

## Tìm hiểu vị trí, chức năng của trưởng thôn trong quá trình đổi mới bộ máy quản lý hành chính tại một xã thuộc nông thôn Bắc Bộ

PHẠM LIÊN KẾT

### I - ĐẶT VẤN ĐỀ :

Trong hệ thống quản lý hành chính của Nhà nước ta, chính quyền cấp xã được xem như là cấp cơ sở, đại diện cuối cùng của bộ máy quản lý Nhà nước ở địa phương. Trong suốt một thời kỳ dài, hoạt động quản lý hành chính ở nông thôn đều căn bản dựa trên cấp cơ sở này.

Bất cứ một hệ thống quản lý nào cũng chỉ phù hợp với một giai đoạn lịch sử nhất định. Tương ứng với một chế độ chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa là một hình thức quản lý hành chính và hình thức quản lý đó cũng biến đổi để phù hợp với những điều kiện chính trị, kinh tế và văn hóa của nó. Trong thực tế của quá trình sản xuất và sinh hoạt của con người, các hình thức quản lý thường biến đổi chậm hơn so với sự phát triển kinh tế xã hội; vì vậy một trong những yêu cầu cơ bản của hoạt động quản lý là lựa chọn mô hình quản lý phù hợp với điều kiện kinh tế và văn hóa của một khu vực một quốc gia, và mục tiêu của việc lựa chọn đó là hiệu quả kinh tế và xã hội phải cao hơn các hình thức quản lý trước đó.

Ở nông thôn nước ta từ khi có khoán 100 và nhất là sau khoán 10 (4 - 1988) hoạt động sản xuất và sinh hoạt của cư dân nông thôn đã có nhiều thay đổi. Cùng với những thay đổi kinh tế là những thay đổi trong quan hệ xã hội, sinh hoạt văn hóa. Quan hệ xã hội nông thôn đang có xu hướng quay về với quan hệ làng xã trước thời kỳ hợp tác hóa. Những sinh hoạt văn hóa truyền thống đang từng bước được khôi phục lại. Quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh của các hộ gia đình nông thôn đã tạo điều kiện cho sự phát triển và mở rộng tính chất dân chủ của làng xã Việt Nam. Tương ứng với hình thức sản xuất và sinh hoạt của cư dân nông thôn hiện nay là một bộ máy quản lý hành chính cấp cơ sở trong đó có sự xuất hiện của nhân vật trưởng thôn, trưởng xóm. Vậy trưởng thôn ở đây là ai? Vị trí chức năng của trưởng thôn là như thế nào trong hệ thống quản lý ở cấp cơ sở? Vai trò của trưởng thôn đối với cư dân làng xã ra sao?

Nội dung chủ yếu của bài viết này dựa trên kết quả nghiên cứu tại xã Đa Tôn (tháng 8 - 1994) và có bổ sung thêm một phần số liệu trong đợt nghiên cứu tại xã Văn Môn - Hà Bắc vào tháng 11 năm 1992\* nhằm góp phần vào việc trả lời những câu hỏi trên.

---

\* Số liệu đã được xử lý và được sử dụng trong bài viết của giáo sư Tô Duy Hợp đang ở Tạp chí *Xã hội học* số 4 năm 1993, Trần Lan Hương - Tạp chí *Cộng sản*, số 4 - 1994.

## **I. Một vài nét về tình hình kinh tế - xã hội của xã Đa Tốn :**

Đa Tốn là một xã nông nghiệp thuộc huyện Gia Lâm ngoại thành Hà Nội có diện tích tự nhiên là 750,6 ha với số dân là 8514 người (1965 hộ). Mức lương thực bình quân đầu người năm 1993 là 797 kg/người (kinh tế thuộc loại trung bình ở đồng bằng Bắc Bộ) lao động nông nghiệp chiếm 74,5% lao động trong toàn xã.

Về khu vực hành chính : xã chia làm 5 thôn bao gồm thôn Thuận Tốn, thôn Lê Xá, thôn Đào Xuyên, thôn Ngọc Động, thôn Quan Tế.

Bộ máy quản lý hành chính ở mỗi thôn có 1 hội đồng quản trị, mỗi hội đồng có từ 7 đến 9 thành viên. Riêng thôn Quan Tế và Thuận Tốn là có 9 thành viên, còn lại là 7. Mỗi hội đồng quản trị có 1 người đứng đầu gọi là tổ trưởng chứ không gọi là Chủ tịch.

Chức năng của hội đồng quản trị là quản lý về mặt hành chính của khu vực (thôn, xóm) và giám sát hoạt động của trưởng thôn.

Trưởng thôn là người có trách nhiệm điều hành cao nhất trong hệ thống quản lý hành chính thôn, xóm. Ở Đa Tốn các trưởng thôn đều là đảng viên và có 3 trong số 5 người là cán bộ Nhà nước đã nghỉ hưu.

Về mặt văn hóa - xã hội : Đa Tốn có nhiều thuận lợi trong giao lưu văn hóa với Thủ đô Hà Nội, có điều kiện để xây dựng và phát triển các nghề tiểu thủ công nghiệp như may mặc làm gôm (hiện nay trong toàn xã có 3000 máy khâu nhận làm hàng các hàng may gia công cho nhiều cơ sở may ở Hà Nội, và có 500 lò gôm với 954 lao động) ngoài ra Đa Tốn còn có thuận lợi trong trao đổi, buôn bán các loại hàng hóa, các sản phẩm nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp với Thủ đô Hà Nội và các xã bên cạnh.

Mặc dù vậy ở Đa Tốn vẫn còn bảo lưu rất nhiều những giá trị văn hóa truyền thống và quan hệ xã hội giữ vai trò chủ đạo vẫn là quan hệ làng xã. Quan hệ làng xã này rất thích hợp với một tổ chức quyền lực mà người đứng đầu là trưởng thôn.

## **II. Vị trí chức năng của trưởng thôn trong hệ thống quản lý hành chính cấp xã:**

Hiện nay chưa có sự thống nhất về khái niệm trưởng thôn, trưởng xóm trong toàn bộ nông thôn miền bắc. Việc gọi tên này là tùy thuộc sự phân chia đơn vị hành chính theo thôn hoặc theo xóm, có những xã thì chia theo thôn. Mỗi thôn có 1 trưởng thôn và mỗi thôn có thể có từ 3 - 5 xóm nhưng không có chức danh trưởng xóm mà chỉ có các đội trưởng sản xuất theo mỗi xóm.

Còn có những xã như Quảng Bình - Kiến Xương - Thái Bình hay xã Vũ Hội - Vũ Thư Thái Bình thì đơn vị hành chính không chia theo thôn mà chia theo xóm, mỗi xóm có 1 trưởng xóm kiêm đội trưởng sản xuất.

Ở xã Đa Tốn thì đơn vị hành chính dưới xã là thôn, mỗi thôn có từ 4 - 6 đội sản xuất, các đội sản xuất là đơn vị kinh tế trực thuộc hợp tác xã nhưng nằm trong phạm vi thôn. Vì vậy vẫn chịu sự kiểm soát của trưởng thôn.

Về vị trí, chức năng thì trưởng thôn và trưởng xóm không có gì khác nhau, chỉ khác nhau ở qui mô đối tượng quản lý. Và trong hệ thống quản lý hành chính cấp xã thì trưởng thôn như là cầu nối giữa bộ máy quản lý hành chính xã với cư dân địa phương. Người trưởng thôn là người đại diện cao nhất của cư dân trong thôn, nhưng lại là đại diện cuối cùng của bộ máy quản lý Nhà nước ở cấp cơ sở. Về cơ cấu tổ chức chính quyền ở nông thôn hiện nay có thể xem trưởng thôn như là cấp chính quyền thứ 5 (tính từ trung ương xuống xã) .

Chức năng của trưởng thôn là quản lý hành chính ở các địa bàn thôn, là người giúp việc trực tiếp cho ủy ban nhân dân xã.

Trưởng thôn có quyền triệu tập hội nghị quân dân chính trong phạm vi thôn mà họ quản lý, là người quản lý và chịu trách nhiệm về hầu hết các công việc thường ngày của thôn. Từ việc cưới xin, ma chay đến những mâu thuẫn trong các hộ gia đình, giữa các hộ gia đình trong thôn xóm, những tranh chấp về đất đai, nhà cửa v.v... Trưởng thôn thường tham gia giải quyết, can thiệp hoặc đưa ra các quyết định, hoặc tổ chức quyền góp, hoặc kêu gọi sự giúp đỡ của các hộ gia đình trong thôn xóm. Thậm chí ngay cả trong các hoạt động kinh tế. Trưởng thôn cũng tham gia như đơn đốc việc nộp thuế hoặc là đại diện của các hộ gia đình trong việc vay vốn của ngân hàng để sản xuất và kinh doanh.

Có thể nói: hầu hết các công việc hành chính trong thôn xóm, những công việc có liên quan đến lợi ích của các hộ gia đình, của thôn xóm đều có sự tham gia của trưởng thôn. Trưởng thôn có nhiệm vụ mỗi tháng báo cáo với lãnh đạo xã một lần về tình hình của thôn về vấn đề trật tự trị an, về các hoạt động văn hóa xã hội, những khó khăn và thuận lợi trong sản xuất và đời sống của cư dân trong thôn xóm).

Trưởng thôn là người đại diện cao nhất của sự liên kết cộng đồng thôn, là người tổ chức và huy động sức mạnh của cộng đồng thôn, là người chia sẻ và cổ vũ cho sự đoàn kết thống nhất trong nội bộ thôn, là người bảo vệ, bênh vực và đấu tranh cho quyền lợi của cộng đồng thôn, mỗi khi quyền lợi đó bị xâm phạm; nhưng đồng thời cũng là người đại diện cho bộ máy quản lý của Nhà nước ở cơ sở giám sát việc thực hiện các chủ trương đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước trong sản xuất và sinh hoạt của cư dân trong thôn. Như vậy trưởng thôn trở thành cầu nối, người đứng giữa mối quan hệ giữa cộng đồng thôn xóm và bộ máy quản lý Nhà nước ở địa phương.

### **III. Mối quan hệ giữa trưởng thôn và tổ chức Đảng, tổ chức chính quyền xã.**

Ở xã Đa Tốn có một yêu cầu bắt buộc: các trưởng thôn phải là Đảng viên. Vì vậy trưởng thôn có mối liên hệ mật thiết với các chi bộ đảng trong thôn xóm, với đảng ủy xã. Do có quan hệ thường xuyên như thế mọi chủ trương, chính sách, chỉ thị của Đảng các trưởng thôn đều nắm vững, điều đó giúp cho trưởng thôn trong việc định hướng công tác tổ chức và quản lý trong thôn và cũng tạo ra sự thống nhất trong hoạt động quản lý của toàn xã.

Đối với chính quyền xã, trưởng thôn là đại diện cuối cùng của bộ máy lãnh đạo xã. Trưởng thôn là người giúp việc cho ủy ban nhân dân xã trong việc giải quyết các công việc hành chính tại địa bàn mà họ quản lý. Trước đây khi chưa có trưởng thôn thì một công việc hành chính của thôn xóm đều do lãnh đạo xã giải quyết, và vì ồ ạt quá nhiều công việc cho nên các công việc đó thường kéo dài thời gian, ảnh hưởng không tốt đối với sản xuất và đời sống của các hộ gia đình. Còn ngày nay các công việc hành chính trong phạm vi thôn xóm thường được giải quyết nhanh chóng và thuận lợi nhờ sự giám sát và quản lý của trưởng thôn.

### **IV. Mối quan hệ giữa trưởng thôn và cư dân làng xã :**

Xã Đa Tốn cũng như nhiều xã khác ở nông thôn miền Bắc nước ta, ở đây quan hệ xã hội giữ vai trò chủ đạo vẫn là quan hệ làng xã. Những phong tục, tập quán truyền thống hay nói rộng hơn là văn hóa truyền thống, văn hóa làng xã đã không bị mất đi trong thời kỳ hợp tác hóa. Điều đó được thể hiện khá rõ kể từ khi có khoán 10, hộ gia đình nông dân trở thành đơn vị kinh tế tự chủ thì các phong tục tập quán truyền thống, quan hệ giữa người và người theo kiểu quan hệ làng xã trước đây đang được khôi phục trở lại. Nếu như trong thời kỳ hợp tác hóa chỗ dựa của mỗi cá nhân người lao động là hợp tác xã, là chính quyền

địa phương, thì ngày nay chỗ dựa của họ là cộng đồng làng xóm. Cộng đồng làng xóm chia sẻ với họ mọi lo toan của đời thường và cũng là chỗ mà họ thể hiện vai trò của mình với tư cách là cá nhân người lao động. Đối với họ, cộng đồng làng xóm đó cần phải được tổ chức như một đơn vị độc lập và cần có một đại diện - đó là trưởng thôn. Qua điều tra bằng phương pháp phỏng vấn sâu tại xã Đa Tốn, thì trưởng thôn có vai trò rất quan trọng đối với cư dân làng xã, phần lớn các ý kiến đều cho rằng họ rất tin vào cách giải quyết công việc hành chính trong thôn xóm của trưởng thôn, và cách giải quyết đó thường nhanh chóng và có lý có tình, và hầu hết các ý kiến đều cho rằng việc gặp gỡ trao đổi và xin ý kiến của trưởng thôn thuận lợi, dễ dàng hơn rất nhiều so với gặp cán bộ xã. Vì vậy những công việc nào bắt buộc họ phải đến trụ sở ủy ban nhân dân xã thì họ đến, còn không thì họ gặp trực tiếp trưởng thôn và đề nghị giải quyết. Đối với cư dân làng xóm thì trưởng thôn là người đại diện cho Nhà nước ở thăm xóm để giải quyết các công việc theo luật đồng thời là người đại diện cho cộng đồng để giải quyết các công việc theo lệ, theo tập quán của làng, là người đại diện cho sự ứng xử giữa luật và lệ, mối liên hệ giữa nhà nước và cộng đồng.

Đối với cư dân nông thôn việc xuất hiện nhân vật trưởng thôn là hoàn toàn cần thiết và phù hợp trong giai đoạn hiện nay.

Có thể bổ sung thêm để chứng minh cho luận điểm trên bằng kết quả phỏng vấn bằng bảng hỏi tại xã Văn Môn (Hà Bắc) vào tháng 11 - 1992\* qua 300 mẫu đại diện có 80% số người được hỏi cho rằng trưởng thôn là cần thiết, 27% ý kiến đề nghị nhất thể hóa hai chức danh trưởng thôn và chủ nhiệm hợp tác xã để người trưởng thôn có quyền quản lý toàn diện kinh tế xã hội của thôn xóm.

Kết quả phỏng vấn sâu tại Văn Môn cũng cho thấy đại đa số trong nhóm này muốn tập trung quyền tự quản địa phương vào một đại diện là trưởng thôn và "Tuyệt đại bộ phận người dân nông thôn đều muốn kết hợp cả hai : tăng cường quyền tự chủ sản xuất kinh doanh hàng hóa của các hộ gia đình cùng với tăng năng lực quản lý của hợp tác xã theo cơ chế thị trường. Đây hầu như là tính quy luật chung của công cuộc đổi mới kinh tế - xã hội nông thôn ngày nay

Tăng cường tính tự quản cộng đồng cũng có nghĩa là tăng cường tính tự chủ trong sản xuất kinh doanh của các hộ gia đình, của địa phương. Điều đó cũng có nghĩa là cần có một bộ máy quản lý phù hợp với thực tế đó và vì vậy khi tìm hiểu về những tiêu chuẩn của trưởng thôn thì hầu hết các ý kiến đều cho rằng, trưởng thôn trước hết phải là người địa phương, sau đó phải là người có năng lực quản lý giỏi, có khả năng làm kinh tế giỏi và cũng phải là người có đạo đức và uy tín đối với cư dân trong thôn.

Như vậy nhu cầu của cư dân nông thôn về một trưởng thôn mà họ mong muốn đã phản ánh tư tưởng, tinh thần muốn được tự quản là rất cơ bản của hoạt động quản lý ở nông thôn hiện nay. Điều này phù hợp với xu thế đổi mới ở nước ta trong những năm qua và hiện nay. Song bên cạnh mặt tích cực của tính tự quản làng xã, là những biểu hiện tiêu cực của nó. Đó là tâm lý co cụm, đóng kín của làng xã Việt Nam ít nhiều vẫn còn và gây cản trở cho sự mở rộng giao lưu văn hóa giữa các vùng khác nhau, chỉ thấy lợi ích của thôn mình mà không thấy lợi ích của thôn khác, hoặc việc đặt ra những qui định, những qui chế rất tùy tiện (kiểu lệ làng) trái với những qui định và pháp luật Nhà nước.

---

\* Xem Trần Lan Hương : *Tác dụng của việc mở rộng dân chủ đối với quá trình chuyển sang kinh tế thị trường* (Tạp chí *Cộng sản* số 4 - 1994).

Xem Tô Duy Hợp : *Thực trạng và xu hướng biến đổi cơ cấu xã hội nông thôn trong thời kỳ đổi mới hiện nay*. (Tạp chí *Xã hội học*, số 4 - 1993).