. Đời Trần đời làm: lộ, phủ - châu huyện. Đời Lê lúc đầu chia nước làm 5 đạo, rồi đến: trấn, lộ - phủ, huyện, châu, sang đời Lê Thánh Tông chia làm 13 thừa tuyên, dưới là phủ - huyện, châu. Thời Lê trung hưng, thừa tuyên đời làm trấn hay xứ. Thời Nguyễn lúc đầu vẫn giữ nguyên các đơn vị hành chính như cũ, lập thêm hai đơn vị lớn là Bắc Thành (Bắc Bộ) và Gia Định Thành (Nam Bộ) do Tổng trấn đứng đầu với quyền hạn rất lớn để thay mặt triều đình Huế giải quyết mọi việc và giữ gìn an ninh sau nhiều thập kỷ chiến tranh. Nhưng đến đời Minh Mệnh thì thống nhất chia cả nước làm 29 tỉnh, dưới là: phủ - huyện, châu - tổng.

Khuynh hướng phát triển chung của hệ thống tồ chức chính quyền là *càng ngày càng được thống nhất và giảm bớt các cấp bậc trung gian*. Theo khuynh hướng lịch sử đó và căn cứ vào khả năng quản lý đất nước hiện nay, tôi nghĩ rằng hệ thống tồ chức: chính phủ trung ương - tỉnh, thành phố - huyện - xã là hợp lý nhất, trong đó xã là đơn vị cơ sở và huyện là cấp trung gian.

Trong chính thể quân chủ ở Việt Nam và phương Đông, không có cơ chế tam quyền phân lập như phương Tây thời cận - hiện đại. Nhưng trong quan chế đời Lê Thánh Tông đã đưa ra nguyên tắc phân định và ràng buộc lẫn nhau giữa hệ thống tồ chức quân sự với hệ thống hành chính, tài chính, tư pháp và đặc biệt *coi trọng hệ thống giám sát*. Mục tiêu của *Hiệu định quan chế* năm 1471 của Lê Thánh Tông mà thực chất là một cuộc cải tồ thiết chế chính trị, là nhằm "cốt đề cho các chức lớn nhỏ cùng ràng buộc nhau, nặng nhẹ cùng giữ gìn nhau, lẽ phải của nước không bị chuyên riêng, việc lớn của nước không đến lung lay, khiến có thói tốt làm hợp đạo đúng phép, không có lầm lỗi làm trái nghĩa phạm hình, để theo trọn cái chí của Thánh tồ thần tông ta, mà giữ được trị an lâu dài" (Phan

Huy Chú, *Lịch triều hiến chương loại chí*, đd tr. 482, *Đại Việt sử ký toàn thư*, T.3, Hà Nội 1968, tr.241).

Ở triều đình, công việc quản lý nhà nước phân chia cho 6 bộ, nhưng bên cạnh có 6 khoa đề kiểm tra, giám sát và 6 tự thừa hành công việc. Ngoài ra còn Ngự sự đài làm nhiệm vụ khuyên can vua và đàn hặc các quan, có giám sát ngự sử các đạo đề phát hiện thói xấu các quan lại địa phương và xét ân tình của dân. Ở 13 đạo thừa tuyên, chính quyền gồm 3 tổ chức hợp thành là Đô ty phụ trách quân sự, giữ gìn an ninh, Thừa ty coi việc quân dân, hộ khẩu, kiện tụng và Hiến ty làm nhiệm vụ giám sát. Hiến ty được coi là "chức uy nghiêm ở một địa phương cho nên xem là quan trọng" (Phan Huy Chú, sđd, tr. 478) và thường chọn những "đã làm việc lâu, giữ phép, quen việc, không sợ cường hào" đề bổ nhiệm. Ngự sử đài trong đó có giám sát ngự sử các đạo cùng với Hiến ty lập thành một hệ thống giám sát từ trung ương đến các địa phương.

Đề thực thi chức năng xây dựng và quản lý đề điều, thủy lợi và mở mang công cuộc khẩn hoang, phát triển nông nghiệp, từ đời Trần ở các lộ đặt chức *Hà đê sứ* và *Đồn điền sứ*. Hệ thống chuyên trách này sang đời Lê được củng cố và tăng cường thêm từ trung ương đến các địa phương cho đến tận cấp xã. Mỗi xã, trong số xã trưởng có một người chuyên trách về thủy lợi và khai hoang. Đời Nguyễn vẫn duy trì hệ thống *Hà đê sứ* và *Doanh điền sứ* đảm đương công việc thủy lợi và khẩn hoang.

Nhiệm vụ của Hà đê sứ chẳng hạn, từ đời Trần đã được qui định rất rõ: "Mỗi năm vào tháng Giêng, quan coi đê đốc thúc dân phụ cận, không phân biệt sang hèn, già trẻ, đều đi đắp đê. Chỗ nào thấp trũng thì đắp cao thêm, chỗ nào lở thì bồi đắp vào. Đến đầu mùa hạ thì xong việc ấy là thường lệ hàng năm. Vào khoảng tháng 6, tháng 7, nước sông dâng to, đê sứ phải tự mình đi tuần hành xem xét gặp chỗ lở thì sửa chữa ngay, nếu lười biếng thì mất chức" (*An Nam chí nguyên*).

Trong điều kiện một nước đất không rộng, người không đông, lại phải sẵn sàng ứng phó với họa ngoại xâm, một vấn đề quốc sách được đặt ra là làm sao kết hợp được yêu cầu phát triển kinh tế trước hết là kinh tế nông nghiệp với nhiệm vụ quốc phòng. Từ đời Lý đã áp dụng *chế độ ngụ binh ư nông* nhằm giải quyết mối quan hệ đó. Chế độ này được tiếp tục qua đời Trần và hoàn chỉnh ở đời Lê. Nội dung cơ bản của chế độ Ngụ binh ư nông là một mặt trong thời bình duy trì một quân đội thường trực không đông như Trần Hưng Đạo nói "quân không cốt đông mà cốt tinh" và số quân đó được luân phiên nhau về tham gia sản xuất ở quê nhà. Mặt khác, tất cả đinh tráng đến tuổi làm nghĩa vụ đối với quốc gia đều phải ghi tên vào sổ quan, một số ít sung quân, số đông vẫn ở nhà sản xuất và khi có chiến tranh thì lập tức động viên vào quân ngũ. Để thực hiện chế độ này, dĩ nhiên trong thiết chế chính trị cần có những tổ chức chuyên trách và định kỳ phải điều tra dân số lập sổ hộ tịch, trong đó có đăng ký và phân loại dân đinh. Nhờ đó, lúc thanh bình nguồn lao động được tập trung cao độ cho nông nghiệp và khi có chiến tranh thì có thể "tận dân vi binh" (Phan Huy Chú), thực hiện chiến lược "chúng chí thành thành" (ý chí của dân chúng là bức thành giữ nước), "quốc gia tính lực" (nước nhà chung sức, Trần Hưng Đạo).

Chế độ đào tạo, tuyển dụng và khảo hạch quan lại ngày xưa cũng có những điểm đáng chú ý. Từ thế kỷ 15, phương thức đào tạo quan lại chủ yếu là *thi cử* nhằm tuyển chọn những người có học vấn và tài năng từ mọi thành phần xã hội và mọi miền của đất nước, qua các kỳ thi hương và thi hội. Nhưng bên cạnh đó vẫn duy trì chế độ nhiệm tử, tập ấm như một đặc quyền của quý tộc quan lại cao cấp và mở rộng *chế độ tiến cử* nhằm

tìm kiếm, bỏ dụng những người hiền tài còn ẩn náu trong dân chúng. Theo quy định, người tiến cử phải chịu trách nhiệm về người do mình tiến cử, nếu đó là người có thực tài thì được khen thưởng, nếu là người không xứng chức hoặc thiên vị, tư lợi, ăn tiền thì bị trừng phạt. Cách chọn người đưa vào thi cử và bằng cấp nhưng không câu nệ và bó hẹp ở bằng cấp mà mở rộng đường cho người có tài cán được tuyển dụng.

Khi đã tham dự vào ngạch quan, dù là quan văn hay quan võ, từ đời Lý phải chịu *lệ khảo hạch theo định kỳ* để quyết định thăng, giáng hay bãi chức. Đời Lý định 9 năm, đời Trần định 15 năm một lần khảo khóa, Phan Huy Chú bình luận là "sự thăng quan hay giáng chức để quá lâu thì người hiền tài không khỏi bị chìm lấp mà kẻ vô tài thường được tạm nương thân, không phải là chính sách khuyến khích người ta đổi mới" (Phan Huy Chú, sđd, tr. 582). Từ đời Hồng Đức, thời hạn khảo khóa định lại là 3 năm với những tiêu chuẩn và thể thức chặt chẽ để thường xuyên đánh giá tài đức, năng lực của quan lại nhằm "truất người hèn, thăng người giỏi", bảo đảm sự thưởng phạt nghiêm minh.

Chế độ quân chủ, nhất là khi chuyển sang thiết chế quan liêu chuyên chế, mang trong mình nó nhiều mặt tiêu cực cần phê phán, nhưng trong giai đoạn thịnh đạt của các vương triều cũng có những thể chế và qui định có ý nghĩa tích cực cần được nghiên cứu và đánh giá một cách đúng đắn.

5. Cùng với quá trình phát triển của chế độ trung ương tập quyền và yêu cầu xây dựng kỷ cương của một quốc gia độc lập, các vương triều càng ngày càng *coi trọng chế độ pháp trị và đẩy mạnh các hoạt động lập pháp*.

Từ đầu công nguyên, *Hậu Hán thư* có nói đến "luật của người Việt" nhưng chắc là luật tục. Sử biên niên cũng ghi nhận một số luật lệnh nào đó đã được ban hành từ đời Tiền Lê. Nhưng bộ luật thành văn đầu tiên đã biên soạn là bộ *Hình thư* đời Lý, rồi tiếp theo là bộ *Hình luật* đời Trần, nhưng đều thất truyền. Hiện nay di sản Hán-Nôm chỉ còn lưu giữ được hai bộ luật hoàn chỉnh: bộ *Quốc triều hình luật* hay còn gọi là *bộ luật Hồng Đức*, đời Lê và bộ *Hoàng Việt luật lệ* hay còn gọi là *bộ luật Gia Long*, đời Nguyễn.

Bộ luật Hồng Đức đã được dịch ra tiếng Pháp (R. Deloustal: *La justice dans l'ancien Annam*, Hà Nội 1911) và gần đây được dịch ra tiếng Anh (Nguyễn Quốc Huy, Tạ Văn Tài, Trần Văn Liêm: *The Lê Code Law in traditional Viet Nam*, Ohio London 1987). Các nhà nghiên cứu luật học trong và ngoài nước đều đánh giá cao bộ luật này.

Bộ luật Hồng Đức được chuẩn bị từng phần từ các vua đầu triều Lê, được hoàn chỉnh thời Hồng Đức và tiếp tục được bổ sung, sửa đổi và áp dụng cho đến cuối đời Lê trung hưng. Bộ luật còn lại hiện nay chia làm 6 quyền, gồm 722 điều.

Pháp luật mang đậm tính giai cấp và thời đại. Bộ luật Hồng Đức cũng thể hiện rõ điều đó với nội dung chủ yếu nhằm bảo vệ chế độ quân chủ triều Lê, bảo vệ tài sản và quyền thu tô thuế, bắt phu bắt lính của nhà nước, bảo vệ trật tự kỷ cương xã hội theo quan điểm Nho giáo... Bộ luật Hồng Đức có mô phỏng luật Tùy, Đường của Trung Quốc và kế thừa luật đời Lý, Trần. Nhưng luật Hồng Đức cũng chứa đựng nhiều giá trị phản ánh ý thức độc lập dân tộc mạnh mẽ của triều Lê, sự chăm lo của nhà nước đối với chủ quyền và an ninh quốc gia, đối với những lợi ích chung như đê điều, thủy lợi, mùa màng và sự tôn trọng của nhà nước đối với những phong tục tập quán, những truyền thống tốt đẹp của dân tộc. Một số nguyên tắc, tinh thần cơ bản cũng như những qui định chặt chẽ

của nó đến nay vẫn có giá trị nghiên cứu, tham khảo và kế thừa trong xây dựng pháp chế hiện tại.

Nước Đại Việt thế kỷ 15 cũng như nước Việt ngày nay là một quốc gia thống nhất gồm nhiều thành phần tộc người, trong đó các tộc thiểu số ở miền núi nói chung còn ở trình độ phát triển kinh tế-xã hội thấp và có những phong tục tập quán khác với người Kinh. Luật Hồng Đức qui định: "Người miền thượng du cùng phạm tội với nhau thì theo phong tục xứ ấy mà định tội. Người thượng du phạm tội với người trung châu thì theo luật mà định tội" (*Quốc triều hình luật*, Hà Nội 1991, điều 40). Đây là một qui định rất phù hợp với thực tế Việt Nam, vừa biểu thị sự tôn trọng đối với phong tục tập quán của các dân tộc miền núi, vừa duy trì và bảo vệ pháp luật chung của cả nước, góp phần củng cố quốc gia thống nhất trên cơ sở đoàn kết các thành phần dân tộc của quốc gia. Điều này hình như chưa được quan tâm và xử lý thỏa đáng trong công việc soạn luật hiện nay.

Những phong tục tập quán, những truyền thống tốt đẹp của dân tộc cũng được luật Hồng Đức tôn trọng và thể chế hóa thành pháp luật.

Trong luật Hồng Đức có 5 điều luật bảo vệ quyền lợi của người phụ nữ mà trong các bộ luật phương Đông đương thời không có. Theo những điều luật này, người con gái được quyền chia tài sản như con trai (điều 388), trường hợp gia đình không có con trai, con gái trưởng được quyền kế thừa hương hỏa (điều 391), khi gia đình phải phân chia tài sản thì tài sản do hai vợ chồng gây dựng nên được chia đôi (điều 374, 375) và trường hợp người chồng ruồng bỏ không đi lại với vợ trong 5 tháng thì người vợ có quyền bỏ chồng (điều 308).

Đề bảo vệ truyền thống tôn sư trọng đạo, điều luật 489 qui định học trò đánh hay lăng mạ thầy thì bị xử nặng hơn tội đánh hay lăng mạ người thường ba bậc.

Truyền thống nhân ái cũng được biểu thị trong nhiều điều luật. Vài ví dụ: người góa vợ, góa chồng, mồ côi, tàn tật nặng không nơi nương tựa thì quan sở tại phải thu nuôi, nếu bỏ rơi thì bị đánh 50 roi, biếm 1 tư (điều 295). Người già trên 70 tuổi, trẻ em dưới 15 tuổi, người phế tật nếu phạm tội thì không được tra tấn (điều 665) và nếu phạm tội từ lưu đầy trở xuống thì cho chuộc bằng tiền người trên 90 tuổi và trẻ em dưới 7 tuổi dù phạm tội từ hình cũng không hành hình (điều 16). Đản bà có thai dù phạm tội từ hình cũng để sinh đẻ sau 100 ngày mới thi hành án (điều 680).

Những tội phản quốc, tiết lộ bí mật quốc gia, quan lại ăn hối lộ đều bị trừng phạt rất nặng. Tội dối trá, tâu bày hay cáo giác sai sự thật cũng bị trừng phạt. Bề tôi tâu việc dối trá với vua bị lưu đầy hay tử hình (điều 547). Người dân dâng thư hay tâu việc dối trá bị biếm hay đồ (điều 520). Tố cáo không đúng sự thật bị phạt 80 trượng (điều 508). Dâng thư nặc danh cũng bị coi là phạm tội nặng, có thể bị chém nếu phạm đại sự quốc gia hoặc bị lưu đầy và người nhận thư nặc danh đem nộp quan, tâu vua hay đem truyền tụng cũng bị phạt đánh 50 roi, biếm 1 tư (điều 133).

Qua đôi điều phân tích trên đây về pháp luật cũng như toàn bộ thiết chế chính trị ngày xưa, tôi muốn đi đến kết luận rằng đó không chỉ là đối tượng nghiên cứu của sử học và các ngành khoa học liên quan để phục dựng lại những trang sử của quá khứ, mà còn cần được coi là một di sản lịch sử chứa đựng những giá trị kinh nghiệm và truyền thống về quản lý và điều hành đất nước có ý nghĩa kế thừa và vận dụng trong thực tiễn ngày nay.