

CÁCH THỨC TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ TRONG LỊCH SỬ VIỆT NAM

TRƯƠNG QUỐC VIỆT*

1. Cách thức tổ chức chính quyền cơ sở qua các triều đại phong kiến Việt Nam

Ngay từ thời Hùng Vương - An Dương Vương dựng nước, cấp đơn vị hành chính cơ sở là “kê”, “chạ”, “chiềng” do các già làng, trưởng bản đứng đầu. Các già làng, già bản được trao quyền cai quản cho con, cháu của mình theo hình thức gọi là “phụ đạo” giống như vua nhường ngôi cho con ở cấp trung ương. Bên cạnh đó, chính quyền trung ương chỉ quản lý các “kê”, “chạ”, “chiềng” dựa trên sổ thuế, sổ dân đinh mà cấp này phải nộp, phải đóng. Còn lại, mọi vấn đề khác của cộng đồng các “kê”, “chạ”, “chiềng”, thuộc toàn quyền quản lý của già làng, trưởng bản và sự thỏa thuận của dân làng theo “lệ làng”. Điều đó đã minh chứng một cách rõ nét nhất, Nhà nước ngay buổi đầu sơ khai đã biết dựa vào đặc trưng cố kết cộng đồng, cố kết dòng tộc, cố kết anh em, láng giềng để trao quyền tự quản cho đơn vị hành chính cơ sở.

Bước sang giai đoạn 1000 năm Bắc thuộc, trải qua các cuộc cai trị của nhiều triều đại phong kiến phương Bắc với các chính sách nô dịch về chính trị, bóc lột về kinh tế, đồng hóa về văn hóa, nhưng sức sống của dân tộc, của văn hóa Việt vẫn trường tồn cùng núi sông đất Việt để mãi âm ỉ một cách bền bỉ chờ thời cơ phát cờ dựng nghĩa xây dựng nên quốc gia phong kiến độc lập. Sức sống mãnh liệt đó được nuôi dưỡng và rèn luyện trong cái nôi của đơn vị hành chính cơ sở: làng, xã, hương, tổng,... Bởi lẽ các triều đại phong kiến phương Bắc từ nhà Triệu (năm 207

TCN), nhà Hán (năm 110) cho đến nhà Đường (thế kỷ thứ VI) cho dù áp dụng nhiều thủ đoạn và chính sách cai trị khác nhau cũng chỉ can thiệp được tới cấp hành chính huyện trên địa bàn lãnh thổ cư dân người Việt. Đơn vị hành chính cơ sở của cư dân Việt từ thời Triệu Đà (năm 207 TCN) cho đến nhà Tùy (năm 589 - 617) vẫn là “kê”, “chạ”, “chiềng” và do các già làng, trưởng bản cai quản. Các thế lực phong kiến phương Bắc chưa thể tác động tới cộng đồng dân cư người Việt ở cấp cơ sở. Các phong tục, tập quán, lối sống của người Việt vẫn do các làng tự quản theo “lệ làng” mà mỗi làng tự đặt ra. Chỉ cho đến nhà Đường (năm 671) mới bước đầu tác động tới đơn vị hành chính cấp cơ sở của người Việt bằng việc đổi tên các đơn vị hành chính cấp cơ sở từ các “kê”, “chạ”, “chiềng” do các già làng, trưởng bản đứng đầu thành các **hương** do **hương trưởng** đứng đầu và **xã** do **xã trưởng** đứng đầu. Tuy nhiên, sự thay đổi đó chưa đi vào hoạt động ổn định, thì các cuộc khởi nghĩa của người Việt liên tiếp nổ ra chống lại ách cai trị của nhà Đường. Do đó, sự tác động của phong kiến phương Bắc tới cấp cơ sở vẫn còn lỏng lẻo và mờ nhạt. Tính tự quản, tự trị và sinh hoạt cộng đồng làng xã của người Việt vẫn được duy trì và có sức sống mãnh liệt. Sở dĩ có điều này là do cách thức tổ chức quản lý của cấp hành chính cơ sở của người Việt có đặc trưng cố kết không thể phá vỡ dựa trên những nét nổi bật sau:

Thứ nhất, cấp cơ sở mà cụ thể là các xóm, thôn, làng, xã, chà, chiềng, kê dựa vào quan hệ hôn nhân và quan hệ huyết thống thông

* Trường Cao đẳng Nội vụ Hà Nội.

qua vai trò của **trưởng nam**, **trưởng tộc** để tác động tới cộng đồng cư dân. Dựa trên sự ảnh hưởng của **trưởng nam** và **trưởng tộc**, các thành viên trong cộng đồng xóm, thôn, làng... tuân theo sự sắp xếp, chỉ bảo và định hướng của các cá nhân này. Nhà nước dựa vào vị trí và uy tín, quyền uy của **trưởng nam** trong gia đình và **trưởng tộc** trong dòng họ để áp đặt sự quản lý của Nhà nước đối với các thành viên trong gia đình, dòng họ.

Thứ hai, chính quyền cơ sở dựa vào địa bàn cư trú là các xóm, thôn, làng để cai quản dân cư trong một xóm, thôn, làng đó. Sức mạnh của một tập thể thôn, xóm, làng tạo nên tính cộng đồng và tính cấu kết của địa phương đó. Các cá nhân sống trong xóm, làng phải tôn trọng và tuân theo các quy luật mang tính quy ước và tự trị mà cộng đồng dân cư đó tự đặt ra. Nếu không tôn trọng và tuân theo, các cá nhân sẽ trở thành đơn lẻ và bị lìa ra khỏi làng trở thành người ngoài làng và thành dân “ngụ cư” để phân biệt với dân “chính cư”. Khi đã bị lìa ra khỏi làng, bị coi là dân “ngụ cư” thì sự bảo vệ của dân làng đối với cá nhân sẽ không còn. Một cá nhân không thể đủ sức để tồn tại trong một cái trật tự cộng đồng mà sức mạnh tập thể của làng xã có thể nhấn chìm và phủ nhận mọi thành quả của bất cứ cá nhân nào. Vì vậy, mỗi cá nhân trong xóm làng đều phải dựa nhau mà sống, dựa vào làng mà ứng xử theo lối: “làng xiêu xiêu với làng”, “lũ lụt thì lún cả làng”... Nắm bắt được đặc điểm này, chính quyền cơ sở luôn dựa vào sức mạnh cộng đồng làng xã để quản lý các cá nhân trong cộng đồng đó.

Thứ ba, chính quyền cấp cơ sở còn dựa vào các tổ chức nghề nghiệp gọi là “phường”, ví dụ phường cấy lúa, phường cắt cỏ, phường dệt vải, phường đúc đồng, phường mộc,...; hoặc các tổ chức liên kết gọi là “hội”, ví dụ: hội võ, hội bô lão, hội tế nữ quan, hội tế nam làng,... để quản lý cư dân của mình. Bởi lẽ “buôn có bạn, bán có phường”. Những cá nhân muốn buôn bán được thuận lợi phải “cùng hội, cùng thuyền”

với các cá thể buôn bán khác để cùng góp vốn kinh doanh và chia sẻ lợi nhuận. Hơn nữa khi đã có tổ chức “phường”, “hội” do tính tự nguyện và bình đẳng và tự giác rất cao, các hội viên đều phải tuân theo sự sắp đặt của “phường”, “hội”. Và vì vậy, các xã quan, xã trưởng đã khôn khéo lợi dụng các quy tắc, quy chế của “phường”, “hội” để quản lý các phường hội. Từ đó quản lý được các cá nhân trong phường, hội - tức các cá nhân trong làng, xã.

Thứ tư, chính quyền cơ sở quản lý chặt chẽ tầng lớp nam giới trong làng. Chúng ta biết rằng, trong chế độ gia đình phụ hệ thời phong kiến, người ta đặc biệt coi trọng nam giới (dân đinh). Nam giới có vị trí độc tôn trong gia đình. Triều đình trung ương tính thuế, bắt lính, phu phen tạp dịch đều dựa vào số nam giới của làng, xã đó. Quản lý làng xã là quản lý nam giới. Làng, xã nào nhiều nam giới khỏe mạnh, là làng đó có nhiều ruộng, làng đó mạnh, có nhiều của cải, có tiếng tăm và được coi trọng. Quan xã quản lý thật chặt số dân đinh trong làng, xã. Quản lý số dân đinh này bằng việc tổ chức thành các “giáp”, trong mỗi giáp thứ bậc lại dựa vào tuổi tác và địa vị để tác động tới các dân đinh trong cùng giáp.

Thứ năm, với truyền thống trọng tuổi tác, trọng văn và trọng quan, chính quyền cơ sở còn dựa vào hội đồng các chức sắc, chức dịch trong làng xã để quản lý. Hội đồng này gồm những người có chức sắc (người đỗ đạt hoặc có phẩm hàm do vua ban), chức dịch (người đang giữ chức vụ trong bộ máy hành chính cơ sở), các bô lão cao tuổi có uy tín trong làng,... Những người này là đại diện tiếng nói của chính quyền, họ dựa vào uy tín cá nhân và uy quyền mà xã hội thừa nhận luôn có vai trò trọng yếu mà chính quyền cơ sở sử dụng để thực thi các chính sách quản lý của mình đối với cư dân làng xã.

Chính những đặc điểm đó đã tạo nên tính cộng đồng rất cao của cấp đơn vị hành chính

cơ sở của cư dân Việt, buộc các thành viên trong làng, xã phải liên kết, chung lưng đấu cật với nhau để cùng tồn tại, cùng sinh sống và cùng chống ngoại xâm phương Bắc. Bên cạnh đó, tính cộng đồng cũng làm phá vỡ sinh ra tính tự trị làng xã của người Việt. Vì tính cộng đồng quá cao làm cho làng xã có tính khép kín - tự trị, làng nào biết làng đó, các làng độc lập với nhau và độc lập với triều đình trung ương: “Trông làng nào làng đấy đánh, thánh làng nào làng ấy thờ”. Mỗi làng xã là một tiểu quốc thu nhỏ và được phân chia ranh giới cụ thể bởi “lũy tre làng”. Vì vậy, mặc dù phong kiến phương Bắc có dùng mọi chính sách cai trị độc ác và tàn bạo cũng khó có thể phá tan “lũy tre làng” của cư dân Việt. Và do đó, còn “làng” là còn “nước”, mất “nước” chứ không mất “làng”, mà không mất “làng” thì sẽ gây dựng được “nước”.

Bước sang giai đoạn độc lập tự chủ của quốc gia phong kiến Đại Việt, chính quyền cấp cơ sở được tổ chức lại, nhưng vẫn mang những nét đặc trưng truyền thống là tự trị, tự quản bên cạnh những nhân tố mới là sự tác động của chính quyền trung ương trên nhiều phương diện.

Thời nhà Lý (năm 1009 đến 1225), cấp hành chính cơ sở là hương (do hương trưởng đứng đầu), giáp (do quản giáp cai quản) và xã (do chánh lệnh trưởng cai quản). Các chức quan này do vua bổ nhiệm và gọi là **xã quan** được hưởng bổng lộc của triều đình trung ương. Các **xã quan** có nhiệm vụ thay mặt vua để cai trị cấp cơ sở thực hiện ba việc: cai quản dân đinh, cai quản ruộng đất, và thu thuế. Số thuế và phu phen, tạp dịch do triều đình ấn định, các **xã quan** phải có nghĩa vụ thực hiện nộp đầy đủ cho triều đình. Việc quản lý, thu thuế,.. như thế nào hoàn toàn do **xã quan** cùng với các chức sắc trong làng, xã tự quản, tự trị. Thời nhà Trần tiếp tục duy trì hình thức bổ nhiệm **xã quan** giống thời Lý để cai quản chính quyền cơ sở.

Thời Lê sơ, sau cuộc cải cách hành chính quy mô lớn của Lê Thánh Tông, cách thức quản lý của chính quyền cấp cơ sở có nhiều điểm khác biệt so với các triều đại trước.

Cấp hành chính cơ sở vẫn là xã, hương, nhưng chức quan đứng đầu xã đổi từ **xã quan** thành **xã trưởng**. **Xã trưởng** do dân của xã bầu lên. Hình thức bầu cử trực tiếp **xã trưởng** dựa trên những tiêu chí nhất định mà triều đình trung ương đặt ra là cách thức tổ chức chính quyền cơ sở hoàn toàn mới so với các triều đại Lý, Trần (xã quan do triều đình trung ương tuyển bổ). Đây là một bước tiến dài thể hiện tính dân chủ và tự trị, tự quản của làng xã mà Lê Thánh Tông thực thi đối với cấp cơ sở. Với cách thức quản lý này, một mặt, **xã trưởng** là người của làng xã, đại diện cho dân làng, xã phải phục vụ và lệ thuộc vào dân trong làng xã (do dân bầu), nhưng mặt khác, **xã trưởng** là cánh tay nối dài của triều đình trung ương (tiêu chuẩn xã trưởng do triều đình trung ương quy định và kết quả bầu **xã trưởng** phải được trung ương công nhận mới có hiệu lực) để quản lý làng xã. Như vậy, tới giai đoạn này, chính quyền trung ương đã tác động tới cấp hành chính cơ sở một cách hoàn bị nhất, vừa khơi dậy và tận dụng được tính tự trị, cộng đồng làng xã vừa tác động, quản lý, áp đặt được chính sách quản lý của trung ương tới cấp đơn vị hành chính cơ sở. Điều đó, chứng tỏ Lê Thánh Tông là ông vua biết coi trọng cấp hành chính cơ sở và đề cao tính cộng đồng của làng xã.

Đến triều Nguyễn (từ năm 1802 đến 1945), triều đình trung ương càng ý thức rõ hơn về vai trò quan trọng của cấp hành chính cơ sở. Chính vua Gia Long đã nói: Nước ta là do hợp các **làng** lại mà thành. Từ **làng** mà ra **nước**, dạy dân nên tục, vương chính lấy **làng** làm **nước**. Do đó, triều Nguyễn hết sức quan tâm và tổ chức chính quyền cơ sở một cách thức khác so với các triều đại trước đó.

Cấp hành chính cơ sở dưới triều Nguyễn vẫn là xã, trên xã là tổng. Đứng đầu xã là **xã**

trưởng sau đổi thành **lý trưởng** (năm 1828), tùy theo xã lớn hay nhỏ mà có 4- 5 **lý trưởng**. Sau cải cách hành chính của vua Minh Mệnh (1831, 1832), mỗi xã chỉ có một **lý trưởng**, bên cạnh **lý trưởng** có phó lý trưởng và một số khán thủ (trùm trưởng) giúp việc.

Những nhân viên này là đại diện quyền lực của triều đình trung ương, nhưng do dân trong làng, xã bầu lên và không thuộc ngạch quan lại của Nhà nước, họ không hưởng lương từ ngân sách nhà nước mà hưởng bổng lộc tại địa phương.

Sau các cuộc **cải lương hương chính** của triều đình nhà Nguyễn, bên cạnh các chức sắc này, cấp hành chính cơ sở còn có một bộ máy tự trị, tự quản lý làng xã bao gồm các quan lại người làng đã nghỉ hưu, các chức sắc lý dịch của xã hết nhiệm kỳ, các hào trưởng, phú hộ bỏ tiền mua chức gọi là **hội đồng kỳ mục**. Hội đồng kỳ mục cùng với lý trưởng của mỗi làng, xã cơ sở làm tăng tính tự trị, tự quản và làm giảm sự tác động của triều đình trung ương tới cơ sở, làm phức tạp thêm mối quan hệ giữa **luật pháp** trung ương với **luật lệ** địa phương, giữa **phép vua** với **lệ làng** vẫn còn ảnh hưởng sâu đậm tới ngày nay.

2. Bài học kinh nghiệm trong xây dựng chính quyền cơ sở ở Việt Nam hiện nay

Với cách thức phân chia các cấp đơn vị hành chính ở Việt Nam hiện nay: nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); tỉnh chia thành huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện); huyện chia thành xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã), cấp xã được coi là đơn vị hành chính cơ sở.

Trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước, cấp chính quyền cơ sở: xã, phường, thị trấn đang được quan tâm, bàn luận tìm hướng đi cho phù hợp. Nhất là trong giai đoạn đầy nhanh tiến trình công nghiệp hóa,

hiện đại hóa đất nước và quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội. Do đó, nghiên cứu cách thức tổ chức chính quyền cơ sở qua các giai đoạn lịch sử Việt Nam có thể đúc rút ra các bài học lịch sử để vận dụng vào công cuộc cải cách hành chính hiện nay đối với cấp chính quyền cơ sở dựa trên những luận điểm sau:

Thứ nhất: Nhà nước phải hết sức coi trọng chính quyền cơ sở. Coi đó là hạt nhân bền vững xây dựng chính quyền vững mạnh.

Đi suốt chiều dài lịch sử hàng ngàn năm của đất nước, chúng ta đều nhận thấy rõ: cho dù triều đại nào, dù là buổi đầu sơ khai lập quốc (Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc) hay giai đoạn phát triển cực thịnh của triều đình phong kiến trung ương tập quyền (triều Lê Thánh Tông) và ngay cả buổi xế chiều, ngả bóng của chế độ phong kiến Việt Nam (cuối triều Nguyễn) cũng đều rất coi trọng và đề cao vị trí của chính quyền cấp cơ sở. Các triều đại phong kiến Việt Nam đều ý thức được rằng: còn **làng** là còn **nước**, mất **nước** chứ không mất **làng**. Cái hồn và sức sống của dân tộc được nuôi dưỡng và bảo tồn trong mỗi làng và liên làng tạo nên đặc trưng văn hóa Việt Nam. Vì vậy, cho dù có giặc ngoại xâm, nhưng một khi chính quyền trung ương biết dựa vào dân, duy trì được chính quyền cơ sở thì Nhà nước còn tồn tại và là căn cứ để kháng chiến bảo vệ độc lập, chủ quyền của dân tộc.

Triều đại nào coi trọng chính quyền cơ sở, biết chăm lo cho chính quyền cơ sở thì chính quyền đó mạnh, dân yên, không kiện cáo, trật tự xã hội được duy trì và đi vào ổn định (Lý Thái Tông, Lý Thánh Tông, Lý Nhân Tông, Lê Thánh Tông,... Ngược lại, triều nào bỏ bê, áp đặt tô cao thuế nặng đối với chính quyền cơ sở thì đất nước bất ổn, cát cứ nổi lên (Lý Cao Tông, Trần Dụ Tông, Lê Uy Mục, Lê Tương Dực,...).

Bởi vậy, muốn đất nước vững mạnh, trước hết mỗi làng, xã, mỗi đơn vị hành chính cơ sở phải mạnh. Đất nước mạnh bởi mỗi **làng, xã** Việt Nam mạnh. Đất nước mạnh bởi **liên làng** mạnh. Đất nước ổn định khi mỗi **làng, liên làng** ổn định. Chính quyền trung ương mạnh được cấu thành từ những hạt nhân **chính quyền cơ sở** mạnh.

Do đó, bài học cho tổ chức chính quyền cơ sở hiện nay, chúng ta cần phải xác định lại vai trò, vị trí của chính quyền cơ sở. Nhà nước phải quan tâm tới các đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn. Nhất là các xã vùng nông thôn, vùng núi còn khó khăn, nghèo đói. Nhà nước đầu tư về cơ sở hạ tầng, tài chính, xây dựng và phát triển kinh tế xã hội. Tổ chức chính quyền cơ sở với đội ngũ cán bộ đủ năng lực và trình độ quản lý. Không để tình trạng phân biệt đối xử giữa đô thị với nông thôn, giữa huyện lỵ với vùng xa trung tâm. Có xây dựng được chính quyền cơ sở vững mạnh, có đầu tư phát triển kinh tế - xã hội ngay tại địa bàn xã, phường, thị trấn thì dân với gần bó làm ăn sinh sống, mới giảm tải được sức ép cho thành phố. Nếu không chú trọng chính quyền cơ sở, đơn vị hành chính cơ sở sẽ dẫn đến tình trạng dân sẽ bỏ làng xã di cư làm ăn sinh sống, làm mất cân bằng dân số cơ học, tăng nguy cơ bất ổn định xã hội.

Thứ hai, tổ chức chính quyền cơ sở phải đề cao tính tự trị, tự quản của cộng đồng

Tính cộng đồng, tự trị, tự quản làng xã đã làm nên sức mạnh và sức sống của làng quê Việt. Sức mạnh của sự tự quản, tự trị đã làm cho sức sống đó chống lại được sự cai trị hơn 1000 năm Bắc thuộc của dân tộc ta, làm cho mọi cố gắng đồng hóa dân tộc của phong kiến phương Bắc đều không thành. Bởi vì, chúng không thể can thiệp tới cộng đồng, làng xã Việt Nam. Các thế lực phong kiến phương Bắc mới chỉ can thiệp tới cấp hành chính trung gian là cấp huyện chứ chưa thể tác động tới từng người dân trong cộng đồng

làng xã, chưa thể áp đặt các biện pháp cai quản của mình sau “**lũy tre làng**”. Sức mạnh cộng đồng và tính tự trị, tự quản của chính quyền cơ sở, cộng đồng dân cư cơ sở cũng đã làm nên những chiến công hiển hách của dân tộc ta trong suốt quá trình dựng nước và giữ nước.

Các triều đại phong kiến trong giai đoạn tự chủ và củng cố chính quyền đã nhìn nhận được sức mạnh của tính cộng đồng, tự trị, tự quản đó để cai quản làng xã. Ở nơi nào và triều đại nào, triều đình trung ương biết can thiệp ở mức độ vừa đủ tới chính quyền cơ sở thì ở đó triều đình trung ương thu phục được lòng dân, thu được thuế, nắm được ruộng và quản được dân đinh. Triều đình trung ương chỉ tác động tới chính quyền cơ sở ở ba phương diện: thu thuế, ruộng đất và dân đinh. Còn mọi vấn đề khác đều giao cho chính quyền làng xã tự quản, tự trị. Trung ương không can thiệp và không chi phối sự tác động của mình ngoài ba nội dung trên. Mặt khác, cũng không có một triều đại nào bỏ bê, phó mặc hoàn toàn cho chính quyền cơ sở tự trị, tự quản. Nếu nhà nước trung ương để cho cộng đồng hoàn toàn tự quản, tự trị thì xu hướng cát cứ, cục bộ địa phương nổi lên. Biểu hiện mạnh thì là cát cứ phân tranh, chiến tranh loạn lạc, nhẹ thì là “ngăn sông, cấm chợ”, “địa phương chủ nghĩa”. Do đó, các triều đại phong kiến Việt Nam đều xác định cụ thể phạm vi gianh giới tác động của trung ương tới cơ sở và giao cho chính quyền cơ sở tự trị, tự quản những phần việc nhất định.

Đó là cách thức quản lý hết sức hợp lý và phân định rạch ròi thẩm quyền quản lý giữa chính quyền địa phương cơ sở với chính quyền cấp trên và trung ương.

Ngẫm lịch sử mà liên tưởng tới hiện tại. Chính quyền cơ sở hiện nay, chúng ta đã biết khơi dậy và phát huy được tính cộng đồng, tự trị, tự quản của làng xã hay chưa. Nhà nước có can thiệp quá sâu tới cách quản lý

của cấp hành chính cơ sở không. Đó là vấn đề mà chúng ta đang bàn luận.

Thực tế, việc phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền của chúng ta chưa tốt. Chúng ta chưa tin tưởng vào cấp chính quyền cơ sở, coi chính quyền cơ sở chỉ là bộ phận thực thi các quyết sách của chính quyền cấp trên. Cấp cơ sở không đủ năng lực để tự hoạch định và thực thi công việc của mình. Do đó, các công việc hầu hết đều do chính quyền cấp trên và trung ương ra quyết sách và thực thi. Chính quyền cơ sở chỉ quen thực hiện theo văn bản chỉ đạo của cấp trên. Cấp cơ sở chưa được trao quyền để có thể tự chủ, tự quản trên một số lĩnh vực. Điều đó làm hạn chế đi sự sáng tạo tính chủ động của chính quyền cơ sở.

Nghiên cứu cách thức tổ chức chính quyền cơ sở trong lịch sử, chúng ta nhận ra cần phải tổ chức lại hợp lý chính quyền cơ sở. Đề cao tính tự trị, tự quản và tính cộng đồng làng xã. Nhà nước chỉ nên can thiệp ở một mức độ nhất định tới chính quyền cơ sở. Nhà nước không nên và không thể quản lý mọi mặt hoạt động kinh tế - xã hội của chính quyền cơ sở. Thể chế nhà nước cần phải quy định rạch ròi những vấn đề nào thuộc thẩm quyền của trung ương phải làm, những vấn đề nào mà chính quyền địa phương phải làm, còn lại những việc nào mà chỉ chính quyền cơ sở mới có quyền tác động.

Tài liệu tham khảo

1. *Lịch sử Việt Nam* (1971), tập I, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
2. *Nông thôn Việt Nam trong lịch sử* (1977), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
3. Phan Đại Doãn (2004): *Mấy vấn đề về văn hóa làng xã Việt Nam trong lịch sử*; Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Phan Đại Doãn (1987): Tái sản xuất tiểu nông và làng Việt cổ truyền; Tạp chí *Nghiên cứu Kinh tế*, số 4.
5. Bùi Xuân Đính (1985): *Lệ làng phép nước*, Nxb. Pháp lý, Hà Nội.
6. Đinh Xuân Lâm (1987): Nông thôn Việt Nam trong thời kỳ cận đại, Tạp chí *Nghiên cứu Lịch sử*, số 232-233.
7. Đinh Xuân Lâm, Dương Lan Hải (chủ biên) (1998): *Nghiên cứu Việt Nam: Một số vấn đề lịch sử-kinh tế-xã hội-văn hóa*, Nxb. Thế giới, Hà Nội.
8. Hồng Phong (1957): *Xã thôn Việt Nam*, Nxb. Văn-Sử-Địa, Hà Nội.
9. Trần Quốc Vượng (1983): Những nhân tố tự nhiên, số dân, kỹ thuật, ý thức trong văn minh nông nghiệp Việt Nam, Tạp chí *Khảo cổ học*, số 2.
10. Trần Quốc Vượng, Hà Văn Tấn (1960): *Lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam* (1960), tập I, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.