

TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ CHÍNH QUYỀN QUÂN CHỦ CHUYÊN CHẾ VIỆT NAM

TS. MINH THUẬN*

Lời toà soạn :

Gần đây Tạp chí Di sản Văn hoá nhận được nhiều yêu cầu của độc giả, do tiếp cận với di sản văn hoá vật thể, đặc biệt là bi ký, sắc phong, gia phả... đã vướng phải các chức danh, chức/học vị người xưa, nên đã đề nghị Tạp chí giải đáp. Theo yêu cầu đó, chúng tôi nhờ TS. Minh Thuận, nhà Hán học và Sử học công tác ở Viện Nghiên cứu Hán Nôm giúp chúng tôi trình bày lại hệ thống vấn đề này.

Nước ta mở đầu từ thời Hùng Vương dựng kinh đô, chia nước làm các bộ, đặt chức lạc hầu, lạc tướng cai quản. Các đời Tiên Lý, Ngô sau đó cũng đều đặt quan chia chức, song đất nước thuộc sự đô hộ của phương Bắc, nên không thể xây dựng kinh đô, định thể chế tự chủ và lâu dài được. Đến nhà Đinh, Tiền Lê mở ra thời kỳ độc lập tự chủ cho đất nước, chính quyền nhà nước được thiết lập ngày một rõ ràng. Đặc biệt từ thời Lý, kinh đô dời đặt ở Thăng Long, được các triều sau đó kế nối duy trì và mở rộng. Tuy nhiên phải từ đời vua Lê Thánh Tông (1460-1497) trở đi, quy chế, luật lệ tổ chức bộ máy và hệ thống chức quan từ trung ương đến địa phương mới cụ thể và chặt chẽ. Chúng tôi xin điểm sơ lược theo hệ thống này.

A. Vua

Vua là người đứng đầu quốc gia, thường được mang các tên gọi khác nhau như Hoàng đế, đế, vương... Người xưng danh Hoàng đế đầu tiên trong thời quân chủ Việt Nam là Lý Bôn xưng Lý Nam Đế, năm Tân Dậu (541). Các chúa Nguyễn ở Đàng Trong, thế kỉ XVII-XVIII

đều xưng là Hoàng đế. Còn vương thì thường dùng chỉ vua trị vì phương Nam, khởi đầu là các vị vua Hùng đều xưng là Hùng Vương, rồi An Dương Vương, Trưng Trắc cũng xưng Trưng Vương,... Đinh Bộ Lĩnh lên ngôi xưng là Hoàng đế và phong con trưởng Đinh Liễn làm Nam Việt Vương. Tuy nhiên, vương cũng là tước phong cho người tôn thất có công lao, như Trần Liễu năm 1237 được phong là Yên Sinh Vương. Vương còn là tước vị cao nhất trong các tước phẩm, đồng thời là tước hiệu phong cho các danh thần, như các vị Đại vương thờ ở đình làng.

Vua từ thời Lê sơ được xem là con trời (thiên tử) thay trời hành đạo, tạo dựng nên chính quyền trung ương tập quyền.

B. Chính quyền Trung ương

Thiết chế của bộ máy chính quyền trung ương tập quyền được cấu thành bởi ba bộ phận chính xuất hiện từ thời Minh Thái Tổ (1368-1399), là Trung thư coi chính sự, Đô đốc quản việc quân, Ngự sử chuyên giám sát (*Lin TingShui, tr.3*). Ở Việt Nam, từ thời Lê sơ, bộ máy chính quyền trung ương được xây dựng trên nguyên lý đó, bao gồm bộ phận lo chính

* VIỆN NGHIÊN CỨU HÁN NÔM

sự, bộ phận lo việc quân sự và bộ phận lo việc giám sát.

Cũng từ đây đã bắt đầu hình thành ý tưởng của tam quyền như thời đương đại chúng ta đang thực thi, là lập pháp, hành pháp và tư pháp, đương nhiên khi ấy chưa có các thuật ngữ và khái niệm này. Trong lập pháp tuy trước đây không có khái niệm quốc hội lo soạn thảo và thông qua các bộ luật, nhưng khi đó cũng đã có các quan chức lo việc biên soạn luật và cũng được các trọng thần "tham dự triều chính" cùng vua thẩm định và ban bố thi hành. Chính quyền địa phương tuy không có Hội đồng nhân dân như tổ chức của chúng ta hiện nay, song lại có Hội đồng kỳ mục, có lúc từng gọi là Hội đồng tộc biểu, có thể xem là đại biểu "dân cử" đại diện cho các dòng họ, những người có thế lực ở địa phương. Trong việc hành pháp, trên hết và tối thượng quyền lực là vua, giúp vua điều hành chính sự có các quốc lão, trọng thần, cùng bộ máy và hệ thống chính quyền từ trung ương xuống địa phương. Trong khía cạnh về tư pháp, trước đây tuy không có Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân như thời chúng ta, song lại có Ngự sử đài (ở trung ương) và Hiến sát ty ở địa phương. Sự thiết lập Hiến sát ty hay Đô sát viện từ thời Lê sơ trên cơ sở kế thừa tổ chức của Ngự sử đài trước đó và ảnh hưởng từ tư tưởng "tam ty" thời Minh, Trung Quốc, có thể coi là một sáng tạo ở các nước phương Đông, như nhận xét của một học giả phương Tây rằng: "Đó là một dạng sáng tạo đặc biệt trong quan chế mà trước đó chưa có và cả phương Tây lúc này cũng chưa hề thấy một dạng cơ cấu tương ứng" (*Jean de Miribel, tr. 22*).

1- Văn phòng giúp việc vua

Tuy có quyền lực tối cao, định đoạt mọi công việc của đất nước, song vua không thể một mình giải quyết tất cả công việc, nên cần thiết có một bộ phận giúp việc để thay/giúp vua điều hành công việc chung. Bộ phận này bao gồm một vị Tế tướng hay Phụ chính và văn phòng bên cạnh vua.

a) Tế tướng và Phụ chính

Tế tướng là tên gọi người đứng đầu trăm quan. Từ Lê Đại Hành đã cho Từ Mạc, năm 995, làm *Tổng quản* các việc quân dân, có thể xem là Tế tướng. Chức Tế tướng trong các triều Lí, Trần được biểu hiện ở nhiều tên gọi khác nhau, như *Phụ quốc Thái úy* (thời Lí, Thái

Tông), *Kiểm hiệu bình chương quân quốc trọng sự* (thời Lí Nhân Tông), *Tả hữu tướng quốc, kiêm Kiểm hiệu Đặc tiến khai phủ nghi đồng tam ty Bình chương sự* (thời Trần Thái Tông),... Sau đó, nhà Trần đều dùng thân vương trong tôn thất, gia phong tước *Quốc công* để đảm nhận chức vụ này.

Thế kỷ XV, nhà Lê sơ bãi bỏ chức Tế tướng. Duy trì bộ máy chính quyền trên cơ sở của nhà Lê sơ, tuy nhiên, nhà Mạc dường như đã cho khôi phục lại chức năng của chức Tế tướng phỏng theo cách thức của nhà Trần ở giai đoạn hậu kì, nhưng mang tên gọi là *Phụ chính*. Chức danh này ở thời Mạc xuất hiện ngay sau khi Mạc Đăng Dung mất, năm 1541, lúc đầu do hai vị đại thần ở bên cạnh vua, một là *Thái úy* lo về quân sự, hai là *Thái bảo* lo về chính sự. Trọng trách này về sau được trao cả cho vị *Thái tử* là Nguyễn Thiến gánh vác. Đặc biệt là trong hai vị vua cuối cùng của nhà Mạc: Phúc Nguyên và Mậu Hợp lên ngôi khi còn ít tuổi, đất nước lại lâm cảnh nội chiến, nên chức trách này trao cho Khiêm Vương Mạc Kính Điển (?-1580), và sau đó là Ứng Vương Mạc Đôn Nhượng (?-1593), những người trong hoàng thân họ Mạc.

Thời Lê Trung hưng, các chúa Trịnh đều nắm giữ chức vị này để sau đó lập ra phủ chúa riêng, thu tóm toàn bộ quyền lực từ triều đình nhà Lê về tay chúa Trịnh. Nhà Nguyễn bãi bỏ hoàn toàn chức vị Tế tướng.

b) Các văn phòng bên cạnh vua

Đây có thể coi là những văn phòng trực tiếp trông coi giấy tờ bên cạnh vua và triều đình, mà ở đây xin trình bày hai cơ quan chính là *Hàn lâm viện* và *Đông các*.

b.1) Hàn lâm viện

Hàn lâm viện là cơ quan phụ trợ mệnh vua khởi thảo các bài chế, chiếu, văn thư, cũng như việc nghiên cứu, giảng giải văn chương với vua. Trực thuộc Hàn lâm viện còn có *Sùng văn quán*, *Chiêu văn quán* và *Tú lâm cục* trông coi về việc giáo dục. Ở Việt Nam, Hàn lâm viện được thành lập dưới triều Lí Nhân Tông (1072-1127) (*Phan Huy Chú, tr.468*). Tên gọi này được đổi thành *Hàn lâm viện Phụng chỉ* dưới thời Trần. Sang thời Lê, tên gọi *Hàn lâm viện học sĩ* lại được khôi phục vào những năm đầu của vương triều này. Trong thời gian thuộc niên hiệu Hồng Đức (1470-1497) của vua Lê Thánh Tông, tên gọi Hàn lâm viện học sĩ bị thay bằng

Hàn lâm viện thừa chỉ. Tiếp đó là các chức quan khác như *Thị độc*, *Thị giảng*, *Thị thư*, *Đãi chế*, *Hiệu lí* và *Kiểm thảo* đã thấy đề cập tới.

b.2) Đông các.

Kể từ năm thứ 13 niên hiệu Hồng Vũ đời Minh (1454), Đông các, với nghĩa là toà phía Đông, là một trong hai các, cùng với bốn điện lập thành nội các mà người đứng đầu là Đại học sĩ. Ở Việt Nam, vào thời Lí đã có *Văn Minh điện* và chức danh Đại học sĩ. Thời Lê sơ có điện *Càn Đức* bên cạnh *Đông các*. Sau cải cách quan chế của Lê Thánh Tông (năm 1471), chức Đại học sĩ trong các điện bị phế bỏ, duy chỉ giữ lại ở Đông các, và Đông các trở thành một bộ phận giúp vua sửa chữa các bài chế, cáo, thơ văn liên quan đến chính sự và coi sóc việc tuyển chọn nhân sự trong triều đình. Tương tự *quan Hàn lâm* lo dự thảo các chiếu chỉ, văn thư của vua, *quan Đông các* lo phụng mệnh sửa chữa các bài chế cáo, văn thư ở triều đình. Như vậy là Đông các và Hàn lâm viện cùng chức năng giúp việc cho vua.

c) Một số cơ quan khác

c.1) Tôn Nhân phủ

Tôn Nhân phủ là nơi chuyên lo công việc nội bộ của hoàng tộc, như chăm lo việc giáo dục cho các hoàng tử và công chúa trong triều. Từ thời Hán, ở Trung Quốc đã có chức *Tôn chính*, sau gọi là *Tôn chính khanh*. Từ thời Minh mới có tên *Tôn Nhân phủ* với người đứng đầu là *Tôn Nhân lệnh*, dưới là *Tả hữu Tôn nhân chính*, và thuộc viên là *Kinh lịch* (*Trần Xuân Bàng*, tr. 55). Vào thời Trần ở nước ta, cũng thấy có chức *Tôn nhân chính*, như Nhân Túc Vương giữ chức ấy vào thời Trần Thánh Tông (1258-1278), chuyên lo việc soạn gia phả cho hoàng tộc. Đến cuối nhà Trần thì chức đó do *quan Hành khiển* kiêm giữ. Vào những năm đầu thời Lê sơ, chức này bị bãi bỏ, sau đó được khôi phục và cho lập *Tôn Nhân phủ*, có các chức *Tôn Nhân lệnh*, *Tả hữu tôn chính* và thuộc viên là *Kiểm hiệu*, *Kinh lịch*. Trong đó chức *Tôn Nhân lệnh* bao giờ cũng dùng người thân tộc nhà vua.

c.2) Quốc Tử Giám

Quốc Tử Giám ở Thăng Long được thành lập vào thời Lí năm 1076 bên cạnh Văn miếu. Văn miếu ở Trung Quốc và một số nước ảnh hưởng văn hoá Khổng giáo được lập nhằm mục đích duy nhất là thờ cúng các vị tổ đạo Nho. Trái lại ở Việt Nam, nơi đây còn là trường học

lớn mà trước hết giành cho Thái tử. Các triều đại sau đó, nhất là thời Lê từ đời vua Lê Thánh Tông, các bia Tiến sĩ được dựng để khuyến khích việc học và nơi đây trở thành trường quốc học giành cho con em trong Hoàng tộc cùng những người tài giỏi trong nước. Đứng đầu Quốc Tử giám là *Tế tửu* (Hiệu trưởng), sau đó là *Tư nghiệp*, *Giáo thụ*. Học viên ở đây được gọi là *Giám sinh*, bao gồm con em quan viên đã thi đỗ tú trường và *Học sinh* là các con em dân thường cũng thi đỗ tú trường.

Những cơ quan nêu trên là những bộ phận phục vụ vua và hoàng cung. Do quyền lực của vua trong một chính quyền trung ương tập quyền là tối thượng, nên những bộ phận phục vụ vua thường rất được coi trọng mà ở đây không thể không điểm ra.

2- Lục bộ

Lục bộ là cơ quan hành chính thiết yếu nhất trong bộ máy chính quyền nhà nước. Cơ quan này xuất hiện khá sớm ở Trung Quốc ở thời Ngụy Tấn, Nam Bắc triều, mà ban đầu được gọi là *Thượng thư sảnh*. Tuy nhiên tên gọi *Lục bộ* (sáu bộ) ở Thượng thư sảnh này là: *Lại*, *Hộ*, *Lễ*, *Binh*, *Hình*, *Công* mới thực sự có từ thời Đường.

Ở Việt Nam vào các triều đại Đinh, Lê thế kỉ X, bộ máy chính quyền chủ yếu do các võ tướng cai quản. Chức *Thượng thư* xuất hiện lần đầu vào thời Lý, như trường hợp Mạc Hiến Tích được vua Lý Nhân Tông (1072-1128) phong chức Thượng thư. Chế độ này được duy trì vào thời Trần với tên gọi là *Thượng thư hành khiển* và *Thượng thư hữu bật*. Đến đời vua Minh Tông (1314-1329), mới có Thượng thư các bộ. Tuy nhiên, thời Trần cũng chỉ mới có ba bộ: *Lại*, *Binh*, *Hình*. Sang thời Lê, đến năm 1459, Lê Nghi Dân mới cho lập đủ sáu bộ. Vào năm Quang Thuận 6 (1465), sáu bộ đổi thành sáu viện, mỗi viện có một vị *Thượng thư* (tương tự chức *Bộ trưởng* ngày nay) và hai viên *Tả thị lang* (*Thứ trưởng*). Năm thứ 7 (1466), sáu viện này được gọi lại là sáu bộ, duy trì đến hết triều Nguyễn (*Lịch triều hiến chương loại chí, tập 1, tr. 466*).

Trong số sáu bộ *Lại*, *Hộ*, *Lễ*, *Binh*, *Hình* và *Công*, bộ *Lại* là bộ đứng đầu.

- Bộ *Lại* có chức năng chính là lo việc chọn bổ, xét hạch, thăng giáng quan lại. Việc thăng bổ, sử dụng quan lại là một trong nhiệm vụ hàng đầu của bộ *Lại*. Từ thời Lê, việc tuyển

dụng quan lại theo chế cử, tức là xét tuyển kẻ sĩ qua thi cử. Tổ chức thi cử thì do bộ Lễ đảm nhiệm, còn việc bổ nhiệm người đỗ đạt là do bộ Lại đảm nhận.

- Bộ Lễ là một trong các bộ thiết yếu trong Lục bộ, đảm nhận công việc về lễ nghi, tế tự, tiệc mừng, tiệc yến, trường học, thi cử, áo mũ, chương tấu, kiêm nhiệm các thuộc ty về tăng đạo giáo phường. Bộ Lễ còn lo cả việc đúc các ấn tín, trông coi các sở ty *Thiên giám* (Thiên văn), *Thái y viện*, *lăng tẩm*...

- Bộ Hộ từng được gọi là bộ Dân, bởi kiêng húy Đường Thái Tông (618-721) mà "dân" đổi thành "hộ". Tuy nhiên mãi đến thời Minh, bộ Hộ mới thực sự có địa vị trong triều đình, với chức năng quản lí hộ khẩu và đất đai, tiền thóc của quốc gia. Kể từ năm 1459, đời vua Lê Nghi Dân, bộ Hộ mới được thiết lập và được tổ chức như các bộ khác.

- Bộ Binh có nhiệm vụ coi giữ các việc về binh chính, đặt quan trấn thủ nơi biên cảnh hoặc nơi hiểm yếu, ứng phó các việc khẩn cấp. So sánh chức trách của bộ Binh với Ngũ phủ thì bộ Binh chủ yếu lo các việc quân sự về mặt hành chính, hậu cần, còn Ngũ phủ trực tiếp điều động, chỉ huy khi có chiến tranh.

- Bộ Hình trông coi về luật lệnh, hình pháp, xét các việc tù đày, kiện cáo và thi hành các điều cấm kị, nghĩa là tất cả các việc liên quan đến hình pháp, luật lệ và tù đày.

- Bộ Công đảm nhận công việc về sửa chữa, xây dựng trong cung đình và những công trình công cộng quốc gia, như cầu cống, đê sông, thành trì, cung điện, lăng tẩm,...

Vị trí của các bộ trong Lục bộ thường được quy định là: Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình và Công. Trật tự này rất quan trọng trong việc thăng thưởng chức quan. Thượng thư của sáu bộ thường có phẩm hàm là *tòng nhị phẩm*. Các chức này từ thời Lê đều do người đỗ đạt và là các đại thần, với phẩm tước từ *Bá* đến *Công* đảm nhận. Họ không chỉ là những vị trưởng quan của Lục bộ, mà còn là những công thần của triều đình. Cũng vì thế mà chức Thượng thư Lục bộ này đôi khi được dùng như một huân cấp để ban thưởng cho những quan lại có công lao, truy tặng sau khi mất... Những người giữ chức Thượng thư, Thị lang của Lục bộ thường kiêm nhiệm các chức vụ chủ chốt của các cơ quan trung ương, như Đông các, Hàn lâm viện,

Minh Thuận - Tổ chức bộ máy và chính quyền quân chủ...

Ngự sử đài, Quốc Tử Giám, và cả chức quan đứng đầu của chính quyền địa phương.

Tóm lại, Lục bộ là một trong thiết chế của chính quyền trung ương, có chức năng duy trì mọi hoạt động trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế xã hội và an ninh quốc phòng.

3- Ngự sử đài và cơ quan giám sát

Giám sát là một trong những chức năng thiết yếu cấu thành tổ chức bộ máy nhà nước trong lịch sử. Nó được thể chế bằng những cơ quan giám sát mà ở cơ quan trung ương được gọi là *Ngự sử đài* và một số cơ quan chuyên trách giám sát khác.

Ngự sử đài ở Việt Nam mới được đặt từ thời Trần (1225-1400), có các chức *Ngự sử đại phu*, *Ngự sử trung thừa*, *Thị ngự sử*, *Chủ thư thị ngự sử* và *Giám sát ngự sử*. Thời Lê sơ, lúc đầu duy trì theo chế độ của nhà Trần, sau đó đặt thêm chức *Phó trung thừa*, cuối cùng Lê Thánh Tông vào năm 1471, định lại Ngự sử đài với các chức *Đô ngự sử*, *Phó đô ngự sử*, *Thiêm đô ngự sử* và *Giám sát ngự sử* các đạo. Trong đó, *Đô ngự sử* là chức trưởng quan có phẩm hàm hàng chánh tam phẩm được tham dự bàn bạc về chính sự, duyệt xét các án; *Phó đô ngự sử* hàng tòng tam phẩm và *Thiêm đô ngự sử* hàng chánh ngũ phẩm.

Ngoài ra còn có *Giám sát ngự sử*, là chức quan đại diện Ngự sử đài ở các đạo, có nhiệm vụ xét hỏi các vụ kiện ở xứ của mình, nhưng phải trình Ngự sử đài phê duyệt. Hoạt động của quan ngự sử có vai trò hết sức lớn lao, nhất là trong việc can gián vua. Những tấu biểu của *Đô ngự sử*, *Phó đô ngự sử*, *Thiêm đô ngự sử* và các *Đô cấp sự trung* khá thẳng thắn, có tác dụng nhất định hạn chế nhiều tệ đoan.

Như vậy, Ngự sử đài từ thời Lê có vị thế lớn trong triều đình, theo đó là chức năng đàn hặc, khuyên can vua của quan ngự sử thời kì này được đặc biệt đề cao và có những đóng góp tích cực trong việc chấn chỉnh kỉ cương triều chính.

4- Ngũ phủ

Ngũ phủ hay *Ngũ quân* bao gồm quân đội ở kinh đô và bốn vùng phụ cận. Phỏng theo quan chế thời Minh, nhà Lê sơ đặt Ngũ phủ (năm phủ), mỗi phủ có các chức *Tả hữu đô đốc*, *Đông tri* và *Thiêm sự*. Trên thực tế, tổng chỉ huy Ngũ phủ cũng là thống lĩnh quân đội toàn quốc. Giữa Ngũ phủ và Binh bộ thì *Đô đốc* ở Ngũ phủ

trông coi chuyên môn, chỉ huy tác chiến, nhất là khi có chiến tranh, còn Binh bộ lo giải quyết những vấn đề thuộc nhân sự, tiếp tế.

Ngoài quân lính ở Ngũ phủ ra, còn có Đô ty ở các địa phương thuộc Lục bộ lo về việc quân.

C. Tổ chức chính quyền địa phương

1. Đơn vị hành chính

Nhà Lý khi dời đô từ Hoa Lư ra Thăng Long, cho đổi thành Đại La là thành Thăng Long, chia nước làm 10 đạo 24 châu. Nhà Trần dựng nước chia nước thành 12 lộ, lại có các phủ, châu, trấn. Dưới thời thuộc Minh, đặt Giao Châu tam ty, còn các phủ huyện vẫn theo như nhà Trần. Dưới thời Lê, năm 1466, Lê Thánh Tông chia cả nước làm 12 thừa tuyên là Thanh Hoa, Nghệ An, Thuận Hoá, Thiên Trường (Nam Định), Nam Sách (Hải Dương), Quốc Oai, Bắc Giang, An Bang, Hưng Hoá, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Lạng Sơn và Trung Đô phủ ở Thăng Long. Đến năm Hồng Đức Tân Mão (1471), Lê Thánh Tông đặt thêm thừa tuyên Quảng Nam. Cũng chính năm này, bộ máy hành chính và chính quyền các cấp được cải cách khá hoàn hảo. Cả nước được chia làm 13 đạo thừa tuyên, dưới đó là phủ, huyện, châu và xã. Ngoài 13 đạo này ra, còn có 1 phủ ở trung đô là Phụng Thiên phủ. Hệ thống hành chính này được duy trì ở thời Mạc và thời Lê Trung hưng mà sau đó đến thời Nguyễn thì được đổi là tỉnh.

Tương tự tổ chức chính quyền trung ương, thiết chế chính quyền địa phương cũng bao gồm ba bộ phận chính là chính sự, quân sự và giám sát. Vì thế, ở bộ máy chính quyền địa phương, mỗi đạo cũng gồm ba bộ phận, được gọi là Tam ty: Thừa ty (tức Thừa tuyên sứ ty, hay Thừa chánh sứ ty), Hiến ty (tức Hiến sát sứ ty) và Đô ty (tức Đô chỉ huy sứ ty). Trong ba ty của chính quyền địa phương thì ty Thừa, tức Thừa chánh sứ ty hay Thừa tuyên sứ ty là quan trọng nhất. Bởi bản thân tên gọi của nó mang ý nghĩa "thừa mệnh bố cáo mệnh lệnh của Hoàng đế" (thừa tuyên). Thừa ty vì thế đảm nhận mọi vấn đề dân sự ở địa phương, nhất là việc quản lý hành chính, thuế khoá, các hoạt động kinh tế, cũng như sinh hoạt văn hoá, tập tục, cúng lễ,...

Thừa chánh sứ cùng với Đô chỉ huy sứ và Đề hình án sát sứ phân chia nắm giữ việc dân chính, quân chính và hình ngục ở địa phương. Dưới Thừa chánh sứ có hai chức phó giúp việc

là Tham chính và Tham nghị. Thừa chánh sứ là quan hành chính đứng đầu ở địa phương trực tiếp chịu sự quản lý về hành chính của Lục bộ. Thừa chánh sứ có thể thăng lên chức Thị lang thậm chí Thượng thư của một trong sáu bộ ở triều đình. Trái lại, trong một số trường hợp khác, chức Thừa chánh sứ do viên Thị lang hoặc Thượng thư ở Lục bộ kiêm nhiệm. Tuy nhiên, do vị trí trọng yếu của một số thừa tuyên mà người đảm nhiệm chức vụ ở các nơi này có phẩm hàm cao hơn.

Hiến sát sứ ty, còn được gọi là Đề hình án sát sứ ty có chức năng duy trì trật tự, kỉ cương ở địa phương, và được tổ chức tương tự Thừa ty. Chức trưởng quan của Hiến sát sứ ty là Hiến sát sứ và dưới là hai viên phó quan giúp việc là Phó sứ và Thiêm sự. Ty này được tổ chức giản đơn hơn so với các ty khác. Nhiệm vụ chủ yếu của Hiến ty là lo việc giám sát, hình ngục ở địa phương. Hoạt động của Hiến sát sứ ty liên quan mật thiết với Ngự sử đài, cơ quan giám sát, đàn hặc ở Trung ương, đặc biệt là với viên Giám sát ngự sử ở các đạo.

Về Đô ty, bộ phận tổ chức lực lượng quân sự ở địa phương, gắn liền với tổ chức quân sự chung trong cả nước, mỗi Đô ty có một số Vệ. Về nguyên tắc, mỗi Đô ty có một viên chỉ huy trưởng là Đô chỉ huy sứ (chức chỉ huy trưởng quân sự ở địa phương) và hai viên giúp việc là Đô chỉ huy Đồng tri và Đô chỉ huy Thiêm sự, tương tự các Vệ ở Kinh đô. Về các Vệ ở Đô ty không thuộc quản lý của Ngũ phủ, thường có tên gọi Tổng tri và Đồng tổng tri. Dưới các Vệ là các Sở (mỗi Vệ có 3 Sở) mà ở đó có các chức Khống lãnh, Võ úy và Phó Võ úy.

Về mặt hành chính, các vệ cấm thành và các đô ty được tổ chức dưới sự quản lý của bộ Binh trong Lục bộ, nhưng khi có chiến tranh, thì quân đội được tập hợp và tổ chức thành các đạo quân dưới sự chỉ huy của các Tả hữu Đô đốc ở Ngũ phủ, như vừa nêu ở trên.

2- Các đơn vị hành chính dưới "đạo"

Từ thời Lê sơ, thế kỉ XV, hệ thống hành chính gồm bốn cấp là đạo hoặc lộ (hay tỉnh từ thời Nguyễn)- phủ - huyện hoặc châu và xã.

Phủ là một đơn vị hành chính được sử dụng rộng rãi từ thời Đường, do châu chuyển đổi thành. Đến thời Tống thì "phủ" hoàn toàn là đơn vị hành chính trên đơn vị hành chính "châu", thậm chí ở một số nơi "phủ" trở thành đơn vị

hành chính đứng đầu tương đương lộ, hoặc tuyên phủ ty. Dưới thời Minh, phủ là đơn vị hành chính trung gian giữa cấp hành chính cao nhất (Thừa tuyên sứ ty) và huyện, đơn vị hành chính cơ sở.

Biến đổi của đơn vị hành chính phủ ở Trung Quốc cũng nhận thấy tương tự ở Việt Nam. Thời Lí, một số châu được đổi thành phủ, như châu Cổ Pháp thành phủ Thiên Đức. Thời Trần, tên gọi phủ được dùng chỉ đơn vị hành chính cao nhất ở một số địa phương, như phủ Thanh Hoa do Thái sư Trần Thủ Độ (*Toàn thư, tập 2; tr 192*) cai quản, phủ Thiên Trường do Thái bảo Vương Nhữ Chi đảm nhận. Cho đến hết giai đoạn nhà Trần (cuối thế kỉ XIV), tên gọi phủ có lúc chỉ đơn vị hành chính cao nhất ở địa phương, có khi là đơn vị hành chính thứ hai quản châu, huyện. Từ năm thứ 5 niên hiệu Quang Thuận (1466), đời vua Lê Thánh Tông, tên gọi phủ hoàn toàn dùng cho đơn vị hành chính thứ hai.

Phủ có vị trưởng quan là Tri phủ và vị phó quan là Đồng tri phủ. Tuy là một đơn vị hành chính, nhưng phủ không hề có quyền lực của một cấp chính quyền, như không can dự những việc kiện tụng, ruộng đất. Trái lại, phủ có chức năng nổi bật là chăm lo việc giáo dục, thi cử trong phủ mà chức quan đảm nhận việc này là Huấn đạo, cùng việc khuyến nông, hộ đê với các viên quan là Khuyến nông sứ và Hộ đê sứ. Phủ thực sự là đơn vị trung gian giúp đạo quản lí vùng lãnh thổ châu, huyện rộng lớn.

Huyện là một đơn vị hành chính quan trọng ở Trung Quốc và Việt Nam trong lịch sử và cho đến tận ngày nay. Ở Trung Quốc, về cơ bản, huyện là đơn vị hành chính cơ sở trong khi đó ở Việt Nam, từ cuối thế kỉ XIV trở đi, huyện quản lí các xã, đơn vị hành chính cơ sở. Trưởng quan của huyện là Tri huyện, cùng viên phó quan là Huyện thừa. Ngoài ra còn có người giúp việc, với chức danh là Đề lại. Như chức năng của đạo, huyện quản lí các việc chính sự, quân sự và kiện tụng, trong đó chịu trách nhiệm và có quyền lực đặc biệt quan trọng trong việc quản lí đất đai, thuế khoá, nhân đinh.

Châu là đơn vị hành chính xuất hiện khá sớm ở Trung Quốc và Việt Nam. Nhưng trước giai đoạn nhà Minh và nhà Lê thế kỉ XV, thì châu là đơn vị hành chính khá lớn: Châu quản huyện. Sau đó ở Trung Quốc, châu tồn tại dưới

hai dạng: Một là châu trực lệ lớn hơn huyện và châu tương đương huyện. Còn ở Việt Nam thì châu có một dạng duy nhất, tương đương huyện, nhưng sử dụng ở vùng núi. Nhiệm vụ của châu cũng tương tự nhiệm vụ của huyện như vừa nêu trên. Vị trưởng quan ở châu gọi là Tri châu, cùng vị phó quan là Đồng tri châu.

Đơn vị hành chính cấp cơ sở ở Việt Nam là xã. Nguồn tư liệu thư tịch chỉ cho biết tên gọi chức quan Đại tư xã và Tiểu tư xã xuất hiện đầu tiên vào năm 1242, dưới đời vua Trần Thái Tông (1225-1258). Nhưng đến cuối thời Trần vào năm 1397, đời vua Trần Thuận Tông (1388-1398), chức Xã quan bị bãi bỏ. Đến thời Lê vào năm 1466, dưới đời vua Lê Thánh Tông (1460-1497), chức quan này được quy định cụ thể hơn "đặt Xã quan, xã lớn 3 người, xã vừa 2 người, xã nhỏ 1 người, và đổi Xã quan làm Xã trưởng". Cụ thể hơn, một trong các điều luật được thi hành ở thời Lê quy định về lệ bầu xã trưởng như sau: "Các làng bầu Xã trưởng, phải kén chọn cho được người. Theo lệ, thì có Xã chính, Xã sử và Xã tư, mỗi người giữ mỗi việc. Bầu ai phải là người đứng tuổi, có hạnh kiểm không được bầu người bậy bạ, mượn việc công kiếm lợi tư, kết hợp bè đảng, để hại đến phong hoá" (*Hồng Đức thiện chính, tr. 54*).

Nhìn chung, từ thời Lê trở đi mỗi xã có một viên đứng đầu dưới tên gọi là Xã trưởng. Bên cạnh đó, còn có các chức danh khác với tên gọi là Xã chính hay Xã sử và Xã tư. Vị Xã trưởng đảm nhận chung mọi việc trong xã, còn Xã sử và Xã tư là người giúp việc, nhất là việc thuế khoá và tuần tra, an ninh. Về sau, chức Xã trưởng được gọi là *Thập lý hầu* hay *Lý trưởng*, *Xã tư* đổi thành *Trương tuần*. Vị Xã trưởng luôn được coi là người mẫu mực của xã. Thực tế họ đều là người công đức, người làm việc thiện giúp dân làng như nhiều văn bia làng xã đã ghi lại.

Bên cạnh xã, còn có "thôn" ở nông thôn vùng đồng bằng, phường ở đô thị, sách, động, nguồn ở vùng núi. Đây không phải là đơn vị hành chính mà là đơn vị cư dân thuộc đơn vị hành chính cấp cơ sở. Riêng "thôn" từ thời Lê sơ trở đi là đơn vị dân cư thuộc đơn vị hành chính cơ sở: Xã. Nhưng trước đó, ở một số nơi cũng đã xuất hiện tên gọi này, chỉ một vùng dân cư rộng lớn hơn nhiều.

Trên đây là những đơn vị hành chính chủ



Tranh thờ vua Lý Nam Đế và hoàng hậu, hiện vật Bảo tàng Mỹ thuật Việt Nam - Ảnh: C.T.V

yếu trong hệ thống hành chính từ thời Lê. Ngoài ra còn có tổng, đơn vị hành chính trung gian giữa huyện và xã sử dụng phổ biến ở Việt Nam từ cuối thế kỉ XVII đến trước Cách mạng Tháng Tám năm 1945, cũng đã xuất hiện từ cuối thời Lê sơ thế kỉ XV, như văn bia ruộng đất làng La Khê (huyện Vũ Thư, Thái Bình) khắc năm 1471, ghi rằng: "Bản huyện Nội Lãng tổng Huyện Chân xã"... Tổng là một cụm làng có mối quan hệ thân thuộc về địa lí, lịch sử, văn hoá và nhất là tín ngưỡng (Trần Tử, 87). Trong thực tế, sự xuất hiện của tổng bắt nguồn trước hết từ nhu cầu sinh hoạt tín ngưỡng, tôn giáo cộng đồng ngày một mở rộng cùng với sự phát triển ngày càng cao của làng xã.

Tóm lại, chính quyền quân chủ chuyên chế từ thời Lê đã tạo dựng một mô hình nhà nước trung ương tập quyền khá hoàn chỉnh. Thiết chế hành chính được xây dựng trên cơ sở của ba thành phần thiết yếu là hành chính, quân sự và giám sát. Nếu ở chính quyền trung ương có ba cơ quan chính là Lục bộ lo chính sự, Ngũ phủ lo việc quân và Ngự sử đài đảm nhận việc kiểm tra, đàn hặc, thì ở chính quyền địa phương cũng có Tam ty là Thừa ty, Đô ty và Hiến ty

cùng chức năng tương tự như trên. Hệ thống hành chính ở địa phương bao gồm 4 cấp cơ bản là đạo thừa tuyên - phủ - huyện - xã. Ngoài ra cũng chính từ thời Lê đã bắt đầu xuất hiện đơn vị "tổng", nối giữa đơn vị hành chính huyện và xã nhằm liên kết các làng xã với nhau.

M.T

Tài liệu tham khảo chính

Đỗ Bang, *Tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802-1884*, Thuận Hoá 1997.

Trần Xuân Bàng, *Sử học bị khảo*, Sách Hán Nôm.

Phan Huy Chú, *Lịch triều hiến chương loại chí*, bản dịch, Nxb. KHXH, Hà Nội 1992, t. 1.

Đại Việt sử kí toàn thư, bản dịch (1968), t. 2.

Hồng Đức thiện chính, bản dịch, Sài Gòn 1959.

Jean de Miribel, *Mingdai difang guanli ji wenguan zhidu*, Paris, l'Harmattan, 1985.

Lê Kim Ngân, *Tổ chức chính quyền trung ương dưới triều Lê Thánh Tông*, Bộ quốc gia giáo dục, Sài Gòn 1963.

Lin Tingshui, *Zhongguo lidai xingzheng quge zhidu de yanbian*, FuJian, 1986.

Đình Khắc Thuần, *Lịch sử triều Mạc qua thư tịch và văn bia*, KHXH, Hà Nội 2001.

Trần Tử, *Cơ cấu tổ chức của làng Việt cổ truyền ở Bắc Bộ*, Hà Nội, Nxb. KHXH, 1984.