

Đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam

Trương Vĩnh Khang¹

¹ Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
Email: vinhkhangtruong@yahoo.com

Nhận ngày 13 tháng 12 năm 2016. Chấp nhận ngày 5 tháng 5 năm 2017.

Tóm tắt: Những tư liệu lịch sử được ghi chép lại qua các triều đại và các nghiên cứu trước đây cho thấy một bức tranh nhiều màu sắc về đơn vị hành chính lãnh thổ ở Việt Nam thời phong kiến. Do những hoàn cảnh lịch sử cụ thể, đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia thời phong kiến ở Việt Nam luôn có những sự biến đổi, khi mở rộng, khi thu hẹp, trong đó xu hướng mở rộng, lãnh thổ là chủ yếu, đặc biệt về phía nam và một phần nhỏ về phía bắc (Tây Bắc). Việc mở rộng đơn vị hành chính lãnh thổ phản ánh trình độ, sự phát triển của xã hội Việt Nam qua các triều đại lịch sử.

Từ khóa: Đơn vị hành chính, lãnh thổ, thời phong kiến, Việt Nam.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: Historical documents written under dynasties and research provide a diversified picture of Vietnamese territorial administrative units during feudal years. Specific historical circumstances led to the units incessantly changing, expanded or narrowed, with the main tendency being expansion, especially southwards, and partly, northwards - towards the northwest. The expansion of the territorial administrative units reflects the development level of the Vietnamese society over various dynasties in history.

Keywords: Administrative unit, territory, feudal times, Vietnam.

Subject Classification: Jurisprudence

1. Mở đầu

Cùng với tiến trình lịch sử văn minh, nhà nước Việt Nam trong các triều đại phong kiến đã có những bước phát triển về cách tổ chức các đơn vị hành chính lãnh thổ từ đơn giản đến hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu

của đời sống xã hội và bảo vệ đất nước. Bài viết này nghiên cứu về quá trình hình thành đặc trưng của đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam giai đoạn từ triều đại nhà Đinh và nêu ra một số bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay.

2. Sự hình thành của đơn vị hành chính lãnh thổ qua các triều đại phong kiến ở Việt Nam từ triều đại nhà Đinh

Cùng với việc mở rộng và thu hẹp lãnh thổ quốc gia thời phong kiến ở Việt Nam các đơn vị hành chính lãnh thổ được phân chia và hình thành. Quá trình phân chia và hình thành đơn vị hành chính lãnh thổ qua các triều đại phong kiến từ thời nhà Đinh đến thời nhà Nguyễn có nhiều sự thay đổi. Về các đơn vị hành chính lãnh thổ, mỗi triều đại phong kiến có cách phân chia và tên gọi khác nhau.

Vào thời nhà Đinh cả nước được chia ra làm 10 đạo, dưới đạo là châu, động. Hiện chưa thấy tài liệu nào ghi cụ thể 10 đạo thời Đinh, nhưng căn cứ vào những ghi chép về thời Đinh và thời Tiền Lê chúng ta có thể suy đoán tên các đạo ở thời kỳ này như: đạo Bắc Giang, đạo Quốc Oai, đạo Hải Đông, đạo Hoan, đạo Ái, đạo Lâm Tây, đạo Đại Hoàng, đạo Đằng, đạo Thái Nguyên, đạo Phong.

Đến thời Tiền Lê, theo *Đại Việt sử ký toàn thư*, vào tháng 3 năm 1002, Lê Đại Hành đã đổi 10 đạo, châu thời Đinh thành lộ, phủ, châu. Có thể suy đoán tên các lộ ở thời kỳ này như: lộ Bắc Giang, lộ Quốc Oai, lộ Hải Đông, lộ Hoan, lộ Ái, lộ Lâm Tây, lộ Đại Hoàng, lộ Đằng, lộ Thái Nguyên, lộ Phong. Một số đơn vị hành chính dưới lộ thời Tiền Lê được nhắc đến như: phủ Đô Hộ, phủ Thái Bình, châu Ái, châu Thái Nguyên, châu Hoan Đường, châu Thạch Hà, châu Đô Lương, châu Thiên Liễu. Tuy nhiên, nguồn sử liệu thu thập được không ghi chép rõ về hệ thống hành chính nên không tham khảo được.

Vào đầu thời nhà Lý, cả nước được chia thành 24 lộ, ngoài ra còn có phủ, châu, nhưng các sách như *Cương mục* và *Toàn*

thư chỉ chép tên 12 lộ, còn lại 12 lộ không rõ tên. *Toàn thư* ghi tên 12 lộ và 6 phủ như sau: lộ Thiên Trường, lộ Quốc Oai, lộ Hải Đông, lộ Kiến Xương, lộ Khoái, lộ Hoàng Giang, lộ Long Hưng, lộ Bắc Giang, lộ Trường Yên, lộ Hồng, lộ Thanh Hóa, lộ Diên Châu, phủ Đô Hộ, phủ Ứng Thiên, phủ Phú Lương, phủ Nghệ An, phủ Thiên Đức, phủ Trường Yên. Ngoài các lộ, phủ còn có các châu.

Nhà Trần chia các đơn vị hành chính ở cấp địa phương thành lộ, phủ, trấn. Các lộ bao gồm: lộ Đông Đô, lộ Bắc Giang, lộ Lạng Giang, lộ Khoái Châu, lộ Hoàng Giang, lộ Hải Đông. Các phủ bao gồm: phủ Tam Giang, phủ Long Hưng, phủ Kiến Xương, phủ Kiến Hưng, phủ Tân Hưng, phủ Thiên Trường, phủ Nghệ An. Các trấn bao gồm: trấn Lạng Sơn, trấn Thiên Quan, trấn Quảng Oai, trấn Thiên Hưng, trấn Thanh Đô, trấn Thái Nguyên, trấn Tuyên Quang, trấn Vọng Giang, trấn Tây Bình, trấn Thuận Hóa. Đơn vị hành chính dưới lộ, phủ, trấn là châu, dưới châu là huyện.

Đến thời Hậu Lê, ban đầu vua Lê Thái Tổ chia cả nước thành 4 đạo, đến năm 1428 lại chia thành 5 đạo bao gồm: đạo Đông, đạo Tây, đạo Nam, đạo Bắc (tương ứng với Bắc Bộ ngày nay) và đạo Hải Tây (từ Thanh Hóa vào đến Thuận Hóa). Dưới đạo là trấn, lộ, huyện, châu và cấp cơ sở là xã. Năm 1466 vua Lê Thánh Tông chia cả nước thành 12 thừa tuyên, đổi trấn thành châu, đổi lộ thành phủ. Các đơn vị hành chính dưới chính quyền trung ương là thừa tuyên sau đổi thành xứ. Quy mô và diện tích các thừa tuyên/xứ tương đương với 2-3 tỉnh hiện nay.

Từ đầu thế kỷ XVII, Đại Việt bị chia thành hai vùng lãnh thổ là Đàng Ngoài và Đàng Trong. Chính quyền chúa Trịnh đã

chia lãnh thổ Đàng Ngoài như sau: cấp trực tiếp dưới chính quyền trung ương là các trấn (ở vùng đồng bằng) và các phiên trấn (ở vùng miền núi). Ở Đàng Trong, chính quyền chúa Nguyễn ban đầu quản lý vùng Thuận Hoá - Quảng Nam, về sau từng bước mở rộng thêm lãnh thổ nên phân cấp hành chính cũng thay đổi theo và tới năm 1757 lãnh thổ phía nam đã định hình như ngày nay và được phân chia thành 12 dinh và 1 trấn trực thuộc chính quyền trung ương. Dưới dinh, trấn là phủ, huyện.

Đến thời nhà Nguyễn, vua Gia Long chia cả nước thành 23 trấn, 4 doanh (dinh). Bắc Thành (Bắc Bộ ngày nay) gồm 11 trấn, hợp thành tổng trấn. Miền Trung gồm 7 trấn và 4 doanh. Gia Định Thành (Nam Bộ ngày nay) gồm 5 trấn, hợp thành tổng trấn. Từ năm 1831 đến năm 1832, vua Minh Mạng lần đầu tiên chia nước ta thành 31 đơn vị hành chính dưới chính quyền trung ương, bao gồm 30 tỉnh và phủ Thừa Thiên. Dưới tỉnh là phủ, huyện và cấp thấp nhất là xã.

3. Các yếu tố tác động đến quá trình phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam

Sự phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam phản ánh trình độ phát triển kinh tế - xã hội của các triều đại từ thời Đinh - Tiền Lê đến nhà Nguyễn và là sự phát triển khách quan của lịch sử. Có nhiều cách lý giải khác nhau về sự phát triển khách quan này. Theo chúng tôi, cơ sở khách quan của sự phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến Việt Nam do ảnh hưởng của những yếu tố dưới đây.

Một là nhu cầu tập trung quyền lực nhà nước. Tư tưởng chính trị Nho giáo là tư tưởng chính thống xuyên suốt trong quá trình thiết lập nhà nước quân chủ phong kiến Việt Nam. Trải theo thời gian nhà nước quân chủ phong kiến đã phát triển từ chế độ tập quyền quân sự thân dân thời Đinh - Tiền Lê sang tập quyền quý tộc thời Lý - Trần đến tập quyền quan liêu thời Lê - Nguyễn.

Xuất phát từ nhu cầu tập trung quyền lực nhà nước về tay chính quyền trung ương mà các triều đại phong kiến Việt Nam đã phân chia đơn vị hành chính theo hướng tiến dần từ chỗ thiết lập các đơn vị hành chính trung gian như phủ, châu, huyện đến việc xây dựng các đơn vị hành chính cơ sở một cách có hệ thống. Cấp hành chính cơ sở trong tiến trình phát triển của nhà nước phong kiến ở Việt Nam thường có xu hướng tự quản dựa trên các tổ chức cư dân tự nhiên. Đơn vị hành chính cơ sở này dần dần được hành chính hóa và trở thành một cấp chính quyền trong hệ thống thống nhất các đơn vị hành chính lãnh thổ. Có thể nói rằng, nhu cầu thiết lập một nhà nước quân chủ tập quyền hướng quyền lực nhà nước về tay chính quyền trung ương đã dẫn đến việc thiết lập các đơn vị hành chính lãnh thổ thống nhất từ trung ương đến địa phương.

Hai là nhu cầu phát triển kinh tế. Nhà nước phong kiến Việt Nam hình thành và phát triển dựa trên quan hệ sản xuất phong kiến, quan hệ phân phong. Nhà nước phong kiến mà người đại diện là nhà vua nắm quyền sở hữu đối với ruộng đất của quốc gia và thực hiện việc cho thuê, cho mượn ruộng đất đó. Việc phong tước, kiến ấp và cho thuê ruộng đất đối với quan lại, quý tộc và nông dân đã tác động đến việc phân chia

các đơn vị hành chính lãnh thổ dưới thời phong kiến ở Việt Nam.

Nhà Trần áp dụng chế độ điền trang - thái ấp đối với quan lại, quý tộc và những chính sách kinh tế về điền trang - thái ấp nhằm củng cố nền quân chủ tập quyền quý tộc. Cùng với đó, xã hội được phân chia thành quý tộc, nông dân, thợ thủ công (những giai tầng chính trong xã hội). Do vậy, các đơn vị hành chính cũng phải có những bước chuyển đổi cho phù hợp với thực tại lịch sử. Đời vua Trần Thái Tông, năm 1242, cả nước chia làm 12 lộ. Mỗi xã, sách đặt chức đại tư xã, tiểu tư xã. Người đứng đầu xã là xã quan. Vua Trần Thuận Tông năm 1397, đặt các chức an phủ sứ và phó sứ, ở phủ đặt chức trấn phủ sứ và phó sứ, ở châu đặt chức thông phán và thiêm phán, ở huyện đặt lệnh úy, chủ bạ. Theo đó, lộ coi phủ, phủ coi châu, châu coi huyện. Các chức đại tư xã, tiểu tư xã bị bãi bỏ.

Thời nhà Lê sơ, sự phân chia đơn vị hành chính có nhiều khác biệt so với giai đoạn nhà Trần trước đây. Nhà nước trong thời kỳ này là nhà nước quân chủ tập quyền quan liêu với nền tảng kinh tế dựa trên chế độ sở hữu nhà nước đối với đất đai và một bộ máy hành chính chuyên nghiệp. Chế độ lương bổng cho đội ngũ quan lại chuyên nghiệp được xác định rõ ràng dựa trên việc phân phong ruộng đất đối với quý tộc quan lại và nông dân. Điều này ảnh hưởng lớn đến việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ. Ngoài việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thành các cấp đạo, phủ, châu, huyện, xã, còn có việc phân chia các vùng đất thuộc chính quyền trung ương quản lý thành các sở đồn điền để đáp ứng các nhu cầu kinh tế của nhà nước phong kiến quân chủ tập quyền quan liêu. Việc phân chia này chính thức được định hình

vào năm 1490, khi Lê Thánh Tông xác lập được địa giới hành chính qua bản đồ nhà nước. Cả nước có 13 xứ thừa tuyên, 52 phủ, 178 huyện, 50 châu và 6.851 xã.

Ba là yếu tố địa lý tự nhiên. Yếu tố địa lý tự nhiên cũng ảnh hưởng đến sự phân chia các đơn vị hành chính lãnh thổ và tên gọi của chúng. Ở đồng bằng các đơn vị hành chính thường có cách phân chia và tên gọi khác với ở miền núi. Ví dụ, cấp trung gian giữa cấp cơ sở (xã) và cấp tỉnh ở đồng bằng trong các giai đoạn lịch sử phong kiến là huyện, trong khi đó ở miền núi là châu. Do huyện ở đồng bằng đông dân cư và sống tập trung hơn châu ở miền núi nên cách tổ chức đơn vị hành chính cũng khác nhau. Dựa vào yếu tố tự nhiên thuận lợi cho sinh hoạt và sản xuất của người dân, nhà nước thừa nhận và xác lập các cấp đơn vị hành chính trên cơ sở dân cư có sẵn ở địa phương. Tại các vùng đất mới ở cửa sông, cửa biển, nhà nước tiến hành di dân đến để lập làng lập ấp và thiết lập đơn vị hành chính mới. Ví dụ, huyện Tiên Hải ở Thái Bình hay huyện Kim Sơn ở Ninh Bình là những đơn vị hành chính được thiết lập mới.

Bốn là yếu tố dân số. Yếu tố dân số cũng tác động mạnh đến quá trình hình thành, phát triển và quyết định quy mô của một đơn vị hành chính. Trong lịch sử nhà nước phong kiến ở Việt Nam, yếu tố dân số tác động khá rõ nét đến việc thiết lập hoặc chia tách đơn vị hành chính. Điển hình vào thời nhà Lê, đơn vị hành chính cấp xã được chia làm 3 loại: tiểu xã, trung xã và đại xã. Tiểu xã là xã có dưới 50 hộ gia đình, trung xã là xã có từ 50 đến dưới 100 hộ gia đình, còn đại xã là xã có 100 hộ gia đình. Trong trường hợp đại xã phát triển dân số lên tới hơn 100 hộ thì được tách ra để lập thêm

một đơn vị hành chính cơ sở mới với quy mô của một tiểu xã.

Năm là yếu tố chiến tranh. Quá trình hình thành và phát triển của Nhà nước phong kiến ở Việt Nam gắn liền với quá trình đấu tranh chống giặc ngoại xâm từ phương bắc xuống và từ phương nam lên. Các cuộc chiến tranh chống giặc ngoại xâm phương bắc đã đem lại nền độc lập cho nước nhà, còn các cuộc chiến tranh chống giặc ngoại xâm phương nam dẫn tới việc mở mang bờ cõi, thiết lập thêm những đơn vị hành chính lãnh thổ ở phía nam.

4. Những đặc trưng của đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam

Thứ nhất, đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam có nhiều sự thay đổi về tên gọi qua các thời kỳ và đi vào ổn định từ năm 1881 dưới thời nhà Nguyễn với ba cấp đơn vị hành chính (tỉnh, huyện, xã) như ngày nay.

Thứ hai, từ thời nhà Đinh đến cuối thời nhà Trần, đơn vị hành chính lãnh thổ được hình thành và hành chính hóa đến cấp huyện, châu. Ở giai đoạn này đơn vị hành chính cơ sở mặc dù đã được thiết lập nhưng vẫn mang nhiều yếu tố tự quản chưa được hành chính hóa.

Thứ ba, từ thời nhà Lê sơ đến thời nhà Nguyễn, đơn vị hành chính lãnh thổ được hành chính hóa đến cấp cơ sở. Càng về sau, xuất phát từ nhu cầu thiết lập một nền quân chủ tập quyền và quản lý kinh tế - xã hội được thống nhất nhằm thuận tiện cho việc thu thuế và tuyển mộ binh lính, hệ thống đơn vị hành chính đã được hành chính hóa, chuyên nghiệp hóa. Chế độ tuyển dụng, đãi ngộ, lương bổng cho đội ngũ quan lại trong các cấp hành chính từ tỉnh, huyện đến cấp xã đã được chuẩn hóa.

Thứ tư, đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam có xu hướng mở rộng về quy mô cũng như số lượng thông qua các cuộc chiến tranh chống ngoại xâm mở rộng lãnh thổ quốc gia và bắt đầu ổn định vào thời Nguyễn.

Thứ năm, quá trình hình thành, chia tách, sáp nhập các đơn vị hành chính trong lịch sử chịu sự tác động của nhiều yếu tố như: tự nhiên, xã hội, kinh tế, dân số, chiến tranh và nhu cầu quản trị của nhà nước phong kiến. Quá trình chia tách, sáp nhập và phân chia các cấp đơn vị hành chính cũng thể hiện trình độ phát triển của từng triều đại phong kiến ở Việt Nam.

5. Bài học kinh nghiệm rút ra từ lịch sử cho quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay

Từ cách phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến ở Việt Nam chúng ta có thể rút ra được một số bài học kinh nghiệm sau đây cho quá trình xây dựng nhà nước hiện nay.

Một là, việc chia tách, sáp nhập đơn vị hành chính cần tôn trọng yếu tố tự nhiên và xã hội nhằm đảm bảo vừa phát triển được kinh tế, vừa giữ được ổn định trật tự xã hội và giữ gìn được các giá trị truyền thống. Việc phân chia đơn vị hành chính phải phù hợp với năng lực quản lý của từng cấp chính quyền với một bộ máy gọn nhẹ, đội ngũ công chức tinh thông nghiệp vụ để hoạt động đạt hiệu quả cao.

Hai là, cần hành chính hóa đơn vị hành chính lãnh thổ cấp cơ sở nhằm đảm bảo cho các hoạt động của đơn vị hành chính cấp này tuân thủ pháp luật và đáp ứng các nhu cầu quản trị đời sống kinh tế - xã hội cũng như nhu cầu của người dân, gắn kết một cách hài hòa giữa lợi ích của địa phương với lợi ích của trung ương.

Ba là, phải biết kết hợp hài hòa giữa yếu tố tự quản của đơn vị hành chính cấp cơ sở với nhu cầu của người dân và pháp luật của nhà nước.

Bốn là, cần thiết lập một mô hình đơn vị hành chính cấp trung gian là quận, huyện thật tinh giản và gọn nhẹ, hoạt động hiệu quả, đáp ứng được nhu cầu tập trung quyền lực nhà nước về chính quyền trung ương đồng thời phát huy được tính dân chủ và tự quản của chính quyền địa phương.

6. Kết luận

Việc nghiên cứu đơn vị hành chính lãnh thổ thời phong kiến Việt Nam qua quá trình hình thành và phát triển trong tiến trình lịch sử cho chúng ta nhiều bài học kinh nghiệm trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam đương đại. Điều đó đồng thời góp phần hiểu rõ hơn lịch sử hào hùng của cha ông trong quá trình xây dựng và bảo vệ đất nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Đặng Xuân Bảng (1997), *Việt sử cương mục tiết yếu*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [2] Phan Huy Chú (2007), *Lịch triều hiến chương loại chí*, t.1, 2, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
- [3] Lê Quý Đôn (1978), *Đại Việt thông sử*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [4] Vũ Minh Giang (1993), “Những hệ luận rút ra từ những đặc trưng của lịch sử hệ thống chính trị Việt Nam”, Tạp chí *Khoa học - Đại học Tổng hợp Hà Nội*, số 6.
- [5] Vũ Minh Giang (1993), “Quan hệ giữa các yếu tố truyền thống với hệ thống chính trị trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội ở nước ta”, Tạp chí *Thông tin lý luận*, số 7.
- [6] Vũ Minh Giang (1994), “Pháp luật với các yếu tố phi quan phương”, *Xã hội và Pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [7] Trần Trọng Kim (2005), *Việt Nam sử lược*, Nxb Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, Tp. Hồ Chí Minh.
- [8] Ngô Sĩ Liên và các sử thần triều Lê (1993), *Đại Việt sử ký toàn thư*, t.2, 3, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [9] Ngô gia văn phái (1998), *Hoàng Lê nhất thống chí*, Nxb Văn học, Hà Nội.
- [10] Nguyễn Đức Nhuận (1997), “Vài nét về sự thay đổi hành chính và tổ chức chính quyền địa phương dưới thời Lê Thánh Tông”, *Lê Thánh Tông (1442-1497) - con người và sự nghiệp*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- [11] Quốc sử quán triều Nguyễn (1998), *Khâm định Việt sử thông giám cương mục* t.1, 2, Nxb Giáo dục, Hà Nội.