

Tìm hiểu những thay đổi trong bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ từ đầu thế kỷ XX-1945

Nguyễn Thị Lệ Hà*

Nhận ngày 14 tháng 3 năm 2023. Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 7 năm 2023.

Tóm tắt: Cải cách hành chính cấp xã hay còn gọi là cải lương hương chính, cải cách hương thôn là một chủ trương lớn, do chính quyền Pháp và triều Nguyễn thi hành ở Việt Nam từ đầu thế kỷ XX-1945. Thời gian đầu mới thiết lập được sự thống trị, chính quyền Pháp vẫn duy trì bộ máy cai trị truyền thống tại các làng xã nhằm ổn định ở khu vực nông thôn. Sang đầu thế kỷ XX, tình hình thế giới và trong nước có nhiều biến đổi, buộc chính quyền Pháp phải có những thay đổi trong chính sách cai trị. Một trong những thay đổi chính sách cai trị là chính quyền Pháp quyết định tiến hành cải cách bộ máy chính quyền cấp xã. Trong bài viết này, chúng tôi tìm hiểu hai nội dung chính: *một là*, mục đích chính quyền Pháp tăng cường can thiệp vào bộ máy quản lý làng xã; *hai là*, những thay đổi trong bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ từ đầu thế kỷ XX-1945.

Từ khóa: Thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã, Bắc Kỳ, chính quyền Pháp.

Phân loại ngành: Sử học

Abstract: The communal administrative reform, also known as village reform was a major policy implemented by the French colonial government and the Nguyễn feudal dynasty in Vietnam from the early 20th century to 1945. In the early years of its domination, in an attempt to stabilize the rural areas, the French colonial government decided to maintain the traditional ruling system in the villages. Profound transformation both worldwide and locally by the dawn of the 20th century, however, forced the French colonial government to change its ruling policies. One of such changes was the reformation of communal administrative systems. On the basis of data analytics, this article focuses its discussion on two major points: the French aims of increasing their intervention in the village systems, and the changes in management of the villages in Tonkin from the early 20th century to 1945.

Keywords: Communal administrative reform, Tonkin, French colonial government.

Subject classification: History

1. Đặt vấn đề

Nghiên cứu về làng xã là một đề tài hấp dẫn, có ý nghĩa khoa học và thực tiễn nên đã được nhiều nhà nghiên cứu trong và ngoài nước quan tâm, biên soạn và công bố. Mỗi công trình có đối tượng nghiên cứu khác nhau, có công trình nghiên cứu chuyên về cơ cấu tổ chức làng xã, về phong tục tập quán, lễ hội, kinh tế... có công trình nghiên cứu về làng xã cổ truyền, cận đại hay hiện đại, cũng có công trình nghiên cứu suốt chiều dài lịch sử. Có thể nói, các công trình đã xuất bản đề cập đến làng xã ở nhiều khía cạnh, nội dung khác nhau nhưng chưa có công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, có hệ thống về nguyên nhân dẫn đến sự thay đổi cũng như quá trình thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ từ đầu thế kỷ XX-1945. Bài viết tái hiện lại sự chân thực lịch sử về sự thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã trong thời kỳ này.

* Viện Sử học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
Email: nguyentlehavsh@gmail.com

2. Mục đích chính quyền Pháp tăng cường can thiệp vào bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ từ đầu thế kỷ XX-1945

Bắc Kỳ có bộ máy tổ chức làng xã lâu đời, hình thành và hoạt động trong nhiều thế kỷ thời phong kiến. Tính chất bền vững của cơ chế quản lý làng xã không thể dễ dàng thay đổi ngay một ngày hai. Tuy nhiên, sang đầu thế kỷ XX, tình hình thế giới và trong nước có nhiều thay đổi sau khi Chiến tranh thế giới lần thứ nhất kết thúc và chính quyền Pháp tiến hành *Chương trình khai thác thuộc địa lần thứ hai (1919-1929)*. Để gấp rút tiến hành khai thác và cũng là để ngăn chặn, chống lại những ảnh hưởng của làn sóng “thức tỉnh của châu Á” trên thế giới tới Việt Nam, chính quyền Pháp đã ban hành một chính sách thuộc địa mới, được gọi là “chính sách bản xứ” hay còn gọi là “chính sách hợp tác với người bản xứ”. Bởi, từ sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, phong trào giải phóng dân tộc của nhân dân Việt Nam bắt đầu thức tỉnh theo một xu hướng mới, ngày càng lan rộng ở nông thôn, thì làng xã đã trở nên bất lợi cho chính quyền thực dân. Tính độc lập, tính tự trị của làng xã trước đây, nay lại có khả năng biến mỗi làng xã thành một pháo đài chống Pháp. Đó là điều chính quyền Pháp lo sợ nhất. Cho nên, thông qua *Chương trình khai thác thuộc địa*, Pháp đã bộc lộ rõ tham vọng muốn kiểm soát chặt chẽ chính quyền cai trị từ trung ương đến địa phương, cấp thấp nhất là làng xã. Để nắm chặt lấy nông thôn Việt Nam, thực dân Pháp nhận thấy rằng không thể quản lý nông thôn bằng cách chỉ dựa vào tầng lớp kỳ mục do chế độ phong kiến để lại. Chính vì vậy, Pháp quyết định phải tiến hành cải tổ lại bộ máy chính quyền cấp xã theo hướng có lợi, nhằm tách nông thôn và làng xã ra khỏi môi trường cách mạng. Bên cạnh đó, sau hơn 20 năm thống trị, chính quyền Pháp đã đào tạo được một đội ngũ tay sai khá đông đảo, trung thành, có thể phục vụ đắc lực cho công cuộc cải cách hương thôn.

Ngoài ra, tính tự quản, khép kín của làng xã Việt Nam theo tập tục “phép vua thua lệ làng” từ bao thế hệ đã làm nảy sinh nạn cường hào trong làng xã. Đối với việc thu thuế đình, thuế điền, chức dịch ở làng xã thường khai ít số đình, số điền của nhà nước, trong đó vẫn thu đủ với dân.

Bên cạnh đó, bộ máy quản trị thôn xã ngày càng tỏ rõ những yếu kém, không đáp ứng được những yêu cầu của một đơn vị hành chính cấp cơ sở. Cách thức tổ chức lỏng lẻo, mất hiệu lực của chính quyền cấp xã đã không thể phục vụ đắc lực cho công cuộc cai trị của thực dân Pháp. Do đó cần phải cải tổ lại bộ máy đó, đặt dưới sự chỉ đạo, khống chế của chính quyền cấp trên.

Nhưng vì Bắc Kỳ là vùng đất có phong tục tập quán hàng ngàn năm, tư tưởng Nho giáo ăn sâu vào mọi tầng lớp nhân dân, nên việc thay đổi phong tục tập quán của làng xã cổ truyền ngay là một việc làm không dễ. Do vậy, chính quyền Pháp đã cho tiến hành thử nghiệm chính sách này ở một số làng xã đồng bằng Bắc Kỳ. Cuộc thử nghiệm bước đầu mang lại hiệu quả đã giúp cho chính quyền Pháp hoàn chỉnh các văn bản cải cách hương thôn, các thông tư hướng dẫn thực thi kèm theo, cũng như phương pháp thực hiện.

Ngoài ra, để tạo điều kiện thuận lợi cho sự thay đổi bộ máy quản lý làng xã được thuận lợi, năm 1921 chính quyền Pháp cho mở trường Thư ký tại làng Vạn Phúc, tỉnh Hà Đông khai giảng ngày 28/2/1921 và bế giảng ngày 1/8/1921. Trường có nhiệm vụ đào tạo các chức danh như Thư ký, Thủ quỹ, Hộ lại, Chương bạ cho các làng trong tỉnh. Với sự chuẩn bị kỹ lưỡng, chính quyền Pháp dự kiến cuộc cải cách hương thôn sẽ diễn ra tốt đẹp. Chính quyền Pháp lý giải cho việc thực hiện chính sách cải cách hành chính cấp làng xã ở Bắc Kỳ là để lập lại trật tự trong làng xã, làm cho làng xã “có trật tự và có minh bạch trong việc quản hành công việc cùng quyền lợi của các xã ở xứ Bắc Kỳ ta” (Trần Văn Minh, 1924: 3).

3. Những thay đổi trong bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ từ đầu thế kỷ XX-1945

3.1. Bãi bỏ Hội đồng kỳ mục thay thế bằng Hội đồng tộc biểu

Ngày 12/8/1921, thống sứ Bắc Kỳ công bố Nghị định số 1949 về cải cách hành chính, kèm văn bản hướng dẫn thực hiện. Việc chính quyền Pháp quyết định ban hành *Nghị định số 1949* (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I. RST/A 179) đã làm thay đổi hoàn toàn bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng

Bắc Kỳ: thay thế Hội đồng kỳ mục bằng Hội đồng tộc biểu (hay giáp biểu). Tuy trong *Nghị định số 1949* của chính quyền Pháp không nói giải thể Hội đồng kỳ mục vốn là cơ quan quản lý làng xã từ xưa cho đến lúc đó nhưng với điều khoản này, mặc nhiên Hội đồng kỳ mục bị giải thể một cách im lặng.

Chính quyền Pháp không chủ trương công chức hóa bộ máy quản lý làng xã, không bổ nhiệm các quan chức nhà nước làm việc làng. Mọi công việc trong làng vẫn do người làng tự cất cử quản lý. “Các làng hợp thành xã do một Hội đồng tộc biểu quản lý. Thành viên hội đồng được gọi là “tộc biểu” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, RST/A 179, điều 1). Điểm tiến bộ trong lần thay đổi bộ máy quản lý làng xã đầu tiên này là cơ chế bầu cử đại biểu theo dòng họ hoặc theo giáp. “Các giáp hợp lại mà nên một làng, bởi thế việc làng do các giáp cử một người thay mặt để trông nom gọi là giáp biểu” (Hương ước thôn Trung, điều 1). “Họ lớn cử 2 hay 3 người, họ nhỏ cử 1 người, họ nhỏ quá thì hai, ba họ cử chung 1 người” (Hương ước thôn Kim Hoàng). Trong lần thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã năm 1921, chính quyền Pháp đã đưa vào một hình thức dân chủ mới: thể chế bầu cử. Đây là điều khoản hoàn toàn mới tạo điều kiện cho xã dân “tham gia công việc” của làng. Tính chất mới của nó biểu hiện ở chỗ chỉ có những người đàn ông từ 18 tuổi trở lên và không bị kết án giam tại điều 29, điểm 1 và 5 *Bộ luật bản xứ* (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, RST/A 179, điều 2) mới được có quyền bầu cử. Phụ nữ không có quyền bầu cử. Danh sách cử tri riêng của từng họ niêm yết công khai trước khi tiến hành bầu tộc biểu. Có thể nói, đây là lần đầu tiên một thể chế dân chủ được thực thi rộng rãi trong làng xã Bắc Kỳ.

Người tham gia ứng cử Hội đồng tộc biểu phải tối thiểu 25 tuổi, thông thái, có tài sản trong làng và chưa từng bị kết án tước đoạt bất cứ quyền công dân nào ghi trong *Bộ luật hình sự An Nam*¹. Về số lượng tộc biểu mỗi làng “được ấn định tối thiểu là 4 và tối đa là 20 tộc biểu” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I RST/A 179, điều 1). Mỗi nhiệm kỳ của tộc biểu là 3 năm. Tộc biểu có thể được tái cử.

Quyền hạn của Hội đồng tộc biểu là chấp hành mọi mệnh lệnh, chỉ thị của chính quyền cấp trên, lập các lệ làng, quản lý, thực thi mọi công việc, quản lý ngân sách, phân bổ các loại thuế, quản lý các tài sản, đảm bảo an ninh trong làng... Nói chung, quyền hạn của Hội đồng tộc biểu không mấy khác với quyền hạn của Hội đồng kỳ mục trước kia. Nhưng *Nghị định* đã quy chuẩn hóa các công việc mà Hội đồng tộc biểu có quyền và thực thi. Điều đó khiến cho sinh hoạt của Hội đồng tộc biểu trở nên nề nếp hơn, hạn chế tình trạng tùy tiện của Tiên thứ chỉ Hội đồng kỳ mục.

Về tổ chức của Hội đồng tộc biểu được bầu một người đứng đầu gọi là Chánh hương hội và một Phó hương hội (gọi là Chánh hội và Phó hội) thường là những người cao tuổi có phẩm hàm, để điều khiển các hoạt động của Hội đồng. Hội đồng tộc biểu có quyền lựa chọn Lý trưởng, Phó lý, Thủ quỹ, Thư ký và Trương tuần.

So với Hội đồng kỳ mục trước khi chính quyền Pháp bãi bỏ, Hội đồng tộc biểu có sự thay đổi về nề nếp, trật tự và cách thức làm việc được chỉnh đốn hơn. Nhưng Hội đồng tộc biểu lại bị chính quyền Pháp kiểm soát và can thiệp trực tiếp vào mọi hoạt động của làng xã. Đặc biệt chính quyền Pháp có quyền đình chỉ hoặc giải thể Hội đồng tộc biểu khi cần thiết. Đây là sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào bộ phận quyết định trong bộ máy làng xã. Đó cũng là một mục đích của cuộc cải tổ bộ máy quản lý làng xã của chính quyền Pháp. Trước kia Hội đồng kỳ mục có toàn quyền quyết định các việc ở trong làng.

Tóm lại, trong lần đầu tiên thay đổi bộ máy quản lý làng xã, chính quyền thực dân Pháp, bằng sự khôn ngoan đã biến văn bản luật pháp thành hương ước, đưa các điều luật vào lệ làng, đã loại trừ được bộ máy hành chính cổ truyền làng xã từng tồn tại trong nhiều thế kỷ (Hội đồng kỳ mục) một cách tương đối êm ả và thiết lập được bộ máy quản lý mới ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ (Hương hội) do cử tri của các dòng họ bầu ra.

Tuy chính quyền Pháp đã có sự chuẩn bị nhiều năm cho chương trình cải cách hương thôn nhưng vẫn có một điều kiện thiếu đó chính là việc đào tạo các hương chức ở làng xã. Bởi ngoài các

¹ Điều 29 *Bộ luật hình sự An Nam* quy định các quyền sau đây thuộc về quyền công dân: quyền bỏ vé bầu cử, quyền được ứng cử, quyền được làm các chức dịch, quyền được dùng binh khí, quyền ăn nói trong hội nghị thân tộc, quyền được làm giám hộ hay người quản tào, quyền được làm người giám định hay người làm chứng trong chứng thư hay tòa án.

làng nằm trong diện thí điểm thì các hương chức chưa hề hay biết gì về chương trình cải cách bộ máy chính quyền cấp xã. Hội đồng tộc biểu mới không được tập huấn hay được đào tạo gì ngoài Thư ký và Thủ quỹ. Một chỗ dựa mà chính quyền Pháp mong muốn thành công khi quyết định thay đổi bộ máy quản lý làng xã là hương ước và lệ làng. Nhưng trong thực tế rất nhiều làng không có lệ viết thành văn, mà chỉ có sự thừa nhận truyền khẩu với nhau, lấy dư luận miệng làm sức mạnh thực thi. Phương pháp “biến phép nước thành lệ làng” buộc phải lập lệ làng để thực hiện phép nước. Thế là phải lập lệ làng thành văn để thực hiện phép nước. Hai công việc chông chéo lên nhau, làm cho công cuộc cải tổ bộ máy chính quyền cấp xã thêm phức tạp.

Trước tình hình đó, chính quyền Pháp ở Bắc Kỳ đã đưa ra một số giải pháp kịp thời bổ cứu tình thế trong cuộc bầu cử nhiệm kỳ hai Hội đồng tộc biểu: thành lập ở mỗi tỉnh một phòng cải cách hương thôn chuyên giúp các làng xã thực hiện cuộc cải cách; cho phép các tỉnh mở các lớp đào tạo Thư ký, Thủ quỹ với thời gian đào tạo ngắn hạn... Nói chung cho đến nhiệm kỳ II, tức là sau 3 năm thực thi *Nghị định* cải cách hương thôn, các Hương hội đã được thành lập ở nhiều làng xã đồng bằng Bắc Kỳ. Nhưng hoạt động của Hương hội kém hiệu quả.

Tóm lại, bộ máy chính quyền làng xã về hình thức do xã dân, quan viên hàng xã bầu ra, nhưng trên thực tế do Công sứ Pháp quyết định. Cơ chế tuyển cử mang lại bộ mặt dân chủ mới cho chính quyền làng xã nhưng đồng thời cũng đã thủ tiêu địa vị, quyền uy, lợi lộc có từ lâu đời của kỳ mục. Trong khi đó, vai trò của Kỳ mục, Tiên chỉ, Thứ chỉ vẫn có tiếng nói quan trọng trong nhân dân. Đó chính là điểm yếu của chính quyền Pháp không thể thủ tiêu triệt Hội đồng kỳ mục khi thay đổi bộ máy quản lý làng xã. Vì thế, trong nội bộ ở làng xã các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ đã diễn ra một cuộc tranh giành quyền lực ngầm ngầm, đôi khi công khai giữa một bên là nhóm tộc biểu cầm quyền và một bên là thành viên của Hội đồng kỳ mục, bao gồm các nhà khoa bảng, quan lại, hoặc những người có phẩm hàm. Tình hình đó buộc Thống sứ Bắc Kỳ phải ra quyết định thay đổi lại bộ máy quản lý cấp xã vào năm 1927 nhằm khắc phục những hậu quả do *Nghị định năm 1921* gây ra và bổ sung một số điều cần thiết.

3.2. Tái lập lại Hội đồng kỳ mục giữ vai trò tư vấn và giám sát cho Hội đồng tộc biểu

Có 03 điểm thay đổi quan trọng nhất của *Nghị định số 7851* ngày 25/02/1927 của chính quyền Pháp: *thứ nhất*, lập lại Hội đồng kỳ mục, làm tư vấn cho Hội đồng tộc biểu và giám sát hành sự của các hương chức; *thứ hai*, là bổ sung thêm hai chức dịch vào bộ phận hành dịch là Hộ lại - người giữ sổ sinh tử, giá thú và Chương bạ - người phụ trách công việc địa bạ. Vào thời điểm này chính quyền thuộc địa đang tiến hành thống kê dân số và đo đạc lại ruộng đất để đánh thuế. Do đó, các làng xã phải có người phụ trách về các công việc này; *thứ ba*, Hội đồng tộc biểu được kéo dài 6 năm, thay đổi niên hạn cũ 3 năm trong *Nghị định 1949*.

Điều kiện để được bầu vào *Hội đồng kỳ mục* là những người có tên trong sổ đình của làng, đủ 30 tuổi trở lên và có một trong các tiêu chuẩn dưới đây được gọi là kỳ mục: có văn bằng cử học hay tân học như tú tài, cử nhân, phó bảng, tiến sĩ hoặc sơ học yếu lược trở lên; có phẩm hàm văn giai, võ giai hoặc tương đương; các cựu chánh phó lý đã có thâm niên từ 3 năm trở lên.

Số lượng tối đa của Hội đồng kỳ mục không hạn chế, miễn là các thành viên có đủ các tiêu chuẩn nói trên. Đứng đầu Hội đồng kỳ mục vẫn là Tiên chỉ và Thứ chỉ. Đối với các làng xã có dưới 4 kỳ mục “Công sứ sẽ ra quyết định giải tán hội đồng” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu RST 67803, điều 16) nhưng các kỳ mục vẫn có quyền có ý kiến tư vấn cho Hội đồng tộc biểu. Hội đồng kỳ mục do một thành viên có cấp bậc cao nhất làm Chánh hội đồng. Chánh hội đồng có quyền triệu tập Hội đồng kỳ mục họp. Nội dung các cuộc họp đều được ghi thành văn bản và có chữ ký của Chánh hội đồng. Nhiệm kỳ của thành viên Hội đồng kỳ mục là không giới hạn nhưng vẫn có thể bị Công sứ giải thể một khi nó có hành động chống đối lại chính quyền cấp trên.

Chức năng của Hội đồng kỳ mục là “phải góp ý cho các quyết định của Hội đồng tộc biểu liên quan đến tài chính và lệ làng và các quyết định về phong tục tập quán của làng. Sổ chi thu của làng

sau khi Hội đồng tộc biểu phê duyệt sẽ được trình Hội đồng kỳ mục” (Trung tâm Lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu RST 57.221). Tuy nhiên, mọi quyền bàn bạc, nghị quyết và chấp hành vẫn nằm trong tay Hội đồng tộc biểu.

Hội đồng tộc biểu được kéo dài nhiệm kỳ từ 3 năm lên 6 năm. Trong lần thay đổi này, nhiệm kỳ của Hội đồng tộc biểu được tăng thời gian lên gấp đôi so với trước. Bởi trên thực tế, nhiều địa phương, việc bầu cử tộc biểu kéo dài hàng mấy tháng mà Hội đồng tộc biểu cũng không thành lập được. Do vậy, nếu không kéo dài nhiệm kỳ của Hội đồng tộc biểu thì không tránh khỏi tình trạng vừa thành lập được Hội đồng tộc biểu chưa lâu và hoạt động của Hội đồng tộc biểu chưa kịp đi vào nề nếp thì lại đã chuẩn bị bầu Hội đồng tộc biểu mới. Đó là chưa kể đến những vụ kiện cáo nhau kéo dài trong việc bầu cử tộc biểu và các hương chức làng xã. Có trường hợp tố cáo nhau đến thống sứ Bắc Kỳ như dân làng Đồng Phù, tổng Đồng Phù, huyện Mỹ Lộc, Nam Định kiện Lý trưởng Đào Văn Trinh không đủ tư cách Lý trưởng (Dương Kinh Quốc, 1982: 68).

Về tiêu chuẩn tham gia bầu cử vào Hội đồng tộc biểu cũng như chức năng, nhiệm vụ không có gì khác nhiều so với lần thay đổi bộ máy chính quyền lần thứ nhất năm 1921. Hội đồng tộc biểu vẫn có quyền quyết định các hoạt động của làng xã. Tuy nhiên, có một điểm khác là những quyết định của Hội đồng tộc biểu có giá trị thi hành phải có sự “đồng ý” của Hội đồng kỳ mục. Theo nghị định quy định, trong trường hợp giữa hai hội đồng này có sự bất đồng về một vấn đề nào đó thì lập biên bản gửi lên Công sứ để ra quyết định cuối cùng.

Việc tái lập Hội đồng kỳ mục chỉ có ý nghĩa làm tư vấn cho Hương hội về các vấn đề mà Hương hội bàn. Hội đồng kỳ mục không có quyền quyết định bất cứ công việc gì của làng xã. Lệ lỗi làm việc tuy được quy định rõ ràng, nhưng việc trao đi đổi lại giữa Hội đồng tộc biểu và Hội đồng kỳ mục không làm cho việc giải quyết các vấn đề nảy sinh ở làng xã được nhanh chóng và thuận lợi áp đặt vào nông thôn chế độ quản lý “một cổ hai tròng” - tròng tộc biểu và tròng kỳ mục (Dương Kinh Quốc, 1982: 68).

Tóm lại, bằng *Nghị định năm 1927*, chính quyền ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ gồm 3 bộ phận: Hội đồng tộc biểu là cơ quan quyết định và tổ chức thực hiện; bộ phận hành dịch là cơ quan thừa hành các mệnh lệnh của chính quyền cấp trên và của Hội đồng tộc biểu; Hội đồng kỳ mục làm tư vấn và giám sát hoạt động của Hội đồng tộc biểu. Vì vậy, dẫn đến tình trạng công việc ở làng xã bị chông chéo, gây mâu thuẫn giữa các bộ phận, thời gian giải quyết các công việc kéo dài, đôi khi không giải quyết được.

Trong khi đó, bước vào năm 1941 tình hình Chiến tranh thế giới thứ hai đang diễn ra ác liệt. Ở trong nước, cao trào cách mạng ngày càng dâng cao, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Đông Dương ngày càng sôi nổi, khắp thành thị và nông thôn đâu đâu cũng có hoạt động của lực lượng cách mạng mà tiêu biểu nhất là cuộc khởi nghĩa Bắc Sơn, Đô Lương, Nam Kỳ. Trong khi đó, chính quyền Pháp thấy rằng: “Quá nhiều kỳ mục làng xã không có thực quyền và trách nhiệm; tồn tại song song hai hội đồng (hội đồng tộc biểu và Hội đồng kỳ mục) gây khó khăn cho quá trình bầu cử; quyền lực của các kỳ mục đứng đầu bị giảm sút, giao vào tay những người trúng cử không biết chữ, không có năng lực; trách nhiệm đối với việc làng xã bị phân tán trong tay những thành viên vô danh được bầu cử thay vì tập trung vào những người đứng đầu có tiếng tăm và có năng lực” (Hương ước Tây Mỗ). Cùng lúc đó, nước Pháp bị quân Đức chiếm đóng. Ở Việt Nam quân Nhật tràn vào và gây sức ép với chính quyền Pháp. Vì những lý do trên, chính quyền Pháp ở Bắc Kỳ buộc phải thay đổi lại bộ máy quản lý cấp xã một lần nữa vào năm 1941 cho phù hợp với tình hình. Ngày 23/5/1941 vua Bảo Đại đã ra *Đạo dụ số 31* gồm 50 điều khoản về việc tổ chức và thi hành công việc ở các xã thôn tại Bắc Kỳ và *Đạo dụ* này được Toàn quyền Đông Dương chuẩn y cho thi hành ngày 29/5/1941.

3.3. Bãi bỏ Hội đồng tộc biểu chỉ còn lại Hội đồng kỳ mục

Điểm thay đổi quan trọng nhất trong *Đạo dụ số 31 năm 1941* là giải thể Hội đồng tộc biểu, bãi bỏ hoàn toàn phương thức bầu cử theo chế độ đầu phiếu, trở lại với việc sắp đặt thứ bậc trong Hội đồng do pháp luật và lệ làng định sẵn. Việc sắp xếp thứ tự trên dưới trong số các thành viên Hội

đồng tùy thuộc vào tập tục từng làng (tức theo “thiên tước” hay “nhân tước”). Tiêu chuẩn Hội đồng kỳ mục lần này so với quy định trong *Nghị định năm 1927* được mở rộng hơn. Nhưng thành phần nhân sự Hội đồng kỳ mục có khác trước. Điển hình như về tiêu chuẩn văn bằng, *Nghị định năm 1927* những người cựu học chiếm số đông trong thành phần Hội đồng kỳ mục. Còn trong lần thay đổi bộ máy quản lý làng xã năm 1941 thì tầng lớp cựu học vào thời điểm này số lượng bị hạn chế, bởi vì các khoa thi chữ Hán đã bị bãi bỏ từ cuối Chiến tranh thế giới thứ nhất. Bù vào đó, một lớp tân học ngày càng đông với sự phát triển của hệ thống trường tiểu học Pháp và Pháp - Việt. Bổ sung vào tầng lớp kỳ mục còn có các quan lại, viên chức tại chức trong hai guồng máy chính quyền Pháp, Việt và những binh lính có cấp bậc từ cấp cai trở lên. Lớp người tân học đã nhiều hơn hẳn lớp cựu học.

Đứng đầu Hội đồng kỳ mục là một Tiên chỉ và một Thứ chỉ, không phải do Hội đồng bầu ra, mà là người có vị vọng cao nhất của làng xã. Hội đồng kỳ mục được tăng thêm quyền uy hơn trước vì có quyền đề cử các lý dịch như Phó lý, Chương bạ, Hộ lại, Thư ký, Thủ quỹ lên quan tỉnh nhưng quyền quyết định cuối cùng vẫn là Công sứ Pháp.

Số lượng thành viên Hội đồng kỳ mục không hạn chế, miễn là có đủ tiêu chuẩn đã quy định. Những làng xã có số kỳ mục trên 20 người thì Hội đồng kỳ mục cử ra Ban hành chính (Commission Administrative) gồm 9 kỳ mục có phẩm hàm hay học vị cao nhất trong Hội đồng kỳ mục. Mọi thay đổi trong Ban hành chính Hội đồng phải được quan tỉnh chuẩn y. Nhiệm vụ của Ban hành chính là “trông nom việc cai trị hàng xã, việc quản trị các quyền lợi hàng xã theo như tục lệ... Phải làm sổ chi thu hàng xã và kiểm soát việc thi hành sổ chi thu ấy, phải bỏ xin thuế nộp vào kho Chánh phủ Bảo hộ và định phân số về việc đánh thuế thu vào quỹ hàng xã là bao nhiêu. Phải sắp đặt việc tuần cảnh hàng xã...” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Ký hiệu J312, BAT 1941, điều 4, 6). Vì kỳ mục là đương nhiên cho nên không có quy định giải tán Hội đồng kỳ mục, mà chỉ có quy định giải tán Ban hành chính khi cần thiết.

Hội đồng kỳ mục có trách nhiệm giải quyết các công việc ở làng xã. Vai trò của Chánh hương hội được đề cao vì “có quyền lãnh đạo tối cao đối với các kỳ mục khác và kiểm soát việc thi hành công việc của các kỳ mục...” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Hà Nội, ký hiệu J 202, BAT 1922: 657-670). Một trong những thay đổi lớn ở *Đạo dụ số 31 năm 1941* là quyền lực của chính quyền Nam triều đối với chính quyền cấp xã có phần được đề cao hơn những năm trước, tuy nhiên vẫn bị đặt dưới sự phê chuẩn của Công sứ Pháp. Đặc biệt, chính quyền thực dân Pháp vẫn nắm quyền quyết định đối với bộ phận hành dịch của làng xã, tức là Lý trưởng, Phó lý, Thư ký, Thủ quỹ, Hộ lại, Chương bạ.

Hiện nay, chúng tôi chưa tìm thấy một tài liệu lưu trữ nào, kể cả trong những báo cáo của các Công sứ hay tổng đốc các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ... nói về hoạt động chính quyền ở làng xã được thành lập theo *Đạo dụ số 31 năm 1941* của Bảo Đại. Trong tổng số các hương ước được lập trong suốt thời kỳ Cải lương hương chính (1921-1945) thì số lượng hương ước được lập sau năm 1941, tức là sau *Đạo dụ 31 năm 1941* của Bảo Đại, rất ít. Có một số hương ước có ghi năm từ 1941-1944 nhưng đọc trong nội dung thì là hương ước của năm 1927. Dựa vào đó có thể phán đoán rằng tình hình thực thi *Đạo dụ số 31 năm 1941* của Bảo Đại là rất lỏng lẻo và hạn chế. Cùng với đó, do tình hình chiến tranh và chính quyền Pháp cũng đang phải đối đầu với nguy cơ bị truất khỏi Đông Dương nên *Đạo dụ 31 năm 1941* không được thi hành rộng rãi ở các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ. Tuy vậy, chính quyền phát xít Nhật - Pháp vẫn có thể cưỡng bức các làng xã thực hiện các chính sách thời chiến, như chính sách thu thuế, thu thóc tạ, bắt lính, nhổ lúa trồng đay... vì vẫn nắm quyền quyết định bộ phận hành dịch ở làng xã. Đương nhiên vào thời điểm này phong trào cách mạng phát triển mạnh mẽ ở nông thôn đã ngăn chặn phần nào sự hoành hành của những kỳ hào phản động làm tay sai cho địch. *Đạo dụ số 31 năm 1941* của Bảo Đại là sự thay đổi cuối cùng về bộ máy quản lý cấp xã do chính quyền Pháp thực hiện ở các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ.

3.4. Vai trò, vị trí của Lý trưởng, Phó lý, Thư ký, Thủ quỹ được nâng lên trong các lần thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã

Lý trưởng, Phó lý

Trước khi cải cách hương thôn, Lý trưởng không phải là một kỳ mục. *Nghị định năm 1921* không nói đến việc bầu cử Lý trưởng, Phó lý. Những chức dịch này mặc nhiên tồn tại theo những quy định cũ, mà không bị bãi bỏ như Hội đồng kỳ mục, cũng không phải do Hội đồng tộc biểu bầu ra. Đến năm 1922, Thống sứ Bắc Kỳ mới ra nghị định về việc bầu cử Lý trưởng, Phó lý. Trong đó, quy định người ứng cử chức Lý trưởng phải đáp ứng được các điều kiện sau: “Ít nhất 25 tuổi, nhiều nhất 50 tuổi; có thanh danh tốt và luôn có thái độ chính trị không thể chê trách đối với chính quyền Pháp; có tài sản đủ để đảm bảo việc quản lý một phần tài sản làng xã; biết chữ Quốc ngữ” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370). Chính quyền Pháp nắm quyền *lựa chọn Lý trưởng* theo giới thiệu của quan sở tại và quan tỉnh. Lý trưởng được trao bằng chứng nhận và ấn triện. Bằng có đóng dấu, chữ ký của Công sứ và quan tỉnh.

Các Phó lý cũng được tuyển dụng thông qua bầu cử theo các tiêu chuẩn và quy định giống như Lý trưởng. Việc cấp và trao bằng chứng nhận Phó lý cũng giống Lý trưởng.

Trong lần thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ năm 1921, Lý trưởng không phải là tộc biểu nhưng được tham gia các buổi họp hội đồng. Điều đó có nghĩa là nội dung các cuộc họp cũng như các quyết định của Hội đồng tộc biểu, lý dịch làng xã đều nắm được. Đến năm 1927, trong lần thứ 2 thay đổi bộ máy quản lý làng xã thì “Lý trưởng là tộc biểu”, tức Lý trưởng là một trong những thành viên của Hội đồng tộc biểu và “tuyển dụng vẫn thông qua hình thức bầu cử bởi một cử tri đoàn nếu có đủ tiêu chuẩn” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370) theo quy định như năm 1922. Đến *Đạo dụ số 31 năm 1941* quy định “Lý trưởng là kỳ mục”. Như vậy, Lý trưởng vừa là một thành viên của Hội đồng tộc biểu/ kỳ mục, có quyền nghị quyết các công việc của làng xã, vừa là người thực thi các quyết định của Hương hội về công việc của làng xã, lại là người thay mặt cho làng xã làm việc với chính quyền cấp trên. Vì vậy, ranh giới giữa bộ phận quyết định và bộ phận thi hành trong cơ chế làng xã cổ truyền bị xóa bỏ. So với trước kia, vai trò và quyền hạn của Lý trưởng được tăng hơn một bậc. Bởi chính quyền Pháp coi trọng vị trí của Lý trưởng, để từ đó xâm nhập được vào cơ chế hoạt động của làng xã đồng bằng Bắc Kỳ. Lý trưởng thực sự đã trở thành công cụ của thực dân Pháp tại làng xã.

Vai trò và trách nhiệm của Lý trưởng trong cả 3 lần thay đổi bộ máy quản lý làng xã đều giống nhau là người trung gian giữa chính quyền (cấp trên) và làng xã. “Lý trưởng và Phó lý trực thuộc Công sứ hoặc người được Công sứ uỷ quyền” nên “Lý trưởng phải thực hiện mệnh lệnh của các quan chức đó, ngay cả khi những mệnh lệnh đó trái với mệnh lệnh của Chánh hương hội cũng là cấp trên của Lý trưởng” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370). Như vậy, trên danh nghĩa Lý trưởng là cấp dưới của Chánh hương hội nhưng thực tế thì Lý trưởng chỉ thực hiện các mệnh lệnh từ chính quyền Pháp.

Trải qua 3 lần thay đổi bộ máy quản lý làng xã ở đồng bằng Bắc Kỳ, Lý trưởng vẫn được chính quyền Pháp tin tưởng và tín nhiệm nhất, là một cánh tay kéo dài thọc vào làng xã, chứ không phải là một viên chức của chính quyền đưa vào Hội đồng tộc biểu hay Hội đồng kỳ mục để thực thi các mệnh lệnh của chính quyền và phản ánh các hoạt động của làng xã với chính quyền. Vai trò trung gian giữa chính quyền cấp trên và làng xã của Lý trưởng rất quan trọng, nên Lý trưởng có khoản trợ cấp đi lại.

Thư ký

Chủ trương của chính quyền Pháp trong việc thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã đồng bằng Bắc Kỳ là đề cao vai trò của Thư ký. Mục đích của chính quyền Pháp thông qua các biên bản Thư ký ghi tại các cuộc họp để tăng cường giám sát quá trình bầu cử cũng như việc điều hành của Hội đồng tộc biểu và các chức dịch thừa hành. Bởi nhiệm vụ của Thư ký là “ghi biên bản tất cả các cuộc họp của hội đồng, bảo quản sổ thuế của xã do Lý trưởng bàn giao sau khi thu thuế, giúp chánh hội và Lý trưởng tính toán, san bổ các loại thuế và các khoản thu của làng, dự thảo văn bản phúc đáp các yêu

cầu của chính quyền cấp trên, viết biên lai các khoản nộp của dân” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370). Vì Thư ký giữ nhiều trọng trách và trách nhiệm của làng xã nên chính quyền Pháp quy định rõ trong nghị định là Thư ký được trả lương hàng tháng.

Chính quyền Pháp mở trường đào tạo thư ký trước khi tiến hành cải cách hương thôn. Thư ký Hội đồng được đào tạo từ 3-6 tháng, do làng xã cử người đi đào tạo và phải chi trả kinh phí đào tạo, tiền ăn, học. Trường đào tạo thư ký được mở đầu tiên ở Bắc Kỳ tại làng Vạn Phúc, tỉnh Hà Đông khai giảng ngày 28/2/1921 và bế giảng ngày 1/8/1921. Có 78 học sinh theo học.

Thời gian đầu, trường đào tạo Thư ký, Thủ quỹ đặt ở tỉnh Hà Đông nhưng việc đi lại khó khăn nên theo nguyện vọng, Thống sứ Bắc Kỳ đã cho phép mở trường tại tỉnh. Từ năm 1922 tỉnh nào cũng có trường đào tạo Thư ký, Thủ quỹ. Trong 10 năm, trường Thư ký tỉnh Hà Đông đã đào tạo được 2.710 viên chức các loại, bình quân mỗi làng 3 chức dịch (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370).

Chức Thư ký chiếm vị trí quan trọng trong bộ máy quản lý làng xã, vì yêu cầu cứng phải là người có học, chính vì thế mà trong Nghị định của chính quyền Pháp ban hành có điều khoản quy định là “không giới hạn nhiệm kỳ của Thư ký, kể cả người được chọn trong số thành viên Hội đồng tộc biểu. Thư ký vẫn giữ nguyên chức vụ khi bầu lại hội đồng tộc biểu và chỉ nghỉ việc khi từ dịch hoặc có quyết định của Công sứ mặc nhiên cho nghỉ việc, hoặc theo đề nghị của hội đồng có ý kiến phê duyệt của quan sở tại” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370).

Thủ quỹ

Một trong những điểm thay đổi trong bộ máy quản lý làng xã mà chính quyền Pháp thực thi từ đầu thế kỷ XX đến năm 1945 chính là chức danh Thủ quỹ. “Thủ quỹ là người giữ quỹ tài sản của làng” (Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, ký hiệu J 202, BAT 1922: 1351-1370). Thủ quỹ nhận tiền thuế làng xã do Lý trưởng bàn giao và các khoản thu khác theo hương ước, luật lệ, khế ước quy định. Khi nhận tiền của người nộp, Thủ quỹ phải phát biên lai. Nhiều làng còn quy định Thủ quỹ phải là người giàu có. Trong trường hợp đề mất tiền Thủ quỹ phải bồi thường. Thủ quỹ cùng Thư ký được chính quyền Pháp đào tạo nghiệp vụ trong các khoá học từ 3 đến 6 tháng. Theo quy định của chính quyền Pháp, Thủ quỹ có thể được nhận tiền trợ cấp nhưng nhận bao nhiêu là do từng làng quyết định.

Trong lần thay đổi bộ máy quản lý làng xã năm 1921 của chính quyền Pháp, trong nghị định quy định rằng chức Thủ quỹ, nếu trong trường hợp không phải là thành viên được bầu của hội đồng, vẫn được tham dự các buổi họp và có quyền quyết nghị. Thư ký nếu không phải là thành viên hội đồng thì chỉ có ý kiến tư vấn chứ không có quyền quyết nghị. Nhưng đến lần thay đổi bộ máy chính quyền làng xã lần 2 vào năm 1927, chính quyền Pháp đã có sự thay đổi, đưa vị trí Thư ký và Thủ quỹ cao hơn một bậc. Thư ký và Thủ quỹ là người ngoài hội đồng tộc biểu được phép tham dự các buổi họp và thảo luận ra nghị quyết.

4. Kết luận

Về hình thức, việc thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã của chính quyền Pháp từ đầu thế kỷ XX-1945 *đã thất bại*. Bởi trong 20 năm đã 3 lần phải thay đổi bộ máy quản lý ở làng xã, điều đó chứng tỏ chính quyền Pháp còn lúng túng mà tiêu biểu nhất là năm 1921 xóa bỏ Hội đồng kỳ mục, lập Hội đồng tộc biểu bằng cơ chế bầu cử. Năm 1927, khôi phục lại Hội đồng kỳ mục giữ vai trò tư vấn và giám sát cho Hội đồng tộc biểu. Năm 1941 lại bãi bỏ Hội đồng tộc biểu và quyền quyết định duy nhất chỉ có Hội đồng kỳ mục. Ngoài ra, tiêu chuẩn để được tuyển chọn vào các hội đồng ấy cũng bị lúng túng, vì bên cạnh những thành phần mới như những người tân học, viên chức nhà nước, quân nhân từ dịch hay chưa từ dịch, chính quyền Pháp vẫn phải chấp nhận sự tham gia của các thành phần cựu học là lý dịch, quan viên trong Hội đồng kỳ mục. Chính vì những điều đó đem lại cho bộ máy chính quyền làng xã sự công kênh, nặng nề dẫn đến những mâu thuẫn ở làng xã ngày càng thêm gay gắt.

Tuy nhiên, chính quyền Pháp cũng phần nào *đạt được mục đích* khi thay đổi bộ máy quản lý làng xã ở các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ. Bởi ý đồ của chính quyền Pháp là nắm chặt hơn bộ máy

chính quyền cấp xã và họ đã thành công khi nắm trong tay cả quyền quyết định nhân sự và kiểm soát tài chính, các hoạt động văn hóa, giáo dục, an ninh trật tự. Chính vì vậy, tính tự trị, độc lập của làng xã cổ truyền ở các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ đã mất dần. Làng xã không còn là đơn vị khép kín, tách biệt đối với bộ máy nhà nước ở cấp phủ, huyện, tỉnh. Vai trò quyết định cuối cùng thuộc về Công sứ Pháp, quản lý toàn bộ hoạt động ở làng xã thông qua Lý trưởng. Điều đó, có nghĩa là chính quyền Pháp đã thực hiện được mục tiêu là *thống nhất hóa* bộ máy quản lý từ trung ương đến cấp thấp nhất là làng xã.

Tuy vậy, việc thay đổi bộ máy quản lý làng xã ở các tỉnh đồng bằng Bắc Kỳ của chính quyền Pháp cũng có những yếu tố tích cực. Yếu tố tích cực nhất chính là đã thực hiện một số cải cách dân chủ, có tính chất tiên bộ so với chế độ phong kiến như điều khoản về *bầu cử* trong *Nghị định năm 1921 và năm 1927*, hoặc quy chế phân công rõ công việc của Hương hội, Hội đồng kỳ mục... Lần đầu tiên trong lịch sử bộ máy chính quyền cấp xã có nhà hội đồng² để họp, tuy nhiên không phải làng nào cũng có, trước kia Hội đồng kỳ mục hội họp đều ở đình. Và cũng lần đầu tiên trong lịch sử ở làng xã có hình thức dân chủ nhưng *Đạo dụ năm 1941* đã tước đi những quyền dân chủ nhỏ nhoi mà xã dân đã được hưởng trong hai thập kỷ và xiết chặt gọng kìm đối với nông thôn đang phát triển theo con đường cách mạng. Từ những điều khoản mang tính dân chủ của chính quyền Pháp đã được những người cách mạng chớp thời cơ để vận động nhân dân đòi một số quyền lợi và đã gây được một phong trào mới ở nông thôn, xây dựng được nhiều cơ sở cách mạng và thành lập chi bộ Đảng ở nhiều nơi.

Tài liệu tham khảo

Dương Kinh Quốc. (1982). Hệ thống chính quyền của thực dân Pháp ở Việt Nam thời kỳ trước Cách mạng tháng Tám 1945. *Nghiên cứu Lịch sử*. Số 3.

HU 549 Pb 549. *Hương ước Tây Mỗ. Tổng Đại Mỗ. Huyện Hoài Đức*. Thư viện Viện Thông tin Khoa học xã hội.

Ký hiệu J 202, BAT 1922. Nghị định ngày 25/6/1922 của Thống sứ Bắc Kỳ quy định điều kiện tuyển dụng và bầu cử kỳ mục hàng tổng và hàng xã. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I.

Ký hiệu J 240, BAT 1930. Nghị định ngày 03/7/1930 của Thống sứ Bắc Kỳ quy định điều kiện tuyển dụng và bầu cử và ban phẩm hàm quan lại cho kỳ mục hàng tổng và hàng xã ở Bắc Kỳ. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I.

Ký hiệu J312, BAT 1941. Nghị định ngày 29/5/1941 của Thống sứ Bắc Kỳ duyệt y đạo Dụ số 31 ngày 23/5/1941 của vua Bảo Đại về tổ chức làng xã bản xứ ở Bắc Kỳ. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I.

Ký hiệu RST 67803. Nghị định ngày 25/02/1927 của Thống sứ Bắc Kỳ sửa đổi một số điều của Nghị định ngày 12/8/1921 về tổ chức hội đồng kỳ mục ở Bắc Kỳ. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I.

Ký hiệu RST 81417-01. *Tổ chức lại làng xã ở Bắc Kỳ năm 1940-1942*. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I.

Ký hiệu RST/A 179. Nghị định số 1949 ngày 12 tháng 8 năm 1921 của Thống sứ Bắc Kỳ về việc cải lương hương chính ở Bắc Kỳ. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I.

Nguyễn Tá Nhí. (chủ biên, 2010). Hương ước Thôn Kim Hoàng. Xã Vân Canh. Huyện Hoài Đức. In trong *Tư liệu văn hiến Thăng Long - Hà Nội. Tuyển tập hương ước tục lệ*. Nxb. Hà Nội.

Nguyễn Tá Nhí. (chủ biên, 2010). Hương ước thôn Trung. Xã Cao Xá. Huyện Đan Phượng. In trong *Tư liệu văn hiến Thăng Long - Hà Nội. Tuyển tập hương ước tục lệ*. Nxb. Hà Nội.

Trần Văn Minh. (1924). *Cải lương thực lục*. Nhà in Kim Đức Giang.

² Hiện nay tại thôn Khê Hôi, xã Hà Hôi, huyện Thường Tín còn một tòa nhà “Khê Hôi hội quán” gọi là nhà Hội đồng của làng Khê Hôi.