

# NHÀ NƯỚC PHONG KIẾN VIỆT NAM VỚI VIỆC PHÒNG CHỐNG NẠN CƯỜNG HÀO LÀNG XÃ VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC KINH NGHIỆM <sup>(1)</sup>

**TRẦN HỒNG NHUNG \***

**Tóm tắt:** Ở Việt Nam thời kì phong kiến, các tư liệu lịch sử cho thấy sự lũng đoạn của cường hào trong các làng xã đã gây nên những hệ quả ngày càng nghiêm trọng đối với người nông dân và xã hội trên nhiều phương diện. Trước thực trạng đó, nhà nước phong kiến đã đưa ra những giải pháp phòng ngừa và xử lí tệ nạn này như: nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền cấp xã; tăng cường kiểm soát ruộng đất, thuế khóa, dân đinh trong làng xã; quy định rõ ràng thủ tục tố tụng để ngăn chặn sự ức hiếp của cường hào; chỉnh đốn lễ tục hạn chế sự ăn chặn của bộ máy chức dịch, cường hào; đưa ra các chế tài nghiêm khắc để xử lí nạn cường hào. Trên cơ sở so sánh những điểm tương đồng và khác biệt giữa nạn cường hào thời kì phong kiến và “tệ cường hào mới” ở Việt Nam hiện nay, bài viết chỉ ra những bài học kinh nghiệm trong tổ chức, quản lí làng xã góp phần đấu tranh chống tham nhũng ở cấp cơ sở nói riêng và vấn nạn tham nhũng nói chung ở nước ta.

Từ khoá: Làng xã; nạn cường hào; phòng chống

Nhận bài: 07/4/2020

Hoàn thành biên tập: 09/10/2020

Duyệt đăng: 12/10/2020

## THE COUNTERMEASURE OF VIETNAMESE FEUDAL STATE AGAINST VILLAGE BULLY AND SOME LESSONS LEARNED

**Abstract:** Historical documents show that during the feudalism in Vietnam, the domination of the village bully resulted in increasingly serious consequences on farmers and society in many aspects. Facing that situation, the feudal state introduced solutions to prevent and deal with this evil such as: improving the efficiency of the communal government apparatus; strengthening the control of land, taxes and population in the villages; stipulating clear legal proceedings to prevent village bully; amending the rituals to limit the interception of the state staff or officials; and imposing strict sanctions to deal with village bully. On the basis of comparing the similarities and differences between the feudal tyranny and the "new bully" in Vietnam today, the article points out the lessons learned in organization and management of villages which contribute to the fight against corruption at the regional level in particular and corruption in general in our country.

Keywords: Village; village bully; countermeasure

Received: Apr 7<sup>th</sup>, 2020; Editing completed: Oct 9<sup>th</sup>, 2020; Accepted for publication: Oct 12<sup>th</sup>, 2020

\* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: [nhungshl@yahoo.com](mailto:nhungshl@yahoo.com)

(1). Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở “Phòng, chống nạn cường hào làng xã ở Việt Nam giai đoạn từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX và những bài học kinh nghiệm đối với công tác phòng, chống tham nhũng và thực hiện dân chủ ở cấp cơ sở tại Việt Nam hiện nay”, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2019.



Từ “cường hào” khởi nguyên không mang ý nghĩa tiêu cực. Nó dùng để chỉ những hào trưởng (hào) mạnh (cường), có thế lực chính trị, kinh tế, quân sự ở một vùng. Ở nghĩa tiêu cực, cường hào được nhắc đến là đội ngũ có quyền thế, chi phối, lũng đoạn làng xã gây nên muôn vàn tệ hại, khiến đời sống người dân thêm cực khổ. Với ý nghĩa này, danh từ “cường hào” xuất hiện đầu tiên vào niên hiệu Hồng Đức (1470 - 1497), thời vua Lê Thánh Tông trị vì (1460 - 1497) được coi là “thái bình, thịnh trị” của chế độ phong kiến Đại Việt.<sup>(2)</sup> Sang các thế kỉ XVI, XVII, nạn cường hào được nhắc đến nhiều trong sử sách. Đặc biệt, thế kỉ XVIII, hiện tượng “huong đảng triều đình” phát triển mạnh mẽ, nạn cường hào trở nên trầm trọng nhất so với các thế kỉ trước đó. Nửa đầu thế kỉ XIX, trước những biện pháp kiểm soát làng xã tương đối hiệu quả của nhà Nguyễn, nạn cường hào có chiều hướng thuyên giảm song nửa cuối thế kỉ XIX vẫn nạn này lại tiếp tục bùng phát thành quốc nạn mà triều đình không thể giải quyết, làng xã thành “bầu trời riêng” của cường hào.

(2). Năm 1485, trong lệnh dụ về nạn cường hào, Lê Thánh Tông đã quy định: “*Hễ là hạng hào cường cậy thế mà phạm các tội đánh người bị thương, cướp đoạt ruộng đất, tài vật của người khác, cây phá mỏ má, xâm hại làm tổn hại đến người khác từ 3 lần trở lên rõ là hành vi ngang ngược của bọn cường hào mà dẫu có ân xá cũng không được hưởng, thì bị trừng trị theo tội hào cường hoành hành*”, Ngô Sĩ Liên và các sử thần triều Lê, *Đại Việt sử kí toàn thư*, tập 2, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 2003, tr. 776.

### 1. Khái quát về thực trạng nạn cường hào làng xã ở Việt Nam từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX

Tư liệu lịch sử từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX khắc họa tương đối rõ nét những hành vi, biểu hiện của tệ cường hào.

Trên lĩnh vực ruộng đất, hành vi phổ biến của cường hào là biến ruộng đất thuộc sở hữu công của nhà nước thành sở hữu tư nhân, mua bán công điền, ẩn giấu ruộng đất với nhà nước... Nội dung những điều cam đoan ở trang cuối của mỗi cuốn điền bạ chính là những cách “gian lận” thường gặp mà chính quyền đã lưu tâm khi lập sổ: Ghi ruộng thực canh thành ruộng hoang; ghi ruộng đất công thành ruộng đất tư; ghi ruộng có chủ thành ruộng vô chủ; Ghi ruộng mùa hạ (ruộng mùa) thành ruộng mùa thu (mùa chiêm); Giảm bớt số lượng diện tích.<sup>(3)</sup>

Trên lĩnh vực thuế khóa, cường hào câu kết với bộ phận lí dịch ẩn lậu thuế, nộp chậm, thiếu, thu thuế không... Trên lĩnh vực tư pháp, cường hào ức hiếp kẻ dưới, vu khống, thêu dệt, tự ý bắt người tra khảo... Trên lĩnh vực an ninh trật tự, cường hào tụ tập bè đảng, chiêu mộ binh sĩ để tạo uy thế, chèn ép người dân. Một số biểu hiện khác của cường hào như: ẩn lậu suất đinh, lấy tiền của toàn xã để chi tiêu việc riêng, bắt dân đóng không các khoản chi tiêu cho đình đám, lễ nghi trái với quy định của nhà nước<sup>(4)</sup>...

(3). Nguyễn Hải Kế, *Một làng Việt cổ truyền ở đồng bằng Bắc Bộ*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996, tr. 34.

(4). Trần Hồng Nhung, *Thiết chế tổ chức, quản lí và tệ nạn cường hào ở làng xã vùng đồng bằng Bắc Bộ thế kỉ XVIII-XIX*, Luận án tiến sĩ sử học, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 96.



Cường hào lợi dụng các thiết chế chính trị-xã hội, đời sống văn hóa tín ngưỡng ở làng xã để vừa chống lại chính quyền, vừa trói buộc, bóc lột người nông dân. Với thiết chế hành chính, cường hào tuy không trực tiếp tham gia vào bộ máy chính quyền cơ sở nhưng đóng vai trò là kẻ đứng sau điều khiển bộ máy này khai gian, ăn giấu ruộng đất, dân đinh với nhà nước. Không chỉ lợi dụng bộ máy chính quyền để chống lại nhà nước, địa chủ nhân danh bộ máy này tức nhân danh nhà nước để thao túng làng xã. Nhà nước đã có một số chính sách miễn giảm thuế nhưng qua đội ngũ cường hào, số thuế mà người dân phải nộp lại nặng lên gấp nhiều lần. Khoản thuế dôi ra đó nằm trong tay chức dịch, kì hào. Nhà nước quy định về chính sách quân điền để dân cày có ruộng và nộp thuế cho nhà nước thì cường hào tìm cách nhận về phần mình những phần đất màu mỡ nhất, biến công thành tư, chia cho người dân những mảnh ruộng xuong xấu mà mức thuế phải nộp vẫn rất cao. Các chính sách của nhà nước không thể phát huy tác dụng.

Với các thiết chế tự quản, cường hào đã gia cố, làm phức tạp, đa dạng hơn các tổ chức để biến các thiết chế đó thành công cụ nô dịch, áp bức người nông dân. Tổ chức Giáp (tổ chức tập hợp những nam giới (có làng nữ giới cũng được tham dự nhưng không nhiều) ban đầu chỉ là một tổ chức xã hội thực hiện chức năng liên quan đến nghi lễ vòng đời và hoạt động tế tự của làng xóm, sau này lại bị cường hào biến thành công cụ để bổ thu thuế và bắt lính, bắt phu. Hương

ước - công cụ tự quản của làng xã cũng bị cường hào lợi dụng để hợp thức hóa hành vi lạm quyền và trở thành thứ lệ làng mang tính chuyên đoán, tùy tiện, trái với quy định của pháp luật. Các thiết chế khác như phe, hội, phường, họ... cũng ngày càng đa dạng, phong phú làm phức tạp hơn hệ thống ngôi thứ cũng như trói buộc người nông dân vào các sinh hoạt làng xã một cách chặt chẽ hơn. Niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo của người dân đã bị cường hào biến thành một thứ mê tín dị đoan với nhiều nghi lễ phiền hà và tốn kém.<sup>(5)</sup>

Một số nghiên cứu cho rằng cường hào là những người trong bộ máy chức dịch bị tha hóa quyền lực, đã lạm dụng quyền lực để thực hiện các hành vi “đổi trên gạt dưới”.<sup>(6)</sup> Tuy nhiên, trên thực tế, đội ngũ chức dịch trong làng xã lại bị điều khiển bởi những kẻ có thế lực kinh tế lớn, là những địa chủ. Lệnh dụ của Minh Mệnh năm 1828 chỉ rõ: “*Bọn hào cường ở Bắc Thành hiếp tróc dân làng khi bầu Lí trưởng, hoặc đem đồng đảng ra để tiện làm việc gian, hoặc giao cho người hèn nhất để tiện sai khiến*”.<sup>(7)</sup>

Bằng sức mạnh kinh tế, địa chủ dùng tiền để chi phối đội ngũ có quyền hành trong làng xã và dùng quyền của đội ngũ đó một mặt chống lại chính sách của nhà nước khi

(5). Trần Hồng Nhung, tltđd, tr. 104.

(6). Bùi Xuân Đính, “Về sự tha hóa quyền lực của bộ máy chính quyền phong kiến cấp xã”, *Nhà nước và pháp luật thời phong kiến Việt Nam - những suy ngẫm*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005, tr. 267.

(7). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb. Giáo dục, 2008, tr. 756.



nhà nước động chạm đến lợi ích thiết thân của họ, mặt khác nhân danh làng xã để lấn át và bóc lột người nông dân. Chức dịch vì thế biến thành cường hào hoặc trở thành tay sai cho cường hào.

Nguyễn Công Trứ sau khi khảo sát thực trạng nông thôn Bắc Bộ đã đánh giá về tác hại của nạn cường hào như sau: *"Từ trước đến nay, những người bàn việc đều đổ lỗi cho quan lại, mà không biết phần nhiều là tại hào cường. Cái hại quan lại là 1, 2 phần 10, cái hại hào cường đến 8, 9 phần 10, bởi vì quan lại chẳng qua là kiếm lợi nhỏ ở giấy tờ, đòi tiền ngoài lệ ở thuế khoá, cái hại gần và nhỏ, việc đã phát lộ, thì giáng cách ngay, rồi cũng biết hối. Còn cái hại hào cường, nó làm con người ta thành mồ côi, vợ người ta thành goá bụa, giết cả tính mạng của người ta, hết cả gia tài của người ta, mà việc không lộ, cho nên cứ công nhiên không kiêng sợ gì".*<sup>(8)</sup> Các chính sách của nhà nước bị vô hiệu hóa, góp phần đưa đến nạn xiêu tán (dân trong làng bỏ đến nơi khác để sinh sống) và khởi nghĩa nông dân bùng phát mạnh mẽ trong các thế kỉ XVIII, XIX, là một trong những nguyên nhân khiến chính quyền trung ương suy yếu dẫn đến thất bại của nhà Nguyễn trước thực dân phương Tây xâm lược.

Trước sự hoành hành cùng những hệ lụy tiêu cực của nạn cường hào làng xã, nhà nước phong kiến Nguyễn đã thực thi nhiều biện pháp để ngăn ngừa và xử lí tệ nạn này.

## **2. Các biện pháp phòng chống nạn cường hào làng xã của nhà nước phong kiến Việt Nam từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX**

### *2.1. Nâng cao hiệu quả quản lí cấp chính quyền cơ sở nhằm hạn chế tệ cường hào*

Nạn cường hào thời phong kiến là hệ quả của cách thức quản lí nông thôn thông qua bộ phận trung gian. Nhà nước thông qua làng mới tới được dân đình, gia đình và trái lại dân đình, gia đình phải thông qua làng xã mới tới được nhà nước. Đây là cách quản lí thông qua những người đại diện của làng và dựa trên luật liên đới trách nhiệm (một người vi phạm luật thì cả làng chịu tội). Hệ quả của cách thức quản lí này là tạo nên sự "khoán trắng" cho đội ngũ chức dịch về nghĩa vụ mà làng xã phải thực hiện. Nhà nước chỉ quan tâm đến số thuế, số binh dịch mà làng xã đó phải nộp mà không can thiệp, kiểm soát quá trình thu thuế, bắt lính của từng làng. Đó là kẽ hở để người đứng đầu làng xã có thể hoặc nhân danh nhà nước hoặc nhân danh làng xã vì những mục đích riêng rồi dần dần bị tha hóa trở thành tay sai cho cường hào hoặc trở thành cường hào lũng đoạn làng xã làm vô hiệu hóa phép nước.<sup>(9)</sup> Các biện pháp quản lí làng xã của nhà nước phong kiến do đó chủ yếu tập trung vào quản lí người đứng đầu chính quyền cơ sở.

Nhà nước phong kiến từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX đặc biệt chú trọng đến việc nâng cao năng lực và phẩm chất của đội ngũ chính quyền cấp cơ sở. Trong lời tâu của Bùi Sĩ Tiêm lên chúa Trịnh năm 1632 đã khẳng

(8). Quốc sử quán triều Nguyễn, sdd, tập 2, tr. 787.

(9). Phan Đại Doãn, Nguyễn Quang Ngọc, *Kinh nghiệm tổ chức và quản lí nông thôn Việt Nam trong lịch sử*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994, tr. 39.



định việc tuyển chọn xã trưởng là công việc quan trọng hàng đầu: “*Tính kế cho ngày nay chẳng gì bằng chọn kĩ xã trưởng, cốt được người tốt*”.<sup>(10)</sup> Năm 1834, vua Minh Mệnh cũng cho rằng “*Làng có Lí trưởng, lợi hại trong làng quan hệ ở đó, nếu dùng không được người tốt thì sao có thể không tệ*”.<sup>(11)</sup> Xuất phát từ quan điểm đó, các nhà nước phong kiến từ thời Lê Thánh Tông đã quy định rõ tiêu chuẩn bầu người đứng đầu cấp xã để lựa chọn được những người đủ năng lực và phẩm chất đáp ứng trọng trách được giao trong đó đề cao hai yếu tố tài và đức.<sup>(12)</sup> Người đứng đầu cấp xã không chỉ là những người có học thức, có đạo đức tư cách mà cần phải có cả năng lực và sự tín nhiệm trong dân chúng để đảm trách được công việc được giao.

(10). *Đại Việt sử kí tục biên*, bản dịch, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 2014, tr. 116.

(11). Quốc sử quán triều Nguyễn, sđd, tập 2, tr. 830.

(12). Thời Lê Thánh Tông (1460 - 1497), trong lệnh dụ năm 1462, tiêu chuẩn của xã trưởng được bầu là: “*chọn lấy người đứng tuổi hoặc là các giám sinh giám đồ là con nhà lương thiện, tuổi từ 30 trở lên, không vướng việc quân. Những người làm xã trưởng phải biết chữ, có hạnh kiểm để tiện giải quyết mọi công việc, thu thuế khóa. Bầu không đứng người là có tội*”. Dưới thời Cảnh trị (1663 - 1672) chúa Trịnh cũng định ra những tiêu chuẩn để bầu xã trưởng là: “*Dân làng phải kén chọn những hàng danh giá học thức, có khả năng, có đủ niên kỉ, được sự tín nhiệm và quý mến của mọi người. Không được vì tiền bạc hoặc tiệc tùng mà bầu lên những người không đủ tư cách hoặc tìm cách thành lập thôn, hộ riêng, gieo rắc sự hiểu lầm và chia rẽ*”. Trong cải tổ bộ máy chính quyền cấp xã của vua Minh Mệnh (1820 - 1840), nhà nước cũng đưa ra quy định nhằm tiêu chuẩn hóa đội ngũ lí trưởng: “*lấy người vật lực, cần cán cho làm*”, nghĩa là phải có một số tài sản nhất định và phải có đức tính siêng năng, cần mẫn, Trần Hồng Nhung, tldd, tr. 65 - 66.

Bên cạnh đó, nhà nước phong kiến đã thực hiện nhiều biện pháp kiểm soát quá trình quản lí và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở. Kết quả bầu xã trưởng phải được quan cấp trên xem xét, kiểm duyệt qua nhiều cấp, nếu đủ tiêu chuẩn mới được đảm đương công việc. Nhà nước trừng phạt nghiêm khắc những hành vi gian lận, vụ lợi trong quá trình xét chọn. Nếu việc bầu đặt làm cầu thả, gian dối, xã trưởng không đáp ứng được các tiêu chí hoặc bầu đặt có ý đồ riêng thì quan châu huyện đều bị xử phạt. Trong quá trình thẩm tra, nếu phát hiện người được bầu không đáp ứng được công việc thì lập tức thải loại, bắt về làm dân thường: “*Nếu khám xét thấy các hạng quân và xã trưởng có người nào già yếu bệnh tật không kham nổi công việc thì bắt về làm dân thường. Tất cả đều không được tâu man trá*”.<sup>(13)</sup> Tiếp đến, sau một khoảng thời gian làm việc, thường là 3 năm, nhà nước tiến hành đánh giá hoạt động quản lí của xã, lí trưởng thông qua các kì khảo khóa từ đó thanh lọc những xã, lí trưởng không đủ năng lực.

Một biện pháp khác là các triều đại phong kiến đã tìm cách khai thác một cách tối đa những mặt tích cực và khắc phục những mặt tiêu cực trong truyền thống tự quản của làng xã để phục vụ cho yêu cầu quản lí.

Giải quyết mối quan hệ giữa truyền thống tự trị, tự quản với quản lí nhà nước đối với làng xã là bài toán đặt ra đối với tất cả

(13). Viện Nghiên cứu Hán Nôm, *Một số văn bản điển chế và pháp luật Việt Nam từ thế kỉ XV đến thế kỉ XVIII*, sách dịch, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2009, tập 1, tr. 302.



các triều đại thời phong kiến tuy nhiên không phải triều đại nào cũng thành công. Nếu như nhà nước chỉ quan tâm đến quyền thống trị của riêng mình mà không chấp nhận nhu cầu tự thân của làng xã tức là đẩy làng xã về phía đối lập dẫn đến không nắm được quyền quản lý làng xã đó. Trái lại, nếu nhà nước phong kiến buông xuôi, phó mặc cho làng xã tùy tiện vận hành theo tục thì cũng có nghĩa là nhà nước đã tự mình bỏ mất quyền quản lý làng xã.

Lê Thánh Tông là vị vua thành công nhất trong quản lý chính quyền cấp xã khi đưa ra được phương án tối ưu xử lý hài hòa mối quan hệ giữa truyền thống tự trị, tự quản làng xã với yêu cầu quản lý nhà nước. Trong cải cách chính quyền cấp xã, Lê Thánh Tông một mặt cho phép người dân bầu xã trưởng nhưng mặt khác cũng đặt ra tiêu chuẩn xã trưởng và phải kiểm duyệt kết quả bầu. Cách thức này đã khéo léo khai thác tục bầu cử truyền thống nhằm lựa chọn những người có sự tín nhiệm trong làng xã nhưng cũng phản ánh được ý chí của nhà nước trong việc lựa chọn người đứng đầu cấp cơ sở. Để tránh hiện tượng các dòng họ trong làng xã vây bè kết cánh với nhau, đưa người của dòng họ mình vào nắm giữ bộ máy quản lý hành chính cấp xã dẫn đến lợi ích cục bộ, địa phương nhà nước quy định *"nếu là anh em ruột, anh em con chú con bác con cô con cậu chỉ cho một người làm xã trưởng, anh em họ hàng với nhau không được cùng làm để tránh tệ nạn đồng đảng phe cánh"*.<sup>(14)</sup> Mặt trái của yếu tố thân tộc trong làng xã

được khắc phục đảm bảo thực thi nhiệm vụ được khách quan và hiệu quả. Đồng thời, Lê Thánh Tông ra điều luật cho phép làng xã được lập hương ước riêng nhưng với sự kiểm duyệt của nhà nước trên nguyên tắc hương ước không được trái với luật nước. Điều này không chỉ có tác dụng trong việc đảm bảo cho lệ làng và luật nước thuận chiều nhau mà còn là biện pháp kiểm soát bộ phận kì mục, thế gia trong làng lợi dụng lệ làng sách nhiễu dân, mưu cầu tư lợi.

## *2.2. Tăng cường kiểm soát ruộng đất, thuế khóa và dân đinh*

Nhà nước thời phong kiến quản lý làng xã chủ yếu trên 3 lĩnh vực: ruộng đất, thuế khóa và dân đinh. Đây cũng là những lĩnh vực phát sinh nhiều nhất tệ cường hào. Cường hào lợi dụng những kẽ hở trong chính sách của nhà nước để thực hiện các hành vi ỷ lại, lạm chiếm ruộng đất, thuế và dân đinh. Để ngăn ngừa nạn cường hào, các triều đại đã thực thi nhiều biện pháp để quản lý làng xã ngày càng hiệu quả hơn trên các lĩnh vực này.

Trên lĩnh vực ruộng đất, nổi bật nhất là hai chính sách: quân điền và lập địa bạ.

- Chế độ quân điền (chính sách chia ruộng đất công của nhà nước phong kiến được thực hiện từ thời kì Lê Thánh Tông) là biện pháp nhằm minh bạch và kiểm soát việc chia công điền trong các làng xã. Đáng chú ý là phép quân điền ở 3 thời kì Hồng Đức, Vĩnh Thịnh và Gia Long. Theo các nghiên cứu, phép quân điền thời Lê Thánh Tông được xem là hợp lý và thành công hơn cả.<sup>(15)</sup>

(14). Viện Nghiên cứu Hán Nôm, sđd, tr. 296.

(15). Nội dung chính sách quân điền thời Lê Thánh Tông: Về nguyên tắc, tất cả mọi người trong xã đều



Với chính sách này, nhà nước đã can thiệp trực tiếp vào việc phân chia ruộng đất trong các làng xã, xóa bỏ tình trạng các làng xã tự ý đo đạc và chia ruộng theo các cách khác nhau cho các thành viên vốn phát sinh nhiều tệ hại từ thời kì Lý-Trần trước đó. Để không mâu thuẫn và đối đầu với làng xã, Lê Thánh Tông vẫn tôn trọng quyền tự trị của làng khi quy định "ruộng công làng nào chia cho dân làng ấy cày cấy". Kết quả của sự nỗ lực, quyết liệt khi thực hiện phép quân điền thời vua Lê Thánh Tông là nhà nước vừa củng cố sở hữu ruộng đất công làng xã vừa góp phần quan trọng trong việc ngăn ngừa tình trạng chiếm đoạt ruộng đất của chức dịch, địa chủ. Không phải ngẫu nhiên mà phép quân điền thời Hồng Đức trở thành mẫu mực cho các triều đại sau đó.

- Lập địa bạ: Địa bạ là loại sổ ghi chép, thống kê về ruộng đất của các làng, xã trên cơ sở sự đo đạc và xác nhận của chính quyền. Việc làm này được tiến hành tương đối thường xuyên qua nhiều triều đại trong đó cách thức lập địa bạ thời Nguyễn được đánh giá là quy mô và thành công nhất. Các vua triều Nguyễn đều khẳng định việc lập

---

được chia ruộng đất nhưng không phải chia bình quân mà tùy thuộc phẩm hàm, chức tước và thứ bậc xã hội. Đối tượng được hưởng quân điền là quan có hàm từ ngũ phẩm trở xuống (kể cả quan tam tứ phẩm mà chưa được cấp đủ lộc điền) đến những người cô quả, tàn tật, vợ con của những người tội đồ, lưu. Về các hạng mức, có 17 hạng mức: Hạng cao nhất được hưởng 11 phần và thấp nhất là 3 phần. Các hạng mức chênh nhau nửa phần. Thời hạn, quân điền cứ 6 năm chia lại một lần, trong các lần chia đó phải có sự tham gia của quan chức chính quyền, Nguyễn Quang Ngọc, *Tiến trình lịch sử Việt Nam*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2007, tr. 269.

địa bạ là để "vạch rõ bờ cõi cho hết mỗi tranh giành" bởi "ruộng đất thì đến cuối thời Lê, bọn cường hào kiêu tinh mỗi ngày một quá", "hơn nửa sổ sách mất mát", "ghi chép lại không đ ược thực", "dân xiêu tán nhiều, ruộng đất bị làng bên chiếm đoạt".<sup>(16)</sup> Thành công của nhà Nguyễn trong việc lập địa bạ là kinh nghiệm tốt để nhà nước thực hiện việc quản lí làng xã không chỉ trên lĩnh vực ruộng đất mà còn trên nhiều khía cạnh khác.

Bên cạnh đó, nhà nước qua các thời kì cũng ban hành quy định điều chỉnh trên lĩnh vực ruộng đất góp phần bảo vệ quyền sở hữu của các chủ thể, ngăn chặn tình trạng "biến công vi tư", bảo vệ sở hữu công làng xã. Theo thống kê, bộ Quốc triều Hình luật thời Hậu Lê có 59 điều, bộ Hoàng Việt luật lệ thời Nguyễn có 17 điều trong đó có nhiều

---

(16). Theo quy định của nhà nước, địa bạ được lập thành 3 bản: Giáp, Ất, Bính để gửi lên triều đình, lưu ở trấn tỉnh và lưu tại làng xã. Địa bạ được lập một cách có hệ thống và theo mẫu thống nhất trong phạm vi cả nước với cách thức làm sổ và các yếu tố kê khai bắt buộc như sau: Tên đơn vị hành chính: xã (hoặc thôn, phường, ấp), tổng, huyện, phủ, tỉnh (hoặc trấn, xứ); Họ tên các chức dịch kê khai và lập địa bạ; Vị trí địa lí: xác định ranh giới của đơn vị hành chính đó với các đơn vị hành chính khác ở 4 phía đông, tây, nam, bắc; Tổng diện tích các hạng công tư điền thổ của xã hoặc thôn đó; Diện tích của từng loại: công điền, tư điền, công thổ, tác; diện tích thu thuế và không thu thuế; Diện tích, tên gọi, vị trí địa lí của các xứ đồng; Diện tích, vị trí địa lí của từng thửa và các chủ sở hữu của thửa đất đó; Diện tích đất tam bảo, thần từ, phật, tự, thổ trạch, vườn ao, nghĩa địa, kênh rạch, đường xá...; Xác nhận và cam kết của các chức dịch lập địa bạ; Xác nhận của chức dịch các xã (thôn) lân cận; Ngày tháng năm lập và ngày tháng năm sao địa bạ đó cùng dấu triện và chữ kí hay điểm chỉ của chức dịch từ xã (thôn), tổng, huyện, phủ, tỉnh và Bộ Hộ, Vũ Văn Quân, "Chính sách ruộng đất của nhà Nguyễn nửa đầu thế kỉ XIX", *Tạp chí Xưa và Nay*, số 6/2012, tr. 35.



điều khoản đề cập trách nhiệm của quan lại trong quản lý đất đai. Ví dụ: quan lại không được phép tậu ruộng đất nơi mình cai quản, nếu vi phạm sẽ bị bãi chức, xử 50 roi và ruộng đất, nhà cửa bị sung công (Điều 5 Hoàng Việt luật lệ). Quan lại không được lạm dụng quyền chức chiếm đoạt ruộng đất công (Điều 372 Quốc triều hình luật). Đặc biệt, đối với ruộng đất bị thiên tai phá hoại, trong quá trình đi kiểm tra mà quan lại nhận đút lót để khai báo không đúng sự thực thì đều tính theo số tang vật mà xử tội (Điều 85 Hoàng Việt luật lệ).

Lĩnh vực thuế khóa, cải cách tài chính dưới thời Trịnh Cương được đánh giá có nhiều điểm tiến bộ. Năm 1721, Trịnh Cương thi hành phép thuế tô, dung, điệu. Một số điểm cần lưu ý trong chính sách thuế mới của Trịnh Cương là: Đối với phép tô, trước đây ruộng đất tư không phải nộp thuế tạo điều kiện cho địa chủ, cường hào mở rộng ruộng đất tư, đẩy nông dân vào tình trạng nghèo đói, phiêu tán; theo chính sách mới, ruộng tư cũng phải nộp thuế (nhưng nhẹ hơn so với mức ruộng công), đáp ứng mong muốn của Chúa Trịnh Cương : "Kẻ giàu người nghèo đỡ đần được cho nhau."<sup>(17)</sup> Lần đầu tiên sau hơn 200 năm, ruộng tư mới bị đánh thuế. Loại thuế này chủ yếu tác động vào tầng lớp địa chủ, những người tích trữ được nhiều ruộng tư. Tiếp đó, Trịnh Cương đã thay các khoản đóng góp về tiền bài miếu, đê đường, cầu cống... bằng một thứ thuế duy nhất là thuế điệu. Định mỗi suất đình, chia

làm 2 kì - hạ và đông nộp 6 quan tiền, quan trên dùng tiền ấy đóng góp thay cho dân, gọi là tiền thuế điệu. Số tiền này được dùng vào việc thuê người sửa, đắp đê điều, nạo vét mương máng thay cho việc huy động lao dịch. Đây là sự đổi mới nhằm cải thiện tình trạng tùy tiện bắt dân đóng góp hay làm lao dịch của quan lại cường hào.

Đối với việc quản lý dân đinh, thời Nguyễn, các vua Nguyễn cho lập sổ hộ tịch và phân loại dân cư để tiến hành thu thuế. Công việc này được tiến hành ngay từ thời vua Gia Long. Năm 1807, nhà nước quy định cho địa phương lấy 5 năm làm thời hạn duyệt tuyển, sửa đổi hộ khẩu 1 lần. Đồng thời, để cho công việc lập sổ hộ tịch được diễn ra thông suốt, nhà nước đã có quy định về trách nhiệm của người lập sổ và tình trạng ẩn lậu suất đình.

### *2.3. Quy định rõ ràng thủ tục tố tụng*

Như trên đã trích dẫn, các hành vi ức hiếp của cường hào trên lĩnh vực tư pháp tương đối phổ biến. Từ thời Lê, nhà nước ban hành bộ Từ tụng điều lệ, quy định về thẩm quyền thụ lý vụ việc, lệ khám nghiệm các vụ kiện và cách thức điều tra... qua đó hạn chế tình trạng cường hào cường bách, ức hiếp dân chúng, tạo cơ sở pháp lý để bảo vệ quyền lợi chính đáng cho người dân. Đặc biệt, thế kỉ XVIII, nhà nước ban hành bộ Quốc Triều khám tụng điều lệ. Đây là Bộ luật riêng về tố tụng - nét đặc sắc trong kĩ thuật lập pháp của Việt Nam thời phong kiến. Bộ luật có 133 điều và được phân thành 31 lệ (mỗi lệ tương ứng như một chương). Quy định tổng quát thủ tục tố tụng nói chung và quy định thủ tục cụ thể của

(17). Trần Thanh Thảo, *Nạn cường hào làng xã dưới thời Lê Trung Hưng (1533 - 1789)*, Luận văn thạc sĩ sử học, Trường Đại học Sư phạm Hà Nội, 2016, tr. 68.



từng khâu trong quá trình tố tụng. Trong Bộ luật này có 7 điều khoản riêng để xử lý những nhà cường hào áp chế dân, chẳng hạn “lệ kiện tụng về ức hiếp” có ghi “*Những nhà quyền quý thế gia ức hiếp nhân dân để lấy của cải tài sản và bắt người giam cầm đánh đập, ngoài kinh đô thì cho kêu tại hiến ti, trong kinh thì cho kêu tại ngự sử đài, nếu người nào trần cáo về việc bị ức hiếp, cho phép chỉ rõ tên họ người quyền quý...*”.<sup>(18)</sup>

2.4. *Chỉnh đốn lễ tục ngăn chặn sự ăn chặn, sách nhiễu của cường hào*

Đến thế kỉ XVIII, XIX, hương ước trong các làng xã nhất là các địa bàn vùng Bắc Bộ đã phát sinh nhiều tục lệ phiền hà, phức tạp “bọn hào mục nhân đồ mà đục khoét, người cùng dân đến nỗi xiêu tán”.<sup>(19)</sup> Trước tình hình đó, nhà nước phong kiến thế kỉ XVIII, XIX đã ban hành nhiều văn bản để chỉnh đốn lễ tục của làng xã qua đó ngăn chặn hành vi tư lợi của đội ngũ chức sắc, cường hào. Năm 1720, chúa Trịnh Cương quy định 10 điều nên làm, ban bố khắp trong kinh và ngoài các trấn, trong đó có một số điểm đáng lưu ý về tiền nộp cheo, việc khao vọng nên đơn giản và tiết kiệm, cưới xin, tang ma không nên bày vẽ “trả nợ miệng”, quy định số lễ vật và cỗ bàn của các làng khi mở hội theo hướng gọn nhẹ. Điều 5 “*Khi cưới vợ, về tục chẵn dây nên theo lệ, nộp một quan tiền, một vò rượu; nếu nhà giàu có mà muốn cho riêng rượu thịt thì trị giá không được quá ba quan tiền chứ không được quen theo hương tục, yêu sách quá nhiều. Còn như các việc khao vọng ở trong dân*

*gian của các sĩ phu và nhân dân nên làm đơn giản và tiết kiệm; các khoản chi tiêu về tiền rượu thịt, đám nào nhiều không được quá 5 quan, đám ít không được quá 2 quan chứ không được yêu sách theo lối cũ*”.<sup>(20)</sup>

Thời Nguyễn, vua Gia Long năm 1804 đã ban hành Điều lệ hương đảng cho xã dân Bắc Hà nghiêm răn các hành vi ăn uống chè chén, bắt dân đóng góp liên quan đến ma chay, cưới hỏi, tôn giáo... qua đó hạn chế các sự nhiễu nhiễu, hạch sách của đội ngũ cường hào trong làng xã.

2.5. *Đưa ra các chế tài nghiêm khắc xử phạt cường hào*

Thống kê các văn bản pháp luật ban hành từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX có thể liệt kê rất nhiều quy định của nhà nước để xử lý nạn cường hào. Thời Lê Sơ, bộ Quốc triều Hình luật đã có những điều khoản trừng trị nghiêm khắc hành vi ản lậu ruộng đất, khai sọt dân đinh, nộp chậm, thiếu thuế... của đội ngũ xã quan, xã trưởng và nhà quyền thế. Trong chương Điền sản của bộ luật này có hơn 10 điều quy định về hành vi lạm chiếm công điền. Bên cạnh đó, bộ luật cũng xử phạt hành vi cưỡng bán ruộng đất, hoặc lừa bán, cấu kết với thế gia, xã trưởng ức hiếp chiếm ruộng của dân.

Dưới thời Nguyễn, liên quan đến vấn nạn cường hào làng xã, bộ Hoàng Việt luật lệ có 18 điều khoản<sup>(21)</sup> đề cập việc quản lí ruộng đất, dân đinh, phong tục và cường đạo trong làng xã.

(18). Viện Nghiên cứu Hán Nôm, sđd, tr. 356.

(19). Quốc sử quán triều Nguyễn, sđd, tập 2, tr. 390.

(20). Ngô Cao Lãng, *Lịch triều tạp kí*, (bản dịch), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995, tr. 239.

(21). Các điều 74, 80, 84, 85, 86, 90, 105, 110, 112, 131, 134, 163, 164, 235, 237, 242, 268, 317.



**Bảng thống kê các điều khoản quy định hành vi và chế tài đối với cường hào và chức trách của Lí trưởng trong Hoàng Việt luật lệ<sup>(21)</sup>**

Điều khoản	Hành vi	Chế tài
Điều 74: Ẩn lậu suất đinh	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xã trưởng giấu giếm đinh khẩu</li> <li>- Xã trưởng nhận tiền và che giấu</li> <li>- Thôn trưởng thông đồng cùng xã trưởng che giấu</li> <li>- Hương hào áp chế xã trưởng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xử phạt 60 trượng đến tội lưu (mỗi suất đinh tăng thêm 1 mức)</li> <li>- Khép vào tội uồng pháp</li> <li>- Thôn trưởng xử như hơn 1 mức</li> <li>- Hương hào bị xử phạt từ 60 trượng đến tội lưu; còn xã trưởng thì bị xử tội đồng tình che giấu</li> </ul>
Điều 80: Trốn tránh sai dịch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xã trưởng dung túng che giấu dân đinh bỏ trốn</li> <li>- Xã trưởng nhận của đút lót dung túng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xử 60 trượng</li> <li>- Tội uồng pháp (lấy tiền bằng mảnh lới riêng, vi phạm pháp luật-chú thích trong Hoàng Việt luật lệ)</li> </ul>
Điều 84: Giấu giếm ruộng đất, thuế lương	Giấu giếm ruộng đất, thuế lương, sót lậu số địa bạ	Người giấu 40 roi đến 100 trượng; lí trưởng che giấu thì cũng xử như vậy
Điều 85: Kiểm tra số ruộng bị tai ương	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lí trưởng, thôn trưởng không xét cẩn thận</li> <li>- Lí trưởng, thôn trưởng nhận đút lót, khai báo sai sự thực</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Phạt 20 roi đến 80 trượng</li> <li>- Tính theo tang vật xử nặng theo tội uồng pháp</li> </ul>
Điều 86: Ruộng đất của các công thần	Lí trưởng tra xét không đúng thực hoặc biết mà không bẩm báo	60 trượng đến đò 3 năm
Điều 90: Trồng cây trộm ruộng công hay ruộng của dân	Cây thế cường bức để cày cấy	1 mẫu xử 40 roi, cứ 5 mẫu xử tăng 1 bậc
Điều 105: Cường chiếm vợ con lương dân	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cường hào cưỡng đoạt vợ và con gái lương thiện làm thê thiếp, bán cho người khác...</li> <li>- Kê tòng phạm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bị tội giảo</li> <li>- Phạt 100 trượng đò 3 năm</li> </ul>
Điều 110: Thu thuế lương thực trái kì hạn	Thu thuế lương thực quá kì hạn chưa nộp và nhận tiền của dân để vi phạm hạn định	Tính theo số tang vật khép vào tội uồng pháp, phạt 100 trượng

(21). Viện Sử học, *Cổ luật Việt Nam: Quốc triều hình luật và Hoàng Việt luật lệ*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2009.



**NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI**

Điều 112: Ăn giấu phung phí lương thực hoặc sản vật đóng thuế	Bản xã giấu giếm sử dụng phí phạm không giao nộp hoặc giả báo để lừa gạt quan ti	Tính theo tang vật xử theo tội trộm cắp từ 60 trọng đến lưu 3000 dăm
Điều 131: Giấu giếm man trá gia sản sung công	Lí trưởng đồng tình man giấu	Xử vào tội toạ tang đến 100 trọng đồ 3 năm
Điều 134: Cho vay lấy lãi vi phạm luật cấm	Cường hào cho vay nợ riêng, không trình báo quan ti, cậy thế cưỡng đoạt: - Súc vật của người thiếu nợ; - Nếu đem bán tài sản của người nợ bắt - Bắt giữ thê thiếp con cái - Gian chiếm vợ con	- Phạt 80 trọng - Xử tội toạ tang - Phạt 100 trọng đến 70 trọng và đồ 1,5 năm - Tội giảo
Điều 163: Lễ uống rượu ở nông thôn	- Dân xã có việc công tư giả thác là việc xã để thu góp tiền dân tụ tập ăn uống - Xã trưởng hoặc người nào sách nhiễu khi khao vọng	- Xã trưởng bị phạt 50 roi  - Y theo luật vi chế xử phạt
Điều 164: Cản trở việc nhà của người khác	Viện hương lệ yêu sách cản trở việc hiếu của người khác	Phạt 100 trọng
Điều 235: Cường đạo	- Cường đạo ăn trộm - Chức dịch đi bắt kê gian nhưng lại ăn trộm - Côn đồ gian ngoan, cường hào bày đặt chuyện trộm cướp để hãm hại dân thường, lừa dối viên chức - Trong các trọng án dùng cường đạo - Cha, anh, chú, bác và em cùng nhà với cường hào biết sự việc mà chia nhau tang vật	- 100 trọng lưu 3000 dăm - Xử trăm - Chiếu theo điều luật Vu cáo cho người ta bị tử tội mà chưa xử quyết xét tội. Các giáp trưởng, xóm giềng hòa theo thì giảm 1 bậc - Giao cho quan sở tại tra hỏi - Xử trăm quyết nhưng giảm 1 bậc, phạt 100 trọng và lưu 3000 dăm (nếu không biết là của trộm thì được giảm 2 mức)
Điều 237: Cướp giết giữa ban ngày	Xét tang vật của bọn cường hào	Xử theo điều luật không đáng làm mà làm
Điều 268: Bức hại người đến chết	Cường hào hung ác, cậy tiền của, ý thế lực uy bức, hiếp chế làm cho bình dân oan khổ, phải tự tử 1 nhà 3 người trở lên	Xử trăm giam hậu
Điều 317: Làm quan sách nhiễu, vay mượn tiền của dân	Quan lại cấu kết cường hào sách nhiễu, vay mượn tiền của dân	Tính toàn bộ tang, chuẩn theo điều bất uống pháp mà trị tội



Các điều khoản trên cho thấy, các nhà làm luật thời Nguyễn đã dự liệu khá cụ thể về hành vi sai phạm của người đứng đầu cấp xã trong quá trình thực thi nhiệm vụ. Hình phạt áp dụng đối với hành vi vi phạm của lí trưởng được phân hoá theo mức độ lỗi, xử từ phạt trọng đến trảm. Đối với các hành vi cụ thể của cường hào trong các làng xã, Bộ luật không quy định nhiều nhưng với các hành vi như ức hiếp người, chiếm đoạt con gái nhà lành luôn bị áp dụng mức hình phạt cao nhất là án tử. Đồng thời, cũng theo bảng trên, có thể thấy, các nhà làm luật thời Nguyễn đã dự liệu những hành vi cầu kết giữa người đứng đầu cấp xã với những người có thể lực trong làng để ức hiếp người dân. Các hành vi cầu kết được bộ luật chỉ ra gồm: sách nhiễu vay tiền của nhân dân; nhận của đút lót mà làm sai bổn phận.

Không chỉ quy định trên văn bản, nhà Nguyễn đã xử lí những sai phạm của xã, lí trưởng lợi dụng quyền lực để thu lợi cho riêng mình. Đó là vụ việc Xã trưởng xã Thôi Ngôi (huyện Đại An) trấn Sơn Nam bị người dân tố cáo việc thu thuế ruộng lậu, ruộng vẫn có cây cấy mà xã trưởng thu thuế riêng, không đem nộp. Người này bị phạt 100 trọng và thu mỗi mẫu 3 quan để làm tiền thưởng cho người tố cáo. Năm 1822, gặp Quảng Nam đói kém, vua nhân sai Đấng Hưng, Đấng Tuân, Đình Phiên, Đình Luyện đi hội với dinh thần phát thóc kho ra bán. Bọn Đấng Hưng đến nơi, tâu rằng lệ lính trạm không có lương tháng, đói ăn không khác gì dân, xin cũng cho mua thóc. Lại xét được Lý trưởng Đặng Văn Diên lĩnh thóc

bán cho riêng mình, xin chém để răn mọi người. Vua đều y theo.<sup>(22)</sup>

Có thể thấy, các triều đại phong kiến từ thế kỉ XV đến thế kỉ XIX đều nhận thức rõ được hậu quả nghiêm trọng của tệ cường hào và thực thi nhiều biện pháp để ngăn ngừa, xử lí tệ nạn này song không phải triều đại nào cũng thành công. Trong lịch sử, có những triều đại quản lí nông thôn rất chặt cả về ruộng đất, dân số, thậm chí tạo ra được cả sự ổn định xã hội như dưới thời của Lê Thánh Tông nhưng các triều đại sau đó hoặc phó mặc cho làng xã toàn quyền chọn lấy người đại diện của mình, đẩy hẳn thôn làng về phía xã hội hoặc đề cao áp chế, mệnh lệnh từ trên xuống với biện pháp kiểm soát rất chặt chẽ người đứng đầu cấp xã. Cả hai phương pháp này trên thực tế đều ít hiệu quả, tạo cơ hội cho sự hoành hành của cường hào, khiến nông thôn, làng xã rơi vào tình trạng vô chính phủ, hỗn loạn triền miên.

Đến thế kỉ XIX, thực trạng làng xã đã chứng tỏ khả năng kiểm soát nông thôn của nhà nước rất hạn chế. Tình trạng ảm lậu đình điền không được giải quyết, hiện tượng dân xiêu tán không được khắc phục, làng xã ngày càng trở nên phức tạp, tha hoá sâu sắc. Theo nghiên cứu, số ruộng đất mà nhà nước nắm được chỉ trên 30% và có tới 50% dân số Nhà nước không nắm được.<sup>(23)</sup> Nạn xiêu tán và khởi nghĩa không những không thuyên giảm, trái lại còn trầm trọng hơn rất nhiều và

(22). Quốc sử quán triều Nguyễn, sđd, tập 2, tr. 250.

(23). Phan Đại Doãn, Nguyễn Quang Ngọc, *Kinh nghiệm tổ chức và quản lí nông thôn Việt Nam trong lịch sử*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994, tr. 120.



phát triển lên đến đỉnh cao trong thế kỉ XIX. Tệ cường hào là nguyên nhân chính đưa đến tình trạng trên.

Nhận diện những thành công và thất bại của các triều đại phong kiến trong quản lí bộ máy hành chính cấp xã cung cấp những kinh nghiệm quý báu cho việc quản lí nông thôn mới và phòng chống nạn tham nhũng cấp cơ sở ở Việt Nam hiện nay.

### **3. Một số bài học kinh nghiệm đối với công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng cấp cơ sở ở Việt Nam hiện nay**

Hiện nay, thuật ngữ “cường hào mới” xuất hiện khá nhiều trên các phương tiện truyền thông đại chúng nhằm ám chỉ sự tha hóa quyền lực của một bộ phận các cán bộ lãnh đạo cấp xã để thu lợi bất chính. Cách sử dụng thuật ngữ này xuất phát từ những biểu hiện của “tệ cường hào mới” có nhiều điểm tương đồng với nạn cường hào trong quá khứ. Ở nhiều nơi, cán bộ cấp xã lạm dụng quyền lực trong việc ra các quyết định về thu hồi và quy hoạch đất đai của nhà nước để chiếm lợi riêng. Cũng có những nơi chính quyền cơ sở câu kết với các doanh nghiệp có thế lực kinh tế lớn lợi dụng kẽ hở trong chính sách đất đai của nhà nước biến công thành tư. Không thiếu những hiện tượng bất dân đóng góp nhiều khoản để xây dựng các công trình hay phục vụ cho hoạt động tín ngưỡng hoặc hách dịch, sách nhiễu, vòi vĩnh người dân, lợi dụng chức vụ để trục lợi tiền của nhà nước<sup>(24)</sup>... Tuy vậy cũng cần phân

biệt, cường hào xưa thực chất là địa chủ, dùng quyền lực kinh tế để điều khiển, chi phối bộ phận nắm quyền chính trị trong làng xã, thực hiện áp bức, bóc lột giai cấp. Còn “cường hào mới” trong thời kì hiện nay dùng để chỉ một bộ phận cán bộ chính quyền cấp xã lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi cá nhân, không bao hàm bản chất của áp bức bóc lột về giai cấp giống như thời kì phong kiến. Mặc dù khác nhau về bản chất và mức độ nghiêm trọng nhưng “cường hào mới” trong nông thôn Việt Nam hiện nay cũng làm ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống người dân, đến việc thực thi và triển khai các chính sách, pháp luật của nhà nước. Những kinh nghiệm phòng chống nạn cường hào làng xã của cha ông trong quá khứ do đó vẫn còn những giá trị tham khảo quý báu cho công cuộc đấu tranh với vấn nạn tham nhũng ở nước ta nói chung và ở cấp chính quyền cơ sở nói riêng.

Đầu tiên, cần đặc biệt chú trọng đến năng lực và phẩm chất của đội ngũ lãnh đạo và cán bộ cấp xã bởi nói đến quản lí thì nhân tố con người là quan trọng nhất. Phần lớn các sai phạm và tham nhũng ở chính quyền cấp xã hiện nay xuất phát từ năng lực yếu kém và sự thiếu trách nhiệm của đội ngũ cán bộ địa phương. Trước đây, các nhà nước phong kiến luôn nhấn mạnh đến việc lựa chọn người đứng đầu cấp cơ sở phải đầy đủ cả hai tiêu chí Đức và Tài. Khi xã, lí trưởng không đủ năng lực và phẩm chất, nhà nước

(24). Quốc Nam, *Mỗi người ở hộ nghèo phải trích 50.000 đồng hỗ trợ COVID-19 để thôn 'uống nước'*, <https://tuoitre.vn/moi-nguoi-o-ho-ngheo-phai-trich->

50-000-dong-ho-tro-covid-19-de-thon-uong-nuoc-20200611175323076.htm, truy cập 13/8/2020.



lập tức thải loại. Liên hệ với hiện nay, chúng ta chưa có cơ chế đánh giá phù hợp và thay thế kịp thời những cán bộ, công chức, viên chức không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 Khóa XII về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, đã chỉ ra điều kiện để tình trạng “tham nhũng vặt” tồn tại, bởi những cán bộ, công chức yếu kém về năng lực, suy thoái về đạo đức nhưng không bị thay thế, lại đảm nhận những vị trí liên quan đến những lĩnh vực nhạy cảm sẽ dễ phạm phải sai lầm dẫn đến những nhiễu...

Bài học thứ hai, khắc phục hiện tượng “con ông cháu cha”, “cả họ làm quan”, “lợi ích nhóm” đối với những trường hợp không đủ năng lực, điều kiện trong công tác sử dụng cán bộ cấp xã hiện nay. Trong lịch sử, ông cha ta đã có Luật Hồi tị, quy định không được bổ nhiệm một người làm quan ngay tại nơi người đó sinh ra và lớn lên. Làm quan rồi thì không được bổ nhiệm người thân vào các chức vụ liên quan. Không được tậu ruộng đất, lấy vợ tại địa phương mình trị nhậm. Người làm quan không được làm quan ở chính quán (quê quán), trú quán (nơi cư trú lâu dài), quê mẹ, quê vợ, thậm chí nơi đi học lúc trẻ tuổi. Người có quan hệ thông gia với nhau, quan hệ thầy trò, quan hệ quê hương, quan hệ ngụ quán... đều không được làm quan cùng một chỗ. Nếu chúng ta “gạn đục khơi trong” vận dụng kinh nghiệm của ông cha, kết hợp với quy định của Bộ Chính trị về luân chuyển cán bộ, đồng thời khép chặt kỉ cương kỉ luật, giám sát, kiểm tra thì hoàn

toàn có thể hạn chế, ngăn chặn được hiện tượng “con ông cháu cha”, cả họ làm quan, chọn người nhà hơn chọn người tài, bỏ nhiệm thần tốc... đưa những người không đủ năng lực điều kiện vào bộ máy nhà nước ở không ít địa phương thời gian qua.

Ba là giám sát chặt chẽ quá trình hoạt động và quản lí của cấp chính quyền cơ sở là giải pháp cần thiết để hạn chế tình trạng lạm quyền của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Hiện nay, việc thực hiện công tác kiểm tra, giám sát không nghiêm, mang tính hình thức là nguyên nhân khiến cho tệ tham nhũng vặt không có chiều hướng thuyên giảm. Bên cạnh đó, chế tài xử phạt với những sai phạm khi bị phát hiện chưa nghiêm, không mang tính răn đe, không ngăn ngừa, hạn chế được vi phạm. Nhìn lại quá khứ chúng ta nhận thấy, các triều đại phong kiến đã áp dụng nhiều biện pháp kiểm soát đối với chính quyền cấp xã đồng thời áp dụng chế tài nghiêm khắc khi xử lí các vi phạm của người đứng đầu cấp xã.

Bốn là tổ chức chính quyền xã hướng đến xây dựng mô hình chính quyền tự quản địa phương là xu hướng tất yếu mà nhiều quốc gia đang thực hiện trong quản trị địa phương. Những công việc nào của cộng đồng làng xã thì nên để cho cộng đồng làng xã thực hiện và trong phạm vi quản lí của mình, chính quyền tự quản được giao quyền về tổ chức, nhân sự, tài chính... để thực thi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Điều này vừa tăng tính trách nhiệm của chính quyền xã vừa giảm tải công việc của chính quyền cấp trên; đồng thời tránh được sự đùn đẩy



trách nhiệm và phân biệt thứ bậc trong vận hành quyền lực nhà nước. Mặt khác, khi thực hiện tự quản địa phương, người dân có điều kiện và cơ hội được thực hiện quyền làm chủ của mình một cách trực tiếp, thực chất và hiệu quả. Tự quản không phải “phép vua thua lệ làng” mà dựa trên cơ sở pháp luật, trên cơ sở xác định rõ phạm vi việc gì chính quyền xã được làm thì chính quyền xã được quyết và được bảo đảm thực hiện trong khuôn khổ của pháp luật. Những kinh nghiệm của cha ông trong việc khai thác các yếu tố tích cực của các thiết chế tự quản làng xã và hạn chế các mặt trái của nó đáng để chúng ta suy ngẫm và học hỏi.

Năm là Nhà nước cũng cần hoàn thiện hơn nữa về thể chế pháp luật, đặc biệt là chính sách pháp luật về đất đai - nguyên nhân chủ yếu gây nên những tranh chấp, khiếu kiện ở nông thôn hiện nay. Pháp luật cần quy định rõ ràng, rành mạch hơn về quy hoạch sử dụng đất đai và các trường hợp Nhà nước thu hồi đất; dỡ bỏ rào cản trong sở hữu đất đai, khắc phục những lỗ hổng trong chính sách pháp luật, loại bỏ tình trạng tùy tiện, tiêu cực trong quá trình quản lí./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phan Đại Doãn, Nguyễn Quang Ngọc, *Kinh nghiệm tổ chức và quản lí nông thôn Việt Nam trong lịch sử*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994.
2. *Đại Việt sử kí tục biên*, bản dịch, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 2014.
3. Bùi Xuân Đính, “Về sự tha hóa quyền lực của bộ máy chính quyền phong kiến cấp xã”, *Nhà nước và pháp luật thời phong kiến Việt Nam - những suy ngẫm*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005.
4. Nguyễn Hải Kế, *Một làng Việt cổ truyền ở đồng bằng Bắc Bộ*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996.
5. Ngô Cao Lãng, *Lịch triều tạp kí*, (bản dịch), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995.
6. Ngô Sĩ Liên và các sử thần triều Lê, *Đại Việt sử kí toàn thư*, tập 2, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 2003.
7. Trần Hồng Nhung, *Thiết chế tổ chức, quản lí và tệ nạn cường hào ở làng xã vùng đồng bằng Bắc Bộ thế kỉ XVIII-XIX*, Luận án tiến sĩ sử học, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017.
8. Nguyễn Quang Ngọc, *Tiến trình lịch sử Việt Nam*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2007.
9. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại nam thực lục*, Nxb. Giáo dục, 2007, Hà Nội.
10. Vũ Văn Quân, “Chính sách ruộng đất của nhà Nguyễn nửa đầu thế kỉ XIX”, *Tạp chí Xưa và Nay*, số 6/2012.
11. Trần Thanh Thảo, *Nạn cường hào làng xã dưới thời Lê Trung Hưng (1533 - 1789)*, Luận văn thạc sĩ sử học, Trường Đại học Sư phạm Hà Nội, 2016.
12. Viện Nghiên cứu Hán Nôm, *Một số văn bản điển chế và pháp luật Việt Nam từ thế kỉ XV đến thế kỉ XVIII*, sách dịch, tập 1, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2009.
13. Viện Sử học, *Cổ luật Việt Nam: Quốc triều hình luật và Hoàng Việt luật lệ*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2009.