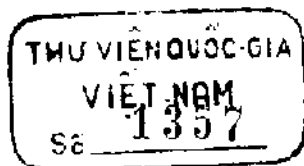


VIỆN ĐẠI-HỌC SAIGON  
TRƯỜNG ĐẠI-HỌC LUẬT-KHOA

Sự tăng cường

# QUYỀN HÀNH-PHÁP

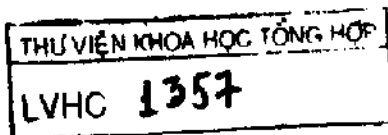
trong chế-độ dân-chủ ngày nay



LUẬN-ÁN TIẾN-SĨ LUẬT-KHOA  
(BAN CÔNG-PHÁP)

ĐỀ TRÌNH TẠI TRƯỜNG ĐẠI-HỌC LUẬT-KHOA SAIGON

1967



NGUYỄN-HỮU-LÀNH

Trường Đại Học Luật-Khoa không tán thành,  
cũng không phản-đối những ý kiến phát-  
biểu trong bản luận án. Những ý kiến đó  
do tác-giả hoàn toàn chịu trách-nhiệm.

B A N   G I Á M - K H Ả O

Chánh Chủ Khảo :

Gs. NGUYỄN-VAN-BÔNG

Giáo-sư thực thụ

Phụ Khảo :

Gs.

Gs.

Thành kính tri ân

Gs. NGUYỄN-VAN-BÔNG  
Thạc-sĩ Công-pháp

Giáo-sư thực thụ Đại Học Luật Khoa Sài Gòn  
Viện-Trưởng Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh

dã vui lòng bảo trợ luận án và tận  
tình hướng dẫn tôi trong việc thực  
hiện công cuộc khảo cứu này.

Thành kính tri ân

Gs. KHOA TRƯỞNG  
và quý vị GIÁO SƯ  
Trường Đại-Học Luật-Khoa Sài Gòn

đã khuyến khích và dìu dắt tôi  
trên đường học vấn.

# DẪN NHẬP

## THƯ-VIỆT QUỐC-GIA

### I. TIẾN TRÌNH LỊCH-SỬ TRONG CÁC MỐI TƯƠNG-QUAN GIỮA HÀNH-PHÁP VÀ LẬP-PHÁP.

Năm 1938, Walter Lipmann đã viết : "Hành-pháp mất cùng một lúc các quyền-lực vật-chất lẫn tinh-thần. Nghị-viện và quần-chúng độc chiếm thực quyền. Đó là một sự hỗn loạn nội bộ đã phá hỏng hệ-thống hiến-pháp của các Quốc-gia dân-chủ tự-do" (1). Đồng quan-điểm đó, giáo-sư Emile Giraud quả quyết : "Nền dân-chủ đang khủng-hoảng và quyền hành-pháp hiện ra như một nhược điểm của nền dân-chủ" (2).

Những nhận xét trên cho chúng ta biết đã có một thời-kỳ mà Quốc-Hội chiếm được ưu thế trong tổ-chức chính-quyền và chi-phối Hành-pháp. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, người ta lại báo động "sự suy tàn của Quốc-Hội" (3).

Như vậy, trong lịch-sử của nền dân-chủ, mối tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp đã biến-chuyển từ thời-đại hoàng kim của Quốc-Hội sang thời đại ưu thế của Hành-pháp.

#### A. ƯU THẾ CỦA QUỐC-HỘI.

Tại Tây-Phương, chế-độ dân-chủ xuất hiện dưới ảnh-hưởng của học-thuyết chủ quyền nhân dân và được tổ-chức theo chiều hướng của học-thuyết phân quyền. Những học-

(1) W. Lipmann, *Crépuscule des démocraties*, Paris, 1956, trang 80. (Tuy được xuất-bản năm 1956, quyển sách này đã được trước tác vào năm 1938).

(2) E. Giraud, *La crise de la démocratie et le renforcement de l'Exécutif*, Paris, 1938, viện dẫn trong *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, 1938, cùng một tác-giả, trang 7.

(3) Hitohner and Harbold, *Modern government*, New-York, 1963, trang 422.

thuyết này đưa đến ưu thế của Quốc-Hội, một định-chế dân-chủ đầu tiên phát-sinh trong lòng chế-độ quân-chủ để giới-hạn chế-độ này.

1. Học-thuyết chủ quyền nhân dân đưa đến ưu thế của cơ-quan trực-tiếp xuất phát từ dân chúng. Sở-dĩ như vậy, vì dân chúng được coi là "chủ tể", là kẻ nắm quyền nguyên-thủy. Bởi thế, trong chế-độ Nghị-viện, Quốc-Hội được bầu theo phương-thức phổ-thông đầu phiếu, đứng trên các cơ-quan khác của Quốc-gia. Nhưng nếu hai cơ-quan cùng xuất-phát từ phương-thức đó - như trong chế-độ Tổng-Thống : Quốc-Hội và Tổng-Thống - cả hai cơ-quan ấy được coi là ngang nhau.

Tuy nhiên, tại Pháp và tại phần nhiều các Quốc-gia Âu-Châu, từ học-thuyết chủ-quyền nhân-dân người ta có khuynh hướng chấp nhận cho Quốc-Hội một địa-vị ưu thắng. Người ta khó chấp nhận cho chủ-quyền được thể hiện nơi một người, một vị Tổng-Thống dân cử (1).

Thái-độ này được giải-thích về phương-diện lịch-sử. Thật vậy, học-thuyết chủ-quyền nhân-dân, trong giai-đoạn đầu, có tác-dụng đã phá uy-quyền của vị Quốc-vương để tăng cường quyền-hạn của Quốc-Hội. Đến khi chánh-quyền được dân chủ hóa, vì Hành-pháp được coi là thừa-kế của Quốc-vương nên vẫn bị nghi ngờ.

2. Học-thuyết phân quyền, do các tác-giả Locke và Montesquieu đề xướng trong thời-kỳ quân-chủ chuyên chế, cũng đã góp phần vào sự đã phá vương quyền như học-thuyết chủ quyền nhân dân.

---

(1) M. Duverger, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, 1962, trang 162.

Trước quyền-lực mạnh-mẽ của nhà Vua, người ta thiết lập một Quốc-Hội và giao phó cho nó những đặc quyền để hạn chế quyền-hành rộng lớn đó : quyền Lập-pháp mà Quốc-Hội hành sử nhân danh Quốc dân. Từ đó, người ta thấy xuất hiện các khái-niệm "luật-pháp biểu hiện ý chí chung", "Quốc-Hội đại diện cho chủ quyền nhân dân" ... và khuynh-hướng thông thường của các học-thuyết dân-chủ Tây-phương là xác nhận ưu thế của Quốc-Hội.

Mặt khác, bản chất của các nhiệm-vụ lập-pháp và hành-pháp nhất thiết tạo nên một đẳng cấp giữa các cơ-quan phụ-trách : sự lệ thuộc của Hành-pháp vào Quốc-Hội (1). Lập-pháp đặt ra các qui-tắc tổng-quát, Hành-pháp chỉ hành-động trong khuôn khổ các qui-tắc đó. Lập-pháp là một "quyền lực nguyên thủy", trái lại, Hành-pháp có khuynh-hướng bị đặt vào hàng một "quyền-lực chuyển hóa" (2). Nói khác đi, các qui-tắc của Hành-pháp chỉ được tác tạo trong khuôn khổ và giới hạn vạch ra bởi các đạo luật. Ưu thế của đạo luật bao hàm ưu thế của nhà lập-pháp.

Nói tóm lại, xuất phát từ dân chúng để giới hạn vương quyền, được giao-phó nhiệm-vụ tác tạo những qui-tắc mà Hành-pháp phải thi-hành, Quốc-Hội ngay từ lúc sơ khai của nền dân-chủ đã được công-nhận một ưu thế đối với Hành-pháp.

### B. SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP.

Quốc-Hội được coi là cơ-quan duy nhất đại-diện dân-chúng. Hành-pháp chỉ có nhiệm-vụ thi-hành các quyết-

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 164.

(2) G. Vedel, Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif, Revue française de science politique, tháng 12 năm 1958, trang 757. "Par le fait même que le législatif ait le pouvoir de poser des règles générales, dans le cadre desquelles l'exécutif devra agir, il prend figure de "puissance originnaire" et tend à refouler l'exécutif au rang de "pouvoir dérivé".



định của Quốc-Hội và có địa-vị thấp kém. Sự tổ-chức chính-quyền như vậy không gây ra sự bất tiện nào. Thật vậy, chính cơ-cấu kinh-tế của các Quốc-gia Tây-phương đòi hỏi một Chánh-quyền yếu kém mà phạm-vi hoạt-động thu hẹp trong lãnh vực quốc-phòng và an-ninh. Chế-độ tư-bản đòi hỏi Chánh-quyền không được can-thiệp vào sinh-hoạt kinh-tế, một lãnh-vực tự-do của tư-nhân. Chánh-quyền chỉ được can-thiệp khi trật tự công cộng bị rối loạn. Ngoài trường-hợp đó, người ta chỉ muốn có một Hành-pháp lu mờ. Sự phát-triển kinh-tế đã đưa xã-hội Tây-phương đến tình-trạng ổn-định : trật-tự xã-hội ngày càng vững thêm và cho đến đầu thế-kỷ XX, cán cân quyền hành ngày càng nghiêng về phía Quốc-Hội.

Quyền-lực pháp-lý tối thượng của Quốc-Hội, trên thực-tế, trở thành vô năng. Định luật số đông lúc nào cũng hữu hiệu để lật đổ một chánh-phủ, nhưng lại bất lực trong việc đem lại cho Chánh-phủ một sự ủng-hộ khả dĩ giúp Chánh-phủ thực-hiện được những công-tác lâu dài. Nản lòng trước tình-trạng đó, dân chúng hướng về những chế-độ có thể mang lại cho họ một uy quyền. Họ đặt sự tin tưởng vào những kẻ mạo hiểm biết khai thác những sự chán chường của họ. Từ đó, khởi đầu các chế-độ độc-tài quốc xã và phát-xít (1).

Sau sự thất-bại của chế-độ độc-tài, vấn-đề cải tổ các định chế chính-trị được đặt ra trong những chiều hướng mới mẻ. Ngày trước, người ta hạ thấp Hành-pháp, gắn liền với sự sử-dụng quyền hành của Hành-pháp những biện-pháp dự phòng khắt khe đến nỗi những biện-pháp này đưa đến sự tê-liệt của Hành-pháp. Người ta ngờ vực Hành-pháp vì cho rằng bản chất của Hành-pháp là mâu-thuẫn với chế-độ dân-chủ. Quyền hành dân chủ duy nhất chỉ có thể là quyền hành của Quốc-Hội.

---

(1) Burdeau, Traité de Science politique, quyển VII, trang 210.

Sau thế chiến thứ hai, nếu Hành-pháp chưa hoàn toàn thoát khỏi những sự ngờ vực, người ta cũng không còn coi nó mâu thuẫn với chế-độ dân-chủ. Người ta không còn tranh-luận về sự cần-thiết của một Hành-pháp mạnh, có đầy đủ quyền-hành. Những cố-gắng tăng-cường quyền hành-pháp được nhận thấy khắp mọi nơi, ngay cả tại những nước xưa nay vẫn trung thành với ý tưởng "Ưu thế của Quốc-Hội".

Sự tăng-cường này được thực-hiện bằng hai phương-thức khác nhau. Một mặt, nó có thể là kết-quả của một sự biến đổi dần dần các nguyên-tắc hiến-pháp đã có từ lâu bởi sự áp-dụng và giải-thích các nguyên-tắc đó trong thực-tế, bởi sự vận-dụng các lực-lượng chính-trị hiện hữu trong chế-độ. Mặt khác, sự tăng-cường quyền hành-pháp có thể được thực-hiện bởi những sự tu-chỉnh hiến-pháp, bởi sự ban-hành một hiến-pháp mới trong đó Hành-pháp được công-nhận một địa-vị ưu thặng và những phương-tiện hành-động hữu-hiệu. Đây là trường-hợp phần nhiều các Hiến-pháp được ban-hành sau thế-chiến thứ hai, đặc-biệt là các Hiến-pháp của các nước Á Phi mới thu hồi độc-lập trong giai-đoạn gần đây.

Xem như vậy, sự tiến-triển của chế-độ dân-chủ đã làm đảo ngược cán cân quyền hành về phía Hành-pháp. Tuy nhiên, một Hành-pháp được tăng-cường không phải chỉ là đặc-hữu của chế-độ dân-chủ tự-do. Từ trước thế chiến thứ hai, người ta đã từng thấy xuất hiện những chế-độ chính-trị ca-ngợi uy quyền, những chế-độ độc-tài trong đó có sự tập-trung quyền-hành vào trong tay một người hay một nhóm người. Do đó, cần tìm những sự khác biệt giữa một chế-độ độc-tài và một chế-độ dân-chủ trong đó có sự tăng-cường quyền hành-pháp.

## II. SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP VÀ CHẾ-ĐỘ ĐỘC-TÀI.

Giữa một chế-độ mà Hành-pháp được tăng-cường và một chế-độ độc-tài có sự khác biệt về căn-bản hiến-pháp,

về kỹ-thuật điều-khiển Quốc-gia và về ý-thức-hệ.

A. KHÁC BIỆT VỀ CĂN-BẢN HIẾN-PHÁP.

Trước hết, về phương-diện căn-bản hiến-pháp, khác với chế-độ độc-tài, sự tăng-cường quyền hành-pháp không làm gián-đoạn sự liên tục của quyền hành. Lễ dĩ-nhiên, cũng có khi chế-độ độc-tài được thiết-lập mà không gây ra những sự xáo trộn chính-trị và xã-hội. Nhưng thông thường, sự chiếm quyền của nhà độc-tài đem lại một sự gián-đoạn mạnh bạo với trật-tự hiến-pháp hiện hành.

Sở-dĩ như vậy, vì những tình-trạng gây ra sự thay đổi chế-độ đòi hỏi một sự gián-đoạn với trật-tự cũ. Chế-độ độc-tài, tự bản chất của nó, không phải là một phương thuốc để cứu chữa những cuộc khủng hoảng của các định chế (1). Nó quá mạnh bạo để sửa đổi những sai lầm của chế-độ. Bản chất của chế-độ độc-tài đòi hỏi những nhiệm-vụ khó khăn hơn : nó đem lại một giải-pháp cho những cuộc khủng-hoảng của chính Quốc-gia mà ý tưởng pháp-luật (idée du droit) đã trở nên suy đồi, không còn phù-hợp với xã-hội hiện hữu. Chế-độ độc-tài đem lại một ý tưởng pháp-luật mới bằng những phương-thức bạo-động.

---

(1) Theo G.s. Burdeau, đời sống, chính-trị của các dân-tộc có thể trải qua hai loại khủng-hoảng : khủng-hoảng của các định chế (crises des institutions) và khủng-hoảng của Quốc-gia (crises de l'Etat). Những cuộc khủng-hoảng các định chế xảy ra do sự tách rời con người ra khỏi định chế, sự suy giảm uy quyền và sự biến tính của sinh-hoạt chính-trị. Những cuộc khủng-hoảng này không trầm trọng và chỉ liên-hệ đến việc tổ-chức nội-bộ sự hành sự quyền hành. Cuộc khủng-hoảng của Quốc-gia có tính cách trầm trọng hơn, liên-hệ đến ý tưởng pháp-luật mà Quốc-gia thể hiện và chỉ có thể được giải-quyết bởi một cuộc cách-mạng. *Traité de Science politique*, quyển I, trang 260 và kế tiếp.

B. KHÁC BIỆT VỀ KỸ-THUẬT ĐIỀU-KHIỂN QUỐC-GIA.

So sánh kỹ-thuật điều-khiển Quốc-gia trong một chế-độ mà quyền hành-pháp được tăng-cường và trong chế-độ độc-tài, những điểm khác nhau rất rõ rệt.

Theo lý-thuyết, sự tăng-cường quyền hành-pháp vẫn duy-trì các nguyên-tắc hiến-pháp đã có từ trước và chỉ sửa đổi các nguyên-tắc đó khi áp-dụng và giải-thích, nhưng không phủ nhận nó. Dưới chế-độ độc-tài, nhà cầm-quyền coi kỹ-thuật chuyên chế là một phương-thức thông thường trong sự điều khiển Quốc-gia. Chế-độ đó dựa vào việc độc quyền quyết-định của kẻ thống-trị, tập-trung quyền hành vào tay một thiểu-số, và hủy bỏ mọi biện-pháp kiểm-soát cũng như giới-hạn hành-vi của nhà cầm-quyền. Những sự giới hạn các quyền tự-do công cộng, sự kiểm-soát dư-luận, sự áp-dụng một chế-độ cảnh-sát, sự tập-trung mọi lực-lượng chính-trị vào một đảng duy nhất ... đều là những biện-pháp nhằm bắt buộc dân chúng phục-tùng mệnh lệnh của chính-quyền. Trong một chế-độ mà Hành-pháp được tăng-cường, các phương-pháp giới-hạn và kiểm-soát chính-quyền theo lý-thuyết dân-chủ cổ-điển có thể không được thực-hiện thực-sự hoặc triệt-để áp dụng. Tuy nhiên, trong chế-độ đó, ta vẫn thấy có nhiều đảng, có sự phân quyền, có cơ-quan ngôn luận độc lập v.v...

Sự khác biệt nói trên không phải chỉ là một vấn-đề "mục độ" (1), mà còn là một vấn-đề nguyên-tắc. Thật vậy, kỹ-thuật pháp-lý cổ-điển, tuy không thích-hợp, nhưng trên nguyên-tắc, không mâu thuẫn với một chính thể mà Hành-pháp được tăng cường. Trái lại, nó tuyệt-đối tương phản với bản chất và lý-thuyết căn-bản của một chế-độ độc-tài.

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển I, trang 270.

C. KHÁC BIỆT TRÊN PHƯƠNG-DIỆN Ý THỨC HỆ.

Trong chế-độ độc-tài, nhà cầm-quyền có một ý thức hệ và cưỡng-bách dân-chúng phải coi như một chân-lý tuyệt đối, bất di dịch. Giáo-sư Burdeau gọi đó là chế-độ "Quyền hành đóng kín", tức là một "chế-độ trong đó mọi cơ-chế hiến-pháp nhằm phục-vụ ý thức hệ của những người cầm-quyền và được sắp đặt như thế nào để các quan-niệm chính-trị trái ngược không những không có một cơ-hội nào tiến tới sự điều khiển Quốc-gia bằng những đường lối hợp-pháp, mà hơn nữa, không được hiến-pháp cho phép phát biểu sự đối lập của mình" (1). Từ ý thức hệ chính-thức đó, Chánh-quyền suy diễn ra những chủ-nghĩa chính-trị, xã-hội, kinh-tế, văn-hóa chi-phối tất cả các trọng-thái sinh-hoạt của Quốc-gia, chi-phối mọi hoạt-động, mọi nếp suy-tư và tình cảm cá-nhân.

Trái lại, trong một chế-độ mà quyền hành-pháp được tăng-cường, Chánh-quyền không gò bó sinh-hoạt, tư tưởng, tình cảm cá-nhân trong những giới điều vĩnh-cửu. Chế-độ đó có thể đặt ra những mục-tiêu cho chánh-quyền, cứu cánh cho xã-hội, nhưng không đi tới chỗ vạch sẵn một cứu cánh cho con người để cưỡng-bách dân-chúng tôn-trọng.

Người ta thường coi chủ-nghĩa Mác-Xít, chủ-nghĩa Phát-Xít Ý và chủ-nghĩa Quốc-xã Đức là những ý thức hệ

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển IV, trang 483.  
"Le régime de Pouvoir clos est celui dans lequel tous les mécanismes constitutionnels sont destinés à servir l'idéologie des hommes qui détiennent le Pouvoir et sont aménagés de telle sorte que, non seulement, les conceptions politiques contraires n'ont aucune chance d'accéder par les voies légales à la direction de l'Etat, mais encore ne sont pas constitutionnellement autorisées à faire entendre leur opposition".

độc-tài. Chủ-nghĩa Mác-xít được thực-hiện tại Nga-sô, chi-  
phối tất cả mọi lãnh-vực sinh-hoạt và suy tưởng. Cứu cánh  
của chánh-thể là xây-dựng một xã-hội không giai-cấp, là  
đào tạo một con người mới, con người của Cộng-sản chủ-nghĩa.  
Ý thức hệ Phát-xít và Quốc-Xã cũng có tính cách độc-tài,  
vì được chánh-quyền coi là chân-lý tuyệt đối, là mục thước  
cho tất cả mọi sinh-hoạt Quốc-gia và xã-hội.

### III.- LỢI-ÍCH CỦA ĐỀ-TÀI.

Luận án này nhằm đánh tan những sai lầm của quan-  
niệm cổ điển về vai trò Quốc-Hội và do đó, chứng-minh địa-  
vị đầu não của Hành-pháp trong tổ-chức công-quyền.

#### A. NHỮNG SAI LẦM CỦA QUAN-NIỆM CỔ-ĐIỂN VỀ VAI TRÒ QUỐC-HỘI.

Từ lâu, Quốc-Hội được coi là cơ-quan thụ uỷ chủ-  
quyền nên được công nhận một địa-vị tối cao. Luật-pháp  
phải đứng trên tất cả các quyết-định khác của chánh-quyền.  
Vậy, Quốc-Hội là cơ-quan làm luật cũng phải đứng trên các  
cơ-quan khác.

Quan-niệm này không còn phù-hợp với thực-tế vì :

1 - Ngày nay, "sự tiến triển của nền dân-chủ đã  
công nhận một hiện tượng chắc chắn là ý dân luôn luôn  
muốn tự mình chọn lấy người đại diện của mình dù rằng  
Hành-pháp hay Lập-pháp" (1). Bởi thế, không phải chỉ có  
Quốc-Hội là đại-diện nhân dân. Vị chỉ-huy Hành-pháp cũng  
có tư-cách ấy vì vị này được tấn phong bởi toàn dân.

Tại Hoa-Kỳ, mặc dù sự hiện diện của các cử-tri đệ-  
nhị cấp, Tổng-Thống có thể được coi là do toàn dân bầu lên  
qua cuộc phổ-thông đầu phiếu trực-tiếp.

---

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và chính-trị-học,  
1967, trang 152.

Tại Anh, trên lý-thuyết, Thủ-Tướng do nhà vua lựa chọn, nhưng trên thực-tế, do dân chúng gián-tiếp chỉ định, qua cuộc bầu-cử Hạ-nghị-viện.

Tại Pháp, vì nhận thức được sự gia-tăng uy quyền mà sự tấn-phong quốc-gia đem lại cho vị chỉ huy Hành-pháp, Tổng-Thống De Gaulle đã đề-nghị sửa đổi phươg-thức bầu-cử Tổng-Thống do cuộc trưng-cầu dân ý ngày 28.10.1962. Và lại, trong cuộc họp báo ngày 31.1.1964, De Gaulle đã tuyên-bố : "Uy quyền bất khả phân của Quốc-gia được dân-chúng uỷ nhiệm trọn vẹn cho Tổng-Thống". Sự khẳng định này, lẽ dĩ nhiên, không thể được chấp nhận, nhưng nó có ý nghĩa vì chứng tỏ sự tăng-cường uy quyền của vị chỉ huy Hành-pháp bởi một cuộc phổ-thông đầu phiếu (1).

2 - Mặt khác, sự phân biệt giữa nhiệm-vụ hành-pháp và lập-pháp chỉ có giá-trị tương đối.

Trước hết, chúng ta không thể nói rằng Lập-pháp chỉ có nhiệm-vụ lấy những quyết-định tổng-quát và Hành-pháp chỉ biết thi-hành luật lệ. Sự thật là mỗi cơ-quan trong phạm-vi hoạt-động của mình có những quyết-định tổng-quát và riêng biệt.

Hơn nữa, Hành-pháp cũng xâm lấn lãnh-vực của Quốc-Hội. Phần lớn các luật-lệ do Hành-pháp dự-thảo, còn Quốc-Hội chỉ biểu-quyết mà thôi. Đôi khi, những đạo luật của Quốc-Hội chỉ ấn-định một khuôn khổ rộng rãi trong đó, Chánh-phủ hành sử quyền lập qui bằng cách làm những "hành-vi có phạm-vi tổng-quát và vô cá tính", những hành-vi có bản chất lập-pháp theo nghĩa cổ truyền. Ngoài ra, Quốc-Hội thường uỷ-nhiệm Hành-pháp quyền làm ra các qui-tắc có giá-

---

(1) André Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, trang 541.

trị của đạo luật. Tại nhiều nước, lãnh-vực lập-pháp đã bị giới-hạn rất nhiều bởi việc chấp-nhận một quan-niệm thực-chất về đạo-luật.

Tóm lại, trước một Hành-pháp được tấn-phong bởi toàn dân và chia xẻ quyền lập-pháp, Quốc-Hội không còn giữ địa-vị độc tôn. Hành-pháp, do đó, có vai trò ngày càng quan trọng và chiếm ưu thế trong Quốc-gia.

#### B. HÀNH-PHÁP, CƠ-QUAN ĐẦU NÃO CỦA QUỐC-GIA.

Trong chế-độ dân-chủ hiện đại, cơ-quan đầu não của tất cả sinh-hoạt chính-trị là Hành-pháp. Không có một Quốc-gia nào trong đó có cuộc sinh-hoạt chính-trị ổn-định và phấn khởi mà trọng-tâm là Quốc-Hội.

Hành-pháp có vai trò chủ-động vì nhiệm-vụ của Chánh-quyền đã trở nên nặng nề. Chánh-quyền phải giải-quyết mọi vấn-đề của xã-hội : từ sự ấm no của toàn dân đến sự sống còn của xứ sở. Đối với một vài nước, trong tình-trạng bang giao quốc-tế ngày nay, nhiệm-vụ đó vượt ra ngoài biên giới Quốc-gia (1).

Một nhiệm-vụ nặng nề như vậy không thể được giao-phó cho Quốc-Hội vì nó đòi hỏi những khả-năng, những hiểu biết chuyên-môn mà một dân-biểu trung-bình không thể có được. Ngoài ra, thủ-tục làm việc ở Quốc-Hội có nhiều khuyết điểm : Thời-gian làm việc quá ít, không đủ để thảo-luận về tất cả các công việc của Quốc-gia ngày càng nhiều và càng phức-tạp; phương-pháp thảo-luận công khai và giữa nhiều người không thể áp-dụng cho một vài vấn-đề cần giữ bí-mật tuyệt đối ; thể-thức thảo-luận chậm chạp và nặng nề không thích-hợp với các vấn-đề cần phải được giải-quyết nhanh chóng và kịp thời.

---

(1) Jean Meynaud, L'exécutif dans l'Etat moderne, Bulletin international des Sciences sociales, Vol. X, N<sup>o</sup> 2, 1958, trang 188 và kế tiếp.



Hành-pháp không những có vai trò chủ-động vì nhiệm vụ nặng-nề của Quốc-gia, mà còn vì được coi là đại-diện và bảo-vệ quyền-lợi chung. Thật vậy, sự quản-trị công-vụ, một phần lớn, được thực-hiện bởi những quyết-định dung-hòa giữa các quyền-lợi và yêu sách đối nghịch. Chính Hành-pháp có nhiệm-vụ xác-định những tiêu-chuẩn của quyền-lợi chung để áp-dụng trong việc giải-quyết các tranh-chấp (1).

Xem như vậy, đúng như nhận xét của Henri Chardon, ngay từ năm 1911, "dù với phương-thức bầu-cử nào đi nữa, Quốc-Hội không phải và không thể là một nhóm siêu-nhân hiểu biết tất cả, quên mọi quyền-lợi riêng tư, để ngày ngày giải quyết cuộc sống xã-hội của Quốc-gia. Quốc-Hội qui-tụ những y-sĩ, những luật-sư ... những người mà chúng ta cho rằng có khả-năng để thực-hiện một sự kiểm-soát, trong vài giai-đoạn, công cuộc điều-hành các công sớ. Quốc-Hội được thiết-lập để kiểm-soát nền Hành-chánh trong xứ, chứ không để trị quốc" (2).

Cơ-quan trị quốc đó là Hành-pháp. Bởi thế, Hành-pháp phải được công-nhận những quyền-hành tương-xứng. Sự đòi hỏi đó rất hợp-lý nhưng không phải được mọi người chấp nhận. Một số người, vẫn còn ngờ vực Hành-pháp, e ngại nguy cơ độc-tài một khi quyền-hành của Hành-pháp được tăng-cường.

Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1.4.1967 biểu-lộ một cách rõ rệt mặc cảm sợ sự độc-tài đó (3). Thật vậy, vì nhận chân được rằng trong một Quốc-gia đa đảng và chậm tiến như nước ta, chính-thể Nghị-viện thuần-túy sẽ đưa đến sự bất ổn cố chính-trị và sự hỗn loạn, nhà lập-hiến đã phải chấp nhận giao quyền hành-pháp cho một vị Tổng-Thống. Nhưng họ đã tìm cách hạn-chế quyền-hành của Tổng-Thống rất nhiều.

(1) Jean Meynaud, khảo-luận đã dẫn, trang 190.

(2) Henri Chardon, Le pouvoir administratif, Paris, 1911, trang 33.

(3) Nguyễn-ngọc-Huy, Nhận xét về Quốc-Hội Lập-Hiến và bản Hiến-pháp Việt-Nam, nhật báo Quyết Tiến, ngày 20.5.1967.

Tại Trung-Uong, Tổng-Thống bị đặt dưới sự kiểm-soát chặt-chẽ của Quốc-Hội, Quốc-Hội có thể mở cuộc điều-tra về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia, lại có thể khuyến-cáo Tổng-Thống thay thế toàn thể hay một phần Chánh-phủ.

Ở địa-phương, các tỉnh-trưởng sẽ do dân bầu và uy quyền của Tổng-Thống ở tỉnh sẽ, do đó, suy giảm vì tỉnh-trưởng dân cử có thể thuộc một đoàn-thể chống lại Tổng-Thống.

Hạn-chế quyền-hành của Hành-pháp để tránh nạn độc-tài, đó là một mối quan-tâm chính đáng. Nhưng sự hạn-chế ấy không thể là một sự cản-trở, một sự kèm hãm, phương-hại đến uy quyền của Hành-pháp vì một Hành-pháp yếu kém cũng gây hiểm-họa cho đất nước không kém một Hành-pháp độc-tài.

Thiết tưởng, vấn-đề không phải là cản-trở và kèm hãm, mà là kiểm-soát Hành-pháp. Thật vậy, theo Emile Giraud, "chế-độ dân-chủ đòi hỏi một Hành-pháp một mình cai-trị và cai-trị theo trọn nghĩa của danh-từ" (1) Một Hành-pháp mạnh không mâu-thuẫn với chế-độ dân-chủ. Vậy, quyền-hành của Hành-pháp không thể bị phân tán và bớt xén mà trái lại, phải được tăng-cường.

Tuy nhiên, sự tăng-cường đó phải đi liền với một hệ-thống kiểm-soát chặt-chẽ mà hiệu-quả tùy thuộc vào những yếu tố ở ngoài cơ-cấu pháp-lý.

Các dân-tộc - nhất là các dân-tộc đang trải qua thời-kỳ sơ-khai của nền dân-chủ - cần nhận-thức điều đó để loại bỏ mặc cảm đối với Hành-pháp, ước vọng của chúng tôi khi viết luận án này.

#### IV.- GIỚI HẠN ĐỀ-TÀI.

Vì sự tăng-cường quyền hành-pháp là một hiện-tượng có tính cách phổ-quát từ trên nửa thế-kỷ nay, vấn-đề này cần phải được giới-hạn về cả không gian lẫn thời-gian.

(1) E. Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 403.

### A. GIỚI HẠN VỀ KHÔNG GIAN.

Chúng tôi nghiên-cứu hiện tượng trên trong "các chế-độ dân-chủ ngày nay". Nhưng các chế-độ dân-chủ đó thuộc loại nào ?

Đó là các chế-độ dân-chủ tự-do. Các chế-độ này, tuy khác biệt nhau, nhưng cùng chung những đặc tính căn-bản. Quyền-hành trong các chế-độ đó dựa trên học-thuyết chủ-quyền nhân dân ; nhà cầm-quyền được lựa chọn do cuộc bầu phiếu phổ-thông, tương đối tự-do và thành thật; cơ cấu của chính-quyền dựa trên sự đa nguyên chính-trị và sự phân quyền ; đặc quyền của kẻ thống-trị bị hạn-chế và kẻ bị trị được hưởng những quyền tự-do chính-trị (1).

Một số chế-độ chính-trị của các nước chậm tiến cũng thuộc phạm-vi khảo sát của luận án. Sở-dĩ như vậy, vì ngoài trừ một số Quốc-gia chậm tiến đã chấp nhận chế-độ Cộng-sản, các nước khác đều chấp nhận các kiểu mẫu của chế-độ dân-chủ tự-do Tây-phương; mặc dù trên thực-tế là những chế-độ quyền uy (régime autoritaire), tức là những chế-độ trong đó có sự đồng nhất chính-trị, nhà lãnh-đạo được chỉ định không do ý chí của toàn dân và được hưởng một tự-do khá quan-trọng trong khi hành sử chánh quyền. Chế-độ quyền uy của phần đông các Quốc-gia chậm tiến thường chỉ có tính-cách giao-thời để chuẩn-bị một chế-độ dân-chủ tự-do thực-sự.

Sở-dĩ các chế-độ Cộng-sản và Phát-xít, không được khảo-sát trong luận án này vì chính ý thức hệ của chúng chấp nhận một quyền-hành duy nhất và tập-trung, và do đó, vấn-đề tăng-cường quyền hành-pháp không được đặt ra.

### B. GIỚI HẠN VỀ THỜI GIAN.

Luận án này chỉ khảo sát sự tăng-cường quyền-hạn của Hành-pháp trong những lúc bình thường, một hiện tượng

---

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 237.

mới xuất hiện trong giai-đoạn gần đây của lịch-sử chế-độ dân-chủ. Trái lại, từ lâu, học-thuyết cũng như thực-tại-pháp của các nước dân chủ Tây-phương đã công nhận cho Hành pháp những quyền-hành rộng rãi trong những lúc bất thường, khủng-hoảng hay chiến-tranh (1).

Sự tăng-cường quyền hành-pháp trong hai trường-hợp này không cùng được giải-thích như nhau. Căn-bản của các quyền-hành bất thường là khái-niệm khẩn-thiết (2), là sự tự-vệ chính đáng khi sự sinh-tồn của Quốc-gia lâm nguy (3). Trái lại, sự tăng-cường quyền hành-pháp trong những lúc bình-thường được giải-thích bởi những nguyên-nhân kinh-tế, chính-trị, xã-hội ...

#### V.- BỐ-CỤC LUẬN ÁN.

Trong luận án này, trước hết, chúng tôi sẽ trình-bày hiện tượng tăng-cường quyền hành-pháp; kế đến, chúng tôi sẽ phân tích hiện tượng đó, tức là tìm hiểu những nguyên-nhân và ảnh-hưởng của nó.

Như vậy, luận án gồm hai phần :

PHẦN THỨ I.- HIỆN TƯỢNG TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP.

PHẦN THỨ II.- PHÂN TÍCH HIỆN TƯỢNG TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP.

---

(1) Khảo-luận của chúng tôi, "Nền pháp-trị trước sự sống còn của Quốc-gia", Tạp-chí Đại-học, Viện Đại-học Huế, tháng 10 và 12 năm 1963.

(2) Munci Kapani, Les pouvoirs extraordinaires de l'exécutif en temps de guerre et de crise nationale, thèse Genève, trang 65.

(3) M. Hauriou, Précis de Droit constitutionnel, 2è édition, trang 473.

# PHẦN THỨ NHẤT

## HIỆN TƯỢNG TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH PHÁP

### I.- TƯƠNG-QUAN GIỮA HÀNH-PHÁP VÀ LẬP-PHÁP.

Học-thuyết phân quyền đã đóng một vai trò quan-trọng trong việc phân biệt các hình thức tổ-chức chính-quyền. Các chế-độ chính-trị có nội-dung khác nhau tùy theo mức độ phân quyền mà người ta muốn thực-hiện. Chế-độ Tổng-Thống tương ứng với một sự phân quyền cứng rắn ; chế-độ Nghị-điện, trái lại, tổ-chức một sự hợp-tác quyền-hành (1).

Nhưng trong cả hai chế-độ đó, sự phân quyền không thể có tính cách tuyệt đối. Vì thế, vấn-đề được đặt ra là tương quan giữa các quyền-hành, ảnh-hưởng có thể có của quyền-hành này đối với quyền-hành khác, đẳng cấp giữa các quyền-hành. Hành-pháp và Lập-pháp phải chăng được bình-đẳng ? Hay, ngược lại, người ta phải tổ-chức như thế nào để đem lại ưu thế cho một quyền-hành ?

Tại Hoa-Kỳ, nếu người ta ngờ vực mọi quyền-hành, chắc chắn rằng Lập-pháp là bị ngờ vực hơn cả. Tại Âu-Châu, chính Hành-pháp bị nghi kỵ vì nó mang kỷ-niệm của một Hành-pháp thời quân chủ, nó tiếp nối một vương quyền ; chỉ có Lập-pháp được coi là đại-diện ý chí của Quốc-dân, là cơ-quan duy nhất có thể diễn tả trung thực ý chí đó.

Dù các mối tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp như thế nào chăng nữa, mức độ phân quyền vào lúc sơ khởi là yếu-tố để phân biệt các chế-độ chính-trị.

---

(1) Nguyễn-văn-Bông, tác-phẩm đã dẫn, trang 122, 128.

II.- ĐẶC-TÍNH CHÍNH YẾU CỦA CÁC CHẾ-ĐỘ CHÍNH-TRỊ.

Vấn-đề định nghĩa các chế-độ chính-trị và tìm hiểu những nét chính của các chế-độ đó là một vấn-đề phức-tạp và được bàn cãi rất nhiều. Ở đây, không chú trọng đến sự áp-dụng thực-tế, chúng tôi chỉ đứng về phương-diện cơ-cấu hiến pháp của các chế-độ chính-trị. Chúng tôi chỉ chú-trọng đến những nét chính nhưng cũng không quên rằng những nét khác cũng có sự quan-trọng của nó. Với những sự dè dặt này, chúng tôi lần lượt xét đến ba chế-độ sau đây :

A. CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG.

Chế-độ này thực-hiện một sự phân quyền rõ rệt : Hành-pháp và Lập-pháp hoàn toàn độc-lập. Tổng-Thống do dân bầu trực-tiếp và chỉ có trách-nhiệm trước Quốc-dân. Các Bộ-Trưởng do Tổng-Thống lựa chọn và chỉ chịu trách-nhiệm trước Tổng-Thống. Về phần Quốc-Hội, nếu Quốc-Hội không thể biểu-quyết bất tín-nhiệm Tổng-Thống hay lật đổ Chánh-phủ thì ngược lại, Tổng-Thống cũng không có quyền giải-tán Quốc-Hội.

B. CHẾ-ĐỘ NGHỊ-VIÊN.

Trong chế-độ này, Chánh-phủ chỉ có thể tồn tại với sự tín-nhiệm của đa số Quốc-Hội, các Tổng-Trưởng trong Nội-Các liên đới chịu trách-nhiệm về chánh-sách chung của Chánh-phủ. Đó là nguyên-tắc trách-nhiệm chính-trị của Nội-các trước Quốc-Hội, một đặc điểm chính yếu của chế-độ Nghị-viện ; các đặc điểm khác chỉ có tính cách phụ-thuộc hay bổ-túc.

Mặc khác, chế-độ Nghị-viện là một chế-độ hợp quyền. Lẽ dĩ nhiên, trong mọi chế-độ chính-trị, đều có sự hợp-tác trên thực-tế giữa các quyền-hành vì nếu không có sự hợp-tác đó thì hoạt-động của Quốc-gia sẽ bị tê-liệt. Nhưng sự hợp-tác giữa các quyền-hành không bao hàm một sự hòa-hợp và

tín-nhiệm. Trái lại, chế-độ Nghị-viện loại trừ mọi sự độc lập và mâu-thuẫn giữa Chánh-phủ và Quốc-Hội. Giữa hai cơ-quan đó, có thể xảy ra tranh-chấp, nhưng có những phương-tiện hiến-pháp để chấm dứt cuộc tranh-chấp và tái lập sự hòa hợp giữa các quyền-hành, điều-kiện căn bản của chế-độ Nghị-viện. Đó là quyền của Quốc-Hội từ chối tín-nhiệm Chánh-phủ và quyền của Chánh-phủ giải-tán Quốc-Hội. Sau khi Chánh-phủ bị lật đổ hay sau khi có cuộc bầu cử mới, sự hòa hợp giữa các quyền-hành được tái lập : đa số Quốc-Hội đã chuyển hướng hoặc Chánh-phủ đã thay đổi người cầm đầu.

### C. CHẾ-ĐỘ NGHỊ HỘI.

Đặc điểm của chế-độ này là sự hiện hữu của một Hành-pháp tập đoàn do Lập-pháp bầu ra cho một nhiệm kỳ nhất định và không thể bị bãi chức trong suốt nhiệm kỳ. Với đặc điểm sau, chế-độ Nghị hội hoàn toàn dị biệt với chế-độ Nghị viện và gần tương đồng với chế-độ Tổng-Thống. Tuy nhiên, quan-niệm nguyên thủy của chế-độ Nghị hội - mà kiểu mẫu chính là Thụy-Sĩ - hoàn toàn khác biệt với quan-niệm nguyên thủy của chế-độ Tổng-Thống. Người ta không muốn thiết-lập một quyền-hành vững mạnh và độc-lập với Quốc-Hội, nhưng ngược lại, người ta quan-niệm Hành-pháp là thụ uỷ của Quốc-Hội. Thực-tế không hẳn như vậy, nhưng đó là một vấn-đề khác.

x  
x    x

Chế-độ Nghị hội là một hình-thức ít được gặp nhất. Nó đã được áp-dụng trong quá khứ. Ngày nay, chế-độ Thụy-Sĩ được nhiều người coi là chế-độ Nghị hội, nhưng sự phân tích pháp-lý này không phù-hợp với thực tại chính-trị (1).

Chế-độ Tổng-Thống và chế-độ Nghị-viện là hình-thức thông dụng nhất. Đôi khi, người ta cũng thấy có những chế-

---

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 327.

độ hỗn-hợp, dung-hòa những yếu-tố của chế-độ Tổng-Thống và chế-độ Nghị-viện, mặc dù những sự khác biệt về nguyên-tắc giữa hai chế-độ không thuận-tiện cho sự phối-hợp.

Trong việc khảo-sát hiện tượng tăng-cường quyền-hạn của Hành-pháp, chúng tôi chỉ chú-trọng đến chế-độ Tổng-Thống và chế-độ Nghị-viện :

Thiên I. - Sự tăng-cường quyền hành-pháp trong chế-độ Tổng-Thống.

Thiên II. - Sự tăng-cường quyền hành-pháp trong chế-độ Nghị-viện.





## THIÊN THỨ NHẤT

# Sự tăng cường quyền hành pháp trong chế độ tổng thống

Trong các chánh-thế, Tổng-Thống-Chế là chế-độ mang lại nhiều lợi thế nhất cho Hành-pháp. Vì lẽ đó, trước những sự khiếm-khuyết của chế-độ Nghị-viện tại Âu-Châu, người ta đã từng tự hỏi rằng phương-tiện để cứu vãn nền dân-chủ phải chăng là thay thế chế-độ Nghị-viện bởi Chế-độ Tổng-Thống. Chế-độ Tổng-Thống phải chăng bảo-đảm cho Hành-pháp một sự ổn định và một uy quyền thường thiếu sót trong chế-độ Nghị viện ?

Chế-độ Tổng-Thống là chế-độ của Mỹ-Châu. Chính Hoa-Kỳ đã tạo ra và luôn luôn trung-thành với nó. Các Quốc-gia Mỹ-Châu La-Tinh cũng đã chấp nhận chế-độ đó. Nhưng trong hoàn cảnh khác biệt, chế-độ Tổng-Thống đã mang lại những kết-quả không giống như tại Hoa-Kỳ.

Ngoài Mỹ-Châu, chế-độ Tổng-Thống đã được du nhập vào Á Châu và nhất là trong những năm gần đây, vào Phi-Châu.

Chúng tôi lần lượt xét :

Chương I. - Chế-độ Tổng-Thống tại Hoa-Kỳ.

Chương II. - Chế-độ Tổng-Thống tại Mỹ-Châu La-Tinh.

Chương III. - Chế-độ Tổng-Thống tại các nước Á Phi.



CHƯƠNG I

CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG TẠI HOA-KỲ.

Người ta thường cho rằng, khác với các nhà lập-hiến Âu-Châu, nhà lập-hiến Hoa-kỳ không hoèi nghi Hành-pháp (1). Điều này không hoàn toàn đúng hẳn. Thật vậy, họ đã nghi kỵ những sự lạm quyền của Hành-pháp. Họ nhớ lại những sự can-thiệp của các vị toàn quyền dưới thời-kỳ ngoại thuộc vào công cuộc lập-pháp, cũng như những ảnh-hưởng không hay của Quốc-vương Anh. Nhưng khác với các nhà lập-hiến Âu-châu, họ không đặc-biệt ngờ vực Hành-pháp và cũng không tin tưởng tuyệt đối ở Lập-pháp. Họ không có thiện-cảm đối với Quốc-Hội Anh đã chống lại những sự đòi hỏi của họ. Và lại, từ kinh-nghiệm và các Quốc-Hội bản xứ, họ suy rằng Lập-pháp có thể có tính-cách chuyên-chế như một nhà vua (2).

Như vậy, theo các nhà lập-hiến, không có ưu thế của Hành-pháp, cũng như của Lập-pháp. Sự bình-đẳng pháp-lý giữa các quyền hành là nét đặc-biệt của Hiến-pháp Hoa-Kỳ.

Trên thực-tế, nếu có sự bình-đẳng tuyệt đối giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội, Quốc-gia sẽ đi vào thế bất động và mọi hoạt-động của chánh-quyền sẽ bị ngưng trệ. Trong hai cơ-quan đó, sẽ có một cơ-quan nổi bật nắm vai trò lãnh-đạo và tất cả các cơ-quan khác chỉ có nhiệm-vụ phụ-thuộc (3).

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển V, trang 681.

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 30.

(3) M. Prélôt, Le droit parlementaire français, les Cours de droit, quyển 2, trang 9 : "Si à l'intérieur d'un système, une équivalence complète des organes était réalisée, il n'y aurait plus de mouvement. Chacun des organes exerçant une pesée égale, ce serait l'immobilité complète".

Trước đây, Carré de Malberg đã chứng-minh sự biến chuyển của chế-độ Hoa-Kỳ theo đường lối đó. Mặc dù theo Hiến-pháp, sự biệt lập giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội rất rõ rệt và sự phân phối quyền-hành rất thăng bằng nhưng dần dần chánh-thể đó đi đến chỗ đưa Tổng-Thống lên địa-vị ưu thắng (1).

- M U C I -

QUÂN BÌNH GIỮA QUỐC-HỘI VÀ TỔNG-THỐNG.

Sự bình-đẳng pháp-lý được thực-hiện do sự phân quyền : Hiến-pháp Hoa-Kỳ, khi đặt mỗi cơ-quan trong một phạm-vi riêng biệt, tạo nên một sự bình-đẳng chức-vụ.

Sự phân quyền, trên lý-thuyết, phải đem lại sự quân-bình. Nhưng, trên thực-tế, thế quân-bình này không thể có và lúc nào cũng có ưu thế của một quyền-hành.

ĐOẠN I.- SỰ PHÂN QUYỀN.

Theo Hiến-pháp, Hành-pháp và Lập-pháp đều được độc lập, mỗi cơ-quan trong một lãnh-vực riêng biệt. Tuy nhiên, mặc dù tách biệt, Tổng-Thống và Quốc-Hội không thể bị cô lập hoàn toàn. Trung-thành với học-thuyết của Montesquieu, Hiến-pháp công nhận cho mỗi cơ-quan một năng quyền kèm chế và ngăn chặn hành-động của cơ-quan kia. Đó là hệ-thống kiểm-soát và quân bình (checks and balances).

A. SỰ ĐỘC-LẬP CỦA CÁC CƠ-QUAN.

Nhà lập-hiến Hoa-kỳ coi nguyên-tắc phân quyền là một giáo điều. Theo Madison, "không có một sự thật chính-

---

(1) Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, quyển II, trang 112.

trị nào có một giá-trị nội tại cao hơn" (1). Nhà lập hiến cho rằng những sự khó khăn của thời-kỳ thuộc địa là do những sai lầm của chánh-quyền Anh-quốc không biết đến sự phân quyền, không ngăn trở được các cơ-quan công-quyền xâm lấn lẫn nhau (2).

Do đó, Hiến-pháp công nhận cho Tổng-Thống và Quốc-Hội, mỗi cơ-quan được độc-lập trong một lãnh-vực riêng biệt. Tổng-Thống do dân trực-tiếp bầu lên và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc-dân. Tổng-Thống và các Bộ-Trưởng không thể thuộc thành-phần của Quốc-Hội. Tổng-Thống cũng không được vào Quốc-Hội, ngoại trừ trường-hợp để đọc thông-điệp. Quốc-Hội không thể bãi chức Tổng-Thống và các Bộ-Trưởng. Tổng-Thống chỉ có thể bị Quốc-Hội truy-tố và xét xử theo thủ-tục "impeachment". Thủ-tục này đã được áp-dụng một lần vào năm 1868 để chống lại Tổng-Thống Johnson, nhưng vị này được miễn tố và kể từ đó, thủ-tục không được áp-dụng. Ngược lại, Tổng-Thống không có quyền giải-tán Quốc-Hội.

#### B.- HỆ-THỐNG KIỂM-SOÁT VÀ QUÂN-BÌNH.

Tuy nhiên, theo Madison, sự phân quyền không nên được hiểu là đòi hỏi sự chuyên biệt hóc nhiệm-vụ của cơ-quan mà là đòi hỏi sự chia sẻ uy quyền (3). Điều này được thực-hiện bởi hệ-thống kiểm-soát và quân-bình mà Jefferson định nghĩa là một hệ-thống trong đó, "các quyền-hành bị phân chia và bù trừ giữa các cơ-quan khác biệt đến nỗi không có cơ-quan nào có thể vượt qua giới-hạn do Hiến-pháp

---

(1) The Federalist, số 3, viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 29.

(2) Munro, The Government of United States, trang 60, viện dẫn bởi Giraud, như trên.

(3) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển V, trang 710.

đặt ra mà không bị ngăn chận một cách hữu hiệu bởi cơ-quan khác" (1). Không bị cô lập trong phạm-vi riêng biệt của mình, mỗi cơ-quan được Hiến-pháp cho phép xâm nhập vào lãnh vực của cơ-quan bên cạnh để ngăn trở hành-động của cơ-quan đó.

Tổng-Thống không tự giới-hạn trong nhiệm-vụ hành-pháp mà còn lấn sang lãnh-vực của Quốc-Hội.

Trước hết, Tổng-Thống có quyền phủ quyết đối với các đạo luật do Quốc-Hội biểu-quyết. Quyền phủ-quyết này, theo Munro, đã làm cho Tổng-Thống trở thành một "Viện thứ ba của Quốc-Hội". (2). Trong trường-hợp Tổng-Thống sử-dụng quyền đó, Quốc-Hội chỉ có thể vượt qua do một cuộc đầu phiếu với đa số 2/3 tại mỗi viện. Các vị Tổng-Thống đầu tiên ít sử-dụng quyền này. Nhưng kể từ Tổng-Thống Jackson, quyền phủ quyết được sử-dụng nhiều hơn. Quốc-Hội ít khi vượt qua được sự phủ quyết của Tổng-Thống. Từ năm 1933 đến năm 1962, trong số 1.083 lần phủ quyết, Quốc-Hội chỉ vượt qua được 23 lần (3).

Mặt khác, theo điều II đoạn 3 của Hiến-pháp, "Tổng Thống thỉnh thoảng phải thông báo cho Quốc-Hội biết tình-trạng trong nước và khuyến-cáo Quốc-Hội thẩm xét các biện-

---

(1) Jefferson, Observations sur la Virginie, 1786, trang 251, viện dẫn bởi Burdeau, như trên.

(2) Viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 31.

(3) Claudius O. Johnson, American national government, 1964, trang 407.

	Lần biểu-quyết	Lần vượt qua
Roosevelt	631	9
Truman	251	12
Eisenhower	181	2
Kennedy	20	0
	<hr/>	<hr/>
	1.083	23

pháp mà Tổng-Thống cho là cần-thiết và thích-nghi". Ngày nay, các "thông-điệp về tình-trạng liên-bang" không phải chỉ nhằm mục-đích duy nhất thông-báo cho Quốc-Hội về tình hình trong nước, mà còn có khuynh hướng trở thành một chương-trình lập-pháp hướng dẫn hoạt-động của Quốc-Hội (1). Nếu các thông-điệp của Tổng-Thống không phải bao giờ cũng có hiệu-lực quyết-định, nó cũng là áp-lực quan-trọng đối với Quốc-Hội. Thật vậy, các bản thông-điệp này là những lời kêu gọi dư-luận có thể gây tiếng vang trong xã và vì thế, có thể thúc-đẩy Quốc-Hội biểu-quyết những đạo-luật mà Quốc-Hội không mấy thiết-tha (2).

Ngoài những phương-tiện ảnh-hưởng được Hiến-pháp công nhận, Tổng-Thống còn có những phương-tiện ngoại-pháp. Tổng-Thống có thể mua chuộc cảm tình của các nghị-sĩ bằng cách bổ-nhiệm vào công sở những ứng viên do các nghị-sĩ giới-thiệu. Với tư-cách lãnh-tụ của đảng, Tổng-Thống có thể có ảnh-hưởng đáng kể đối với các nghị-sĩ của đảng, mặc dù chính đảng Hoa-Kỳ không có kỷ-luật nội-bộ. Sau hết, sự ủng-hộ của dư-luận cũng là một yếu-tố chính của quyền-hành Tổng-Thống. Vị nguyên thủ Hoa-Kỳ có uy tín đối với dân-chúng hơn là các nghị-sĩ. Ông có thể dễ dàng nhận được sự ủng-hộ của dư-luận và do đó, gây áp-lực đối với Quốc-Hội.

Mặt khác, Quốc-Hội cũng có những phương-tiện ảnh-hưởng đối với Tổng-Thống, nhưng những phương-tiện này ít quan-trọng hơn.

Quốc-Hội can-thiệp vào việc bổ-nhiệm một số công-chức cao cấp, vào việc ký kết các hiệp ước quốc-tế. Trong những trường-hợp này, quyết-định của Tổng-Thống phải được sự chấp-thuận của Thượng-nghị-viện với đa số 2/3.

---

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 251.

(2) A. Mathiot, La vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes, Les cours de droit, 1955-56, trang 112.

Ngoài ra, phương-tiện quan-trọng nhất mà Quốc-Hội có thể sử-dụng để gây áp-lực đối với Tổng-Thống là quyền biểu-quyết ngân-sách. Với quyền đó, Quốc-Hội có thể chi-phối Tổng-Thống, hoặc ít ra cũng ngăn cản Tổng-Thống thi-hành một chánh-sách trái với ý muốn của Quốc-Hội bằng cách không biểu-quyết các phương-tiện tài-chánh cần-thiết.

Tóm lại, nhà lập hiến Hoa-Kỳ đã đặt Tổng-Thống và Quốc-Hội ngang nhau về phương-diện qui-chế cũng như về phương-diện nhiệm-vụ.

Xuất phát từ cuộc phổ-thông đầu phiếu, Tổng-Thống và Quốc-Hội, trên lý-thuyết, có một uy-tín như nhau, vào lúc ban đầu. Sự phân nhiệm được tổ-chức như thế nào để mỗi cơ-quan có thể hành sử nhiệm-vụ của mình một cách độc-lập. Các phương-tiện ảnh-hưởng hỗ-tương không nhằm mục-đích đem lại ưu thế cho cơ-quan nào, mà trái lại, nhằm củng-cố sự quân bình. Nhưng thực-tế lại khác hẳn.

## ĐOẠN II.- SU THỐNG-TRỊ CỦA TỔNG-THỐNG HAY SU THỐNG-TRỊ CỦA QUỐC-HỘI ?

Sự quân-bình trên thực-tế không thể có. Xét qua lịch-sử chính-trị Hoa-Kỳ, người ta nhận thấy, khi thì Tổng-Thống chiếm ưu thế, lúc thì Quốc-Hội chi-phối Chánh-phủ.

### A. SU THỐNG-TRỊ CỦA TỔNG-THỐNG.

Trong nhiều giai-đoạn của lịch-sử Hoa-Kỳ, Tổng-Thống thực-sự điều khiển Quốc-gia. Muốn được như vậy, một số điều kiện cần phải được thực-hiện.

Trước hết, đảng của Tổng-Thống phải nắm lấy đa số tại hai Viện. Trường-hợp này có thể không xảy ra vì nhiệm-kỳ của Tổng-Thống và nhiệm-kỳ của hai Viện không được tái tục cùng một lúc.

Nhưng điều-kiện nói trên, nếu nó có tính cách cần-thiết, thì cũng chưa đầy đủ. Thật vậy, có khi vị Tổng-Thống không được các nghị-sĩ của đảng mình trong Quốc-Hội tuân theo. Vị Tổng-Thống muốn thực-hiện chính-sách của mình, muốn được Quốc-Hội biểu-quyết những đạo luật cần-thiết cho công cuộc đó, Tổng-Thống cần có một uy thế cá-nhân, phải có khả-năng để lãnh-đạo Quốc-Hội và dư-luận. Theo Garner, "chức-vụ Tổng-Thống là điều mà người thực nhiệm chức-vụ đó làm ra" (1). Nhưng nếu uy thế cá-nhân của Tổng-Thống có một ảnh-hưởng nào đối với Quốc-Hội là vì uy thế đó ảnh-hưởng đối với toàn dân. Tổng-Thống càng chi-phối được Quốc-Hội nếu càng lãnh-đạo được dư-luận.

Về phương-diện sau này, Tổng-Thống có nhiều lợi thế hơn Quốc-Hội. Thật vậy, Tổng-Thống do toàn dân bầu ra. Cuộc bầu-cử Tổng-Thống là một biến-cố mà dư-luận toàn quốc đặc-biệt chú-trọng. Các nghị-sĩ, trái lại, được lựa chọn do những cuộc bầu-cử có tính-cách địa-phương. Việc làm của họ một phần lớn xảy ra trong các Ủy-Ban và ít được dư-luận biết tới. Những sự tường trình về các phiên họp của Quốc-Hội không được chú-trọng đến như các cuộc phỏng-vấn Tổng-Thống do báo chí. Dân chúng ít trông chờ điều gì ở các nghị-sĩ, ngoài việc bảo-vệ các quyền-lợi địa-phương. Trái lại, người ta trông chờ ở vị Tổng-Thống, muốn cho Tổng-Thống trở thành một lãnh-tụ thực-sự. Trong những điều-kiện đó, Tổng-Thống có thể tìm sự ủng-hộ ở dư-luận và trước sự ủng-hộ này, Quốc-Hội cảm thấy bắt buộc phải theo Tổng-Thống. Sự ủng-hộ của dư-luận là căn-bản của uy thế của Tổng-Thống(2).

(1) Garner, *Idées et Constitutions Américaines*, trang 102, viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 41 "La fonction présidentielle est dans une large mesure ce que le titulaire la fait".

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 42 "L'appui de l'opinion est en définitive le fondement de la suprématie présidentielle".



Nhưng khi dư-luận không còn ủng-hộ, Tổng-Thống sẽ mất hết uy quyền. Trường-hợp này đã xảy ra với Tổng-Thống Wilson.

Khi chức-vụ Tổng-Thống do một người tài đức đảm-nhiệm, vị này có cơ-hội thuộc về đảng chiếm đa số tại hai viện, Chánh-phủ được điều-khiển bởi một vị Tổng-Thống mà Quốc-Hội phục-tùng và dân-chúng ủng-hộ, Chánh-phủ sẽ mạnh và hữu-hiệu. Chánh-phủ đó có thể đối-phó với một tình-trạng khó khăn, thực-hiện một chánh sách. Người ta gọi đó là chế độ thống-trị của Tổng-Thống (régime de gouvernement présidentiel).

Trong khoảng thời gian từ 1789 đến 1933, có tất cả là 30 Tổng-Thống cầm quyền, chỉ có một số ít chiếm được ưu thế. Theo Giraud, có tất cả là 9 vị Tổng-Thống có uy quyền trong khoảng thời-gian 144 năm. Thời gian cầm quyền của 9 vị đó là 64 năm (1).

Như vậy, trong lịch-sử chính-trị Hoa-Kỳ, Tổng-Thống không phải bao giờ cũng chiếm được ưu thế. Vào cuối thế-kỷ XIX, trong tác-phẩm "Nền Cộng-Hòa Hoa-Kỳ", Bryce có viết một chương với nhan đề như sau : "Tại sao những kẻ tài đức không được chọn làm Tổng-Thống ?" (2). Bryce đã mặc nhiên

(1) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 43 : Sau đây là 9 vị Tổng-Thống có ưu thế từ 1789 đến 1933

Washington	8 năm
John Adams	4 -
Jefferson	8 -
Madison	8 -
Lincoln	4 -
Grant	8 -
Cleveland	8 -
Theodore Roosevelt	8 -
Wilson	8 -
	<hr/>
	64 năm

(2) Bryce, La République Américaine, bản dịch Pháp-văn, Paris, 1912, quyển I, chương VIII.

cho biết rằng, trong thời-đại của Ông, các Tổng-Thống chỉ là những kẻ thường tài. Trong những trường-hợp đó, cần cần quyền-lực thay đổi. Quyền-hành chuyển sang Quốc-Hội.

### B. SỰ THỐNG-TRỊ CỦA QUỐC-HỘI.

Wilson, trước khi trở thành Tổng-Thống Hoa-Kỳ, đã chứng-minh rằng Hành-pháp có thể bị chi-phối bởi Quốc-Hội. Trong quyển "Sự thống-trị của Quốc-Hội" (1), Wilson bắt đầu với câu hỏi sau : "Những ai nắm quyền-hành thực-sự tại Hoa-Kỳ ? và cơ chế then chốt của quyền-hành đó ra sao ?" Ông trả lời rằng sự thật là Quốc-Hội đã trở nên quyền-hành trung-uong và chi-phối chế-độ. Trong nội-bộ của Quốc-Hội, quyền hành thực-sự đã bị các Ủy-Ban của Hạ-nghị-viện chiếm đoạt và đã rơi vào tay các vị Chủ-Tịch các Ủy-Ban. Wilson định nghĩa Chánh-phủ Hoa-Kỳ là Chánh-phủ đặt dưới sự chi-phối của các vị Chủ-Tịch các Ủy-Ban thường trực của Quốc-Hội.

Quan-điểm của Wilson chỉ đúng với sự thật trong một vài giai-đoạn nào đó của lịch-sử chính-trị Hoa-Kỳ. Ngoài trường-hợp mà Tổng-Thống không nắm được Quốc-Hội vì đảng của Tổng-Thống không chiếm được đa số, ưu-thế của Quốc-Hội bắt nguồn từ sự suy-nhược của Tổng-Thống. Thật vậy, đôi khi cuộc bầu-cử đem lại một Tổng-Thống lu mờ ; đó không phải vì đảng hay dân-chúng không lựa chọn kỹ-lưỡng, hoặc không phải vì trong nước thiếu người tài giỏi, mà vì chính dân chúng muốn thế (2). Dân-chúng Hoa-Kỳ thích những Tổng-Thống tài giỏi, nhưng rồi họ cũng chán. Sau một Tổng-Thống hoạt-động, họ muốn có một Tổng-Thống lu mờ. Theodore Roosevelt (1901-1909), một vị nguyên thủ có đầy đủ uy quyền,

---

(1) Wilson, Le gouvernement congressionnel, bản dịch Pháp văn, Paris, 1900.

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 45.

được thay thế bởi Taft (1909-1913), một người yếu kém, Wilson (1913-1921), một Tổng-Thống mạnh và tài giỏi, được thay thế bởi Harding (1920-1921) và Coolidge (1921-1929), những vị Tổng-Thống tầm thường. Tác-giả Munro mượn hình ảnh "sự dao động của quả lắc" để mô tả sự luân phiên này(1).

Tóm lại, trên thực-tế, sự phân quyền đã được bổ-túc bởi sự đẳng cấp hóa các quyền-hành (2). Một trong hai cơ-quan - Tổng-Thống hoặc Quốc-Hội - sẽ chiếm được ưu thế. Nhưng, trong giai-đoạn gần đây, lịch-sử chính-trị của Hoa-Kỳ đã hướng về sự ưu thắng của Tổng-Thống (3).

- M Ụ C II -

VAI TRÒ ƯU THẮNG CỦA TỔNG-THỐNG.

Kể từ năm 1932, với sự đắc cử của F.D. Roosevelt, sự lãnh-đạo của Tổng-Thống không còn có thể được coi là một hiện tượng bất ngờ.

Cuộc khủng-hoảng kinh-tế, rồi đến chiến-tranh và tình-trạng căng-thẳng trên chính-trường quốc-tế đã làm gia-tăng quyền-hành của Tổng-Thống. Người ta tưởng rằng

- (1) Munro, tác-phẩm đã dẫn, trang 161, viện dẫn bởi Giraud như trên. "The swing of the pendulum from men of strong personality to the very antithesis of such men has been a noteworthy feature of the presidential campaigns of the past thirty years".
- (2) M. Prélat, Institutions politiques et Droit constitutionnel, 1963, trang 92 : "La séparation des pouvoirs est toujours complétée par une hiérarchisation de ces mêmes pouvoirs".
- (3) Corwin, The President : Office and Powers (1787-1957) trang 29. "The history of the Presidency has been a history of aggrandizement."

sự trở lại tình-trạng bình thường làm cho những quyền hành đó suy giảm và chế-độ chính-trị của Hoa-Kỳ không còn xa hẳn với kiểu thức của thời-kỳ trước. Nhưng, thực-tế khác hẳn và ngày nay chức-vụ Tổng-Thống vẫn là uy quyền tối cao (1). Tổng-Thống vẫn nắm những quyền-hành rộng rãi hơn bao giờ hết trong lãnh-vực đối nội cũng như trong lãnh-vực ngoại giao.

### ĐOẠN I.- SU NÓI RỘNG QUYỀN-HẠN CỦA CHÁNH-PHỦ.

Kể từ đầu thế-kỷ XX và nhất là từ đệ nhất thế chiến, phạm-vi hoạt-động của Hành-pháp đã được bành-trướng rất nhiều ; điều này không kể đến cá-nhân của người giữ chức-vụ Tổng-Thống. Do đó, quyền-hạn của Hành-pháp cũng đã được tăng-cường với sự sử-dụng quyền lập-qui và quyền lập-pháp tho mãn nhiệm.

Trong các quyền-hạn của Tổng-Thống, trước hết, phải kể đến quyền lập qui "theo hiến-pháp", tức là quyền ký các "mệnh lệnh hành-pháp" (executive orders) để đảm trách nhiệm vụ thi-hành luật-pháp mà Hiến-pháp giao-phó.

Số lượng các qui-tắc đó đã gia-tăng gấp bội : 50 dưới thời của Tổng-Thống Mac Kinley (1897-1901), 1011 dưới thời Theodore Roosevelt (1901-1909), 1770 dưới thời Wilson (1913-1921), 1488 dưới thời Coolidge (1923-1929), 1424 dưới thời Hoover (1929-1933), 3711 dưới thời Roosevelt (2). Các con số vừa kể cũng đủ chứng tỏ sự bành-trướng phạm-vi hoạt động và ảnh-hưởng của Chánh-quyền.

- 
- (1) Burdeau, Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris, 1963, trang 254.
- (2) Herman Finer, Theory and Practice of modern government, New-York, 1957, trang 523.  
- Munci Kapani, tác-phẩm đã dẫn, trang 65.

Tuy nhiên, khía cạnh quan-trọng của sự tăng-cường quyền Hành-pháp vẫn là việc Quốc-Hội uỷ quyền cho Tổng-Thống và những cơ-quan hành-chánh khác.

Thật vậy, tại Hoa-Kỳ, một sự giải-thích chặt-chẽ nguyên-tắc phân quyền không cho phép Tổng-Thống nhận được sự uỷ-quyền của Quốc-Hội (1). Nhưng trước nhu-cầu thực-tế, những sự uỷ-nhiệm đó ngày càng gia-tăng.

Quốc-Hội không có toàn quyền thẩm-định về phạm-vi và bản-chất của những quyền-hành cần được uỷ-nhiệm cho Hành-pháp. Chính Tối-cao Pháp-viện mới có quyền quyết-định về vấn-đề này qua việc kiểm-soát hiến tính của các đạo-luật.

Trong một thời-gian khá lâu, những sự uỷ-nhiệm thường chỉ có tính cách đặc-biệt, tức là chỉ được thực-hiện trong thời chiến, hoặc trong thời-kỳ khủng-hoảng trầm trọng. Nhưng trong vòng 50 năm nay, thái-độ của Tối-cao Pháp-viện không mấy khắt khe và do đó, Quốc-Hội có thể thực-hiện được những sự uỷ-nhiệm cho Hành-pháp ngay cả trong thời-bình (2). Trong những thời-kỳ khủng-hoảng và chiến-tranh, thái-độ của Tối-cao Pháp-viện còn rộng rãi hơn : Khi biểu-quyết các đạo luật uỷ quyền, Quốc-Hội không bị ràng buộc bởi những giới hạn hiến-pháp của thời-bình và vì thế, có thể uỷ-nhiệm những quyền-hành rộng-rãi hơn cho Hành-pháp, nếu Quốc-Hội xét ra cần-thiết để theo đuổi chiến-tranh.

Trong các quyền-hành được Quốc-Hội uỷ-nhiệm cho Hành-pháp trong thời-bình, có hai loại quyền-hành có tính cách "bất thường". Đó là quyền qui-định các sắc thuế và quyền sửa đổi các đạo luật hiện hành. Đạo luật "Tariff Act" năm 1922 cho phép Tổng-Thống tăng hoặc giảm trong vài

---

(1) - B. Schwartz, Le droit administratif américain, Paris, 1952, trang 54.

- Corwin, tác-phẩm đã dẫn, trang 122.

(2) Munci Kapeni, tác-phẩm đã dẫn, trang 175.

trường-hợp các thuế quan do đạo luật đó qui-định để làm mất sự khác biệt giữa chi-phí sản-xuất trong nước và ngoại-quốc. Nhiều quyền-hành rộng lớn cũng được Quốc-Hội uỷ-nhiệm cho Tổng-Thống, trong giai-đoạn thi-hành chính-sách New Deal : đạo luật "Inflation Act" năm 1933 trao cho Tổng-Thống quyền định giá đồng Mỹ kim, miễn là sự hạ giá không quá 50 o/o giá cũ, đạo luật "Reciprocal Trade Agreements Act" năm 1934 trao cho Tổng-Thống trong thời-gian 3 năm, quyền ký kết những thương ước, sửa đổi quan thuế, hủy bỏ mọi sự hạn-chế về nhập-cảng làm trở ngại cho nền ngoại-thương Hoa-Kỳ v.v...

### ĐOẠN II.- SỰ NÓI RỘNG QUYỀN-HÀNH CỦA TỔNG-THỐNG TRONG LÃNH-VỰC NGOẠI-GIAO.

Trong các quyền-hành của Tổng-Thống trong lãnh-vực ngoại-giao, quyền ký kết hiệp-ước là quan-trọng nhất. Tuy nhiên, Tổng-Thống phải chia sẻ quyền này với Thượng-nghị-viện.

Theo nhà lập-hiến Hoa-Kỳ, sự can-thiệp của Thượng-nghị-viện nếu có làm ngăn trở sự thực-hiện chính-sách ngoại-giao của Tổng-Thống, điều đó cũng không hề gì, vì theo họ, sự bang giao quốc-tế của Hoa-Kỳ phải được thu hẹp vào mức tối thiểu (1). Tuy nhiên, địa-vị của Hoa-Kỳ trong lãnh-vực quốc-tế đã thay đổi : từ tình-trạng biệt lập đối với các nước, Hoa-Kỳ đã bước vào hàng những cường quốc lãnh-đạo thế-giới. Những sự đòi hỏi của tình-trạng mới phải được dung hòa với các qui-tắc hiến-pháp vẫn không thay đổi.

#### A. VAI TRÒ CỦA THƯỢNG-NGHỊ-VIÊN.

Theo điều II, đoạn 2 của Hiến-pháp, với ý kiến và sự thỏa-thuận của Thượng-nghị-viện, Tổng-Thống có quyền ký kết các hiệp-ước, với điều-kiện là phải có đủ đa số hai phần ba các thượng nghị-sĩ có mặt.

(1) Burdeau, Traité de Science politique, quyển VII, trang 291.

Như vậy, theo sự qui-định nói trên, ngay trong giai đoạn thương-thuyết, Hành-pháp cũng phải hỏi ý kiến và phải được sự chấp-thuận của Thượng-nghị-viện. Tôn-trọng thủ-tục này, năm 1789, Tổng-Thống Washington thân hành đến Thượng-nghị-viện, trước khi thương-thuyết, để ký kết với các bộ lạc Da đỏ tại miền Nam. Về sau, Tổng-Thống chỉ hỏi ý kiến Thượng-nghị-viện bằng văn-thư, nhưng kể từ 1794, Tổng-Thống đã bỏ hẳn thủ-tục này (1). Thượng-nghị-viện chỉ được biết cuộc thương-thuyết khi hiệp-ước đã được ký nhận và được đệ trình để Thượng-nghị-viện cho phép Tổng-Thống phê-chuẩn. Nhưng Thượng-nghị-viện lại toàn quyền chấp-thuận hoặc từ chối chấp-thuận hiệp-ước.

Sự giảm quyền được hỏi ý kiến đã có ảnh-hưởng đến thái-độ của Thượng-nghị-viện khi sử-dụng quyền chấp-thuận hiệp-ước. Không những Thượng-nghị-viện thường tỏ sự nghi ngờ đối với Hành-pháp bằng cách bác bỏ nhiều hiệp-ước (2), mà còn thêm vào hiệp-ước những tu-chính-án hoặc những điều khoản bảo lưu. Thượng-nghị-viện đã bác bỏ Thỏa-ước Hội-quốc liên, một phần lớn là vì Thượng-nghị-viện không được hỏi ý kiến khi thương thuyết, không một Thượng nghị-sĩ nào được

(1) S. Hoffmann, Accords internationaux et séparation des pouvoirs, Revue du Droit Public et de Science politique, số 2, năm 1953, trang 385.

(2) Sau đây là số hiệp-ước được đệ-trình Thượng-nghị-viện từ năm 1937, được chấp-thuận hoặc rút lại.

	<u>Đệ trình</u>	<u>Chấp-thuận</u>	<u>Rút lại</u>
1937-38	39	35	
1939-40	31	27	1
1940-41	13	12	3
1941-42	11	7	
1945-46	19	17	
1947-48	46	23	1 15

Roger Pinto, Les pouvoirs du Sénat américain en matière de traité, Revue internationale de droit comparé, tháng 1 và 3, 1950, trang 14.

tham-dự vào phái-đoàn của Hoa-Kỳ. Năm 1920, Thượng-nghi-viện chỉ chấp-thuận sự gia-nhập của Hoa-Kỳ vào Pháp-viện quốc-tế thường-trực với nhiều sự sửa đổi và thêm nhiều sự bảo lưu. Trường-hợp sau này chỉ là một sự từ chối hiệp-ước một cách gián-tiếp. Sở-dĩ như vậy, vì hiệp-ước có thể được Thượng-nghi-viện chấp-thuận với những sự sửa đổi đến nỗi Hành-pháp và các Quốc-gia kết ước từ chối chấp-thuận hiệp-ước.

Quyền-hạn rộng rãi của Thượng-nghi-viện đối với việc phê-chuẩn các hiệp-ước là một trở-lực lớn lao cho Tổng-Thống trong việc thực-hiện chánh-sách đối ngoại của mình. Ủy-Ban cải-tổ Hành-pháp dưới quyền chủ-tọa của Hoover đã nghiêm-khắc chỉ-trích sự qui-định của Hiến-pháp về vấn-đề này. Nó gây ra những cuộc tranh-chấp trầm-trọng giữa Hành-pháp và Thượng-nghi-viện (1). Trước tình-trạng đó, tập tục thỏa-ước có hình-thức đơn giản - các "thỏa-ước hành-pháp" (executive agreements) - giúp Tổng-Thống vượt qua sự can-thiệp của Thượng-nghi-viện.

#### B. THỦ-TỤC "THỎA-ƯỚC HÀNH-PHÁP".

Sự giải-thích chặt-chẽ điều II đoạn 2, chỉ cho phép công-nhận quyền của Thượng-nghi-viện đối với các hiệp-ước. Đối với các thỏa-ước quốc-tế khác các hiệp-ước, Tổng-Thống có nhiều tự-do hơn.

---

(1) Roger Pinto, khảo-luận đã viện dẫn, trang 13. "Un grave obstacle de procédure s'oppose à une collaboration satisfaisante du législatif et de l'exécutif : l'exigence constitutionnelle d'un vote de Sénat à la majorité des deux tiers pour la confirmation des traités. Aucun observateur attentif de la conduite des affaires étrangères ne peut ignorer les conséquences de cette disposition. Elle crée de graves conflits entre l'Exécutif et le Sénat ..."



Đó là những "thỏa-ước hành-pháp" mà Tổng-Thống ký kết và có thể tự mình phê-chuẩn hoặc với tư-cách Tổng Tư-Lệnh quân-đội hoặc với tư-cách Chỉ-huy Hành-pháp. Nhưng đối với những thỏa-ước liên-hệ đến những vấn-đề thuộc phạm vi lập-pháp, sự can-thiệp của Quốc-Hội là cần-thiết. Bởi thế, những thỏa-ước này có khi là đối tượng của nhiều đạo luật của Quốc-Hội, có khi được chấp-thuận bởi một quyết-nghị chung của hai Viện. Trong những trường-hợp này, Quốc-Hội chỉ quyết-định theo đa số thường và do đó, tránh được những sự khó khăn gây ra bởi các qui-tắc áp-dụng cho hiệp-ước.

Về đối tượng của các "thỏa-ước hành-pháp", học-lý không có quan-điểm đồng nhất.

Theo một số tác-giả, các thỏa-ước này có một nội-dung được hạn-chế chặt-chẽ và chỉ liên-quan đến những thẩm quyền được công-nhận cho Tổng-Thống với tư-cách Tổng Tư-Lệnh quân-đội hoặc Chỉ-huy Hành-pháp. Đối-tượng của các thỏa-ước có thể được nới rộng bởi sự uỷ-nhiệm của Quốc-Hội.

Một số tác-giả khác, trái lại, công-nhận cho Tổng-Thống những quyền-hành rộng rãi hơn. Theo Q. Wright, "không có một trở ngại hiến-pháp nào cấm Tổng-Thống ký kết những thỏa-ước quốc-tế trong giới-hạn thẩm-quyền của Quốc-Hội, nếu Tổng-Thống và đa số trong hai Viện muốn thế" (1). Như vậy, các "thỏa-ước hành-pháp" có thể cũng có một nội-dung như các hiệp-ước hình-thức. Và lại, theo tập tục, các "thỏa-ước hành-pháp" cũng có một hiệu-lực bó buộc như các hiệp-ước và có thể hủy bỏ các hiệp-ước.

---

(1) Viện dẫn bởi R. Pinto, khảo-luận đã dẫn, trang 20.

Số lượng các "thỏa-ước hành-pháp" ngày càng gia-tăng với sự bình-trướng của nền ngoại-giao Hoa-Kỳ (1). Tuy vậy, người ta cũng không nên vội vàng kết-luận rằng vai trò của Thượng-nghị-viện bị lu mờ. Sự chấp-thuận của Thượng-nghị-viện vẫn cần-thiết đối với một hòa-ước hay một hiệp-ước liên-minh. Trong các hiệp-ước thuộc loại này, Thượng-nghị-viện loại bỏ mọi điều khoản đưa đến sự mở rộng quyền-hành của Tổng-Thống và hạn-chế quyền-hành của Thượng-nghị-viện. Và lại, trong tu-chính-án Bricker năm 1954, Thượng-nghị-viện cũng đã muốn hạn-chế và kiểm-soát các "thỏa-ước hành-pháp". Tu-chính-án này không được chấp-thuận với đa số bất buộc (2). Nhưng dù sao, sự bình-trướng của các "thỏa-ước hành-pháp" cũng đã chứng tỏ sự tăng-cường quyền-hành của Tổng-Thống.

x  
x x

Sự gia-tăng quyền-hành và uy-tín của Tổng-Thống là một trong những khía cạnh đáng chú ý nhất của sự tiến-triển hiến-pháp và chính-trị trong nửa thế-kỷ qua (3). Tổng-Thống đã trở thành vị lãnh-tụ Quốc-Gia với những quyền-hành rộng rãi trong lãnh-vực đối nội cũng như đối ngoại.

Thời-đại của các "vị Tổng-Thống yếu kém" đã chấm dứt. Ngày nay, người ta không thấy một yếu-tố nào cho phép tiên đoán sự trở về thời-đại trước.

(1) Sau đây là một số các hiệp-ước và "thỏa-ước hành-pháp" được Bộ Ngoại-Giao Hoa-Kỳ công bố :

	<u>Hiệp-ước</u>	<u>Thỏa-ước hành-pháp</u>
1945	7	
1946	14	72
1947	10	106
1948	4	111
		143

- (2) R. Pinto, khảo-luận đã dẫn, trang 23.  
 (2) J.B. Whitton, L'amendement Bricker, Revue du Droit public et de science politique, 1954, trang 714.  
 (3) Harold R. Bruce, American national government, New York, 1959, trang 337. "Its growth in power and prestige is one of the most notable aspects of our constitutional and political development of the past half century".

CHƯƠNG II

CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG TẠI MỸ-CHÂU LA-TINH.

Các Quốc-gia tại Mỹ-Châu La-tinh đã từng áp-dụng chế-độ nghị-viện, nhưng đó chỉ là những kinh-nghiệm ngắn ngủi và thất-bại : Haiti trong những năm 1806, 1843, 1859, 1867, Honduras từ 1925 đến 1931, Bolivie từ 1931 đến 1937, Venezuela năm 1947, Chí-Lợi từ 1891 đến 1925. Chỉ có Ba Tây là có thể sống lâu dài dưới chế-độ nghị-viện, tuy chế-độ này chỉ tồn-tại dưới thời-kỳ quân-chủ. Từ năm 1961, Ba Tây đã tái lập chế-độ nghị-viện, nhưng rồi nó cũng đã sớm chấm dứt với sự thiết-lập chế-độ Tổng-Thống vào tháng giêng 1963.

Ngày nay, ngoại trừ Cuba với những định-chế chính-trị phỏng theo các chế-độ dân-chủ nhân dân, Uruguay với một chế-độ phỏng theo kiểu mẫu Thụy-sĩ, mười tám Quốc-gia khác chấp-nhận chế-độ Tổng-Thống (1).

Khi nói đến Mỹ-Châu La-Tinh, người ta thường có những sự tổng-quát-hóa sai lầm căn-cứ trên con số Quốc-gia, để đi đến chỗ chú-trọng thái-quá vào sự bất ổn-định chính-trị (2). Thật ra, trong 70 Hiến-pháp tiếp nối nhau kể từ 1900, có 43 Hiến-pháp thuộc sáu nước : Bolivie, Dominicaine, Honduras, Nicaragua và Venezuela. Quốc-gia sau này đã đoạt kỷ-lục với 22 Hiến-pháp, kể từ khi được độc-lập vào năm 1811. Nhưng sáu nước đó chỉ có vào khoảng 24 triệu dân. Năm nước khác - A-căn-Đinh, Ba-Tây, Colombie, Mê-tây-Cơ, Chí-Lợi - với dân số vào khoảng 150 triệu, từ 1900 đến nay, đã

- (1) Jacques Lambert, La transposition du régime présidentiel hors des Etats-Unis : le cas de l'Amérique Latine, Revue française de Science politique, No 3, Sept. 1963.
- (2) Jacques Lambert, Amérique Latine : Structures sociales et institutions politiques, Paris, 1963, trang 19.

không có hơn 7 Hiến-pháp. Sự ổn-định về phương-diện Hiến-pháp không có nghĩa là tại những nước này không xảy ra những biến-cố chính-trị : trong những nước đó, sự áp-dụng Hiến-pháp đã từng bị đình chỉ hay sửa đổi do những sự can-thiệp của các chế-độ quân-nhân hoặc độc-tài cá-nhân. Sự lâu bền đó của các định-chế có nghĩa là, mặc dù những vụ xáo trộn chính-trị xảy ra, tại những nước này, cũng có một hình-thức tổ-chức chính-quyền mà họ có khuynh-hướng trở lại mỗi khi họ xa rời.

Đó là chế-độ Tổng-Thống. Chế-độ này trong hình-thức pháp-lý của nó không mấy khác-biệt với chế-độ Hoa-Kỳ. Trên thực-tế, các định-chế chính-trị Hoa-Kỳ, một khi được áp-dụng ngoài lãnh-thổ đó, đã bị biến đổi sâu xa : hình-thức của các định-chế vẫn như thế, nhưng tinh-thần của nó đã khác hẳn. Người ta gọi đó là "chế-độ ưu thế của Tổng-Thống" (régime de prépondérance présidentielle).

Trên phương-diện Hiến-pháp, ưu-thế của các Tổng-Thống Mỹ-Châu La-Tinh không vượt xa hẳn ưu thế của Tổng-Thống Hoa-Kỳ, nhưng trên thực-tế, quyền-hành của Tổng-Thống vô cùng rộng rãi, Tổng-Thống có vai trò ưu thắng và chi-phối Quốc-Hội.

- M Ụ C I -

UU-THẾ CỦA TỔNG-THỐNG THEO HIẾN-PHÁP.

Kiểu mẫu phân quyền phỏng theo chế-độ Tổng-Thống Hoa-Kỳ cùng với hệ-thống kiểm-soát và quân-bình được coi là căn-bản của tổ-chức chính-quyền tại các nước Mỹ-Châu La-Tinh, kể từ khi tổ-chức chính-trị của các nước này được xác-định vào giữa thế-kỷ XIX. Tuy nhiên, nhà lập hiến tại Mỹ-Châu La-Tinh cũng đã đem lại nhiều sự sửa đổi làm vi-phạm sự phân quyền, những sự sửa đổi này, một phần nào, có

thể làm đảo lộn thế quân-bình giữa các quyền-hành và đem lại ưu thế cho Tổng-Thống. Đó là sự công nhận cho Tổng-Thống một sáng quyền lập-pháp, một quyền phủ quyết từng phần (véto partiel). Ngoài ra, người ta cũng thấy một sự sửa đổi - Hiến-pháp Cộng-Hòa Haiti là thí dụ duy nhất - làm mất hẳn sự quân-bình giữa các quyền-hành, đó là quyền giải-tán Quốc-Hội.

ĐOẠN I. - QUYỀN SÁNG-KIẾN LUẬT-PHÁP.

Khác với Hiến-pháp Hoa-Kỳ, các Hiến-pháp Mỹ-châu La-Tinh công nhận cho Tổng-Thống sáng quyền lập-pháp cùng với Quốc-Hội (điều 71 Hiến-pháp Mẽ-tây-Co ngày 31.1.1917, điều 69 Hiến-pháp A-căn-đinh ngày 11.3.1949, điều 79 Hiến-pháp Venezuela ngày 31.7.1931, điều 79 Hiến-pháp Colombie ngày 5.8.1886 v.v...).

Thật ra, sáng quyền lập-pháp được công nhận tại Mỹ-Châu La-Tinh không phải là nguyên-nhân của ưu-thế của Tổng-Thống. Sự công-nhận này chứng tỏ rằng nhà lập-hiến đã đi sát thực-tế. Thật vậy, tại Hoa-Kỳ chỉ có Quốc-Hội là có sáng quyền lập-pháp, nhưng không có gì ngăn trở Tổng-Thống nhờ một vị dân-biểu của đảng mình đề-nghị và bênh-vực những dự-luật do chính Tổng-Thống Phủ soạn-thảo.

Sự khác biệt quan-trọng không phải là ở chỗ các vị Tổng-Thống tại Mỹ-Châu La-Tinh được Hiến-pháp trực-tiếp giao phó sáng quyền lập-pháp, trong khi Tổng-Thống Hoa-Kỳ chỉ có quyền đó một cách gián-tiếp. Sự khác-biệt là ở chỗ các Quốc-Hội tại Mỹ-Châu La-Tinh rất ít khi sử-dụng quyền-hạn của mình để bác bỏ hay sửa đổi dự-thảo luật của Tổng-Thống. Trái lại, Quốc-Hội Hoa-Kỳ thường từ-chối biểu-quyết các dự-luật có nguồn gốc ở Tổng-Thống Phủ, biến đổi các dự-luật đó bằng các tu-chính-án hoặc thay thế bằng những dự-án mà Tổng-Thống khó chấp-thuận. Sự độc-lập này được nhận thấy với sự sử-dụng quyền phủ-quyết của Tổng-Thống.

Sự thành-công của những sáng-kiến là hậu-quả của ưu-thế của Tổng-Thống. Như vậy, vấn-đề là tìm hiểu tại sao các Quốc-Hội Mỹ-Châu La-Tinh ít được tự-do sử-dụng những quyền-hành của mình như Quốc-Hội Hoa-Kỳ, để đem lại ưu-thắng cho quan-điểm của mình (1).

ĐOẠN II.- QUYỀN PHỦ-QUYẾT TỪNG PHẦN.

Tại Mỹ-Châu La-Tinh, quyền phủ-quyết của Tổng-Thống đối với các đạo-luật của Quốc-Hội có hình-thức khác hẳn với quyền phủ-quyết của Tổng-Thống Hoa-Kỳ, một hình-thức mềm dẻo hơn nhưng có tác-dụng làm nghiêng cán cân quyền-lực về phía Tổng-Thống.

Quyền phủ-quyết là một yếu-tố cần-thiết cho sự quân bình quyền-lực trong chế-độ Tổng-Thống. Vì Tổng-Thống không thể giải-tán Quốc-Hội, trong khi Quốc-Hội có thể - do việc hành sử quyền lập-pháp - bắt buộc Tổng-Thống phải chấp-nhận chính-sách của mình, quyền-hành đó trở nên hoàn toàn, nếu việc sử-dụng quyền lập-pháp không bị ngăn trở bởi việc đòi hỏi phải có một đa số 2/3 để vượt qua một sự phủ-quyết.

Tuy nhiên, tại Hoa-Kỳ, dưới hình-thức được sử-dụng, quyền phủ-quyết không phải là một yếu-tố đem lại ưu thế cho Tổng-Thống.

(1) Những con số sau đây chứng-tỏ quyền-hành mạnh-mẽ của Quốc-Hội Hoa-Kỳ đối với những dự-án-luật xuất-phát từ Tổng-Thống-Phủ.

Năm	Dự-án được đệ-trình Quốc-Hội	Dự-án được QH chấp-thuận	Tỷ lệ
1953	44	32	72,79
1954	232	150	64,7
1955	207	96	46,3
1956	225	103	45,7
1957	206	70	36,9

Carr, Bernstein, Morrison, American democracy in Theory and Practice, New York, 1961, trang 351.

Một mặt, quyền phủ quyết chỉ là một phương-tiện hành-động hoàn toàn có tính cách tiêu-cực : ngoại trừ trường-hợp đạo luật được Quốc-Hội chung quyết với đa số đặc-biệt, sự phủ-quyết chỉ giúp cho Tổng-Thống bác bỏ những sáng kiến của Quốc-Hội mà Tổng-Thống cho là không thích-nghi. Nhưng sự phủ-quyết ít giúp cho Tổng-Thống có những biện-pháp mong muốn, dù người ta thường cho rằng sự phủ-quyết đưa đến những sự mặc cả trong đó Tổng-Thống có thể được Quốc-Hội biểu-quyết những biện-pháp mà Quốc-Hội không muốn, bằng cách hứa hẹn rằng nếu được thỏa-mãn thì sau này sẽ không chống lại những biện-pháp mà Quốc-Hội đặc biệt ủng-hộ.

Mặt khác, quyền phủ-quyết có tính cách toàn bộ và do đó, có một hiệu-lực giới-hạn. Thật vậy, Tổng-Thống phải chấp-thuận hay bác bỏ toàn bộ đạo luật mà Quốc-Hội đã biểu quyết. Trong điều-kiện ấy, nếu Quốc-Hội khó vượt qua một sự phủ quyết của Tổng-Thống thì ngược lại, Quốc-Hội có thể tránh sự phủ quyết bằng cách xen vào dự-thảo luật của Tổng-Thống những điều-khoản trái với tinh-thần của dự-thảo.

Tập tục này giúp cho Quốc-Hội bắt buộc Tổng-Thống chấp nhận những biện-pháp mà Tổng-Thống có thể phủ quyết và Quốc-Hội có thể không đủ đa số đặc-biệt để vượt qua. Nhưng nếu muốn phủ quyết, Tổng-Thống phải bác bỏ toàn thể dự-thảo luật của mình. Bởi thế, mỗi bên phải cố-gắng hòa-giải và do đó, thế quân bình được duy-trì.

Tại Mỹ-Châu La-Tinh, Tổng-Thống có thể sử-dụng quyền phủ-quyết đối với từng phần của đạo luật (điều 73 Hiến-pháp A-căn-Đinh, điều 72 Hiến-pháp Mẽ-tây-Cơ v.v...). Quyền phủ-quyết từng phần có tác-dụng làm đảo lộn các tương-quan lực-lượng có lợi cho Tổng-Thống, làm dấy bớt những cuộc tranh-chấp có thể có giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống và làm dễ-dàng những sự nhân nhượng của hai bên.

Thật vậy, trong khi tại Hoa-Kỳ, Quốc-Hội, bằng các tu-chính-án có thể thay đổi dự-luật bắt nguồn từ Tổng-Thống-Phủ, tại Mỹ-Châu La-Tinh, Tổng-Thống do quyền phủ-quyết từng phần có thể sửa đổi một dự án luật của Quốc-Hội và có thể thêm vào đó những điều-khoản của chính mình. Thế thức này mềm dẻo và có hiệu-quả hơn thế-thức áp-dụng tại Hoa-Kỳ. Để bác bỏ một chi-tiết của đạo luật không thích-hợp, không cần-thiết phải bác bỏ toàn thể đạo luật và một khi thỏa-mãn một phần lớn ý muốn của Quốc-Hội, quyền sửa đổi đạo luật của Tổng-Thống có thể làm hòa dịu những cuộc tranh-chấp. Do quyền phủ-quyết từng phần, Tổng-Thống có thể phá hỏng tập tục thường được áp-dụng tại Hoa-Kỳ, theo đó Quốc-Hội tu-chỉnh một đạo luật mà Tổng-Thống không muốn chống lại - vì đối tượng chính của đạo luật là cần-thiết cho sự thực-hiện chánh-sách của Tổng-Thống - mặc dù sự tu-chỉnh đó có hậu-quả mang lại cho đạo luật một vài điều-khoản có thể không liên-hệ gì đến đối tượng chính của đạo luật, những điều khoản mà Tổng-Thống sẽ chống lại nếu Tổng-Thống không bị một ràng buộc nào.

Tóm lại, quyền phủ-quyết từng phần, với đặc-tính mềm dẻo của nó, làm gia-tăng tầm quan-trọng của vai trò Tổng-Thống trong công cuộc lập-pháp.

### ĐOẠN III.- QUYỀN GIẢI-TÁN QUỐC-HỘI.

Những sự sửa đổi kiểu mẫu phân quyền của Hoa-Kỳ mà chúng ta vừa nhận xét, dù sao cũng không làm xáo trộn rõ rệt thế quân-bình giữa các quyền-lực. Đứng trên phương-diện thuận-túy pháp-ly, chế-độ Tổng-Thống Mỹ-Châu La-Tinh không hẳn là một chế-độ với ưu thế của Tổng-Thống, ngoại trừ một trường-hợp đặc-biệt là chế-độ của Cộng-Hòa Haiti.

Theo điều 51 Hiến-Pháp ngày 25.11.1950, "trong trường-hợp có sự tranh-chấp trầm trọng hoặc giữa cả hai



Viện hoặc một trong hai Viện và quyền hành-pháp, Tổng-Thống có quyền giải-tán Quốc-Hội ...".

Như vậy, mặc dù Hiến-pháp Haiti vẫn giữ lại những nét chính của Hiến-pháp Hoa-Kỳ, nhưng với quyền giải-tán Quốc-Hội, người ta vượt ra một cách rõ rệt khuôn khổ của chế-độ Tổng-Thống. Theo giáo-su A. Hauriou, bản Hiến-pháp đã thiết-lập một chế-độ bán tổng-thống, bán nghị-viện, một chế-độ công-nhận rõ rệt uy quyền của Hành-pháp (1).

- M Ụ C II -

UU-THỂ CỦA TỔNG-THỐNG TRÊN THỰC-TẾ.

Những đặc-quyền mà hầu hết các Hiến-pháp công-nhận cho Tổng-Thống chỉ góp một phần nhỏ trong việc làm gia-tăng uy thế của Tổng-Thống. Trên thực-tế, uy-quyền của Tổng-Thống đôi lúc trở nên vô cùng mạnh-mẽ, có khuynh-hướng vượt qua khuôn khổ pháp-lý để đi đến chỗ độc-tài. Trong tình-trạng đó, Quốc-Hội không thể làm gì chống Tổng-Thống, vị này kiểm-soát cuộc bầu-cử và khai trừ các nghị-sĩ trong trường-hợp bất phục-tùng (2).

ĐOẠN I.- VAI TRÒ LU MÒ CỦA QUỐC-HỘI.

Tại Mỹ-Châu La-Tinh, Quốc-Hội không đảm nhận thực-sự nhiệm-vụ lập-pháp. Các Hiến-pháp đều cho phép Quốc-Hội uỷ-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống trong những lúc khó khăn. Chẳng hạn, theo điều 29 Hiến-pháp Mễ-tây-Cơ, Tổng-Thống có thể được Quốc-Hội uỷ-quyền trong "trường-hợp có xâm-lãng, xáo trộn sự an bình công cộng hoặc mọi nguyên-nhân khác đặt xã-hội trong hiểm-họa hoặc trong tình-trạng tranh-chấp

(1) A. Hauriou, Cours de droit constitutionnel comparé, Les cours de droit, 1959-60, trang 225.

(2) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển IV, trang 409.  
"Les assemblées ne peuvent rien contre le Président qui contrôle leur élection ou les épure en cas d'indocilité".

ngghiêm-trọng ...". Chỉ một ít ngày, sau khi Hiến-pháp được ban-hành, mặc dù không có tình-trạng khẩn-cấp nào, Tổng-Thống Carranza yêu cầu Quốc-Hội uỷ-nhiệm những quyền-hành đặc-biệt. Từ năm 1920 đến 1938, phần lớn những luật-lệ quan-trọng đều được Tổng-Thống làm ra với những quyền-hành đặc-biệt do Quốc-Hội uỷ-nhiệm. Quốc-Hội không bao giờ từ chối lời yêu cầu uỷ-quyền của Tổng-Thống dù không có sự khẩn-cấp trầm trọng nào như điều 29 của Hiến-pháp đòi hỏi. Tại Cuba, dưới thời-kỳ của Tổng-Thống Remon Grau San (1944-1948), có tất cả 3.000 sắc-lệnh được ban-hành trong khi Quốc-Hội chỉ biểu-quyết 20 đạo luật. Tại Honduras, Tổng-Thống được uỷ-quyền rộng rãi để tu thảo những đạo luật trong những lãnh-vực cảnh-sát, tài-chánh, giáo-dục, tổ-chức tòa án ... Một đạo luật năm 1906 uỷ-quyền Tổng-Thống "soạn-thảo một vài bộ luật". Trong khoảng thời-gian từ 1896 đến 1941, 93 phần trăm các dự luật của Hành-pháp được Quốc-Hội chấp-thuận (1).

Sự giảm quyền của Quốc-Hội còn được nhận thấy qua việc sử-dụng quyền lập qui của Tổng-Thống. Trên thực-tế, các sắc-lệnh của Tổng-Thống không những chỉ để áp-dụng những đạo luật hiện hữu mà còn có thể sửa đổi nội-dung của đạo luật. Hiện tượng này sở-dĩ được phát-triển dễ-dàng tại Mỹ-Châu La-Tinh vì thái-độ do dự của các Tối-Cao Pháp-viện trong việc thẩm xét các hành-vi của Tổng-Thống. Pháp-viện có khuynh-hướng coi đó là những hành-vi chánh-trị không thuộc thẩm-quyền của mình. Do đó, không có phương-tiện nào hữu-hiệu để giữ quyền lập qui trong những giới-hạn của nó (2).

Sau hết, ngày nay, Tổng-Thống còn chiếm thêm quyền hành rộng rãi trong việc lập-pháp với sự gia-tăng các cơ-

(1) William S. Strokes, Latin American politics, New-York, 1959, trang 392, trang 421.

(2) J. Lambert, tác-phẩm đã dẫn, trang 399.

quan hành-chánh có nhiệm-vụ hướng-dẫn nền kinh-tế, những cơ-quan mà quyền-hạn không thể được hạn định một cách rõ rệt bởi nhà lập-pháp.

Tóm lại, với sự áp-dụng rộng-rãi quyền lập qui, sự sử-dụng quyền lập-pháp thụ nhiệm, quyền hành của Tổng-Thống đã tràn lấn sang lãnh-vực lập-pháp. Quốc-Hội chỉ còn giữ một vai trò lu mờ. Trước tình-trạng này, Tổng-Thống có khuynh-hướng đi xa hơn nữa ...

### ĐOẠN II.- KHUYNH-HƯỚNG ĐỘC-TÀI CỦA TỔNG-THỐNG.

Các vị Tổng-Thống tại Mỹ-Châu La-Tinh thường vượt qua những giới-hạn pháp-lý không những để xâm chiếm lãnh vực lập-pháp như chúng ta vừa thấy, mà còn để đình-chỉ mọi sự bảo-đảm hiến-pháp. Những điều-kiện đình-chỉ các qui-tắc Hiến-pháp thường được qui-định một cách khá tỉ-mỉ để tránh những sự lạm-dụng. Tại Mễ-tây-Co, Tổng-Thống có thể đình-chỉ các bảo-đảm Hiến-pháp, nếu có sự chấp-thuận của Quốc-Hội. Trong trường-hợp Quốc-Hội không có khóa họp, Quốc-Hội phải được triệu-tập để biểu-quyết việc chấp-thuận này. Tại Ba-Tây, sau khi tuyên-bố tình-trạng giới-nghiêm, Tổng-Thống phải tức khắc triệu-tập Quốc-Hội, nếu lúc đó không có khóa họp; thời-gian giới-nghiêm được giới-hạn trong khoảng 30 ngày. Ngoài ra, Hiến-pháp còn qui-định một số bảo-đảm phải được duy-trì. Trên thực-tế, sự đình-chỉ các bảo-đảm thường được thi-hành mà không cần có sự triệu-tập của Quốc-Hội và hơn nữa, những sự đình-chỉ vẫn thường xuyên xảy ra.

Như vậy, Quốc-Hội chỉ giữ một vai trò hình-thức mà Hiến-pháp giao phó. Tuy nhiên, ưu thế của Tổng-Thống đối

(1) J. Barthélémy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã viện dẫn, trang 62.

(2) Bryce, Modern democracies, quyển I, trang 210, viện dẫn bởi Giraud như trên.

với Quốc-Hội, tự nó, không bao hàm sự phủ-nhận chế-độ dân-chủ. Chế-độ Tổng-Thống vẫn giữ được tính-cách dân-chủ nếu vị Tổng-Thống nắm quyền do những cuộc bầu-cử định kỳ thành thật và tự-do. Trên thực-tế, kể từ khi được độc-lập, điều kiện này thường thiếu sót tại Mỹ-Châu La-Tinh.

Thật vậy, cuộc chiến-tranh dành độc-lập trường kỳ và khó khăn đã đặt các quân-nhân lên địa-vị cầm quyền ; trong vòng nửa thế-kỷ đầu, các vị Tổng-Thống đều là quân-nhân. Về sau, quyền-hành thường do các vị dân-sự nắm giữ, nhưng không có sự thay đổi sâu xa nào, uy quyền của Tổng-Thống vẫn dựa trên quân-đội và cảnh-sát : Guzman-Blanco tại Venezuela, Manuel Bardo tại Pérou, Baptista tại Bolivie, José Y Ordonez tại Uruguay, Rosas tại A-căn-đình ... Vị Tổng-Thống này lên cầm-quyền do một cuộc đảo-chánh, rồi lại bị lật đổ do một cuộc đảo-chánh khác.

Chế-độ chánh-trị của Mỹ-Châu La-Tinh thường là chế-độ "độc-tài tổng-thống" (dictature présidentielle), theo danh-từ của Barthélémy (1). Bryce so sánh chế-độ đó với chế-độ chuyên-đoán thời thượng-cổ (2) ; Siegfried so sánh với chế-độ của Pháp vào Năm thứ VIII và dưới thời-kỳ Hiến-pháp 1852 (3).

Dù sao đi nữa, chế-độ độc-tài của các Tổng-Thống cũng có ngày tàn. Một cuộc cách-mạng xảy ra, một nhà độc-tài bị lật đổ và có khi một chế-độ mới trọng pháp và coi mỗ hơn được thành hình.

---

(1) J. Barthélémy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã viện dẫn, trang 62.

(2) Bryce, Modern democracies, quyển I, trang 210, viện dẫn bởi Giraud như trên.

(3) Siegfried, Amérique Latine, trang 90.

Trong những năm gần đây, đời sống chính-trị tại Mỹ-Châu La-Tinh có khuynh-hướng được bình-thường-hóa (1). Các nhà độc-tài dần dần bị thay thế : Getulio Vargas năm 1951 tại Ba-Tây, Péron năm 1955 tại Á-căn-dinh, Rojas Pinilla năm 1957 tại Colombie, Perez Jimenez năm 1958 tại Venezuela ...

x  
x x

Tóm lại, đứng trên quan-điểm biến tính, chế-độ chính-trị các nước Mỹ-Châu La-Tinh không mấy khác biệt chế-độ Hoa-Kỳ. Tuy nhiên, trong thực-trạng chính-trị, trong lúc nền dân-chủ Hoa-Kỳ được đảm-bảo và tiến-triển thì tại Mỹ-Châu La-Tinh, thế quân-bình giữa các quyền-hành mất hẳn. Chế-độ chính-trị nghiêng về chế-độ quyền uy, nếu không hoàn toàn độc-tài, chuyên-chế.



---

(1) A. Hauriou, tác-phẩm đã dẫn, trang 109.

CHƯƠNG III

CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG TẠI CÁC NƯỚC Á PHI.

Xuất-phát từ Hoa-Kỳ, chế-độ Tổng-Thống được áp-dụng tại Mỹ-Châu La-Tinh và lan rộng sang các nước Á Phi.

Tại Á-Châu, Phi-luật-Tân là Quốc-gia đầu tiên áp-dụng chế-độ Tổng-Thống. Năm 1934, Quốc-Hội Hoa-Kỳ biểu-quyết một đạo luật công nhận cho Phi-luật-Tân một quyền tự-trị rộng rãi và một nền độc-lập hoàn toàn sau khoảng thời-gian mười năm. Hiến-pháp ban-hành năm 1935 đã trực-tiếp chịu ảnh-hưởng của Hiến-pháp Hoa-Kỳ.

Chế-độ Tổng-Thống cũng được áp-dụng lần đầu trong lịch-sử chính-trị Nam-Dương với Hiến-pháp 1945. Nhiều quần-đảo chịu liên kết với Java và Sumatra, nhưng lại tỏ ra thiết-tha với sự tự-trị của mình. Hiến-pháp tạm-thời Liên-Hiệp Nam-Dương ngày 14.12.1949 khai sinh một chế-độ Nghị-viện trong khuôn khổ liên-bang. Năm 1950, sau khi dẹp tan cuộc nổi loạn, Chính-phủ trung-ương nhận thấy cần phải thay đổi cơ-cấu của mình. Hiến-pháp mới được ban-hành ngày 15.8.1950 và bị đình-chỉ áp-dụng vào năm 1957 vì không tạo được một Hành-pháp vững mạnh. Một chế-độ chuyên chế được thành-hình dưới sự lãnh-đạo của Tổng-Thống Soekarno ; vị này quyết định, vào năm 1959, trở lại Hiến-pháp 1945 (1).

Hồi-quốc - với Hiến-pháp ngày 1.3.1962 - đã từ bỏ chế-độ Nghị-viện để chấp-nhận chế-độ Tổng-Thống với một Hành-pháp được tăng-cường (2).

(1) Les Constitutions d'Asie et d'Australasie, Paris, 1965, trang 490.

(2) Nicole Courbe, La Constitution du Pakistan du 1er Mars, 1962, Revue du Droit public, No 3, 1963.

Tại Đại-Hàn, Hiến-pháp ngày 17.7.1948 thiết-lập một chế-độ Tổng-Thống với nhiều quyền-hành rộng rãi được công-nhận cho Hành-pháp. Trên thực-tế, quyền-hành đó ngày càng mạnh thêm, để sau cùng đưa đến chế-độ độc-tài thực-sự của Tổng-Thống Lý-thừa-Vượng. Chế-độ này bị lật đổ vào tháng tư năm 1960. Hiến-pháp 1948 đã được Quốc-Hội sửa đổi rất nhiều vào tháng sáu 1960 ; Đại Hàn được chuyển từ chế-độ Tổng-Thống sang chế-độ Nghị-viện trong đó Tổng-Thống chỉ còn là một Quốc-trưởng vô trách-nhiệm, không quyền-hành, tượng trưng cho Quốc-gia (1).

Sau cuộc đảo-chính ngày 16.5.1961, Chánh-quyền quân-nhân ngưng áp-dụng Hiến-pháp 1948. Hiến-pháp ban-hành năm 1962 thiết-lập một chế-độ trong đó Tổng-Thống do dân bầu trực-tiếp, có toàn quyền khi quốc biến. Song Hiến-pháp lại thêm một vài kỹ-thuật thông thường của chế-độ Nghị-viện để hạn-chế quyền hành-pháp : Quốc-Hội chất vấn, điều-tra bất tín-nhiệm Thủ-Tướng, Bộ-Trưởng.

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, Hiến-pháp ngày 26.10.1956 thiết-lập một chế-độ Tổng-Thống với "một Tổng-Thống nắm quyền hành-pháp, có địa-vị và vai trò ưu thặng trong tổ-chức công-quyền"(2).

Tại Phi-Châu, sau khi thu-hồi được độc-lập nhiều Quốc-gia đã áp-dụng chế-độ Tổng-Thống : Tunisie (Hiến-pháp ngày 1.6.1959), Côte d'Ivoire (Hiến-pháp ngày 3.11.1960), Dahomey (Hiến-pháp ngày 5.1.1964) (3), Haute Volta (Hiến-pháp ngày 12.11.1960), Niger (Hiến-pháp ngày 8.11.1960),

(1) Đoàn Thêm, Những sự thay đổi ở phạm-vi Hiến-pháp các nước Á Châu, Nghiên-cứu Hành-Chánh, tháng 10, 1960.

(2) Lưu-văn-Bình, Sự liên-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong Hiến-pháp Việt-Nam, Luật Học Kinh-tế tạp chí, 1958, số 2.

(3) Yves Jouhaud, La nouvelle Constitution de la République du Dahomey, Note et Texte, Rev. jurid. et politique, indép. et coopération, No 1, 1964.

Gabon (Hiến-pháp ngày 21.2.1961), Togo (Hiến-pháp ngày 9.4.1961), Cộng-Hòa Trung Phi-Châu (Hiến-pháp ngày 26.11.1964) (1), Sénégal (Hiến-pháp ngày 7.3.1963) (2), Mauritanie (Hiến-pháp ngày 20.5.1961), Guinée (Hiến-pháp ngày 2.3.1961)

Một khi được du nhập vào các nước Á Phi, chế-độ Tổng-Thống - ngoại trừ trường-hợp Phi-luật-Tân - đã bị biến đổi sâu xa và tách rời hẳn kiểu mẫu nguyên-thủy của nó. Nếu đặc điểm của chế-độ Hoa-Kỳ về phương-diện pháp-lý là sự phân quyền khá cứng rắn thì trái lại, chế-độ Tổng-Thống Á-Phi chấp nhận ưu thế của Hành-pháp và đôi khi gạt bỏ sự phân quyền. Quốc-Hội không được công nhận một phương tiện hành-động nào đối với Tổng-Thống và giữ một địa-vị thấp kém.

- M U C I -

UU THẾ CỦA TỔNG-THỐNG.

Tại nhiều nước Á-Phi, ưu thế của Tổng-Thống được nhận thấy ngay cả trong hình-thức của bản Hiến-pháp. Hiến pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1956 trình-bày Tổng-Thống ở Thiên thứ ba, Quốc-Hội ở Thiên thứ tư. Hiến-pháp Mauritanie, Gabon, Côte d'Ivoire, Dahomey v.v... cũng trình-bày Tổng-Thống và Chính-phủ trước Quốc-Hội.

Nhà lập-hiến, khi đặt Tổng-Thống trước Quốc-Hội và tất cả các cơ-quan công-quyền khác, đã tỏ ý định dành ưu thế cho vị nguyên thủ quốc-gia trong bộ máy nhà nước. Sự sắp xếp như trên không giống thứ tự thông thường mà các Hiến-pháp đã theo : Lập-pháp, Hành-pháp, Tư-pháp. Chẳng hạn,

- (1) Pierre Decheix, La nouvelle constitution centre africaine, Rev. jurid. et politique, indép. et coopération, No 1, 1965.
- (2) L. Muracciolo, La constitution de la République du Sénégal du 7.3.1963, Rev. jurid. et politique, indép. et coopération, No I, 1963.



Hiến-pháp 1946 của Pháp, Hiến-pháp Ấn-Độ, Miến-Điện v.v... Các Hiến-pháp này, vẫn trung-thành với quan-niệm cổ-truyền dành địa-vị ưu thặng cho Quốc-Hội.

Ưu thế của Tổng-Thống còn được nhận thấy rõ trong nội-dung của các Hiến-pháp. Tổng-Thống lãnh-đạo Quốc-dân, nắm tất cả quyền hành-pháp, xâm lấn sang lãnh-vực của Quốc-Hội và có khi có cả quyền giải-tán Quốc-Hội.

### ĐOẠN I.- TỔNG-THỐNG LÃNH-ĐẠO QUỐC DÂN.

Từ trước, sự lãnh-đạo quốc dân là một khái niệm hoàn toàn có tính cách chính-trị và là kết-quả của hoàn cảnh lịch-sử.

Tại Hoa-Kỳ, các cuộc khủng-hoảng kinh-tế và xã-hội, các trận thế-chiến đã đưa Hành-pháp tới địa-vị ưu thặng và trao cho Tổng-Thống nhiệm-vụ lãnh-đạo quốc-dân. Hiện tượng lãnh-đạo này đã có từ lâu nên đã hòa lẫn với các định-chế quốc-gia. Tác-giả A. Mabileau gọi đó là "lãnh-đạo định-chế tính" (leadership institutionnel) (1).

Trong các nước Á-Phi theo chế-độ Tổng-Thống, chỉ có Phi-luật-Tân là được đặt dưới sự lãnh-đạo thuộc loại này. Thật vậy, tại đây, căn-cứ vào thực-tế, học-thuyết đã dần dần xây-dựng một quan-niệm khá rõ rệt về nhiệm-vụ lãnh-đạo của Tổng-Thống (2). Tổng-Thống không những là Quốc-trưởng đứng đầu ngành hành-pháp mà còn được coi là vị lãnh-tụ Quốc-gia. "Tổng-Thống ấn-định chính sách tổng-quốc, chỉ-

---

(1) A. Mabileau, La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue française de Science politique, số 1, tháng 3, 1960.

(2) Trần-văn-Minh, Vai trò của Quốc-Hội tại các tiểu nước quốc Nam và Đông Nam Á-Châu, Luật-học Kinh-tế tạp chí, số 1 và 2, 1959.

phối hành-chính, kiểm-soát ngoại-giao, hướng dẫn công việc lập-pháp" (1).

Tại các nước khác, sự lãnh-đạo chưa hòa lẫn với các định-chế và còn giữ tính cách cá-nhân (leadership personnel). Trước những tình-thế khó khăn đặc-biệt, một nhân-vật tài cao, chí lớn xuất-hiện để lèo lái con thuyền Quốc-gia : Soekarno tại Nam-Dương, Sékou Touré tại Guinée, Bourguiba tại Tunisie v.v...

Nhưng dù dưới hình-thức nào chăng nữa - "lãnh-đạo định-chế-tính" hay "lãnh-đạo cá-nhân", - sự lãnh-đạo là kết-quả của hoàn cảnh thực-tế, hơn là do sự qui-định pháp lý. Một trường-hợp đặc-biệt trong đó sự lãnh-đạo đã được "hiến-pháp-hóa", đó là Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa. Theo điều 3 (đoạn cuối), "Tổng-Thống lãnh-đạo Quốc-dân".

Điều khoản trên đã vạch rõ ưu thế của Hành-pháp đối với Lập-pháp (2). Quyền này sở-dĩ được ghi trong Hiến-pháp là do phúc-nghị của Tổng-Thống trong thông-điệp gửi Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 15.10.1956. Trong thông-điệp này, nguyên Tổng-Thống Ngô-đình-Diệm giải-thích sự bỏ-khuyết như sau : "Tổng-Thống được bầu-cử do một cuộc bầu cử phiêu mà cử-tri toàn quốc tham-gia. Tính cách quốc-gia của cuộc bầu cử đã uỷ cho Tổng-Thống trách-nhiệm lãnh-đạo quốc-dân, Tổng-Thống vừa đứng đầu Hành-pháp vừa là Quốc-trưởng. Trong thực-tế, việc uỷ-thác sự lãnh-đạo quốc-dân cho một cơ-quan có trách-nhiệm chẳng những cần-thiết cho sự điều-hành hữu hiệu các cơ-quan công-quyền, lại còn làm tăng-gia uy tín đối nội, đối ngoại của Quốc-gia nữa" (3).

(1) G. A. Malcolm, The Story of the Philippines, viện dẫn bởi Trần-văn-Minh trong khảo-luận đã dẫn.

(2) Vũ-quốc-Thông, Công cuộc thành-lập chế-độ Cộng-Hòa nhân vị tại Việt-Nam tự-do, Nghiên-cứu Hành-chính, tháng 10, 1960, trang 42.

(3) Viện dẫn bởi Bùi phạm Quế, Phân tích và phê-bình quyền hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp 26.10.1956, Luận án Tiến-sĩ, Đại Học luật-khoa Saigon, 1964, trang 90.

Thông-điệp trên không đề-cập đến nội-dung của sự lãnh-đạo mà chỉ nói đến sự chánh đống và cần-thiết của việc uỷ-thác cho Tổng-Thống trách-nhiệm lãnh-đạo quốc-dân. Khi thảo-luận về đề-nghị nói trên, phần đông các dân-biểu đồng ý rằng lãnh-đạo quốc-dân chỉ có nghĩa là một mình chịu trách-nhiệm trước Quốc-dân về sự điều-hành của Quốc-gia. Lãnh-đạo có tính-cách "tính-thần" nhiều hơn là "pháp-lý". Thêm câu "Tổng-Thống lãnh-đạo Quốc-dân" chỉ cốt thêm một ý nghĩa mạnh-mẽ cho quyền Hành-pháp (1).

Tóm lại, khi công-nhận cho Tổng-Thống quyền lãnh-đạo Quốc-dân, Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa đã xác-nhận một hiện tượng có tính-cách phổ-biến chung cho mọi chế-độ chính-trị, đặc-biệt là chế-độ Tổng-Thống.

#### ĐOẠN II.- TỔNG-THỐNG NẪM TOÀN THỂ QUYỀN HÀNH-PHÁP.

Theo hầu hết các Hiến-pháp Á-Phi, Tổng-Thống là "người độc chiếm quyền hành-pháp" (détenteur exclusif du pouvoir exécutif) : Hiến-pháp Gabon (điều 6), Hiến-pháp Togo (điều 35), Hiến-pháp Sénégal (điều 36), Hiến-pháp Việt Nam Cộng-Hòa (điều 3), Hiến-pháp Nam-Dương (điều 4) v.v...

Với tư-cách đó, Tổng-Thống giữ một vai trò ưu thặng trong Chánh-phủ. Các vị Bộ-Trưởng đều do Tổng-Thống một mình bổ-nhiệm và phải chịu trách-nhiệm trước Tổng-Thống. Những chức-vụ dân-sự cũng như quân-sự đều do Tổng-Thống bổ-nhiệm. Bên cạnh Tổng-Thống, có một Hội-Đồng các Bộ-trưởng nhưng Tổng-Thống chỉ tự mình quyết-định. Tại Côte d'Ivoire, Dahomey, Haute Volta, Niger, sự thảo-luận tại Hội-đồng chỉ có tánh cách bó buộc trong những trường-hợp được Hiến-pháp qui-định rõ rệt. Đó là các quyết-định ấn-định chánh-sách

---

(1) Bùi-phan-Quế, tác phẩm đã dẫn, trang 91.

tổng-quát của Quốc-gia, các dự-thảo-luật, các dụ và sắc-lệnh, các việc bổ-nhiệm những chức-vụ cao-cấp mà danh-sách do một đạo-luật ấn-định.

Trong lãnh-vực ngoại-giao, quyền-hành của Tổng-Thống cũng rộng-rãi như vậy. Tổng-Thống có toàn quyền bổ-nhiệm các nhân-viên ngoại-giao (điều 35 Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa, điều 15 Hiến-pháp Trung Phi-Châu v.v...). Ngoài ra, một số Hiến-pháp còn công-nhận cho Tổng-Thống một quyền kết-ước rộng-rãi. Tổng-Thống có quyền ký kết và phê-chuẩn các hiệp-ước, ngoại trừ một số hiệp-ước được Hiến-pháp liệt kê rõ rệt cần được sự cho phép của Quốc-Hội (điều 47 Hiến-pháp Trung Phi-Châu, điều 51 và 52 Hiến-pháp Gabon, điều 22 và 44 Hiến-pháp Mauritanie v.v...).

Trong lãnh-vực hành-pháp, quyền hành của các Tổng-Thống Á-Phi rộng rãi hơn quyền hành của Tổng-Thống Hoa-Kỳ. Thật vậy, theo Hiến-pháp, Tổng-Thống Hoa-Kỳ phải chia xẻ quyền-hạn của mình với Thượng-nghị-viện, đặc-biệt về vấn-đề bổ-nhiệm các công-chức cao-cấp và các nhân-viên ngoại-giao. Hơn nữa, cạnh Tổng-Thống Hoa-Kỳ, có nhiều cơ-quan khác cũng tham-dự phần nào vào lãnh-vực hành-pháp. Đó là các Ủy-Ban Thương-Mại Liên-Bang (Federal Trade Commission), Ủy-Ban chuyển mại giá khoán (Securities and Exchange Commission), Ủy-Ban Giá cả (Tariff Commission) v.v... Các đạo luật lập ra Ủy-Ban ấn-định luôn quyền-hạn của Ủy-Ban đó. Các Ủy-Ban đều có quyền lập qui và các qui-tác do Ủy-Ban làm ra có tính-cách chấp-hành. Tuy các nhân-viên của Ủy-Ban thường do Tổng-Thống bổ-nhiệm, nhưng họ hành-động độc-lập với Tổng-Thống và không thể bị Tổng-Thống bãi nhiệm ngoài lý-do luật định. Các Ủy-Ban đã chiếm một phần quan-trọng quyền hành của Tổng-Thống, do đó, một số luật-gia Hoa-Kỳ đã phê-bình Chính-phủ Hoa-Kỳ là "Chính-phủ của các

Ủy-Ban" và gọi các Ủy-Ban Liên-Bang là "ngành thứ tư của Quốc-gia" (1).

ĐOẠN III.- TỔNG-THỐNG XÂM LẤN SANG LÃNH-VỰC  
LẬP-PHÁP.

Không những nắm toàn quyền hành-pháp, Tổng-Thống còn xâm lấn sang lãnh-vực của Quốc-Hội. Hiến-pháp công-nhận cho Tổng-Thống có thể hành sử quyền lập-pháp mà không cần có sự uỷ-nhiệm của Quốc-Hội, hoặc có thể vượt qua Quốc Hội bằng cách sử-dụng biện-pháp trưng cầu dân ý.

Trước hết, Tổng-Thống có thể được Hiến-pháp trực-tiếp giao phó quyền lập-pháp.

Theo Hiến-pháp Nam-Dương 1945 (điều 5), Tổng-Thống giữ cả quyền lập-pháp với sự phê-chuẩn của Hội-đồng Dân-biểu, nhưng Hiến-pháp không trừ-liệu cách tuyển-lựa các dân-biểu đó mà dành lại cho một đạo luật.

Tại Hội-quốc, Tổng-Thống nắm giữ quyền lập-pháp cùng với Quốc-Hội (điều 19). Mọi dự luật, sau khi được Quốc-Hội biểu-quyết phải được chuyển sang Tổng-Thống để được chấp-thuận (điều 27). Ngoài ra, khi Quốc-Hội bị giải-tán hoặc trong lúc không có khóa họp, Tổng-Thống có thể ký các dự có hiệu-lực của đạo luật (điều 29).

Theo điều 41 Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa, giữa hai khóa họp của Quốc-Hội, vì lý-do khẩn-cấp, Tổng-Thống có thể tự động ký sắc-luật. Ngoài ra, Tổng-Thống cũng có quyền ký sắc-luật ngân-sách nếu Quốc-Hội không thể biểu-quyết xong đạo luật ngân-sách trước ngày 30 tháng chạp (điều 43). Như vậy, theo các điều khoản này, trong những trường-hợp kể trên, Tổng-Thống có thể thay thế Quốc-Hội để hành sử quyền lập-pháp.

(1) Munci Kapani, tác-phẩm đã dẫn, trang 170.  
B. Schwartz, tác-phẩm đã dẫn, trang 40.

Không những có thể hành sử quyền lập-pháp, tại một vài nước, Tổng-Thống có thể thế quyền quyết-định của nhân dân vào sự biểu-quyết của Quốc-Hội, bằng cách đưa ra trung cầu dân ý những dự-thảo-luật.

Theo điều 38 Hiến-pháp Togo, "Tổng-Thống sau khi tham-khảo ý kiến chính-thức của Chủ-Tịch Quốc-Hội, có thể đưa ra trung-cầu dân ý mọi dự-thảo luật liên-quan đến tổ-chức công-quyền hoặc nhằm cho phép phê-chuẩn một hiệp-ước không trái với Hiến-pháp nhưng sẽ có những hậu-quả đối với sự điều-hành các định-chế. Khi cuộc trung-cầu dân ý chấp-thuận dự-thảo, Tổng-Thống ban-hành dự-thảo đó trong thời-hạn dự-trù ở điều trên". Các Hiến-pháp Gabon (điều 16), Côte d'Ivoire (điều 14), Dahomey (điều 23) v.v... còn qui định rộng rãi hơn : Tổng-Thống có quyền đưa ra trung-cầu dân ý mọi bản văn mà Tổng-Thống thấy cần biết ý kiến dân-chúng. Một giới-hạn cho quyền này là Tổng-Thống phải hỏi ý kiến Chủ-Tịch Quốc-Hội (Hiến-pháp Togo), hoặc Văn-Phòng Quốc-Hội (Hiến-pháp Gabon), hoặc phải có sự chấp-thuận của Văn-phòng Quốc-Hội (Hiến-pháp Côte d'Ivoire, Dahomey ...). Giới-hạn này không còn được nhận thấy trong Hiến-pháp Mauritanie.

Sự qui-định nói trên - bất thường đối với chế-độ Tổng-Thống - có thể được giải-thích bởi những mối quan-tâm chính-trị và những lý-do lịch-sử. Thật vậy, các nhà lập-hiến năm 1960 đã muốn áp-dụng lại thủ-tục được du nhập năm 1959 vào các Hiến-pháp đầu tiên của các Quốc-gia Phi-châu; các Hiến-pháp này được phỏng theo một cách trung thực Hiến-pháp 1958 của Pháp (1).

---

(1) D.G. Lavroff et G. Peiser, Les Constitutions Africaines, Paris, 1961, trang 27.

#### ĐOẠN IV.- QUYỀN GIẢI-TÁN QUỐC-HỘI.

Uu thế của Tổng-Thống đối với Quốc-Hội, tại một vài nước, đã đạt tới một mức độ tuyệt đối với quyền giải-tán Quốc-Hội.

Theo điều 23 Hiến-pháp Hô-i-quốc, Tổng-Thống bất cứ lúc nào cũng có thể giải-tán Quốc-Hội. Tuy nhiên, việc sử-dụng quyền này trên thực-tế sẽ bị hạn-chế vì theo Hiến-pháp, trong trường-hợp Quốc-Hội bị giải-tán, Tổng-Thống cũng phải tự mình chấm dứt nhiệm-vụ hoặc vào lúc vị Tổng-Thống mới đắc cử nhậm chức hoặc sau 120 ngày kể từ lúc giải-tán Quốc-Hội.

Tại Trung Phi-Châu, theo điều 38 Hiến-pháp, chỉ "khi nào sự điều-hành bình thường của Quốc-Hội bị gián-đoạn", Tổng-Thống mới có thể tuyên-bố giải-tán Quốc-Hội, sau khi hỏi ý kiến Hội-Đồng Bảo Hiến và Ủy-Ban Lãnh-Đạo "Phong-trào phát-triển xã-hội Hắc Phi (M.E.S.A.N) (1).

Điều 17 Hiến-pháp Gabon qui định rộng rãi hơn : "Trong trường-hợp khẩn-thiết, Tổng-Thống sau khi hỏi ý kiến Hội-Đồng các Bộ-trưởng và Chủ-Tịch Quốc-Hội, có thể tuyên-bố giải-tán Quốc-Hội. Trong cùng những điều-kiện đó, Tổng-Thống có thể một lần gia-hạn quyền-hành của Quốc-Hội trong một thời-gian dài nhất là 18 tháng". Như vậy, với điều-khoản này, Tổng-Thống có toàn quyền đối với số phận của Quốc-Hội : những điều-kiện sử-dụng quyền giải-tán rất là rộng-rãi, Tổng-Thống chỉ cần hỏi ý kiến Hội-Đồng các Bộ-trưởng và Chủ-Tịch Quốc-Hội, nhưng Hiến-pháp không nói rõ có cần phải có ý kiến thuận hay không. Sự giới-hạn duy nhất là ở chỗ Tổng-Thống không thể giải-tán một lần nữa trong năm kế-tiếp cuộc bầu-cử sau lần giải-tán đầu tiên (điều 39).

(1) "Phong-trào phát-triển xã-hội Hắc Phi" là chính-đảng duy nhất được công-nhận trong Hiến-pháp.

Tóm lại, một phương-tiện hành-động mạnh-mẽ như quyền giải-tán này đem lại sự đảng cấp hóa thực-sự các quyền-hành trong Quốc-Gia (1).

- M U C II -

ĐỊA-VỊ GIÁM SÚT CỦA QUỐC-HỘI.

Các Hiến-pháp Á Phi không những công-nhận cho Tổng-Thống những phương-tiện để bảo-đảm một ưu thế đối với Quốc-Hội mà còn qui-định nhiều phương-sách để hạ thấp địa-vị của Quốc-Hội. Hiến-pháp, trước hết, hạn-chế chính quyền hành của Quốc-Hội, qui-định một thủ-tục nhằm hạn-chế việc sử-dụng quyền-hành và sau hết, có thể cho phép Quốc-Hội nhượng quyền cho Tổng-Thống.

ĐOẠN I.- SU HẠN-CHẾ QUYỀN-HÀNH CỦA QUỐC-HỘI.

Sự hạn-chế này liên-hệ đến hai lãnh-vực chính-yếu mà Hiến-pháp công-nhận cho Quốc-Hội : "Quốc-Hội biểu-quyết luật-pháp và chấp-thuận thuế khóa".

Một mặt, phỏng theo điều 34 Hiến-pháp 1958 của Pháp, nhiều Hiến-pháp Phi - Châu ấn - định một lãnh-vực lập-pháp mà ngoài lãnh-vực đó Quốc-Hội không có thẩm-quyền (điều 37 Hiến-pháp Gabon, điều 33 Hiến-pháp Mauritanie, điều 23 Hiến-pháp Togo, điều 28 Hiến-pháp Trung Phi Châu, điều 41 Hiến-pháp Côte d'Ivoire v.v...). Những vấn-đề khác ngoài phạm-vi của đạo luật là có tính-cách lập qui và, do đó, thuộc thẩm-quyền của Hành-pháp.

(1) Jean Buchmann, L'Afrique Noire indépendante, Paris, 1962, trang 275. "Un moyen d'action aussi puissant que la dissolution, remis de façon plus ou moins discrétionnaire entre les mains du Président, aboutit nécessairement dans le contexte présidentieliste décrit à une véritable hiérarchisation des pouvoirs dans l'Etat".



Phạm-vi của lãnh-vực lập-pháp khác biệt và thay đổi với những vấn-đề riêng biệt của mỗi nước. Các chế-tài trong trường-hợp có sự can-thiệp của các nghị-sĩ ngoài lãnh-vực lập-pháp cũng giống như các chế-tài được qui-định trong Hiến-pháp của Pháp.

Mặt khác, quyền tài-chính của Quốc-Hội cũng bị giới-hạn, những sự giới-hạn thường được nhận thấy tại các nước. Các nghị-sĩ không được đề-nghị những tu-chính-án có hậu-quả làm giảm sút số thu và gia-tăng số chi, ngoại trừ trường-hợp có đề-nghị những khoản thu hoặc những khoản tiết-kiệm tương đương (điều 45 Hiến-pháp Gabon, điều 39 Hiến-pháp Mauritanie, điều 47 Hiến-pháp Côte d'Ivoire v.v..)

#### ĐOẠN II.- THỦ-TỤC HẠN-CHẾ VIỆC SỬ-DỤNG QUYỀN-HÀNH CỦA QUỐC-HỘI.

Không những giới-hạn chính quyền-hành, Hiến-pháp còn qui-định một thủ-tục giới-hạn việc sử-dụng quyền-hành của Quốc-Hội. Thủ-tục này liên-hệ đến thời-gian khóa họp của Quốc-Hội và sự tu thảo các đạo luật.

Các Hiến-pháp đều giới-hạn thời-gian của hai khóa họp thường niên và các khóa họp bất thường. Theo điều 50 Hiến-pháp Dahomey, "Mỗi năm, Quốc-Hội đương nhiên nhóm hai khóa họp thường. Khóa họp thứ nhất bắt đầu từ ngày thứ tư cuối cùng của tháng tư và thời gian không thể quá 3 tháng. Khóa họp thứ hai bắt đầu từ ngày thứ tư đầu tiên của tháng 10 và kết-thúc vào ngày thứ sáu của tuần thứ ba tháng 12". Điều 51 \*án-định\* "thời-gian khóa họp bất thường không thể quá 15 ngày". Các Hiến-pháp Gabon (điều 32), Mauritanie (điều 31), Togo (điều 19) v.v... cũng qui-định tương-tự như trên.

Thủ-tục tu thảo các đạo luật cũng nhằm hạn-chế quyền-hành của Quốc-Hội. Trước hết, trong chương-trình nghị-sự của Quốc-Hội, ưu tiên phải được dành cho các dự-thảo của chánh-phủ và các dự-án được Chánh-phủ chấp-thuận. Thứ tự ưu tiên do Chánh-phủ ấn-định (điều 48 Hiến-pháp Gabon, điều 36 Hiến-pháp Trung Phi-châu, v.v...). Ngoài ra, tại Gabon, nếu Chánh-phủ yêu cầu, Quốc-Hội phải thảo-luận trên căn-bản bản văn nguyên thủy của dự-thảo (điều 44). Sau hết, các dự-án luật phải được chuyển sang Chánh-phủ trước khi được đệ trình Quốc-Hội và các Ủy-Ban của Quốc-Hội (điều 43 Hiến-pháp Gabon, điều 30 Hiến-pháp Trung Phi-Châu).

Tóm lại, tất cả những sự qui-định nói trên đều nhằm hạn-chế việc sử-dụng quyền-hành của Quốc-Hội và gia-tăng vai trò của Tổng-Thống.

### ĐOẠN III.- SU NHƯỢNG QUYỀN CỦA QUỐC-HỘI CHO TỔNG-THỐNG.

Quốc-Hội có thể từ bỏ những quyền-hành riêng biệt của mình cho Tổng-Thống hưởng dụng.

Trước hết, Tổng-Thống có thể được Quốc-Hội ủy quyền lập-pháp, trong tình-trạng bình thường cũng như trong những trường-hợp đặc-biệt.

Theo nhiều Hiến-pháp Phi-Châu, Tổng-Thống, để thi-hành chương-trình của mình, có thể yêu cầu Quốc-Hội cho phép, trong một thời-gian hạn định, làm những biện-pháp thông thường thuộc phạm-vi của đạo luật. Những biện-pháp này có hình thức của một dự được thảo-luận trong Hội-Đồng các Bộ-trưởng sau khi hỏi ý kiến Tối-cao Pháp-viện. Các dự này có hiệu-lực kể từ ngày được công-bố và trở thành thất hiệu nếu dự-thảo luật phê-chuẩn không được đệ nạp Quốc-Hội trước khi hết hạn ấn-định trong đạo luật uỷ-quyền. Sau khi

hết hạn uỷ quyền các dự chỉ có thể được sửa đổi bởi đạo-luật về những điều-khoản thuộc phạm-vi lập-pháp (điều 42 Hiến-pháp Gabon, điều 36 Hiến-pháp Mauritanie, điều 20 Hiến-pháp Trung Phi-Châu, điều 25 Hiến-pháp Togo, điều 45 Hiến-pháp Côte d'Ivoire v.v...).

Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa, trong điều 42, qui-định cho Tổng-Thống quyền ký sắc-luật trong những tình-trạng khủng-hoảng kinh-tế, tài-chánh, nội-loạn hay chiến-tranh ... nếu Quốc-Hội uỷ-quyền cho Tổng-Thống. Đạo luật uỷ quyền ấn-định thời-gian sử-dụng quyền ký sắc-luật, ghi rõ chính-sách mà Tổng-Thống sẽ thực-hiện. Tuy nhiên, sự uỷ quyền nói đây chỉ có tính cách tạm thời, và có giới-hạn. Ngoài những sự hạn-chế ghi trong đạo luật uỷ-quyền, Quốc-Hội còn kiểm-soát tính cách thích đáng của các sắc-luật. Các sắc-luật phải được chuyển tới Văn-phòng Quốc-Hội sau khi ký. Quốc-Hội có thể chấp-nhận hay không và nếu Quốc-Hội không bác bỏ trong thời-gian 30 ngày kể từ ngày mà thời hạn uỷ quyền chấm dứt, sắc-luật đương nhiên trở thành đạo luật.

Ngoài những trường-hợp mà Quốc-Hội minh thị uỷ-quyền cho Tổng-Thống, cũng có khi vì tình-trạng đặc-biệt mà Quốc-Hội phải mặc nhiên chấp nhận sự xâm lấn của Tổng-Thống qua việc sử-dụng các quyền-hành bất thường. Phần nhiều các Hiến-pháp Phi-Châu đã lập lại điều 16 của Hiến-pháp 1958 của Pháp, công-nhận cho Tổng-Thống quyền có những biện-pháp bất thường đòi hỏi bởi tình-thế. Đó cũng là một phương-sách bổ-túc để bảo-đảm ưu thế của Tổng-Thống.

X  
X X

Với sự công-nhận một ưu thế cho Tổng-Thống và một địa-vị giám sát cho Quốc-Hội, các Hiến-pháp Á Phi - ngoại trừ Phi-luật-Tân - đã biến đổi hoàn toàn kiểu mẫu cổ-diễn

của chế-độ Tổng-Thống. Sự phân quyền và quân bình giữa các quyền-hành đã được thay thế bởi sự lấn quyền và ưu thế của Hành-pháp đối với Quốc-Hội.

### KẾT-LUẬN THIÊN I.

Đặc-tính nguyên thủy của chế-độ Tổng-Thống là sự phân quyền và quân bình giữa các quyền-hành.

Nhưng ngay tại Hoa-Kỳ, quê hương của chế-độ Tổng-Thống, sự quân-bình giữa các quyền-hành đã nhường chỗ cho ưu thế của Tổng-Thống. Quyền-hành và uy-tín của Tổng-Thống ngày càng trở nên vô cùng rộng lớn. Tổng-Thống đứng đầu Hành-pháp, lãnh-đạo Quốc-Hội, lãnh-đạo toàn dân.

Tại Mỹ-Châu La-Tinh, kiểu mẫu Hoa-Kỳ đã bị biến đổi phần nào trên phương-diện pháp-ly để tăng-cường địa-vị của Tổng-Thống. Ưu thế của Tổng-Thống lại càng rõ rệt hơn với thực-trạng chính-trị. Tổng-Thống thường vượt qua những giới-hạn pháp-ly để nắm quyền lập-pháp và chi-phối Quốc-Hội. Chế-độ Tổng-Thống trở thành chế-độ quyền uy.

Tại các nước Á Phi, ưu thế của Tổng-Thống là cơ hữu của các Hiến-pháp. Sự phân quyền đôi khi bị gạt bỏ, Tổng-Thống xâm lấn sang lãnh-vực của Quốc-Hội và được công-nhận nhiều đặc quyền quá mức để chi-phối Quốc-Hội.

Tóm lại, chế-độ Tổng-Thống ngày nay không còn là chế-độ quân bình quyền lực. Quyền-hạn của Tổng-Thống đã được tăng-cường rõ rệt. Sự tăng-cường này đạt tới mức độ tuyệt đối với sự công nhận trong nhiều Hiến-pháp, vai trò ưu thặng của Tổng-Thống trong tổ-chức công-quyền.

## Sự tăng cường quyền hành pháp trong chế độ nghị viện

### I.- ĐẲNG CẤP CỦA CÁC QUYỀN-HÀNH TRONG CHẾ-ĐỘ NGHỊ VIỆN.

Học-lý không đồng quan-điểm về vấn-đề đẳng cấp này. Phải chăng Hành-pháp và Lập-pháp đều bình-đẳng, hay một trong hai quyền có ưu thế đối với quyền kia ?

Theo quan-điểm thông thường được chấp nhận, đặc-tính của chế-độ Nghị-viện là sự bình-đẳng giữa Hành-pháp và Lập-pháp (1). Cả hai quyền này đều có phương-tiện ảnh-hưởng hỗ-tương. Lập-pháp có quyền bất tín-nhiệm Nội-các và trong trường-hợp này, Nội-các bắt buộc phải từ chức. Hành-pháp, ngược lại, cũng có phương-tiện để tránh sự lệ-thuộc đối với Lập-pháp. Đó là quyền giải-tán Quốc-Hội. Thông thường, trong trường-hợp có sự tranh-chấp với Quốc-Hội, Nội-các phải chịu khuất phục hay từ chức. Nhưng cũng có khi, chính-sách của Nội-các phù-hợp với nguyện-vọng của quần-chúng, mặc dù không được sự tán-thành của đa số Quốc-Hội. Khi đó, Nội-các có thể yêu cầu Quốc-trưởng ủng-hộ mình và giải-tán Quốc-Hội. Như vậy, cuộc tranh-chấp sẽ do

- 
- (1) - D. Delbez, Recherches sur la classification des formes politiques, Revue du Droit public, 1929, trang 398. "On définissait autrefois le régime parlementaire par la responsabilité ministérielle. On le définit plus justement aujourd'hui par la position égale des deux pouvoirs ..."
- Duguit, Traité de droit constitutionnel, quyển II, trang 639. "Le régime parlementaire repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le Parlement et le gouvernement".
  - Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, trang 144.

dân chúng đứng ra giải-quyết. Chính dân-chúng đóng vai trọng tài giữa hai quyền-hành được đặt ngang hàng nhau.

Theo một quan-điểm khác, Lập-pháp có địa-vị ưu thắng đối với Hành-pháp. Lẽ dĩ-nhiên, quyền giải-tán là một lợi khí ở trong tay Hành-pháp, nhưng lợi khí này không mâu-thuẫn với ưu thế của Lập-pháp. Giáo-sư Carré de Malberg viết rằng : "Rốt cục, sau cuộc tuyên-cử, Chánh-phủ lại bị đặt dưới ưu thế của Quốc-Hội vừa mới được tái nhiệm : chính Quốc-Hội quyết-định mọi việc ; tóm lại, bao giờ ý chí của Quốc-Hội cũng vẫn có tính-cách quyết-định" (1).

Thật ra, vấn-đề không thể chỉ được xét trên bình-diện lý-thuyết. Chẳng hạn, trong trường-hợp của Anh-quốc, ưu thế pháp-lý thuộc về Quốc-Hội. Nhưng trên thực-tế, ưu thế chính-trị hay ưu thế chức-vụ (primauté fonctionnelle)(2) của Nội-các là hiển nhiên. Nội-các với một uy quyền mạnh-mẽ, điều-khiển Quốc-gia và hướng dẫn công-tác của Quốc-Hội. Tại Pháp, trước năm 1958, chính Hành-pháp lại tỏ ra yếu kém bên cạnh Lập-pháp.

Chế-độ Nghị-viện hướng về ưu thế chính-trị của Hành-pháp. Thật vậy, theo giáo-sư Mirkiné Guetzévitch, trong nền dân-chủ hiện đại, với chế-độ Nghị-viện, sự cạnh tranh giữa Hành-pháp và Lập-pháp không còn nữa. Hành-pháp là cơ-quan của dân-chúng ; sự khác biệt giữa Hành-pháp và Lập-pháp chỉ được nhận thấy trong mục độ thành hình : Quốc-Hội xuất phát trực-tiếp từ cuộc bầu-cử, Hành-pháp cũng vậy, nhưng qua trung-gian của đa số tại Quốc-Hội. Bởi thế, sự

(1) Carré de Malberg, tác-phẩm đã dẫn, quyển II, trang 83. "En définitive, après l'achèvement des élections générales, le gouvernement se trouvera placé sous la prépondérance de la chambre qui vient d'être renouvelée : c'est celle-ci qui, dans toute l'affaire dira le dernier mot ; en dernière analyse, c'est toujours la volonté du Parlement qui demeure décisive".

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 103.

tương tranh giữa Chánh-phủ và Quốc-Hội được thay thế bởi sự cộng-tác. Hơn nữa, sự cộng-tác này thường được biến thành ưu thế chính-trị chứ không phải là pháp-lý - tiêu biểu những khát vọng của chế-độ dân-chủ (1).

Ngày nay, ngoài ưu thế chính-trị đó, Hành-pháp thường được công nhận cả ưu thế pháp-lý.

## II.- PHẠM-VI KHẢO-CỨU.

Xuất phát từ Anh-quốc, chế-độ Nghị-viện là chế-độ được phổ-biến nhiều nhất và cũng được biến đổi nhiều nhất.

Trong suốt thế-kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, chế-độ Nghị-viện đã được du-nhập và bành-trướng tại Âu-châu. Các chế-độ quân-chủ Pháp, Bỉ, Hòa-Lan, Scandinavie, Đức, Tây-Ban-Nha, Ý-đại-Lợi v.v... đã phỏng theo các định-chế Anh-quốc. Năm 1875, tại Pháp, chế-độ Nghị-viện - mà từ trước được xem như có bản chất quân-chủ - được thích-ứng-hóa với khuôn khổ của nền Cộng-Hòa. Bồ-đào-Nha, năm 1910, cũng đã theo đường lối của Pháp. Cũng trong thời-gian đó, Gia-nã-đại, Úc-đại-Lợi, Tân-tây-lan, Nam Phi-châu, sau khi tách rời khỏi Anh-quốc, cũng đã chấp-nhận chế-độ của nước này.

Sau thế-chiến thứ nhất, cuộc chiến-thắng của Anh-và Pháp được coi là chiến-thắng của chế-độ Nghị-viện. Chế-độ này được áp-dụng tại Đức, Nam-Tu, Tiệp-Khắc, Ba-Lan, Áo, v.v...

Sau thế-chiến thứ hai, đa số các quốc-gia Á Phi, sau khi thu hồi được độc-lập, đã chấp-nhận chế-độ Nghị-viện.

Các chế-độ Nghị-viện rất là tạp bác, mỗi chế-độ có một sắc thái riêng. Sự khảo sát toàn thể các chế-độ đó, dù

---

(1) B. Mirkine Guetzévitch, Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel, 1931, trang 200.

là sơ lược, là một công-trình vượt khỏi phạm-vi của luận án này.

Chúng tôi giới-hạn việc khảo-sát sự tăng-cường quyền hành-pháp trong một số Quốc-gia, nơi mà hiện tượng này rõ rệt nhất. Trước hết, chúng tôi lựa chọn những Quốc-gia mà Quốc-Hội đã một thời-kỳ giữ vai trò ưu thắng, nhưng rồi trước những sự đòi hỏi của thực tại chính-trị, người ta nhận thấy những sự cải-tổ để tăng-cường quyền hành-pháp. Ngoài ra, chúng tôi sẽ khảo-sát một số Quốc-gia mà trong lần đầu tiên áp-dụng chế-độ Nghị-viện, đã sớm nhận thấy sự cần-thiết của một Hành-pháp mạnh-mẽ. Nước Pháp thuộc loại Quốc-gia thứ nhất, một số Quốc-gia Phi-châu thuộc loại thứ hai. Tại Trung và Đông Âu, người ta thấy cả hai loại Quốc-gia kể trên.

Như vậy, chúng tôi sẽ lần lượt xét :

- Chương I. - Chế-độ Nghị-viện tại Trung và Đông Âu.
- Chương II. - Chế-độ Nghị-viện tại Pháp.
- Chương III. - Chế-độ Nghị-viện tại Phi-châu.





CHƯƠNG I

CHẾ-ĐỘ NGHỊ-VIÊN TẠI TRUNG VÀ ĐÔNG ÂU.

Sau thế chiến thứ nhất, phần nhiều các Hiến-pháp Âu-Châu đã chấp-nhận chế-độ Nghị-viên. Chế-độ đó không phỏng theo kiểu mẫu cổ điển với sự bình-đẳng và quân-bình thực-sự giữa Hành-pháp và Lập-pháp (1).

Tại Đức, Hiến-pháp Weimar ngày 1.8.1919 đã tăng-cường quyền hành-pháp bằng cách tăng-cường quyền-hạn của Quốc-Trưởng. Chế-độ Nghị-viên, do đó, đến gần với chế-độ Tổng-Thống : chế-độ Nghị-viên "với biến thể tổng-thống" (*régime parlementaire avec altération présidentielle*), theo như lời của E. Giraud (2).

Tại một số Quốc-gia khác, Hiến-pháp dành địa-vị ưu thế cho Lập-pháp. Thật vậy, các Hiến-pháp đó được soạn-thảo trong một thời-kỳ mà dư-luận quần-chúng đặc-biệt ngờ vực Hành-pháp. Nhà lập-hiến thời đó, mặc dù họ phải nghĩ nhiều đến tương-lai, họ cũng không thể quên quá-khứ. Họ không quên những sự lạm-dụng của Hành-pháp thời quân-chủ, nhưng họ cũng không tin tưởng ở Hành-pháp của chế-độ dân-chủ. Đó là khuyết điểm của một số Hiến-pháp Trung và Đông Âu - thí-dụ chính được khảo sát ở đây là các Hiến-pháp Áo và Ba Lan - khuyết điểm mà các Quốc-gia này phải gánh chịu hậu-quả trầm trọng trong khoảng thời-gian ngắn về sau.

Chúng tôi lần lượt xét đến hai hình-thức nói trên của chế-độ Nghị-viên tại Trung và Đông Âu.

---

(1) Burdeau, *Traité de Science politique*, quyển IV, trang 415.

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 331.

- M U C I -

HIẾN-PHÁP WEIMAR.

Nhà lập-hiến năm 1919 đã thiết-lập một chế-độ Nghị viện khác với kiểu mẫu đã có từ trước. Họ đặc-biệt muốn tránh những khuyết điểm của chế-độ Nghị-viện Pháp, khuyết điểm bắt nguồn từ ưu thế của Lập-pháp. Họ chủ-trương thiết lập một Hành-pháp mạnh. Điều này thích-hợp với truyền-thống quyền uy của Đức-quốc. Trên thực-tế, Hiến-pháp không đem lại những kết-quả mong chờ : thay vì tăng-cường, người ta đã làm suy yếu Hành-pháp.

ĐOẠN I. - HÀNH-PHÁP MẠNH THEO HIẾN-PHÁP.

Để có một Hành-pháp mạnh, nhà lập-hiến đã nâng cao uy quyền của Tổng-Thống. Tuy vậy, họ cũng không quên nghĩ đến việc tổ-chức một Chánh-phủ ổn-định và hữu-hiệu.

A. TỔNG-THỐNG.

Theo Hiến-pháp, Tổng-Thống do toàn dân bầu ra (điều 41). Cuộc bầu-cử đem lại cho Tổng-Thống sự độc-lập đối với Quốc-Hội và một uy tín tinh-thần. Trước các nghị-sĩ được lựa chọn do một số cử-tri ít hơn, trong những đơn-vị nhỏ, Tổng-Thống do toàn dân bầu, có thể được coi là đại diện Quốc-gia.

Tổng-Thống có thể bị truất bãi do một cuộc đầu phiếu của dân-chúng, theo sự yêu cầu của Hạ-nghị-viện (Reichstag), với đa số 2/3 (điều 43). Trách-nhiệm chính-trị này chỉ có một giá-trị nguyên-tắc. Đó là đối lực của uy-quyền mà Tổng-Thống được giao-phó.

Tổng-Thống có rất nhiều quyền-hành. Tổng-Thống bổ-nhiệm và cách chức các Tổng-Trưởng, ngay cả trong trường-hợp mà các Tổng-Trưởng còn được sự tín-nhiệm của Quốc-Hội

(điều 53). Tổng-Thống có toàn quyền giải-tán Quốc-Hội. Quyền-hành của Tổng-Thống trong lãnh-vực Lập-pháp rất rộng rãi. Tổng-Thống có thể đưa một đạo luật ra trưng cầu dân ý (điều 73), có quyền phủ-quyết đối với các đạo luật của Quốc-Hội. Sau hết, khi "an-ninh và trật-tự công cộng bị xáo trộn hay bị đe dọa trầm trọng", Tổng-Thống có thể ký các dụ có hiệu-lực đình chỉ các quyền căn-bản được Hiến-pháp bảo-đảm (điều 48).

Với những quyền-hành rộng rãi như trên, Tổng-Thống có thể dễ-dàng ảnh-hưởng đến đời sống chính-trị và chi-phối Chánh-phủ.

#### B. CHÁNH-PHỦ.

Thủ-tướng tập-trung toàn-thể uy quyền và trách-nhiệm ; các Tổng-trưởng chỉ là những thuộc viên.

Uu thế của Thủ-tướng trong Chánh-phủ được nhận thấy trong một số điều khoản của Hiến-pháp. Thủ-tướng thay thế Tổng-Thống trong trường-hợp vị này bị ngăn trở (điều 50). Thủ-Tướng chủ tọa và điều khiển công việc Chánh-phủ (điều 56). Thủ-tướng ấn-định những nét chính của chánh-sách và chịu trách-nhiệm trước Hạ-nghị-viện. Mỗi vị Tổng-Trưởng chịu trách-nhiệm riêng mình về sự quản-trị cơ-quan dưới quyền điều-khiển (điều 56). Như vậy, trong trường-hợp Hạ-nghị-viện bất tín-nhiệm một vị Tổng-trưởng thì riêng vị này phải từ chức, toàn thể Nội-các không bị ảnh-hưởng.

Tuy nhiên, đối với một số vấn-đề - như các dự-thảo luật, các vấn-đề liên-hệ đến nhiều Bộ và một số vấn-đề do Hiến-pháp hoặc đạo luật ấn-định - sự thảo-luận tại Hội-đồng Tổng-trưởng có tính-cách bó buộc (điều 47). Hội-đồng quyết-định theo đa số. Trong trường-hợp này, Thủ-Tướng được coi là ngang hàng với các Tổng-Trưởng.

Như vậy, Hiến-pháp Weimar đã thiết-lập một Hành-pháp mạnh. Nhà lập hiến đã đặc-biệt chú-trọng đến chức-vụ Tổng-Thống, công-nhận cho Tổng-Thống nhiều quyền-hành ngỗ hầu hạn-chế thế-lực của Quốc-Hội. Để có một Chánh-phủ ổn-định, họ đã phân biệt trách-nhiệm của Thủ-Tướng và trách-nhiệm của các Tổng-Trưởng. Nhưng điều này cũng không đưa đến kết-quả mỹ-mãn.

### ĐOẠN II.- CHÁNH QUYỀN YẾU KÉM TRÊN THỰC-TẾ.

Trên thực-tế, thay vì tăng-cường, người ta đã làm suy yếu Hành-pháp. Thủ-tướng và các Tổng-trưởng - cùng một lúc, phải được sự tín-nhiệm của Quốc-Hội và Tổng-Thống - gần như bị "kèm hãm" giữa hai cơ-quan đó (1). Vì thế, Chánh-phủ không có uy quyền cũng như không được ổn-định.

Trong khoảng thời-gian 14 năm - từ 19.1.1919 đến 28.1.1933 - có tất cả 21 Nội-các. Thời-gian trung-bình của mỗi Nội-các là 8 tháng (2).

Sự lạm-dụng quyền giải-tán đã làm suy yếu chế-độ. Từ 1919 đến cuối tháng giêng 1933, Hạ-ngị-viện bị giải-tán 7 lần.

Tình-trạng này đưa đến sự sụp đổ của chế-độ Weimar.

Sự thất-bại của chế-độ dân-chủ Đức không thể hoàn toàn qui-trách cho Hiến-pháp. Sự thất-bại đó có những nguyên-nhân chính-trị tổng-quát, đặc-biệt là sự thiếu sót một truyền-thống và một tinh-thần dân-chủ, điều-kiện tối cần cho một giai-đoạn cực kỳ khẩn-trương.

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 187.

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 348.

CÁC HIẾN-PHÁP BA LAN VÀ ÁO

Các Hiến-pháp này đều công nhận cho Quốc-Hội một vai trò ưu thắng trong tổ-chức công-quyền. Nhưng các Quốc-gia này đang ở trong một tình-trạng đặc-biệt khó khăn : vừa trải qua một trận đại chiến, bị xâu xé bởi các cuộc tranh-chấp nội-bộ, phải tiếp nhận một di-sản đồ nát của thời quân-chủ ... Trước tình-trạng đó, Hành-pháp lại yếu kém và Lập-pháp - dù mạnh mẽ thế nào đi nữa, theo Hiến-pháp - trên thực-tế, bị ngăn trở bởi sự tranh-chấp đảng phái, cũng trở thành bất-lực. Như vậy, Hành-pháp cũng như Lập-pháp đều không đủ khả-năng để đối-phó với tình-thế và đảm bảo sự điều-hành thông thường của Quốc-gia.

Khuyết điểm đó đã được các Quốc-gia sớm nhận thấy. Họ đã cố-gắng tìm một hình-thức tổ-chức Chánh-quyền thích hợp với thực-trạng chính-trị. Các Hiến-pháp đã được tu-chính để tăng-cường quyền hành-pháp.

ĐOẠN I. - UY THẾ CỦA QUỐC-HỘI.

Hiến-pháp Áo ngày 1.10.1920 và Hiến-pháp Ba-Lan ngày 17.3.1921 đều công-nhận uy thế của Quốc-Hội. Nhưng, trên thực-tế, không những Hành-pháp yếu kém, mà Quốc-Hội cũng trở thành vô năng (1).

A. UY-THẾ PHÁP-LÝ CỦA QUỐC-HỘI.

Tại Áo, Chánh-phủ không do Quốc-Trưởng mà do Quốc-Hội thành-lập (điều 70). Sự qui-định này, trên nguyên-tắc,

(1) Các Quốc-Gia Lithuanie (Hiến-pháp ngày 1.8.1922), Lettonie (Hiến-pháp ngày 15.2.1922), Estonie (Hiến-pháp ngày 15.6.1920) cũng ở trong tình-trạng tương-tự như Áo và Ba-Lan. Xin xem Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 315 và kế tiếp.

có thể làm mất thế quân-bình của chế-độ Nghị-viện. Nhưng, theo Mirkine Guétzévitch, việc Quốc-Hội bổ-nhiệm chánh-phủ không làm biến thế chế-độ Nghị-viện, trái lại, thực-hiện sự "hợp-lý-hóa" chế-độ này. Hiến-pháp chỉ công-nhận và hợp thức-hóa một tình-trạng thực-tế đã xảy ra tại Anh và Pháp (1).

Ưu thế của Quốc-Hội được nhận thấy rõ rệt ở chỗ cơ quan này không thể bị Hành-pháp giải-tán. Chánh-phủ vẫn chịu trách-nhiệm trước Quốc-Hội (điều 74), nhưng ngược lại, Chánh-phủ không có phương-tiện nào để ảnh-hưởng đến cơ quan đó.

Tại Ba-Lan, Hiến-Pháp 1921 phỏng theo Hiến-pháp Đế Tam Cộng-Hòa Pháp (2).

Quyền hành-pháp được giao-phó cho vị Tổng-Thống do Nghị hội và Nguyên-Lão-viện hợp lại bầu ra cho một nhiệm-kỳ 7 năm. Tổng-Thống vô trách-nhiệm, có nhiều quyền-hành rộng rãi, nhưng các hành-vi của Tổng-Thống muốn có giá-trị phải được sự phó trợ của Thủ-Tướng và vị Tổng-Trưởng liên hệ. Tổng-Thống không có quyền phủ quyết đối với các đạo luật do Nghị-hội biểu-quyết.

Trong-quan giữa Chánh-phủ và Nghị Hội đặt căn-bản trên nguyên-tắc trách-nhiệm của Chánh-phủ trước cơ-quan sau này.

Như vậy, các Hiến-pháp đã thiết-lập một chế-độ Nghị-viện với một Lập-pháp có vai trò ưu thắng, một chế-độ đến gần với chế-độ Nghị Hội.

---

(1) B. Mirkine Guétzévitch, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, trang 17.

(2) Stefan Rozmaryn, La Pologne, Paris, 1963, trang 10.

B. CHÁNH-QUYÊN YẾU KÉM TRÊN THỰC-TẾ.

Một chế-độ mà Hành-pháp lệ thuộc Lập-pháp như thế, không đem lại cho đất nước một uy quyền tối cao trong giai đoạn kiến-thiết vì Chánh-phủ yếu kém và không được vững bền.

Tại Áo, trong khoảng thời-gian từ 30.10.1918 đến 11.2.1934, có tất cả 23 Nội-các, thời gian trung-bình của mỗi Nội-các là 8 tháng. Tại Ba Lan, từ 20.2.1919 đến cuộc đảo-chấn ngày 12.5.1926, có tất cả 13 Nội-các, thời gian trung-bình của mỗi Nội-các là 6 tháng 20 ngày (1). Không những bất ổn định, Chánh-phủ còn thiếu sự đồng tâm, nhất trí. Chánh-phủ phải chịu sự chi-phối của nhiều ý muốn khác biệt ở trong Quốc-Hội, chịu những điều-kiện hợp-tác của các đảng-phái (2).

Quốc-Hội, tuy chi-phối được Chánh-phủ, nhưng vì sự cạnh-tranh của quá nhiều đảng, những đảng thiếu thực lực và kỷ luật, nên cũng không thể có những hành-động xây-dựng và lâu dài. Người ta chỉ đối lập và chỉ trích, chứ không quan tâm đến sự điều-hành tốt đẹp của bộ máy công quyền. Nhận xét về tình-trạng đó, một chánh khách Ba Lan đã viết : "Tại Nghị hội, mỗi chính đảng khá mạnh để phá-hoại công-trình của kẻ khác, nhưng bất lực để thực-hiện một công-trình xây-dựng ; mọi người tại Ba-Lan đều muốn đối lập vì sự chỉ-trích và phủ-nhận hấp dẫn hơn việc làm và sự thực-hiện" (3).

Chế-độ Hiến-pháp đã không mang lại cho các Quốc-gia này một uy quyền thích-ứng với những sự đòi hỏi khẩn-thiết của thực-trạng. Cuộc khủng-hoảng kinh-tế và tài-chánh trầm

---

(1), (2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 310 và kế tiếp.

(3) M. Guetzévitch et Tibal, La Pologne, trang 39, viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 311.

trọng xảy ra sau chiến-tranh chỉ có thể được giải-quyết bằng những biện-pháp mạnh và nhanh chóng. Một Chánh-phủ không bền vững, một Quốc-Hội bất lực không thể đáp ứng với nhu-cầu. Do đó, chỉ trong một thời-gian ngắn về sau, người ta nhận thấy sự cần-thiết sửa đổi Hiến-pháp.

### ĐOẠN II.- SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP.

Hiến-pháp Ba-Lan được tu-chỉnh ngày 2.8.1926, Hiến pháp Áo ngày 7.12.1929. Các tu-chỉnh-án đều nhằm tăng-cường quyền hành-pháp.

#### A. TRƯỜNG-HỢP ÁO QUỐC.

Tại Áo, tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp được cải-tổ có lợi cho Hành-pháp. Thật vậy, trước kia, Hành-pháp hoàn toàn lệ-thuộc Quốc-Hội ; Tổng-Thống chỉ có những quyền hành tượng trưng.

Từ nay, Tổng-Thống không do Quốc-Hội, mà do dân chúng trực-tiếp bầu ra (điều 60). Tổng-Thống bổ-nhiệm Thủ-Tướng và theo đề-nghị của Thủ-Tướng, các nhân-viên của Chánh-phủ (điều 70).

Ngoài ra, Tổng-Thống có quyền giải-tán Quốc-Hội. Trong trường-hợp này, một cuộc tuyển-cử phải được tổ-chức để cho "Hội-Đồng Quốc-Gia mới có thể được triệu-tập ít nhất trong thời-gian 90 ngày sau cuộc tuyển-cử".

Sau hết, Tổng-Thống được công-nhận quyền ký các dụ có hiệu-lực của đạo luật. Theo điều 18, "để tránh cho tập-thể một sự thiệt-hại rõ rệt và không thể hàn gán, nếu sự chấp-thuận tức khắc những biện-pháp mà Hiến-pháp đòi hỏi một quyết-định của Hội-Đồng Quốc-Gia, là cần-thiết, vào lúc mà Hội-Đồng không họp, không thể họp đúng lúc hay bị ngăn trở vì trường-hợp bất khả-kháng, Tổng-Thống, chiếu đề-nghị của Chánh-phủ Liên-Bang, dưới trách-nhiệm riêng của mình và của Chánh-phủ, có thể làm các biện-pháp đó bằng



các dự tạm thời sửa đổi các đạo luật". Các dự này không thể vi-phạm Hiến-pháp, không được tạo ra những gánh nặng tài chánh thường-trực và sau hết, không thể sửa đổi sự bảo-vệ các người thuê mướn.

Ngoài việc tăng-cường quyền-hạn của Tổng-Thống, tu chính án còn công nhận cho Chánh-phủ những quyền-hành về ngân-sách. Trong trường-hợp khẩn-thiết, Chánh-phủ có thể sử-dụng một ngân khoản không quá một triệu-đồng Áo miễn là được sự chấp-thuận của Ủy-Ban chủ yếu (commission principale), một Ủy-Ban do Hội-Đồng Quốc-gia bầu ra trong số nghị-sĩ của mình (điều 51).

Tóm lại, những sự sửa đổi nói trên đã giảm bớt ưu thế của Quốc-Hội và tăng-cường quyền hành-pháp. Đó cũng là khuynh-hướng chung của các sự tu-chính Hiến-pháp được thực hiện tại các nước Trung và Đông Âu trong thời-kỳ ấy, kể cả Ba-Lan (1).

#### B. TRƯỜNG-HỢP BA-LAN.

Tu-chính-án ngày 2.8.1926 đã thay đổi tương-quan giữa các quyền-hành. Hành-pháp thay thế Lập-pháp để nắm vai trò ưu thắng. "Quốc-Hội - theo như lời của vị Tổng-Trưởng Tư-pháp Ba-Lan - phải là một trong những cơ-quan của đời sống Quốc-gia, chứ không phải là cơ-quan duy-nhất" (2). Nhưng chẳng bao lâu, một Hiến-pháp mới, ban hành ngày 23.4.1935, nâng Hành-pháp - đặc-biệt là Tổng-Thống - lên địa-vị tối cao trong tổ-chức công-quyền.

---

(1) B. Mirkine Guetzévitch, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, trang 175.

(2) Prélôt, La Pologne, République parlementaire, Revue d'histoire politique et constitutionnelle, Juil. Déc. 1955, trang 300.

1.- Tu-chính-án ngày 2.8.1926.- Tu-chính-án này, một mặt, nói rộng quyền-hành của Tổng-Thống và mặt khác, hạn-chế quyền-hành của Quốc-Hội trong lãnh-vực lập-pháp và ngân-sách (1).

Trước hết, Tổng-Thống được công-nhận quyền giải-tán Nghị-hội và Nguyên-lão-viện. Bất cứ lúc nào, chiếu đề nghị của Hội-Đồng Tổng-Trưởng, Tổng-Thống có thể tuyên-bố giải-tán Nghị hội và Nguyên lão viện bằng thông-điệp có viện dẫn lý-do. Tuy nhiên, Tổng-Thống không thể viện dẫn những lý-do đó lần thứ hai (điều 26). Sự sửa đổi này đã làm gia-tăng vai trò của Tổng-Thống. Thật vậy, ngày trước, Tổng-Thống cũng có quyền giải-tán, nhưng việc sử-dụng quyền đó bị hạn-chế chặt-chẽ : phải được sự chấp-thuận của đa số ba phần năm Nguyên-lão-viện, một đa số rất khó tìm được. Và lại, vì Nguyên lão viện đương nhiên bị giải tán sau đó, nên Tổng-Thống rất khó được sự chấp-thuận của cơ-quan này.

Ngoài ra, quyền-hành của Quốc-Hội bị giám sát với sự công-nhận cho Tổng-Thống quyền ký các dự có hiệu-lực của đạo luật. Ngày trước, Hiến-pháp không biết đến thủ-tục này, dù rằng vào năm 1924, một đạo luật ban cho Tổng-Thống quyền ký các dự để qui-định các vấn-đề kinh-tế và tài-chánh, nhưng loại văn-khiện này chỉ nhằm thi-hành các điều-khoản lập-pháp. Từ nay, Tổng-Thống có quyền đó trong hai trường-hợp : 1) Khi Nghị hội và Nguyên lão viện bị giải-tán và trong trường-hợp khẩn-thiết ; 2) Khi có một đạo luật uỷ quyền lập-pháp cho Tổng-Thống trong một lãnh-vực rõ rệt và trong một thời-gian hạn định (điều 44). Tuy nhiên, các dự được làm ra trong lúc Nghị hội bị giải-tán không được trái

---

(1) Peretiatkowiez, La révision de la constitution polonaise, Revue du droit public, 1927, trang 124.

với Hiến-pháp và không liên-hệ đến một số vấn-đề được qui định như phương-thức bầu-cử Nghị Hội và Nguyên lão viện, những vấn-đề liên-hệ đến sự tự-trị địa-phương, việc thiết-lập ngân-sách, việc ấn-định quân số v.v...

Sau cùng, đạo luật tu-chính còn hạn-chế quyền-hành của Quốc-Hội về phương-diện ngân-sách. Ngày trước, Hiến-pháp không qui-định trường-hợp ngân-sách không được biểu-quyết đúng kỳ hạn. Theo sự qui-định mới, nếu trong thời-hạn ấn-định là năm tháng, Quốc-Hội không biểu-quyết ngân-sách, dự-thảo ngân-sách của Chánh-phủ có hiệu-lực của đạo luật. Nếu Nghị Hội bị giải-tán trước khi biểu-quyết ngân-sách, Chánh-phủ có quyền thực-hiện các khoản chi thu trong giới hạn của ngân-sách tài khóa trước cho đến khi đạo luật ngân-sách được Nghị Hội và Nguyên lão viện mới biểu quyết (điều 25).

Như vậy, đạo luật tu-chính đã hạn-chế quyền-hành của Quốc-Hội. Hành-pháp trước kia bị lệ-thuộc, nay trở thành cơ-quan chính yếu có vai trò quyết-định trong sinh-hoạt Quốc-gia. Thực-trạng chính-trị vượt qua khuôn khổ rộng rãi của tu-chính-ấn ngày 2.8.1926 và tăng-cường những đặc quyền của Hành-pháp (1). Nhiều cuộc tranh-chấp chính trị và hiến-pháp xảy ra giữa Hành-pháp và Quốc-Hội. Trước tình-trạng đó, người ta nhận thấy sự cần-thiết phải sửa đổi toàn diện Hiến-pháp. Một dự án tu-chính được đệ trình Nghị Hội ngày 6.2.1929 để tăng cường quyền-hành của Tổng-Thống (2). Sau khi Nghị Hội bị giải-tán ngày 30.8.1930, dự án này bị bác bỏ. Nhưng tinh-thần của dự-án đã được tìm thấy lại trong Hiến-pháp ngày 23.4.1935.

---

(1) B. Mirkine Guetzévitch, tác-phẩm đã dẫn, trang 179.

(2) Xin xem nội-dung của dự án tu-chính hiến-pháp ngày 6.2.1929 trong B. Mirkine Guetzévitch, tác-phẩm đã dẫn, trang 181.

2.- Hiến-pháp ngày 23.4.1935.- Hiến-pháp này phối-hợp các nguyên-tắc của chế-độ Nghị-viện và chế-độ Tổng-Thống. Bên cạnh một Tổng-Thống có đầy đủ quyền-hành và địa-vị ưu thắng, có một Chánh-phủ chịu trách-nhiệm trước Quốc-Hội.

Chánh-phủ cần được sự tín-nhiệm của Tổng-Thống và Quốc-Hội. Theo điều 29, "Thủ-Tướng và các Tổng-Trưởng chịu trách-nhiệm, về phương-diện chính-trị, trước Tổng-Thống; vị này có thể bãi chức họ bất cứ lúc nào". Ngoài ra, Nghị Hội, khi sử-dụng quyền kiểm-soát hoạt-động của Chánh-phủ, có thể yêu cầu Chánh-phủ hay một Tổng-trưởng từ chức. Nhưng, sự biểu-quyết của Nghị Hội không đương nhiên bãi chức Chánh-phủ. Tổng-Thống, khi đó, sẽ quyết-định bãi chức Chánh-phủ hay giải-tán Nghị Hội.

Tổng-Thống là cơ-quan chính-yếu của Quốc-gia. Theo điều 2, "Tổng-Thống đứng đầu Quốc-gia. Tổng-Thống chịu trách-nhiệm trước Thượng-Đế và lịch-sử về vận-mệnh của đất nước. Bốn-phận trọng-đại của Tổng-Thống là trông nom những quyền-lợi của Quốc-gia, khả-năng phòng-vệ, cũng như địa-vị của Quốc-gia trong mối bang-giao quốc-tế. Uy-quyền duy nhất và bất khả phân của Quốc-gia được tập-trung nơi cá-nhân của Tổng-Thống". Các cơ-quan công quyền đều được đặt dưới quyền của Tổng-Thống : Chánh-phủ, Nghị Hội, Nguyên lão viện (điều 3).

Tổng-Thống có quyền-hành rộng rãi : bổ-nhiệm và cách chức các Tổng-Trưởng, các công-chức và thẩm-phán (điều 13), chỉ-huy quân-đội (điều 62). Tổng-Thống có quyền phủ-quyết (điều 54) và quyền ký các sắc-luật có hiệu-lực của đạo luật, trong trường-hợp khẩn-thiết (điều 55).

Quốc-Hội không được bảo-đảm sự độc-lập. Tổng-Thống có quyền giải-tán hai viện, bổ-nhiệm một phần ba các nhân-viên của Nguyên lão viện. Các đặc miển của Nghị-sĩ bị giới

hạn. Các phiên họp bất thường chỉ có thể dành cho những vấn-đề được Tổng-Thống cho ghi vào nghị trình. Quyền-hành tài-chánh của Quốc-Hội cũng bị hạn-chế : theo điều 58, trong trường-hợp Quốc-Hội không chấp-thuận ngân-sách do Chánh-phủ đệ trình, ngân-sách của tài khóa trước hoặc dự-thảo ngân-sách của Chánh-phủ có hiệu-lực.

Sau cùng, thủ-tục chỉ định Tổng-Thống là nét đặc-biệt nhất của Hiến-pháp 1935. Theo điều 17, Tổng-Thống đương kim đề-cử một ứng viên để kế vị mình. Mặt khác, một cử-tri-đoàn gồm các nghị-sĩ cũng đề-cử một ứng viên. Nếu cả hai bên cùng chỉ định một người, thì người đó được lựa chọn làm Tổng-Thống. Trong trường-hợp có sự bất đồng ý kiến giữa hai bên, một cuộc trưng-cầu dân ý sẽ quyết-định lựa chọn giữa hai ứng viên đó.

Nói tóm lại, với Hiến-pháp ngày 23.4.1935, Tổng-Thống đã chiếm được ưu thế tuyệt đối. Mọi cơ-quan công-quyền đều được đặt dưới sự chi-phối của Tổng-Thống.

x  
x x

Theo sự khảo-sát trên, ngay từ thời kỳ giữa hai trận thế chiến, một số Quốc-gia đã sớm nhận thấy sự cần-thiết của một quyền hành-pháp mạnh.

Tại Đức, nhà lập-hiến đã biết khai thác những kinh-nghiệm dân-chủ của nước ngoài để thiết-lập một chế-độ phù-hợp với truyền-thống Quốc-gia. Trong chế-độ Nghị-viện đó, Quốc-Hội không còn có uy quyền vạn năng.

Tại Ba Lan và Áo, ưu thế của Quốc-Hội không đem lại cho đất nước một uy quyền khả-dĩ đối phó với những sự khó khăn của thời hậu-chiến. Khuyết điểm đó đã được nhận thấy và giải-pháp cứu chữa là tăng-cường quyền hành-pháp.

C H U O N G      I I

CHẾ-ĐỘ NGHỊ VIÊN TẠI PHÁP.

Nước Pháp theo chế-độ Nghị-viện từ năm 1814. Ưu-thế chính-trị cũng như pháp-lý của Quốc-Hội là nét đặc-biệt của chế-độ này. Ưu-thế đó phù-hợp với truyền-thống dân-chủ xuất-phát từ cuộc Cách-mạng, một cuộc Cách-mạng chống lại Hành-pháp, đề cao Quốc-Hội, hình ảnh của Quốc-dân có chủ-quyền.

Tuy nhiên, trong vòng hơn nửa thế-kỷ, ưu thế của Quốc-Hội không mang lại cho nước Pháp một uy quyền. Thật vậy, theo như nhận xét của E. Giraud khi nghiên-cứu tình-trạng chính-trị của nước Pháp dưới thời Đệ Tam Cộng-Hòa, "Quốc-Hội phân tán, vô kỷ-luật ... chỉ là tiếng vang, là phản ảnh những quyền-lợi riêng biệt, những định kiến, những cảm xúc trong nước hơn là kẻ hướng dẫn Quốc-gia" (1). Cả Quốc-Hội lẫn Chánh-phủ đều không đủ khả-năng để đưa ra và thực-hiện một chánh-sách liên-tục và lâu dài. Nước Pháp - theo như lời của A. Tardieu trước khi xảy ra cuộc thảm-bại năm 1940 - là "một thân thể không đầu" (2).

Sau thế chiến thứ hai, du-luận Pháp đều tán-thành sự thành-lập một chánh-thể có Hành-pháp mạnh, dù là chế-độ

---

(1) E. Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 245.  
"Le parlementarisme français est caractérisé par la faiblesse relative de l'Exécutif dont l'autorité ne s'impose pas à un législatif divisé, indiscipliné ... et qui lui même est plus un écho, un reflet des intérêts divers, des préjugés, des émotions du pays qu'un conducteur pour la nation".

(2) A. Tardieu, L'heure de décision, trang 234.  
"La France est un corps sans tête".

Nghị-viện hay chế-độ Tổng-Thống (1). Nhưng với Hiến-pháp 1946, Chánh-phủ thời Đệ Tứ Cộng-Hòa chẳng mạnh gì hơn Chánh-phủ thời trước nên đã đành thúc thủ trước những cuộc khủng-hoảng trong nước cũng như trước những khó khăn mà nước Pháp vấp phải tại Hải ngoại từ năm 1950 trở đi.

Hiến-pháp ngày 4.10.1958 thực-hiện một sự cải-tổ thực-sự và trước hết, nhằm tái lập một uy quyền (2). Hiến-pháp chấm dứt ưu thế của Quốc-Hội và tăng-cường quyền-hạn của Hành-pháp, nhất là Tổng-Thống.

Chúng tôi lần lượt xét sự khủng-khoảng uy quyền trước Hiến-pháp 1958 và sự tăng-cường quyền Hành-pháp với bản Hiến-pháp đó.

- M U C I -

CUỘC KHỦNG-HOẢNG UY-QUYỀN TRƯỚC 1958.

Cũng như dưới chế-độ Hiến-pháp 1875, ưu thế của Quốc-Hội được coi là nét chính của chế-độ hiến-pháp thời Đệ Tứ Cộng-Hòa. Các cơ-quan khác của Quốc-gia ở ngoài Quốc-Hội, dù là Tổng-Thống hay chánh-phủ, cũng không có một vai trò quyết-định thực-sự. Quốc-Hội giữ độc quyền Lập-pháp. Trong nhiệm-vụ kiểm-soát chánh-sách của Nội-Các, chỉ có Quốc-Hội là có thẩm-quyền. Nội-các được công nhận nhiều quyền-hành quan-trọng, nhưng chỉ có thể sử-dụng với sự thỏa-thuận của đa số Quốc-Hội.

(1) Xin xem Refaites une constitution, 1946 :

- A. De Laubadère, Le renforcement du pouvoir politique et la formule du gouvernement présidentiel, trang 189.
- J. de Soto, Le renforcement de l'exécutif en régime parlementaire, trang 205.

(2) M. Debré, La nouvelle Constitution, Revue française de Science politique, 1959, trang 7 : "L'objet de la réforme constitutionnelle est d'abord et avant tout, d'essayer reconstruire un pouvoir".

Trên thực-tế, sự điều-hành chế-độ đưa đến một Hành-pháp yếu kém. Nhưng chính Quốc-Hội cũng không mạnh gì hơn mà trái lại, trở thành bất lực trước sự xâu xé trong nội bộ của mình. Trước tình-trạng này, các luật gia và chính-trị-gia đã cố-gắng tìm giải-pháp để tăng-cường quyền hành-pháp.

### ĐOẠN I.- HÀNH-PHÁP YẾU KÉM.

Theo đúng nguyên-tắc truyền-thống của chế-độ Nghị-viện, các Hiến-pháp 1875 và 1946 đều thiết-lập một Hành-pháp lưỡng đầu gồm có Tổng-Thống và Nội-các. Sự phân chia này nhằm bảo-đảm một sự quân-bình giữa Hành-pháp và Lập-pháp. Thật vậy, để cho hai cơ-quan đó giữ được sự bình-đẳng, điều cốt yếu là trước một Quốc-Hội dân cử, Hành-pháp không hoàn toàn bị lệ thuộc. Do đó, bên cạnh một Nội-các chỉ có thể hành-động với sự thỏa-thuận của đa số Quốc-Hội, cần có một vị Quốc-trưởng vô trách-nhiệm về phương-diện chính-trị, tượng trưng cho sự trường-tồn của Quốc-gia, vị Quốc-trưởng mà Nội-các có thể kêu gọi sự ủng-hộ khi có tranh-chấp với Quốc-Hội (1).

#### A. TỔNG-THỐNG.

Theo Hiến-pháp 1946, Tổng-Thống chỉ tượng trưng cho "truyền-thống Cộng-Hòa" (2), chứ không được công-nhận những quyền-hành thực-sự. Khi qui-định như vậy, Hiến-pháp chỉ xác-nhận một sự tiến-triển trong thực-trạng chính-trị dưới thời Đệ Tam Cộng-Hòa.

Thật vậy, Hiến-pháp 1875 công nhận cho Tổng-Thống một địa-vị quan-trọng. Theo nhận xét của Poincaré, "không

(1) Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1963, trang 145.

(2) Pierre Cot, trước Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 12.9.1946, viện bởi Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, trang 392.



có một vị nguyên-thủ nào thoát trong có những phương-tiện hành-động rộng-rãi hơn" (1). Tổng-Thống có đầy đủ quyền-hành : Tổng-Thống bổ-nhiệm và cách chức các Tổng-trưởng, bổ-nhiệm các chức-vụ dân-sự và quân-sự ; Tổng-Thống tham-dự việc hành sử quyền Lập-pháp qua sáng quyền lập-pháp và quyền yêu cầu Quốc-Hội phúc-nghi ; Tổng-Thống có những phương-tiện ảnh-hưởng đối với Quốc-Hội như quyền triệu-tập, triển-hạn các Viện và nhất là quyền giải-tán ; với nhiệm-vụ kiểm-soát và thi-hành luật-pháp, Tổng-Thống có quyền lập qui. Ngoài các quyền-hành vừa kể, còn phải kể thêm các quyền-hành thông thường của một vị Quốc-trưởng như quyền ân xá, điều-khiến ngoại-giao, tu-lệnh quân-đội ... (2).

Trên thực-tế, Tổng-Thống đóng một vai trò lu mờ. Nhiều biến-cố xảy ra để đưa đến tình-trạng đó. Quan-trọng nhất là việc Tổng-Thống Mac Mahon giải-tán Hạ-nghị-viện vào ngày 16.5.1877. Tổng-Thống buộc Chánh-phủ Jules Simon từ chức, mặc dù Chánh-phủ này được sự tín-nhiệm của Hạ-nghị-viện. Sau khi thành-lập Chánh-phủ Broglie, Tổng-Thống giải-tán Hạ-nghị-viện. Trong cuộc bầu-cử mới, phe Cộng-Hòa lại chiếm được đa số và Tổng-Thống từ chức sau đó.

Sự thất-bại của Tổng-Thống Mac Mahon có những hậu-quả quan-trọng. Phe Cộng-Hòa coi sự giải-tán của Tổng-Thống là một loại đảo chánh và để tránh sự tái diễn biến-cố đó, họ lựa chọn những vị Tổng-Thống có một bảo-đảm về chính-trị và một uy thế không cao. Tổng-Thống không còn có được một chánh-sách riêng.

---

(1) La Présidence de la République - Lettre de M. Poincaré au Temps, Revue du Droit Public, 1920, trang 486, viện dẫn bởi Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 195.

(2) M. Sibert, La constitution de la France de 1875 au 9 Août 1944, trang 185.

Nhưng không phải chỉ có Tổng-Thống là bị ảnh-hưởng mà toàn thể Hành-pháp đã trở thành yếu kém sau cuộc khủng-hoảng 1877. Thật vậy, kể từ đó, sự giải-tán - một phương-tiện hữu-hiệu nhất để duy-trì sự độc-lập của Hành-pháp và do đó, sự bình-đẳng giữa các quyền-hành (1) - được coi là một phương-tiện bất thường, một loại mưu hại đến sự đại-diện quốc-gia và vì thế không được áp-dụng nữa (2). Trái lại, sự lật đổ Chánh-phủ được coi là một biện-cố thông-thường, là hậu-quả tự nhiên của việc hành sử chủ-quyền bởi Quốc-Hội.

Với Hiến-pháp 1946, trong ba đặc quyền chính-yếu của một Quốc-trưởng trong chế-độ Nghị-viện - sự vô trách-nhiệm, quyền giải-tán Quốc-Hội và quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng - Tổng-Thống mất hai quyền sau. Nhưng sự vô trách-nhiệm này trở thành hư ảo vì Tổng-Thống, thiếu quyền-hành, nên không thể nào phạm lỗi. Không còn quyền giải-tán Quốc-Hội, Tổng-Thống khó đóng vai trò trọng tài được giao phó ; không được lựa chọn Thủ-Tướng, Tổng-Thống không thể có ảnh-hưởng nào đối với đời sống chính-trị trong nước.

Như vậy, Tổng-Thống ở trong tình-trạng thấp kém hơn so với thời-kỳ trước. Ngoài đặc quyền vừa kể, Tổng-Thống mất quyền lập qui, sáng quyền lập-pháp, quyền tu-lệnh quân-đội, quyền bổ-nhiệm tất cả các chức-vụ dân-sự và quân-sự, quyền ân xá, quyền triệu-tập và triển-hạn Quốc-Hội. Những quyền-hành đó được chuyển sang cho Thủ-Tướng.

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, trang 147

(2) Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 174.

## B. NỘI-CÁC.

Đứng đầu Nội-các là một Thủ-tướng. Khác với Hiến-pháp 1875, Hiến-pháp 1946 công-nhận cho Thủ-Tướng một địa-vị riêng biệt, Thủ-Tướng không còn là "người thứ nhất trong hàng đồng đẳng" (primus inter pares). Thủ-Tướng là vị chỉ-huy Hành-pháp thực-sự (1). Tuy nhiên, vì tình-trạng đa-đảng đưa đến những chính-phủ liên-hiệp mong manh nên trên thực-tế, Thủ-Tướng không thể sử-dụng những đặc-quyền của mình.

1.- Quyền-hành của Thủ-Tướng. - Với Hiến-pháp 1946, uy quyền của Thủ-Tướng được nhận thấy qua địa-vị của Thủ-Tướng trong Nội-các và qua những đặc-quyền được công-nhận.

Một mặt, Thủ-Tướng được đưa lên hàng đầu và có ưu thế hơn các nhân-viên khác của Chánh-phủ. Thủ-tục thành-lập Chánh-phủ đặt Thủ-Tướng lên địa-vị đó : chỉ có Thủ-Tướng là được Quốc-Hội tấn-phong (2). Ưu thế lúc ban đầu này vẫn được Thủ-Tướng giữ lại trong Nội-các vì chỉ có Thủ-Tướng là được Hiến-pháp giao phó quyền đặt vấn-đề tín-nhiệm.

Mặt khác, về phương-diện quyền-hành, nhà lập-hiến muốn có một vị Thủ-Tướng theo kiểu Anh (3). Thật vậy, tất

---

(1) André Philip, trước Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 4.9.1946, viện dẫn bởi Prélot, Institutions politiques et Droit constitutionnel, trang 522. "Dans notre conception, c'est le Président du Conseil qui, véritable chef de la majorité parlementaire, a la responsabilité du gouvernement et détient l'essentiel du pouvoir exécutif".

(2) Thủ-tục này đã được sửa đổi do đạo luật hiến-pháp ngày 7.12.1954, theo đó, vị Thủ-Tướng được chỉ-định lựa chọn các nhân-viên của Nội-Các, đưa ra Quốc-Hội danh-sách, để xin Quốc-Hội tấn-phong. Cuộc cải-tổ này có hậu-quả làm giảm phần nào uy tín của Thủ-Tướng : Thủ-Tướng không còn hiện diện một mình trước Quốc-Hội để xin tấn-phong.

(3) Pierre Cot, trước Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 5.9.1946 : "Un Premier ministre au sens anglais du mot", viện dẫn bởi Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển VII, trang 244.

cả quyền-hành mà Tổng-Thống bị tước bỏ, được chuyển sang cho Thủ-Tướng chứ không phải cho toàn thể Nội-các. Cũng như các nghị-sĩ, Thủ-Tướng có sáng quyền lập-pháp. Thủ-Tướng bổ-nhiệm các chức-vụ dân-sự và quân-sự, ngoại-trừ những chức-vụ mà Hiến-pháp dành quyền đó cho Tổng-Thống. Thủ-Tướng điều-khiển quân-đội và phối-hợp công cuộc quốc-phòng ; để đảm-trách nhiệm-vụ thi-hành các đạo luật, Thủ-Tướng có quyền lập qui. Sau cùng, tuy Hiến-pháp giao phó quyền quyết-định giải-tân Quốc-Hội cho Chánh-phủ, trên thực-tế, với ưu thế của Thủ-Tướng trong Nội-các, sự giải-tân tùy thuộc ý muốn của Thủ-Tướng.

Theo Hiến-pháp, các hành-vi của Thủ-Tướng đều phải được sự phó thụ của các Tổng-trưởng liên-hệ. Sự qui-định này chỉ là hình-thức. Thật vậy, áp-dụng cho các hành-vi của Tổng-Thống, sự phó thụ có một ý nghĩa chính-trị : Tổng-Thống được các Tổng-trưởng gánh thay trách-nhiệm. Trái lại, đối với các hành-vi của Thủ-Tướng, sự phó thụ chỉ nhằm chỉ định vị Tổng-trưởng đặc-trách thi-hành quyết-định. Ngoài ra, thủ-tục đó cụ-thể-hóa sự liên-đối của Nội-các bằng cách tránh trường-hợp Thủ-Tướng có thể có những quyết-định mà các Tổng-Trưởng không hay biết.

Trên thực-tế, nếu quyền-hành của Thủ-Tướng phải chịu nhiều sự hạn-chế, đó không phải vì các điều-khoản của Hiến-pháp mà vì thực-trạng chính-trị. Tình-trạng đa đảng khiến không một đảng nào chiếm được đa số của Quốc-Hội. Các Chánh-phủ chỉ dựa trên những sự liên-hiệp mong manh.

2.- Tình-trạng bất ổn-định của Nội-các.- Ngay dưới thời Đế Tam Cộng-Hòa, sự bất ổn-định của Nội-các đã hiển nhiên : kể từ 4.9.1870 đến 31.12.1938 có tất cả 107 Nội-

Các (1). Thời gian trung-bình của mỗi Nội-các chỉ hơn 7 tháng và không Nội-các nào tồn tại quá 3 năm.

Năm 1946, nhà lập-biên tưởng rằng có thể cứu chữa tình-trạng đó khi đòi hỏi phải có một đa số tuyệt đối của Hạ-ng nghị-viện để tấn phong hoặc lật đổ Nội-các. Trên thực-tế, sự tấn-phong không bảo-đảm được sự thành-lập Nội-các và sau này (trường-hợp của Jules Moch và René Mayer trong tháng 9 năm 1949) cũng như không ngăn cản được sự sụp đổ nhanh chóng (trường-hợp của R. Schuman ngày 7.9.1948, của M. H. Queille ngày 4.7.1950). Trong khoảng thời-gian không tới 12 năm có tất cả 25 Nội-các, thời-gian trung-bình của mỗi Nội-các không tới 7 tháng (2).

Tuy nhiên, "Các Nội-các đi qua, nhưng các Tổng-trưởng ở lại". Với những người đó ở lại quyền-hành, mặc dù Chính-phủ thay đổi. Có những Thủ-Tướng điều-khiển nhiều Chính-phủ và nếu nhìn vào các Bộ quan-trọng, người ta sẽ thấy các Bộ đó ít thay đổi người cầm đầu.

Dù sao, tình-trạng bất ổn-định của Nội-các cũng có những hậu-quả trầm trọng. Các Nội-các "qua ngày" đó rất khó có thể thực-hiện một chánh-sách với những mục-tiêu lâu dài. Mặt khác, sự thay đổi nhanh chóng của Nội-các khiến quốc-dân mất tin-tưởng chánh-quyền.

Tóm lại, với một Quốc-trưởng chỉ có vai trò tượng trưng, một Chính-phủ không bền vững, Hành-pháp trước 1958 gần như bất lực. Nếu xét kỹ, ta thấy Quốc-Hội cũng chẳng mạnh gì hơn Hành-pháp yếu kém đó.

---

(1) Auguste Soulier, L'instabilité ministérielle sous la troisième République, Paris, 1939, trang 581.

(2) Serge Arné, Le Président du Conseil des Ministres sous la IV<sup>e</sup> République, 1962, trang 296 và kế tiếp.

ĐOẠN II. - SỰ BẮT-LỰC CỦA QUỐC-HỘI.

Người ta thường cho rằng chế-độ chính-trị của Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa là "chế-độ Nghị-viện với ưu thế của Quốc-Hội" (1), một chế-độ "gần với chế-độ Nghị Hội hơn là chế-độ Nghị Viện" (2).

Ưu thế này chỉ được nhận thấy ở chỗ Quốc-Hội thường lật đổ Chánh-phủ. Ngoài ra, người ta không nhận thấy sự can-thiệp tới hậu của Quốc-Hội vào các quyết-định quan-trọng. Dưới thời Đệ Tam Cộng-Hòa, trong lãnh-vực quốc nội, có thể nào ngờ vực sự độc-lập của Chánh-phủ Poincaré trong việc thi-hành chánh-sách phục-hồi tài-chánh? Trong lãnh-vực đối-ngoại, có thể nào nói đến ưu thế của Quốc-Hội khi Chánh-phủ tuyên chiến không cần sự chấp-thuận của cơ-quan này? (3)

Không những không hoàn toàn chi-phối được Chánh-phủ, Quốc-Hội cũng không hoàn thành được nhiệm-vụ lập-pháp của mình. Nhận xét về sự bắt lực của Quốc-Hội dưới thời Đệ Tam Cộng-Hòa, giáo-sư Burdeau đã viết: "thiếu sự hướng dẫn của một Hành-pháp vững vàng, lệ thuộc vào sự độc tài của những đa số thường thay đổi và có tính cách lâm-thời, Quốc-Hội ở trong tình-trạng không thể hoàn thành được nhiệm-vụ một cách đúng đắn" (4). Dưới thời Đệ Tứ Cộng-Hòa, tình-trạng cũng không khả-quan hơn. Theo giáo-sư Duverger, "Hiến-pháp rõ rệt muốn tăng-cường Quốc-Hội và nhất là Hạ-nghị-viện. Nhưng tình-trạng đa đảng và sự vô kỷ-luật của các chính đảng làm cho Quốc-Hội khó làm tròn được nhiệm-vụ

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 189.

(2) Laferrrière, Traité de Droit constitutionnel, 1947, trang 1112.

(3) Burdeau, Traité de Science politique, quyển IV, trang 327.

(4) Burdeau, Droit constitutionnel et Institutions politiques, trang 325.

lập-pháp vì thiếu những đa số có đủ khả-năng quyết-định những sự cải-tổ cần-thiết" (1). Do đó, khuynh-hướng của Quốc-Hội là uỷ-quyền cho Chánh-phủ.

Trong thế-chiến thứ nhất, với đạo luật ngày 10.2.1918, Quốc-Hội cho phép Chánh-phủ ký các sắc-lệnh có hiệu lực của đạo luật để qui-định vấn-đề tiếp-tế. Năm 1924, một đạo luật ngày 22 tháng 3 cho phép Chánh-phủ Poincaré sử-dụng các sắc luật để thi-hành chính-sách kinh-tế và tài-chánh. Chánh-phủ Poincaré, sau đó, bị lật đổ nên chưa kịp áp-dụng đạo luật này. Nhưng khi trở lại quyền-hành năm 1926, Poincaré đã yêu cầu Quốc-Hội biểu-quyết một đạo luật mà nội-dung tương tự như đạo luật trên. Kể từ 1934, tập tục các sắc-luật đã trở nên thông thường. Quốc-Hội uỷ-quyền cho Chánh-phủ mỗi năm một lần (ngoại trừ năm 1936) và có khi hai lần trong một năm (1938) : đạo luật ngày 28.2.1934, đạo luật ngày 8.6.1935, đạo luật ngày 30.6.1937, đạo luật ngày 13.4.1938, đạo luật ngày 5.10.1938 và đạo luật ngày 19.3.1939 (2). Theo giáo-su Waline, trong 76 tháng - từ 1.3.1934 đến 1.7.1940 - nước Pháp đã sống 31 tháng rưỡi dưới chế-độ các sắc-luật và 22 tháng rưỡi trong 36 tháng - từ 1.7.1937 đến 1.7.1940 (3).

Dưới Đệ tứ Cộng-Hòa, theo điều 13 Hiến-pháp, Hạ-nghị-viện biểu-quyết luật-pháp và không thể uỷ-nhiệm quyền đó. Trên thực-tế, vì sự bất lực nói trên, Quốc-Hội có khuynh-hướng nhượng quyền cho Chánh-phủ.

Vì có sự cấm đoán của điều 13 nên lúc đầu Quốc-Hội đã áp-dụng những phương-thức giới-tiếp : các "đạo luật khung bộ" (lois-cadres) và sự "nới rộng quyền lập qui".

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 476.

(2) Prélot, tác-phẩm đã dẫn, trang 480.

(3) Waline, Traité de Droit Administratif, 6è édition, trang 26.

Với các "đạo luật khung bộ", Quốc-Hội chỉ đặt ra những qui tắc tổng-quát của cuộc cải-tổ và để lại cho các sắc-lệnh ấn-định mọi chi-tiết thi-hành. Ngoài ra, Quốc-Hội còn cho phép nói rộng quyền lập qui bằng cách hạn định lãnh-vực của đạo luật và của qui-tắc hành-chính. Nếu Quốc-Hội quyết định vấn-đề nào thuộc lãnh-vực lập qui thì từ nay, đối với những vấn-đề đó, Chính-phủ có thể can-thiệp bằng sắc-lệnh và các sắc-lệnh này có thể sửa đổi các đạo luật hiện hữu vào lúc có quyết-định của Quốc-Hội : những đạo luật này đã được "giải luật tính" (délégalisées) và có giá-trị ngang với các sắc-lệnh. Đạo luật ngày 17.8.1948 đã sáng tạo ra hai phương-thức nói trên.

Từ 1953-1954, thủ-tục các sắc luật được áp-dụng lại. Tuy nhiên, người ta thấy có vài sự khác biệt với thủ-tục của thời Đệ Tam Cộng-Hòa. Các đạo luật uỷ quyền chỉ có hiệu-lực đối với một Chính-phủ và liên-hệ đến những vấn-đề được hạn-chế rõ rệt hơn.

Tóm lại, sự bất lực của Quốc-Hội cùng sự yếu kém của Hành-pháp đã đưa đến sự khủng-hoảng uy quyền tại Pháp.

### ĐOẠN III.- NHỮNG ĐỀ-NGHỊ CẢI-TỔ.

Trước tình-trạng khủng-hoảng uy-quyền đó, các luật gia và chính-trị-gia, đều nhận thấy sự cần-thiết của việc tăng-cường quyền hành-pháp. Một số người chủ-trương giải-pháp "giải-tán tự-động". Một số khác đi xa hơn với chủ-trương để cho dân-chúng trực-tiếp bầu người đứng đầu Hành-pháp.

Theo chủ-trương thứ nhất, nếu Hạ-nghị-viện lật đổ Nội-các, Hạ-nghị-viện sẽ tự động giải-tán cùng một lúc. Như vậy, sự e ngại phải đương đầu với một cuộc tuyển-cử mới làm cho các nghị-sĩ không dám lật đổ Nội-các. Ý kiến này đã được Jean Monet đề ra vào năm 1949 (1), được chấp-

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 474.



thuận trong dự án cải-tổ Hiến-pháp năm 1958 của Chánh-phủ Gaillard và được Paul Reynaud bênh-vực vào năm 1958 trong Ủy-Ban Tư-Vấn Hiến-pháp (1).

Chủ-trương bầu-cử vị chỉ-huy Hành-pháp được đề ra vào năm 1956 dưới hai hình-thức : chế-độ Tổng-Thống và chế-độ Tân Nghị-viện.

Theo giáo-sư G. Vedel, chỉ có chế-độ Tổng-Thống theo kiểu Hoa-Kỳ là thích-hợp với những sự đòi hỏi của thực-trạng chính-trị Pháp-quốc với quá nhiều chính đảng thiếu kỷ-luật. Trong chế-độ đó, Hành-pháp và Lập-pháp hoàn toàn độc-lập. Hai cơ-quan này không thể tiêu diệt lẫn nhau nên bắt buộc phải sống chung, tức là phải thực-hiện những sự thỏa-hiệp (2).

Giáo-sư Duverger đề-nghị một giải-pháp thích-hợp với khuôn khổ chế-độ Nghị-viện cổ truyền : giải-pháp mà Ông gọi là chế-độ Tân-nghị-viện, trong đó, Ông phối-hợp những yếu-tố của chế-độ Tổng-Thống với cơ chế giải-tán tự-động. Khác với chế-độ Tổng-Thống thuần-túy, tính cách lưỡng đầu của Hành-pháp vẫn được duy-trì : bên cạnh một vị Tổng-Thống do các dân-tộc trong Liên-hiệp Pháp bầu ra theo phương-thức đầu phiếu gián-tiếp, có một Thủ-Tướng được lựa chọn theo lối đầu phiếu phổ-thông và trực-tiếp cùng một lúc với các nghị-sĩ. Thủ-Tướng và Hạ-nghị-viện liên-hệ với nhau chặt-chẽ ; trong trường-hợp Hạ-nghị-viện biểu-quyết bất tín-nhiệm Thủ-Tướng, Hạ-nghị-viện sẽ đương nhiên bị giải-tán và sẽ được bầu lại cùng một lúc với Thủ-Tướng (3).

(1) Jean Luc Parodi, Quatre années de controverses constitutionnelles, Revue française de Science politique, tháng 12, 1962, trang 470.

(2) F. Goguel, Vers une nouvelle orientation de la révision constitutionnelle ., Revue française de Science politique số 3, 1956.

(3) Duverger, Demain, la République, 1958, p. 64-72.

Những chủ-trương nói trên, dù khác biệt, đều nhằm đem lại cho Chánh-phủ sự ổn-định và uy-quyền.

Hiến-pháp 1958 cũng không ra ngoài mục-tiêu đó.

- M U C II -

SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP THEO  
HIẾN-PHÁP 4.10.1958.

Sự-kiện để nhận thấy nhất trong Hiến-pháp 1958 là, khác hẳn Hiến-pháp cũ, quyền-hạn của Quốc-Hội đã bị hạn-chế gắt gao, trong khi Hành-pháp - đặc-biệt là Tổng-Thống - được giao-phó những quyền-hành rộng rãi. Quốc-Hội bị đặt vào hàng thứ yếu : "trở thành một trong các bộ-phận của chế-độ hiến-pháp, Quốc-Hội điều-hành như các bộ-phận khác dưới bóng của Tổng-Thống" (1).

ĐOẠN I.- UU-THỂ CỦA HÀNH-PHÁP.

Hiến-pháp 1946 qui-định các cơ-quan công-quyền theo thứ tự sau đây : 1) Quốc-Hội ; 2) Hội-Đồng Kinh-Tế ; 3) Tổng-Thống ; 4) Hội-Đồng Tổng-Trưởng ... Hiến-pháp 1958 đảo lộn thứ tự đó khi qui-định Tổng-Thống và Chánh-phủ trước Quốc-Hội. Nhà lập-hiến 1958, như vậy, đã không công-nhận ưu-thế của Quốc-Hội, nhất là của Hạ-nghi-viện. Họ đã tìm cách giảm quyền Quốc-Hội đến mức tối đa. Họ cũng không dùng danh từ "Hành-pháp" vì cho rằng danh-từ này bao hàm sự lệ-thuộc đối với Quốc-Hội (2).

---

(1) J. de Soto, La loi et le règlement dans la constitution du 4.10.1958, Revue du Droit Public, số 2, 1959, trang 264. "Le Parlement, devenu un des rouages d'un régime constitutionnel, fonctionne comme les autres rouages, à l'ombre du Président de la République".

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 494.

Hiến-pháp 1958 vẫn duy-trì tính-cách lưỡng đầu của Hành-pháp, gồm có Quốc-Trưởng và Chánh-phủ. Để phân tích ưu thế của Hành-pháp, chúng tôi lần lượt xét đến quyền-hành của Tổng-Thống và của Chánh-phủ đối với Quốc-Hội.

A. QUYỀN-HÀNH CỦA TỔNG-THỐNG ĐỐI VỚI QUỐC-HỘI.

Đứng đầu Hành-pháp là Tổng-Thống, không phải do hai viện bầu ra, mà do toàn dân lựa chọn (1). Tổng-Thống không phải chỉ tượng trưng cho uy-quyền Quốc-gia, mà thực sự đã nắm quyền tối-thượng. Tổng-Thống đã trở thành nhân-vật quan-trọng nhất, nhiều quyền-hành nhất và nếu muốn, có thể lâm thời trở thành nhà độc-tài một mình nắm lấy mọi quyền-hành của Quốc-gia (2). Theo lời của Michel Debré, Tổng-Thống là "Viên đá tảng của tò vò" (la clef de voûte) của chế-độ (3). Đối với Quốc-Hội, Tổng-Thống có hai phương-tiện ảnh-hưởng vô cùng quan-trọng : quyền giải-tán Hạ-nghị viện và quyền tổ-chức trung-cầu dân ý để vượt qua sự biểu-quyết của Quốc-Hội.

1.- Quyền giải-tán Hạ-nghị-viện. - Tính-cách quá mức của đặc quyền này được nhận thấy rõ rệt nếu so sánh với thủ-tục áp-dụng ở thời-kỳ trước.

- (1) Kể từ đạo luật 6.11.1962 đổi phương-thức bầu-cử Tổng-Thống.
- (2) Nhất là điều 16 Hiến-pháp, theo đó "khi nào các định-chế của chính-thể Cộng-Hòa, nền độc-lập của Quốc-gia, sự vẹn toàn của lãnh-thổ bị đe dọa trầm trọng và trực tiếp và sự điều-hành của các cơ-quan công-quyền do Hiến-pháp qui-định bị đình-trệ, Tổng-Thống sẽ ban-hành những biện-pháp thích-ứng, sau khi hỏi ý kiến chính-phức của Thủ-Tướng, Chủ-Tịch hai Viện và Hội-Đồng Bảo Hiến".
- (3) Phức-trình của Michel Debré trước Đại Hội-Đồng Tham-chính-viện về dự-thảo Hiến-pháp. "Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire, et à cette communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte c'est le Président de la République".

Dưới Đệ Tam Cộng-Hòa, muốn giải-tán Quốc-Hội, Tổng Thống phải được sự chấp-thuận của Thượng-nghị-viện và phải có sự phó thạ của Thủ-Tướng. Dưới Đệ Tứ Cộng-Hòa, việc giải-tán Hạ-nghị-viện còn khó khăn hơn ; điều-kiện tiên-quyết là phải có quyết-định của Thủ-Tướng.

Theo Hiến-pháp 1958, kể từ nay, quyền giải-tán là một trong các đặc quyền riêng của Tổng-Thống. Tổng-Thống phải thỉnh ý Thủ-Tướng và Chủ-tịch của hai Viện : nhưng đó chỉ là sự thỉnh ý thông thường không ràng buộc Tổng-Thống. Mặt khác, Tổng-Thống sử-dụng quyền giải-tán mà không cần có sự phó thạ của Thủ-Tướng. Nói rõ hơn, quyền giải-tán Hạ-nghị-viện là một quyền riêng của Tổng-Thống, không cơ-quan nào có thể ngăn cản Tổng-Thống sử-dụng quyền đó khi Tổng-Thống đã quyết-định. Chỉ có một sự hạn chế : Tổng-Thống không thể giải-tán Hạ-nghị-viện liên tiếp hai lần trong vòng một năm.

Quyền giải-tán Hạ-nghị-viện chứng tỏ ưu thế của Tổng-Thống đối với Quốc-Hội : Tổng-Thống có thể sử-dụng quyền đó đối với Quốc-Hội trong khi Quốc-Hội không thể có phương-tiện nào để ảnh-hưởng đối với Tổng-Thống vì Tổng-Thống là người vô trách-nhiệm chính-trị, không thể bị lật đổ.

2.- Trung-cầu dân ý. - Theo Hiến-pháp 1958, sự trung cầu dân ý là một thủ-tục không phải chỉ được giới-hạn trong lãnh-vực tu-chính Hiến-pháp như dưới thời Đệ Tứ Cộng-Hòa mà còn được áp-dụng cho cả lãnh-vực lập-pháp.

Tổng-Thống có thể đưa ra trung-cầu dân ý một dự-thảo luật, bởi một quyết-định của chính mình mà không cần có sự phó thạ của Thủ-Tướng. Nếu dự-thảo được dân-chúng chấp-thuận, Tổng-Thống sẽ ban-hành như một đạo luật. Tuy nhiên, Hiến-pháp có qui-định hai sự hạn-chế. Một mặt, Tổng-Thống chỉ có thể đem trung cầu dân ý những dự-thảo luật liên

quan tới ba trường-hợp : 1) Sự tổ-chức các cơ-quan công-quyền ; 2) Sự chấp-thuận một thỏa-ước của Cộng-Đông ; 3) Sự cho phép phê-chuẩn một hiệp ước "không trái với Hiến-pháp, nhưng sẽ có ảnh-hưởng đến sự điều-hành của các định-chế". Mặt khác, Tổng-Thống chỉ có thể tổ-chức trung-cầu dân ý theo đề-nghị của Thủ-Tướng trong lúc Quốc-Hội đang họp hay theo đồng đề-nghị của hai Viện.

Tổng-Thống không bó buộc phải sử-dụng quyền của mình, mặc dù có đề-nghị của Chánh-phủ hay của hai Viện. Khi cuộc trung-cầu dân ý được tổ-chức theo đề-nghị của Chánh-phủ, đó là phương-tiện để vượt qua sự chống đối của Quốc-Hội, hầu trực-tiếp kêu gọi dân chúng : vì thế, cuộc trung-cầu dân ý, khi đó, có thể xảy ra bất cứ lúc nào.

Trên thực-tế, với thủ-tục này, người ta không thể cho rằng dân chúng được tham-dự vào quyền lập-pháp. Thật vậy, dân-chúng bị bó buộc quyết-định về một dự-thảo đã được soạn sẵn, vào một lúc mà họ không được lựa chọn và trong những điều-kiện ngoài ý muốn của họ.

Cuộc trung cầu dân ý đã trở thành một phương-tiện ở trong tay Hành-pháp, một vũ khí để bắt dân chúng tham-gia vào việc bảo-đảm chánh-sách của mình khi xét ra cần-thiết. Người ta không thể coi đó là một phương-tiện để chuyển dịch quyền lập-pháp sang dân-chúng, nhưng là một phương-tiện để tăng-cường quyền hành-pháp (1).

#### B. QUYỀN-HÀNH CỦA CHÁNH-PHỦ ĐỐI VỚI QUỐC-HỘI.

Chánh-phủ có thể can-thiệp vào công cuộc tu thảo luật pháp của Quốc-Hội. Sự can-thiệp này được nhận thấy với việc ấn-định chương-trình nghị-sự, với những đặc quyền

(1) J.M. Cotteret, Le pouvoir législatif en France, Paris, 1962, trang 132. "Conçu comme un moyen de démocratisation des institutions, le référendum est devenu un moyen de renforcement de l'exécutif".

của chánh-phủ trong giai-đoạn thảo-luận, với việc triệu-tập các Ủy-Ban hòa giải hỗn hợp và việc đặt vấn-đề tín-nhiệm đối với một dự-thảo luật.

1.- Quyền lập chương-trình nghị-sự.- Trái với các Hiến-pháp Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa ban cho Quốc-Hội quyền tự-do lập nghị trình, Hiến-pháp 1958 trao quyền đó cho Chánh-phủ. Theo điều 48, với ưu tiên và thứ tự do Chánh-phủ ấn-định, chương-trình nghị-sự của các Viện gồm việc thảo-luận các dự-thảo luật do Chánh-phủ đệ-trình và các dự án luật được Chánh-phủ chấp-thuận.

Việc ấn-định nghị-trình là một vấn-đề thoạt trông có tính cách phụ-thuộc, nhưng sự thật là một giai-đoạn căn-bản của thủ-tục lập-pháp (1). Theo J.M. Cotteret, "chương-trình nghị-sự trở thành một phương-tiện hợp-tác quyền-hành", và sự hợp-tác quyền-hành "nhất thiết đưa đến vấn-đề quân-bình" (2).

Trên thực-tế, với quyền này, Chánh-phủ có thể buộc Quốc-Hội chỉ thảo-luận những dự-luật do Chánh-phủ đưa ra hay được Chánh-phủ chấp-thuận và gạt bỏ hay đình hoãn một cách vô hạn-định những dự-luật mà Chánh-phủ không muốn Quốc-Hội bàn tới (3).

2.- Những đặc quyền trong cuộc thảo-luận.- Dưới thời Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa, đặc-quyền chính của Chánh-phủ là có thể lên tiếng bất cứ lúc nào tại Quốc-Hội.

- 
- (1) Parlements, Union interparlementaire, Paris, 1961, trang 157 "La fixation de l'ordre du jour constitue, pour ainsi dire, la clef de voûte du processus législatif, entre la phase de la préparation et celle de la décision".
- (2) J.M. Cotteret, L'ordre du jour des assemblées parlementaires, Revue du Droit Public, 1961, trang 816.
- (3) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 585.

Với Hiến-pháp 1958, ngoài quyền đó, Chánh-phủ còn có thể giới-hạn quyền tu chính của nghị-sĩ. Mỗi nghị-sĩ, trên nguyên-tắc, có thể đề-nghị tu-chính bản văn đang được thảo-luận. Chánh-phủ cũng có quyền tu-chính đó nhưng ngoài ra, còn có thể hoặc loại bỏ, trước khi cuộc thảo-luận bắt đầu, mọi tu-chính-án không được cứu-xét tại Ủy-Ban; hoặc vào bất cứ lúc nào, có thể bắt buộc Quốc-Hội bày tỏ ý kiến, bởi một cuộc biểu-quyết duy nhất, về toàn thể hay một phần của dự-luật đang được thảo-luận, bằng cách chỉ giữ lại các tu-chính-án được Chánh-phủ đề-nghị hay chấp-thuận (điều 44).

3.- Các Ủy-Ban hòa-giải hỗn-hợp.- Theo điều 45, mọi dự-thảo hay dự-án luật phải được hai Viện liên tiếp cứu-xét để chấp nhận một bản văn đồng nhất. Chánh-phủ có thể can-thiệp khi bản văn được biểu-quyết hai lần tại mỗi Viện nhưng vẫn có sự bất đồng ý kiến, hoặc khi Chánh-phủ tuyên-bố khẩn-cấp sau một lần biểu-quyết tại mỗi Viện.

Trong những trường-hợp này, Thủ-Tướng có quyền triệu-tập một Ủy-Ban hòa-giải hỗn hợp có nhiệm-vụ đề-nghị một bản văn về những điều khoản còn đang được thảo-luận. Nếu Ủy-Ban đi đến chỗ chấp-thuận một bản văn và nếu Chánh-phủ cũng đồng ý, Chánh-phủ có thể đệ trình hai Viện để chấp-thuận. Trong cuộc thảo-luận tại Quốc-Hội, không một sự sửa đổi nào được chấp-thuận nếu không có sự đồng ý của Chánh-phủ.

Nếu Ủy-Ban không thể chấp-thuận một bản văn nào, hoặc nếu bản văn mà Chánh-phủ đệ trình cho Quốc-Hội không được Quốc-Hội chấp-thuận, Chánh-phủ có thể, sau cuộc biểu quyết của mỗi Viện, yêu cầu Hạ-nghị-viện chung quyết. Hạ-nghị-viện, khi đó, có thể biểu-quyết bản văn của Ủy-Ban, hoặc bản văn mà Hạ-nghị-viện đã biểu-quyết.

Với quyền-hạn này, Chánh-phủ có thể ngăn trở sự thảo-đạo luật : trong trường-hợp có sự bất đồng ý kiến giữa hai Viện, Chánh-phủ có thể không triệu-tập Ủy-Ban hỗn hợp. Ngoài ra, trong trường-hợp Ủy-Ban được triệu-tập, trên thực-tế, Chánh-phủ có thể dùng Ủy-Ban như là một phương-tiện để đưa ra cho Quốc-Hội những tu-chính-án của mình (1). Chế-độ lưỡng viện của Hiến-pháp 1958 là một "phương-tiện bố-túc để bảo-đảm ưu thế của Hành-pháp" (2).

4.- Quyền đặt vấn-đề tín-nhiệm về một dự-luật.-  
Theo điều 49, Thủ-Tướng, sau khi thảo-luận tại Hội-Đồng Tổng-trưởng, có thể đặt vấn-đề tín-nhiệm, trước Hạ-nghị-viện, về một dự-thảo luật. Trong trường-hợp này, dự-thảo được coi như đương nhiên được chấp-thuận, trừ phi có một kiến-nghị khiển-trách được đệ nạp trong khoảng 24 giờ sau đó và được chấp-thuận. Như vậy, dự-thảo luật có thể được chấp-thuận mà không cần sự biểu-quyết của Quốc-Hội nếu không có một kiến-nghị khiển-trách nào được đệ nạp, hoặc nếu kiến-nghị đó không hội đủ đa số tuyệt đối của Hạ-nghị-viện.

Điều khoản nói trên, trong thời-kỳ còn là dự-thảo, đã bị dự-luận kịch-liệt công kích. Chính Paul Reynaud, hồi đó là Chủ-Tịch Ủy-Ban Tu-vấn Hiến-pháp, cũng đã tuyên-bố đại ý nếu điều 49 (điều 45 dự-thảo) được giữ lại thì Quốc-Hội tương-lai của Pháp sẽ bị tước đoạt quyền làm luật. Thật vậy, dù điều 34 (điều 31 của dự-thảo) đã minh định quyền làm luật là của Quốc-Hội, điều đó cũng chỉ đứng với những

(1) Hammon et Cotteret, Vie et droit parlementaire, chronique, Revue du Droit Public 1960, trang 652.  
"Le gouvernement a utilisé la commission mixte paritaire comme un moyen supplémentaire d'imposer sa volonté au Parlement par les pouvoirs élargis qui lui sont donnés en matière de recevabilité d'amendements".

(2) H. Truka, La commission mixte paritaire, Revue du Droit Public, 1963, trang 476.



đạo luật thường mà thôi. Mỗi khi có một dự luật quan-trọng Chánh-phủ sẽ đem đặt vấn-đề trước Quốc-Hội. Lúc đó, nếu không chấp-thuận, Quốc-Hội chỉ còn cách biểu-quyết khiển-trách chứ không thể bàn luận gì về dự luật kia. Đây là trường-hợp duy nhất trên thế-giới, luật-pháp được làm ra do quyết-định của Chánh-phủ, chứ không do sự biểu-quyết của Quốc-Hội (1).

Tóm lại, thủ-tục lập-pháp nói trên đã giúp Chánh-phủ can-thiệp vào lãnh-vực của Quốc-Hội. Theo truyền-thống Hiến-pháp của Pháp, Quốc-Hội nắm toàn thể quyền lập-pháp và có toàn quyền hành sử. Trái lại, ở đây, chính việc hành sử quyền lập-pháp cũng bị hạn-chế.

Quyền-hành của Chánh-phủ về phương-diện này cùng với những phương-tiện ảnh-hưởng mạnh-mẽ của Tổng-Thống đem lại ưu thế cho Hành-pháp đối với Quốc-Hội. Địa-vị của Quốc Hội còn bị giảm sút hơn nữa với sự giới-hạn phạm-vi lập-pháp.

## ĐOẠN II.- SỰ SUY GIẢM CỦA QUỐC-HỘI.

So sánh với các Hiến-pháp 1875 và 1946, Hiến-pháp 1958 đã hạn-chế rất nhiều quyền-hành của Quốc-Hội ; Quốc-Hội ngày nay có một lãnh-vực hoạt-động nhỏ hẹp. Không những thế, quyền lập-pháp có thể hoàn toàn được chuyển sang Hành-pháp do sự uỷ nhiệm của Quốc-Hội.

### A. SỰ HẠN-CHẾ QUYỀN-HÀNH CỦA QUỐC-HỘI.

Đối với Quốc-Hội, quyền lập-pháp là chính yếu : lịch-sử Quốc-Hội diễn tiến chung quanh khái niệm luật-pháp. Quyền tài-chánh cũng đã đóng một vai trò quan-trọng trong tiến-trình lịch-sử này, quan-trọng hơn vai trò của quyền lập-pháp vào lúc khởi đầu. Cả hai loại quyền này đều bị hạn-chế dưới chế-độ Đệ Ngũ Cộng-Hòa.

(1) J.M. Cotteret, tác-phẩm đã dẫn, trang 145.

1.- Quyền lập-pháp. - Quyền lập-pháp bị giới-hạn bởi việc chấp-nhận một quan-niệm thực-chất về đạo-luật, một quan-niệm hoàn toàn xa lạ với truyền-thống luật-pháp của Pháp.

a) Quan-niệm cổ-truyền về quyền lập-pháp. - Trước năm 1958, đạo luật được định nghĩa bởi cơ-quan làm ra nó : đạo luật là mọi hành-vi do Quốc-Hội làm ra theo những hình-thức của thủ-tục lập-pháp. Đa số các luật gia chấp nhận quan-niệm hình-thức này (1). Carré de Malberg viết rằng: "Trong hệ-thống Hiến-pháp của Pháp, đạo luật, hành-vi hành-chánh, hành-vi tài-phán, không có hành-vi nào được biểu-thị đặc-tính bởi lĩnh-vực thực-chất hoặc bởi nội dung của nó" (2).

Một số luật gia khác - nhất là Duguit và môn phái Bordeaux - đứng về phương-diện thực-chất để định nghĩa đạo luật. Theo họ, đạo luật là một "hành-vi định-lệ" (acte-règle), tức là một hành-vi pháp-lý có tính-cách tổng-quát và vô ngã, áp-dụng cho một loại người được xác-định bởi những đặc-tính trừu-tượng, chứ không áp-dụng cho những cá-nhân được chỉ-định đích danh. Các hành-vi định lệ này khác với các hành-vi cá-biệt (hành-vi điều-kiện hoặc hành-vi chủ-quan như việc bổ-nhiệm các công-chức, khế-ước v.v...).

(1) - Vedel, Droit administratif, Collection Thémis, quyển I, trang 147. "Dans notre Droit public, le terme de loi dans son sens strict est défini de façon purement formelle : est loi, l'acte fait par les organes exerçant le pouvoir législatif et selon la procédure législative".

- De Laubadère, Traité de Droit administratif, 1957, trang 155. "Le droit positif français ne tient compte que de la nature formelle des actes étatiques".

(2) Carré de Malberg, Théorie générale de l'Etat, quyển II, trang 113. "Dans le système constitutionnel du droit français, ni la loi, ni l'acte administratif, ni l'acte juridictionnel, ne se caractérisent par leur domaine matériel ou par leur contenu".

Quan-niệm thực-chất về đạo luật không được thực tại pháp chấp nhận. Thật vậy, trước hết, quyền lập-quy của Chánh-phủ cũng tác tạo những hành-vi định lệ và một số đạo luật cũng được đặc-biệt áp-dụng cho cá-nhân được chỉ-định đích danh. Ngoài ra, sự phân biệt giữa "hành vi định lệ" và "hành-vi cá biệt" không trùng-hợp với sự phân biệt giữa đạo luật và qui-tắc hành-chánh : tất cả các đạo luật không phải là hành-vi định lệ và ngược lại, có nhiều hành-vi định lệ không phải là đạo luật.

Đạo luật là "hành-vi tu thảo bởi cơ-quan được Hiến-pháp uỷ-thác quyền lập-pháp" (1). Sự tu thảo này đem lại cho đạo luật một ưu thế đối với các hành-vi pháp-lý khác. Ưu thế của đạo luật không do nội-dung của đạo luật mà do cơ-quan làm ra nó (2). Nguyên-tắc trọng pháp (principe de légalité) bắt buộc mọi hành-vi của Chánh-phủ hay của các cơ-quan hành-chánh phải phù-hợp với đạo luật. Như vậy, có một đẳng cấp giữa các hành-vi pháp-lý. Những hành-vi thuộc cấp bậc dưới phải tôn-trọng những sự qui-định của các hành-vi ở cấp bậc trên.

b) Quan-niệm về quyền lập-pháp trong Hiến-pháp 1958.

Đi ngược lại truyền-thống, Hiến-pháp 1958 xâm-phạm đến căn-bản của luật-pháp dựa trên quyền tối thượng của đạo luật theo hình thức : "Điều 31 (tức là điều 34 của Hiến-pháp) đem chúng ta vào một viễn tượng mới, không để

---

(1) J. Rivero, Droit administratif, coll. Dalloz, trang 98.

(2) Carré de Malberg, Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés, Paris, 1933, trang 32. "La loi doit son caractère supérieur, non pas à son contenu, mais à l'organe qui l'a fait", viện dẫn bởi J.M. Cotteret, tác-phẩm đã dẫn, trang 31.

lại một địa-vị nào cho quan-niệm hình-thức về đạo luật" (1).

Nguyên-tắc trọng pháp vẫn được duy-trì : khi biểu-quyết một đạo luật, Quốc-Hội vẫn vạch ra một khuôn khổ trong đó hành-động của các cơ-quan công-quyền được giới-hạn. Nhưng Hiến-pháp 1958 qui-định một lãnh-vực dành riêng cho đạo luật, ngoài lãnh-vực đó, Quốc-Hội không thể can-thiệp. Điều 34 chỉ định phạm-vi dành riêng cho đạo luật theo hai thể-thức. Đối với một số vấn-đề, đạo luật "qui-định các qui-tắc"; đối với những vấn-đề khác đạo luật "xác-định các nguyên-tắc căn-bản".

Kể từ nay, lãnh-vực lập qui là nguyên-tắc, lãnh-vực lập-pháp là ngoại lệ : theo điều 37, "những vấn-đề khác những vấn-đề thuộc phạm-vi đạo luật có tính-cách lập qui". Ngoài ra, chính Hiến-pháp ấn-định những giới-hạn của qui-tắc và đạo luật ; một sự kiểm-soát hiến-tính của các đạo luật được thiết-lập để ngăn cản Quốc-Hội vượt qua lãnh-vực của mình. Sau hết, Quốc-Hội không thể tự do lấy lại một vấn-đề thuộc lãnh-vực lập qui và nói rộng lãnh-vực lập-pháp đã được Hiến-pháp hạn định. Tuy nhiên, về điểm này, nhà lập hiến 1958 cũng đã không dứt khoát vì theo đoạn cuối điều 34, những sự qui-định của điều khoản này có thể được xác-định và bổ-túc bởi một đạo luật "tổ-chức" (loi organique). Định thức này không rõ rệt nên có thể được giải-thích nhiều cách khác nhau. Phải chăng Quốc-Hội chỉ có thể nói rộng phạm-vi của mỗi vấn-đề được liệt-kê bởi điều 34 hay Quốc-Hội có thể thêm những vấn-đề mới mà điều 34 không nói tới ? Người ta có khuynh hướng chấp nhận sự giải-thích

(1) M. Janot, Ủy-viên Chánh-phủ bên cạnh Ủy-Ban Tư-Vấn Thảo Hiến, viện dẫn bởi Pierre Avril, Le régime politique de la V<sup>e</sup> République, Paris, 1964, trang 25.  
"L'article 31 nous introduit dans une perspective nouvelle qui ne laisse aucune place à la conception formelle de la loi".

thứ hai : Quốc-Hội được tự-do nói rộng phạm-vi lập-pháp miễn là phải áp-dụng thủ-tục đặc-biệt của đạo-luật tổ-chức, một thủ-tục khó hơn thủ-tục của đạo luật thường (1). Tuy nhiên, Hội-Đồng Bảo-Hiến vẫn có toàn quyền trong việc giải thích điều 34 : điều này hạn-chế sự tự-do của Quốc-Hội trong việc nói rộng lãnh-vực lập-pháp.

2.- Quyền tài-chánh. - Hiến-pháp 1958 bãi bỏ sáng quyền của Quốc-Hội về các kinh-phí. Theo điều 40, các đề-nghị và tu-chính-án của các nghị-sĩ không được thụ-lý khi việc chấp-nhận có hậu-quả hoặc làm giảm sút các tài-nguyên công hoặc tạo ra hay gia-tăng gánh nặng chung.

Sự qui-định trên đây không ở ngoài sự tiến triển chung của các nước. Quốc-Hội nắm được quyền lập-pháp sau quyền tài-chánh và nhờ quyền đó : các nghị-viện chấp-thuận thuế khóa nhưng nhờ phương-tiện đó, được công-nhận quyền tham-dự vào công cuộc lập-pháp. Ngày nay, người ta chứng kiến một hiện-tượng trái ngược. Quốc-Hội chỉ còn được quyền làm luật trong một lãnh-vực nhỏ hẹp và trong lãnh-vực đó các đạo luật không được đem lại những sự thay đổi trong các khoản chi thu của Quốc-gia.

Sau khi chiếm được quyền tài-chánh rồi đến quyền lập-pháp, Quốc-Hội chỉ còn giữ lại được một phần quyền sau và mất hẳn quyền trước. Hiện tượng này không phải chỉ xảy ra riêng tại Pháp. Tại Anh, ngay từ năm 1713, một quyết-nghị của Hạ-nghị-viện đã cấm các nghị-sĩ đề-nghị những khoản chi mới hoặc hạn-chế những khoản thu (2).

Điều 40 nói trên có thể giới-hạn một phần đáng kể công việc lập-pháp của Quốc-Hội. Thật vậy, hiểu theo nghĩa chặt-chẽ, điều-khoản này "có thể hủy diệt mọi sáng-kiến của

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 596.

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 601.

Quốc-Hội - theo nhận-xét của E. Blamont (1) - vì ít có cuộc cải-cách nào mà không có ảnh-hưởng tài-chánh một cách trực-tiếp hoặc gián-tiếp.

Với sự hạn-định một lãnh-vực lập-pháp, với sự bãi bỏ sáng quyền của nghị-sĩ về phương-diện tài-chánh, quyền-hành của Quốc-Hội giảm sút rõ rệt. Quyền-hành đó có thể hoàn toàn được chuyển sang Hành-pháp với những sự uỷ-quyền của Quốc-Hội.

### B. CÁC ĐẠO LUẬT TOÀN QUYỀN (les pleins pouvoirs).

Hiến-pháp 1946 đã muốn ngăn cấm thủ-tục các sắc-luật, một thủ-tục được bành-trướng dưới thời Đệ Tam Cộng-Hòa kể từ năm 1934. Nhưng trên thực-tế, Quốc-Hội vẫn có khuynh-hướng nhượng quyền cho Chánh-phủ và làm tái phát các sắc-luật. Điều mà Hiến-pháp 1946 cấm đoán, được Hiến-pháp 1958 hợp-thức-hóa bằng cách chính-thức công-nhận thủ-tục các sắc-luật, dưới danh hiệu các dụ.

Theo điều 38, để thi-hành chương-trình của mình, Chánh-phủ có thể yêu cầu Quốc-Hội cho phép trong một thời-gian có giới-hạn, bằng các dụ, ra những biện-pháp thông-thường thuộc lãnh-vực của đạo luật. Các dụ được tu thảo trong Hội-Đồng Tổng-Trưởng, sau khi hỏi ý kiến Tham-Chính Viện và có hiệu-lực sau khi công-bố, nhưng trở thành thất hiệu nếu dự-thảo luật phê-chuẩn không được đệ nạp Quốc-Hội trước thời-hạn ấn-định bởi đạo luật uỷ-quyền. Sau khi mãn hạn uỷ-quyền, các dụ chỉ có thể được sửa đổi bởi đạo-luật, đối với những vấn-đề thuộc lãnh-vực lập-pháp.

So sánh với thủ-tục áp-dụng dưới Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa, thủ-tục hiện tại đem lại một sự canh tân quan-trọng liên-hệ đến quyền-hạn của Quốc-Hội trong thời-gian

(1) E. Blamont, Le Parlement dans la constitution de 1958, Jurisclasseur administratif, số 102.

ủy quyền. Ngày trước, mặc dù đã ủy quyền cho Chánh-phủ, Quốc-Hội luôn luôn nắm lấy quyền lập-pháp và bất cứ lúc nào cũng có thể biểu-quyết những đạo luật trong phạm-vi ủy-quyền. Ngày nay, kể từ lúc Quốc-Hội biểu-quyết đạo-luật toàn quyền cho Chánh-phủ, quyền lập-pháp không thuộc về Quốc-Hội đối với các vấn-đề đối tượng của sự ủy-quyền. Khi biểu-quyết một sự ủy quyền tổng-quát về những vấn-đề được liệt-kê ở điều 34, Quốc-Hội có thể nghỉ họp. Như vậy, không còn là một sự ủy-quyền mà là một sự thay thế (1).

Tóm lại, với đạo luật ủy-quyền, Quốc-Hội có thể mất hết quyền lập-pháp. Ngoài trường-hợp đó, nếu Quốc-Hội còn giữ lại một phần nào quyền-hành chẳng nữa, những sự can-thiệp của Chánh-phủ vào thủ-tục lập-pháp, trên thực-tế, sẽ làm cho Quốc-Hội phải nhường bước. Theo Jean Marie Cotteret "Ý chí của Chánh-phủ thay thế vào ý chí của Quốc-Hội, năm 1958, cũng như ý chí của Quốc-Hội đã thay thế vào ý chí của quốc-dân năm 1789" (2). Khái-niệm "luật-pháp, biểu-hiện ý chí của Quốc-Hội" đã nhường chỗ cho khái-niệm "luật-pháp, biểu-hiện ý chí của Chánh-phủ".

x  
x x

Tóm lại, với Hiến-pháp 1958, Hành-pháp đã trở nên vô cùng mạnh-mẽ bên cạnh một Quốc-Hội nay chỉ còn "vang bóng một thời".

Thực-trạng chính-trị còn làm gia-tăng ưu thế của Hành-pháp, Quốc-Hội ít kiểm-soát hành-động của Chánh-phủ

---

(1) J.M. Cotteret, tác-phẩm đã dẫn, trang 148.

(2) J.M. Cotteret, tác-phẩm đã dẫn, trang 183.  
"La volonté gouvernementale s'est substituée à la volonté parlementaire, en 1958, comme la volonté parlementaire s'était substituée à la volonté populaire en 1789".

và gần như không có một ảnh-hưởng nào (1).

Trong nội-bộ của Hành-pháp, Tổng-Thống có những quyền-hành riêng biệt, rộng rãi. Nhưng những quyền-hành này có tính-cách đặc-biệt, không liên-hệ đến sự điều-hành thông thường của Quốc-gia. Thật vậy, không kể đến những đặc-quyền của điều 16 quá rõ rệt, quyền giải-tán và quyền trưng-câu dân ý, mặc dù thông thường hơn, vẫn có tính-cách đặc-biệt : Tổng-Thống không thể sử-dụng các đặc-quyền đó hàng ngày. Theo Hiến-pháp, quyền quyết-định thuộc về chánh-phủ ; cơ-quan này "ấn-định và trông nom chánh-sách Quốc-gia".

Trên thực-tế - nhất là từ cuộc cải-tổ năm 1962 - Tổng-Thống, với sự tấn-phong bởi toàn dân, đã trở thành một vị chỉ-huy Hành-pháp thực-sự. Chánh-phủ chỉ còn là một cơ-quan thi-hành chánh-sách của Tổng-Thống.

Sự tiến-triển còn đi xa hơn nữa với cuộc họp báo ngày 31.1.1964 của Tổng-Thống De Gaulle. Kể từ nay, "chỉ có Tổng-Thống là người nắm lấy và uỷ nhiệm uy quyền quốc-gia", "uy quyền bất khả phân của Quốc-Gia được dân-chúng giao-phó trọn vẹn cho Tổng-Thống".

Trong điều-kiện trên, theo André Hauriou, chính-thể của Đệ-ngũ Cộng-Hòa hướng về chế-độ "quân-chủ bầu-cử" (monarchie électorale), trong đó, Quốc-Hội chỉ có vai trò tư-vấn (2). Nhận xét này có phần quá đáng nhưng cũng có ý nghĩa vì nhấn mạnh đến vai trò ưu thắng của Tổng-Thống trong sinh-hoạt chính-trị của Quốc-gia.

---

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 614.

(2) A. Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, trang 788.



C H U O N G    I I I

CHẾ-ĐỘ NGHỊ-VIÊN TẠI PHI-CHÂU.

Chế-độ Nghị-viên là kiểu mẫu nguyên thủy của hầu hết các Quốc-gia tại Hắc Phi-Châu. Các Quốc-gia này đã chịu ảnh-hưởng sâu xa truyền-thống hiến-pháp của mẫu quốc. Trong một hội-nghị tại Bruxelles, một đại-diện Congo đã tuyên-bố rằng không cần phải "canh tân", mà chỉ nên du nhập vào Congo một chế-độ "đã từng thử thách" như chế-độ Nghị-viên Bỉ (1).

Tại các nước thuộc Liên-Hiệp Anh - Nigéria, Sierra-Leone, Tanganyika v.v... - các định-chế Anh-quốc đã được chấp nhận hoàn toàn trong hình-thức của nó. Người ta cũng thấy một vị Thủ-Tướng do Quốc-trưởng chỉ định, một Nội-các chịu trách-nhiệm trước một Quốc-Hội có thể bị giải tán. Nhưng sự điều-hành của chế-độ trên thực-tế, sự hiện hữu của một quyền hành-pháp vững-mạnh nắm giữ bởi vị lãnh-tụ của đảng có đa số tại Quốc-Hội, chính điều đó đã hấp dẫn các Quốc-gia này hơn hết.

Tại các cựu thuộc-địa của Pháp, chế-độ Nghị-viên thời Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa đã bị các lãnh-tụ Phi-Châu loại bỏ vì không đảm bảo cho Hành-pháp một uy quyền. Họ đã chịu ảnh-hưởng trực-tiếp của Hiến-pháp 1958 của Pháp (2). Tuy nhiên, chỉ trong một thời-gian ngắn về sau, một số đông các Quốc-gia này đã từ bỏ chế-độ Nghị-viên để chấp-nhận chế-độ Tổng-Thống mà theo họ, thích-hợp với những đòi hỏi của thực-trạng xứ sở. Hiện nay, trong số các Quốc-

(1) J. Buchmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 210.

(2) P.F. Godinec, Les Constitutions des Etats de la communauté, trang 6.

gia nói trên chỉ còn có các Quốc-gia sau đây là theo chế-  
độ Nghị-viện : Mali (Hiến-pháp ngày 22.9.1960), Tchad  
(Hiến-pháp ngày 23.5.1962), Madagascar (Hiến-pháp ngày  
29.4.1959 được tu-chính ngày 6.6.1962), Congo (Hiến-pháp  
ngày 8.12.1963) (1). Họ đã rút ra từ Hiến-pháp 1958 của  
Pháp những yếu-tố của "chế-độ Nghị-viện bất bình-dẳng",  
danh-từ của M. Duverger ; Hành-pháp được công nhận một  
ưu thế trong khi Quốc-Hội bị đặt vào địa-vị giám sát.

- M U C I -

UU-THẾ CỦA HÀNH-PHÁP.

Hành-pháp được công-nhận một vai trò ưu thắng trong  
tổ-chức công-quyền. Nhà lập hiến, một mặt, đã tăng-cường  
ưu thế cá-nhân của người đứng đầu Hành-pháp và mặt khác,  
tìm những phương-thức để đem lại cho Hành-pháp sự ổn-định.

ĐOẠN I.- UU-THẾ CÁ-NHÂN CỦA VỊ CHỈ-HUY HÀNH-PHÁP.

Các Hiến-pháp đã công-nhận cho người đứng đầu Hành-  
pháp nhiều quyền-hành rộng rãi và một địa-vị quan-trọng  
trong cơ-quan đó cũng như trong tương-quan với Lập-pháp.

A. ĐỊA-VỊ QUAN-TRỌNG CỦA VỊ CHỈ-HUY HÀNH-PHÁP.

Khuyh-hướng của phần nhiều các Quốc-Gia Phi-Châu  
là tập-trung quyền hành-pháp trong tay một người. Ưu thế  
của người đứng đầu Hành-pháp được nhận thấy với sự hợp nhất  
hai chức-vụ Quốc-trưởng và Thủ-Tướng (điều 5 Hiến-pháp  
Tchad, điều 9 Hiến-pháp Mali, điều 7 Hiến-pháp Madagascar).

Giải-pháp này có nguyên-nhân lịch-sử. Các Hiến-pháp  
được soạn-thảo theo Thiên IV Hiến-pháp 1958 của Pháp công-  
nhận cho các Quốc-gia này một sự tự-trị trong khuôn khổ của

---

(1) Với Hiến-pháp ngày 8.12.1963, Congo đã từ bỏ chế-độ  
Tổng-Thống để trở lại với chế-độ Nghị-viện.

"Cộng-Đồng". Các thẩm-quyền quan-trọng nhất - như ngoại-giao, quốc-phòng, tiền tệ - vẫn thuộc vị Chủ-Tịch của Cộng-Đồng (tức là Tổng-Thống Pháp). Vì vậy, chức-vụ Quốc-Trưởng được coi là không cần-thiết. Sau khi thu-hồi độc lập, các Quốc-gia coi đó là nguyên-tắc của một cơ-cấu chính-quyền thích-hợp với nhu-cầu uy-quyền của họ (1). Đặc tính độc-đầu của Hành-pháp đem lại ưu thế cho vị chỉ-huy cơ-quan này (2).

Ưu thế của vị chỉ-huy hành-pháp không những được nhận thấy với sự hợp nhất hai chức-vụ Quốc-Trưởng và Thủ-Tướng mà còn được nhận thấy với thủ-tục chỉ định vị này.

Trong khuôn khổ của chế-độ Nghị-viện, Quốc-Hội phải được công-nhận quyền chỉ-định cũng như truất bãi Thủ-Tướng.

Tại Mali, Thủ-Tướng (đồng thời là Quốc-trưởng) do Quốc-Hội lựa chọn (điều 7).

Nhưng tại một vài nơi, Quốc-Hội mất quyền này. Tại Madagascar, Tổng-Thống (đồng thời là Thủ-Tướng) do dân chúng trực-tiếp lựa chọn (đạo luật ngày 6.6.1962 sửa đổi điều 8 Hiến-pháp ngày 29.4.1959). Tại Tchad, Tổng-Thống không do Quốc-Hội, mà do một cử-tri-đoàn gồm các nghị-sĩ Quốc-Hội, các Thị-trưởng và Hội-viên Hội-đồng thị-xã, các xã-trưởng và Hội-Đồng xã v.v... bầu lên. Hiến-pháp Congo cũng qui-định một thể-thức bầu-cử Tổng-Thống tương-tự (điều 24).

---

(1) J. Buchmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 231.

(2) D.G. Lavroff et G. Peiser, tác-phẩm đã dẫn, trang 33.  
"Le monocéphalisme de ces régimes annonce d'ailleurs une évolution, si non dans le droit, du moins dans les faits, vers une prédominance encore plus marquée de l'exécutif sur le législatif".

Một khi được chỉ-định rồi, Tổng-Thống hoặc Thủ-Tướng được tự-do lựa chọn các Tổng-Trưởng, ấn-định quyền-hạn và có thể chấm dứt nhiệm-vụ của họ (điều 10 Hiến-pháp Madagascar, điều 27 Hiến-pháp Congo ...).

B. QUYỀN-HẠN CỦA VỊ CHỈ-HUY HÀNH-PHÁP.

Không những có địa-vị quan-trọng, người đứng đầu Hành-pháp còn được công-nhận nhiều quyền-hành.

Trong chế-độ Nghị-viện với Hành-pháp độc đầu, toàn thể quyền hành-pháp được tập-trung vào tay một người. Vị chỉ-huy Hành-pháp "ấn-định và điều-khiển" chánh-sách quốc-gia (điều 5 Hiến-pháp Tchad, điều 11 Hiến-pháp Madagascar). Tại Congo, Hành-pháp có tính-cách lưỡng đầu, nhưng sự phân chia quyền-hành đem lại ưu thế rõ rệt cho một cơ-quan. Tổng-Thống "ấn-định chánh-sách quốc-gia", Thủ-Tướng chỉ có nhiệm-vụ thi-hành chánh-sách theo chỉ-thị của Tổng-Thống (điều 29 và 39) (1).

Vị chỉ-huy Hành-pháp là giám thủ Hiến-pháp, bảo-đảm sự điều-hành bình thường của các cơ-quan công-quyền, bảo-đảm sự liên tục Quốc-gia. Vị chỉ-huy Hành-pháp giữ vai trò chuyên độc trong lãnh-vực ngoại-giao ; điều-khiển hoạt động của Chánh-phủ ; bổ-nhiệm các chức-vụ dân-sự và quân-sự ; hành sử quyền lập qui đối với những vấn-đề không được minh-thị dành cho lãnh-vực lập-pháp ; tham-dự vào công cuộc lập-pháp với quyền sáng-kiến, quyền phúc-nghị và quyền ký các dự. Sau hết, vị này còn có những quyền-hành bất thường. Phần nhiều các Hiến-pháp đều phỏng theo điều 16 Hiến-pháp Đệ Ngũ Cộng-Hòa Pháp.

---

(1) Yves Jouhaud, La nouvelle Constitution de la République de Congo - Note et texte, Revue juridique et politique, indépendance et coopération, số 1, 1964, trang 144.

Tóm lại, với quyền-hạn rộng rãi và địa-vị quan-trọng, vị chỉ-huy Hành-pháp có một ưu thế trong tổ-chức công-quyền. Tuy nhiên, theo nguyên-tắc của chế-độ nghị-viện, với tư-cách Thủ-Tướng, vị chỉ-huy Hành-pháp phải chịu trách-nhiệm trước Quốc-Hội. Do đó, các Quốc-gia đã tìm những phương-thức để đem lại sự ổn-định cho Hành-pháp.

## ĐOẠN II.- NHỮNG PHƯƠNG-THỨC NHẪM BẢO-ĐẢM MỘT HÀNH-PHÁP ỔN-ĐỊNH.

Sự ổn-định của Chánh-phủ tùy thuộc vào điều-kiện phát-động trách-nhiệm của cơ-quan này, cũng như tùy thuộc vào quyền giải-tán Quốc-Hội.

### A. TRÁCH-NHIỆM CHÍNH-TRỊ CỦA CHÁNH-PHỦ.

Các Hiến-pháp đều qui-định chặt-chẽ điều-kiện phát-động trách-nhiệm của Chánh-phủ. Tại Mali, Quốc-Hội chỉ có thể lật đổ Chánh-phủ khi tìm được người thay thế Thủ-tướng. Đó là phương-thức "kiến-nghị khiến trách xây-đựng" (1) phỏng theo Hiến-pháp Cộng-Hòa Liên-Bang Đức (2). Tại Madagascar, trách-nhiệm của các Tổng-Trưởng có thể phát-động trực-tiếp, trong khi trách-nhiệm của Tổng-Thống được triển hoãn. Tại Tchad, mặc dù có cả tư-cách Thủ-Tướng, Tổng-Thống không có trách-nhiệm trước Quốc-Hội.

1.- "Kiến-nghị khiến trách xây-đựng" (motion de censure constructive). Phương-thức phát-động trách-nhiệm này đã từng được áp-dụng tại Haute-Volta (điều 49 Hiến-pháp ngày 15.3.1959), tại Soudan (điều 38 Hiến-pháp ngày 23.1.1959), tại Cộng-Hòa Trung Phi-Châu (điều 32 Hiến-pháp ngày 16.2.1959) (3). Hiện nay, chỉ có Hiến-pháp Mali là qui-định phương-thức này.

(1) J. Buchmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 239.

(2) M. Duverger, Institutions politiques et Droit constitutionnel, 1962, trang 307.

(3) Xin xem P.F. Godinec, tác-phẩm đã dẫn.

Theo điều 34, Thủ-Tướng, sau cuộc thảo-luận tại Hội-Đồng Tổng-Trưởng, có thể đặt trách-nhiệm của Chánh-phủ đối với một lời tuyên-bố về chánh-sách tổng-quát. Trong mọi trường-hợp mà vấn-đề tín-nhiệm được đặt ra, Quốc-Hội có thể được thụ-lý, trong thời-hạn 24 giờ, một hoặc nhiều kiến-nghị khiển-trách. Mọi kiến-nghị khiển-trách phải nêu rõ các nguyên-tắc của một chương-trình chánh-phủ và chỉ-định danh-tách của nhân-vật được đề-nghị tấn-phong. Kiến-nghị khiển-trách phải được sự chấp-thuận của đa số tuyệt đối của Quốc-Hội ; trong số này chỉ kể các phiếu tán-thành sự từ chức Chánh-phủ và sự tấn-phong vị Thủ-Tướng được đề cử. Nếu mãn thời-hạn vừa nói, không có một kiến-nghị khiển-trách nào được đệ trình, hoặc nếu kiến-nghị đệ-trình không được chấp-thuận, Chánh-phủ vẫn còn được tín-nhiệm.

Như vậy, Quốc-Hội chỉ có thể lật đổ Chánh-phủ khi tìm được người thay thế Thủ-Tướng. Thủ-tục này đem lại sự ổn-định cho Chánh-phủ và uy-thế cho Thủ-Tướng.

2.- Sự phát-động triển hoãn trách-nhiệm của vị chỉ-huy Hành-pháp (la mise en jeu différée de la responsabilité du chef du gouvernement) (1). Tại Madagascar, theo điều 45 Hiến-pháp, trong trường-hợp Quốc-Hội chấp-thuận một kiến-nghị bất tín-nhiệm hoặc không chấp-thuận một chương-trình của Chánh-phủ, chỉ có các Tổng-Trưởng là phải từ chức. Khi đó, Tổng-Thống phải tham-khảo ý kiến của Thượng-nghị-viện về sự cần-thiết phải duy-trì hoặc sửa đổi chương-trình của Chánh-phủ. Trong thời-hạn 10 ngày sau cuộc biểu-quyết bất tín-nhiệm, Tổng-Thống phải thành-lập một tân Chánh-phủ và yêu cầu Quốc-Hội chấp-thuận chương-trình của Chánh-phủ này.

---

(1) D.G. Lavroff et G. Peiser, tác-phẩm đã dẫn, trang 35.

Nếu Quốc-Hội không chấp-thuận, Quốc-Hội đương nhiên bị giải-tán và một cuộc bầu-cử phải được tổ-chức. Trong khi chờ đợi Quốc-Hội mới, thành-phần Chánh-phủ được tăng-cường với vị Chủ-tịch và hai Phó Chủ-tịch Thượng-nghị-viện. Chánh-phủ chỉ xử lý thường-vụ ; các hành-vi của Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống và Tổng-trưởng Nội-vụ phải được Chủ-tịch Thượng-nghị-viện phổ thụ.

Khi có Quốc-Hội mới, Tổng-Thống phải xin Quốc-Hội chấp-thuận chương-trình của Chánh-phủ, chương-trình mà sự từ chối chấp-thuận đã đưa đến việc giải-tán Quốc-Hội. Nếu chương-trình của Chánh-phủ bị từ -khước lần thứ ba, Tổng-Thống đương nhiên bị chấm dứt nhiệm-vụ cùng một lúc với Nội-các.

Phương-thức nói trên đã dung-hòa được sự kiểm-soát của Quốc-Hội và sự ổn-định của Chánh-phủ.

3.- Sự vô trách-nhiệm của vị chỉ-huy Hành-pháp.  
Theo điều 45 Hiến-pháp Tchad, trong trường-hợp không được Quốc-Hội tín-nhiệm, trong hạn 3 ngày, Tổng-Thống phải giải-tán Quốc-Hội hoặc chấm dứt nhiệm-vụ của các nhân-viên Chánh-phủ.

Như vậy, mặc dù kiêm nhiệm tư-cách Thủ-Tướng, Tổng-Thống được công nhận là vô trách-nhiệm trước Quốc-Hội.

#### B. QUYỀN GIẢI-TÁN QUỐC-HỘI.

Quyền giải-tán Quốc-Hội là một lợi khí để bảo-đảm sự ổn-định của Chánh-phủ. Trước sự đe dọa giải-tán, các nghị-sĩ, vì e ngại phải đương đầu với một cuộc tuyển-cử mới, sẽ không dám lật đổ Chánh-phủ.

Tại các nước Phi-châu, sự sử-dụng quyền này không có tính cách chuyên-quyết như tại Pháp, mà trái lại, bị giới-hạn bởi một số điều-kiện khá chặt-chẽ. Theo Hiến-pháp Congo (điều 32), Tổng-Thống chỉ có thể tuyên-bố giải-tán

Quốc-Hội, sau khi hỏi ý kiến Thủ-Tướng và Chủ-Tịch Quốc-Hội, nếu trong thời-hạn 18 tháng xảy ra hai cuộc khủng-hoảng nội-các. Tại Tchad, Tổng-Thống phải hỏi ý kiến Chủ-tịch Quốc-Hội và phải đưa ra Hội-Đồng Tổng-trưởng thảo-luận; nhưng trong nhiệm kỳ 7 năm của Tổng-Thống, Quốc-Hội không thể bị giải-tán quá ba lần (điều 47 và 49). Ngược lại, đôi khi Quốc-Hội đương nhiên bị giải-tán : trong trường-hợp xảy ra hai cuộc khủng-hoảng trong thời hạn 24 tháng (điều 37 Hiến-pháp Mali) hoặc trong trường-hợp Quốc-Hội từ chối chấp-thuận chương-trình của tân Chánh-phủ (điều 45).

Tóm lại, khi qui-định trách-nhiệm của Chánh-phủ và quyền giải-tán Quốc-Hội, nhà lập hiến đã muốn có một Hành-pháp bền vững. Với địa-vị quan-trọng cùng những quyền-hạn rộng rãi của vị chỉ-huy Hành-pháp, cơ-quan này có một ưu-thế rõ rệt.

- M U C II -

ĐỊA-VỊ GIÁM SÚT CỦA QUỐC-HỘI.

Trước một Hành-pháp được giao-phó những quyền-hành rộng rãi, được bảo-đảm một sự bền vững, Quốc-Hội bị đặt vào địa-vị giám sát. Các Hiến-pháp, trước hết, hạn-chế chính quyền hành của Quốc-Hội, qui-định những thủ-tục để hạn-chế việc sử-dụng quyền-hành và sau hết, công-nhận cho Hành-pháp những phương-thức để xâm lấn sang lãnh-vực lập-pháp.

ĐOẠN I.- SỰ HẠN-CHẾ QUYỀN-HÀNH CỦA QUỐC-HỘI.

Các Hiến-pháp đều hạn-chế quyền lập-pháp và quyền tài-chánh của Quốc-Hội.

Lãnh-vực lập-pháp được Hiến-pháp qui-định rõ rệt (điều 24 Hiến-pháp Mali, điều 32 Hiến-pháp Madagascar, điều 36 Hiến-pháp Tchad, điều 58 Hiến-pháp Congo). Nhà lập hiến phỏng theo điều 34 Hiến-pháp Đế Ngũ Cộng-Hòa phân biệt



những vấn-đề mà đạo luật "án-định các qui-tắc" và những vấn-đề mà đạo luật "án-định những nguyên-tắc tổng-quát". Phạm-vi của lãnh-vực lập-pháp khác biệt và thay đổi với những vấn-đề riêng biệt của mỗi nước. Những vấn-đề ngoài phạm-vi của đạo luật đều có tính-cách lập-qui.

Sáng quyền tài-chánh của Quốc-Hội cũng bị giới-hạn. Trước hết, các nghị-sĩ không được đề-nghị những tu-chính-án có hậu-quả làm giảm sút số thu và gia-tăng số chi, trừ trường-hợp có thể đề-nghị những khoản thu hoặc những khoản tiết-kiệm tương đương. Ngoài ra, về phương-diện ngân-sách, nếu không được Quốc-Hội biểu-quyết đúng kỳ hạn, dự-thảo ngân-sách sẽ đương nhiên có hiệu-lực do một dự của Hành-pháp (điều 38 Hiến-pháp Tchad, điều 48 Hiến-pháp Congo v.v...). Sau hết, Quốc-Hội chỉ có thể biểu-quyết một ngân sách thặng bằng và về phương-diện này, Hành-pháp được công nhận quyền hành để tái lập sự thặng bằng.

Như vậy, quyền-hành của Quốc-Hội đã bị hạn-chế rất nhiều. Không những thế, các Hiến-pháp còn công-nhận cho Hành-pháp quyền can-thiệp vào thủ-tục lập-pháp với mục-đích giới-hạn việc sử-dụng những quyền này.

## ĐOẠN II.- THỦ-TỤC NHẪM HẠN-CHẾ VIỆC SỬ-DỤNG QUYỀN-HÀNH CỦA QUỐC-HỘI.

Trước hết, các Hiến-pháp đều giới-hạn thời-gian của hai khóa họp thường niên và các khóa họp bất thường (điều 19 Hiến-pháp Congo, điều 21 Hiến-pháp Madagascar, điều 24 Hiến-pháp Tchad).

Thủ-tục làm việc của Quốc-Hội cũng được qui-định chặt-chẽ. Trong chương-trình nghị-sự của Quốc-Hội, ưu tiên phải được dành cho các dự-thảo của Chính-phủ và các dự-án được Chính-phủ chấp-thuận ; thứ tự ưu tiên do Chính-phủ ấn định (điều 46 Hiến-pháp Congo, điều 42 Hiến-pháp Madagascar

v.v...). Các dự-án luật đều phải được chuyển sang Chính-phủ trước khi Quốc-Hội thảo-luận (điều 13 đạo luật ngày 6.6.1962 sửa đổi Hiến-pháp Tchad). Một vài Hiến-pháp cấm các nghị-sĩ sử-dụng quyền tu-chính trong lúc thảo-luận nếu các tu-chính-án không được đưa ra trước cho Chính-phủ (điều 31 Hiến-pháp Mali, điều 39 Hiến-pháp Tchad v.v...). Chính-phủ có thể yêu cầu Quốc-Hội biểu-quyết khẩn-cấp một đạo luật. Tại Tchad, trong trường-hợp khẩn-cấp được công-nhận trong Hội-Đồng Tổng-Trưởng, Quốc-Hội phải biểu-quyết các dự-thảo luật trong thời-hạn 10 ngày ; thời-hạn này là 30 ngày đối với các đạo luật tài-chánh. Nếu quá thời-hạn đó mà Quốc-Hội chưa biểu-quyết, dự-thảo luật sẽ được ban-hành bởi một dự (điều 54). Tại Mali, trong trường-hợp tương-tự, việc cứu-xét dự-thảo luật được ưu tiên ghi vào chương-trình nghị sự (điều 32) ...

Tóm lại, tất cả những sự qui-định trên đều nhằm hạn chế việc sử-dụng quyền-hành của Quốc-Hội. Quyền-hành thu hẹp đó có thể bị Hành-pháp hoàn toàn tước đoạt.

### ĐOẠN III.- SỰ XÂM LẤN CỦA HÀNH-PHÁP SANG LÃNH-VỰC CỦA QUỐC-HỘI.

Vị chỉ-huy Hành-pháp có thể sử-dụng quyền lập-pháp, hoặc có thể vượt qua Quốc-Hội bằng biện-pháp trưng-cầu dân ý.

Trước hết, vị chỉ-huy Hành-pháp có thể sử-dụng quyền lập-pháp do Hiến-pháp trực-tiếp giao-phó hoặc do sự uỷ-nhiệm đặc-biệt của Quốc-Hội.

Tại nhiều nước, để thi-hành chương-trình của mình, Hành-pháp có thể được Quốc-Hội cho phép, trong một thời-gian hạn-định, bằng các dự, làm những biện-pháp thông-thường thuộc phạm-vi của đạo luật (điều 58 Hiến-pháp Congo, điều 28 Hiến-pháp Mali, điều 43 Hiến-pháp Madagascar).

Tại Tchad, không cần được sự uỷ-nhiệm đặc-biệt của Quốc-Hội, Tổng-Thống có thể ký các dự trong thời-gian giữa hai khóa họp của Quốc-Hội (điều 34) và như chúng ta đã thấy, trong trường-hợp khẩn-cấp được Hội-Đồng Tổng-Trưởng công-nhận mà Quốc-Hội không biểu-quyết các dự-thảo luật trong thời-hạn bắt buộc (điều 54), hoặc trong trường-hợp dự-thảo ngân-sách không được biểu-quyết đúng kỳ hạn (điều 38).

Ngoài việc sử-dụng quyền lập-pháp, vị chỉ-huy Hành pháp có thể thay thế quyền quyết-định của nhân dân vào sự biểu-quyết của Quốc-Hội, bằng cách đưa các dự-thảo luật ra trung-cầu dân ý.

Theo điều 34 Hiến-pháp Madagascar, với ý kiến thuận của hai viện, Tổng-Thống có thể đưa ra trung cầu dân ý mọi dự-thảo luật liên-hệ đến tổ-chức công-quyền, hoặc liên-hệ đến việc áp-dụng các nguyên-tắc qui-định trong bản mở đầu Hiến-pháp, hoặc liên-hệ đến sự điều-hành các định-chế. Khi dự-thảo được chấp-thuận trong cuộc trung-cầu dân ý, Tổng-Thống sẽ ban-hành dự-thảo đó. Điều 33 Hiến-pháp Congo qui-định rộng rãi hơn : Tổng-Thống có quyền đưa ra trung cầu dân ý mọi bản văn mà Tổng-Thống thấy cần biết ý kiến dân chúng.

Tóm lại, trước sự xâm lấn của Hành-pháp sang lãnh-vực lập-pháp, trước sự hạn-chế quyền-hành do Hiến-pháp, Quốc-Hội chỉ còn giữ một địa-vị thấp kém.

X  
X X

Với ý muốn có một chánh-quyền vững mạnh, nhà lập-hiến Phi-châu đã thực-sự thiết-lập một "chế-độ nghị-viện bất bình đẳng" với một Hành-pháp có ưu thế trong tổ-chức công quyền. Quốc-Hội chỉ có một vai trò phụ-thuộc với những quyền-hành bị hạn-chế.

## KẾT-LUẬN THIÊN II.

Ngay từ giữa hai trận thế chiến, Mirkine Guetzévitch, khi khảo sát chế-độ Nghị-viện Âu-châu, đã lưu ý đến một hiện tượng mà ông gọi là "ưu thế chính-trị của Hành-pháp". Theo ông, ưu thế chính-trị này - mà người ta đặc-biệt nhận thấy tại Anh - chính là định đề (postulat) của chế-độ. Trong các chế-độ nghị-viện hiện tại, mục-đích của cuộc tranh-cử là sự đắc thắng của chính đảng, chính đảng này sẽ thành-lập chánh-phủ để thực-hiện những lời hứa đối với cử-tri". Như vậy, ý nghĩa thực-sự của chế-độ nghị-viện là sự thành-lập chánh-phủ"; "chế-độ Nghị-viện là quyền-lực chính-trị của đa số" (1).

Trên thực-tế, ưu thế chính-trị của Hành-pháp không bao hàm sự ổn-định của cơ-quan này. Thật vậy, vì tùy thuộc vào đa số của Quốc-Hội nên - ngoại trừ một số Quốc-gia có hệ-thống chính đảng thích-hợp - ưu thế chính-trị này rất mong manh.

Khuynh-hướng của các Quốc-gia theo chế-độ Nghị-viện là muốn đem lại sự vững mạnh cho Hành-pháp không những trên phương-diện chính-trị, mà cả trên phương-diện pháp-lý.

Các Hiến-pháp đã tăng-cường quyền-hạn của Hành-pháp - đặc-biệt là của Quốc-trưởng - đối với Quốc-Hội. Chánh-phủ được bảo-đảm một sự bền vững. Quốc-Hội mất địa-vị ưu thắng: quyền-hành không những đã bị hạn-chế mà còn có thể bị tước đoạt do sự xâm lấn của Hành-pháp.

---

(1) B. Mirkine Guetzévitch, Les Constitutions européennes, Paris, 1951, quyển I, trang 19 và 21.

# KẾT LUẬN PHẦN THỨ NHẤT

Không những tại các tân Quốc-gia, mà ngay cả tại các nước Tây-phương có một truyền-thống dân-chủ lâu đời, người ta đều nhận thấy khuynh-hướng công nhận vai trò ưu thắng của Hành-pháp. Dù các Quốc-gia đó theo chế-độ Tổng-Thống hay chế-độ Nghị-viện, vấn-đề chính-yếu vẫn là đạt đến một Hành-pháp vững mạnh.

Sự tăng-cường quyền hành-pháp đã được nhận thấy, một mặt, trong tương-quan giữa Hành-pháp và Quốc-Hội và mặt khác, với một quan-niệm mới về nhiệm-vụ Chánh-phủ.

## I.- TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP ĐỐI VỚI QUỐC-HỘI.

Hành-pháp xâm chiếm lãnh-vực của Quốc-Hội, được công-nhận một ưu thế và được đảm bảo một sự bền vững trong tương-quan với Quốc-Hội.

Trước hết, quyền lập-pháp không còn là đặc hữu của Quốc-Hội. Ngày trước, Quốc-Hội là tối thượng, Quốc-Hội có thể làm luật để qui-định mọi vấn-đề liên-hệ đến đời sống Quốc-gia. Đề-cập đến quyền lập-pháp tại Pháp, Carré de Malberg viết rằng : "Hiến-pháp của Pháp không biết đến một sự hạn lập-pháp mà chỉ biết đến một quyền lập-pháp" (1). Một số Hiến-pháp ngày nay đã qui-định rõ rệt một lãnh-vực lập-pháp mà ngoài lãnh-vực đó, Quốc-Hội không có thẩm-quyền. Các Hiến-pháp liệt-kê một cách hạn-chế những sự hạn có thể là đối tượng của đạo luật. Như vậy, "Sự hạn-

(1) Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, quyển I, trang 360. "La Constitution française ne connaît pas une matière législative, elle connaît seulement une puissance législative, un pouvoir législatif".

định lãnh-vực của đạo luật giao lại qui-tắc, tức là cho trách-nhiệm của chánh-phủ, một lãnh-vực rộng-rãi" (1).

Không những thế, Quốc-Hội không còn được tự-do trong việc hành sử những quyền-hành còn lại của mình. Hành pháp có thể can-thiệp vào sự tổ-chức công việc điều-hành của Quốc-Hội : ấn-định khóa họp, ấn-định nghị trình với ưu tiên dành cho dự-thảo của Chánh-phủ v.v...

Ngoài ra, Hành-pháp được công nhận một ưu thế và được đảm bảo một sự bền vững.

Trong chế-độ Tổng-Thống, ưu thế này rõ rệt nhất. Tổng-Thống nắm toàn quyền hành-pháp, lãnh-đạo quốc dân và đặc-biệt tại một số Quốc-gia, có thể chi-phối Quốc-Hội với quyền giải-tán cơ-quan này.

Trong chế-độ Nghị-viện, bên cạnh một Quốc-Trưởng có địa-vị và quyền-hạn được tăng-cường, Chánh-phủ được đảm bảo một sự ổn-định. Trách-nhiệm chính-trị của Chánh-phủ và quyền giải-tán Quốc-Hội - phương-tiện để duy-trì quân-bình giữa Hành-pháp và Lập-pháp - được qui-định như thế nào để đem lại sự vững mạnh cho Chánh-phủ.

## II.- TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP BỞI MỘT QUAN-NIỆM MỚI VỀ NHIỆM-VỤ CHÁNH-PHỦ.

Ngày trước, khái niệm Hành-pháp bao hàm một sự lệ thuộc đối với Quốc-Hội. Hành-pháp không có quyền sáng kiến mà chỉ có nhiệm-vụ thi-hành các đạo luật của Quốc-Hội.

Ngày nay, Hành-pháp đã trở thành trung-tâm hoạt-động của đời sống Quốc-gia, có vai trò thúc-đẩy, và lãnh-

---

(1) Michel Debré, La nouvelle constitution, Revue française de science politique, số 1, 1959, trang 12 "La définition du domaine de la loi rend au règlement, c'est à dire à la responsabilité du gouvernement, un domaine étendu".

đạo toàn dân (1). Cai-trị không phải chỉ thi-hành luật-pháp mà còn làm luật (gouverner c'est légiférer). Hành-pháp được công-nhận sáng quyền lập-pháp. Mặt khác, Hành-pháp có thể hành sử quyền lập-pháp dưới hình-thức các dụ hoặc sắc-luật trong trường-hợp có sự uỷ-nhiệm đặc-biệt của Quốc-Hội, hoặc trong trường-hợp khẩn-thiết trước sự khiếm diện của Quốc-Hội.

Xem như vậy, trong tương quan với Quốc-Hội, Hành-pháp đã chiếm được ưu thế. Quốc-Hội phải chia xẻ nhiệm-vụ của mình cho Chánh-phủ, không còn có uy-quyền vạn năng.

Đó là một hiện tượng phổ-quát của thế-kỷ XX. Hiện tượng đó có những nguyên-nhân nào và có ảnh-hưởng ra sao đối với sự điều-hành các định chế chính-trị? Trả lời câu hỏi này là đối tượng của Phần thứ hai của luận án.

— x —

---

(1) M. Duverger, tác phẩm đã dẫn, trang 176.

G. Vedel dùng danh từ "leadership" để chỉ vai trò của Hành-pháp ngày nay.

## PHẦN THỨ HAI

# PHÂN TÍCH HIỆN TƯỢNG TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH PHÁP

Trong phần này, chúng tôi sẽ lần lượt tìm những nguyên-nhân của sự tăng-cường quyền hành-pháp cũng như những ảnh-hưởng gây ra bởi hiện tượng đó đối với sự điều-hành các định-chế chính-trị trong Quốc-gia.

Sự tăng-cường quyền hành-pháp cũng như mọi hiện-tượng chính-trị pháp-lý khác đều có những nguyên-nhân xuất phát từ cơ-cấu kinh-tế và tình-trạng xã-hội. Các nguyên-nhân này rất là tạp bác, do đó, không thể nào được trình-bày một cách đầy đủ. Chúng tôi cố-gắng tìm hiểu một số nguyên-nhân có tính-cách quyết-định mà thôi.

Ngoài ra, phân tích những ảnh-hưởng của hiện-tượng đó cũng không phải là một công việc đơn giản. Công cuộc nghiên-cứu sự điều-hành các định-chế chính-trị đòi hỏi sự xâm nhập vào bên trong của các định-chế và sự tìm hiểu cách vận-dụng thực-sự của các lực-lượng hiện hữu sau những bình-thức pháp-lý bên ngoài.

Phần thứ hai này gồm có :

Thiên I.- Nguyên-nhân của sự tăng-cường quyền hành-pháp.

Thiên II.- Ảnh-hưởng của sự tăng-cường quyền hành-pháp đối với sự điều-hành của các định-chế chính-trị.



## Nguyên nhân của sự tăng cường quyền hành pháp

Sự tăng-cường quyền hành-pháp có những nguyên-nhân lịch-sử. Tại Tây-phương, hai trận thế chiến, nhất là cuộc chiến-tranh lạnh phát khởi từ năm 1947 đã góp phần vào việc thúc đẩy hiện tượng này. Hòa-bình là một trong những mối lo âu chính của các dân-tộc ; chỉ có Hành-pháp là cơ-quan có thể can-thiệp hữu-hiệu khi có sự đe dọa đến hòa-bình. Do đó, Hành-pháp phải được công-nhận một vai trò ưu thặng trong Quốc-gia (1).

Mặt khác, công nhận ưu thế của Hành-pháp là một điều hợp lý. Theo giáo-sư Maurice Hauriou, ưu thế của Hành-pháp rất cần-thiết, ngay cả trong lúc bình thường, vì chỉ có Hành-pháp là cơ-quan có đầy đủ khả-năng để đối phó với tình-thế, tiên liệu, tổ-chức và kiểm-soát mọi vấn-đề chính yếu trong việc điều-khiển xã-hội (2). Với quan-niệm này, người ta có thể nghĩ rằng nếu cuộc đấu-tranh chống chế-độ quân-chủ chuyên-chế và những cố-gắng để dân-chủ-hóa các định-chế đã làm gia-tăng quyền-hành và địa-vị của Quốc-Hội, quyền-hành và địa-vị đó lại không thích-hợp với sự điều-khiển Quốc-gia.

Những nhận-xét nói trên đều xác đáng, nhưng không đầy đủ để giải-thích sự tăng-cường quyền hành-pháp tại các nước dân-chủ ngày nay.

---

(1) André Hauriou, Cours de Droit constitutionnel étranger, 1960-1961, trang 233.

(2) Maurice Hauriou, Précis de Droit constitutionnel, 2e édition, trang 361.

Hiện tượng này còn có những nguyên-nhân kinh-tế, xã-hội, chính-trị ..., những nguyên-nhân có tính-cách chung cho toàn-thể các nước và những nguyên-nhân riêng biệt cho các nước Á Phi.

Phân thiên I. - Những nguyên-nhân chung cho các nước.

Phân thiên II. - Những nguyên-nhân riêng biệt cho các nước Á Phi.



## PHÂN THIÊN I

### NHỮNG NGUYÊN-NHÂN CHUNG CHO CÁC NƯỚC

Tại hầu hết các nước, sự tăng-cường quyền hành-pháp có thể được giải-thích bởi sự gia-tăng nhiệm-vụ của Quốc-gia, sự nhân-cách-hóa Chánh-quyền và sự bình-trướng của các đoàn-thể áp-lực.

Uu-thế của Quốc-Hội chỉ có thể được quan-niệm trong một thời-kỳ mà nhiệm-vụ của Chánh-quyền được thu hẹp trong phạm-vi quốc-phòng và an-ninh. Nhưng khi hoạt-động của Chánh-quyền lan rộng sang lãnh-vực kinh-tế và xã-hội để đem lại an-lạc cho người dân, những quyền-hành rộng rãi phải được công-nhận cho Hành-pháp, cơ-quan hành-động của Quốc-gia.

Ngoài ra, sự nhân-cách-hóa chánh-quyền cũng đã làm gia-tăng uy thế và quyền-hành của Hành-pháp. Đó là một hệ quả tất nhiên. Khi khuyh-hướng của dân-chúng ngày càng nghiêng về một con người để giao-phó trách-nhiệm giải-quyết mọi vấn-đề trọng-yếu của xã-hội, con người đó phải được công-nhận những quyền-hành tương xứng với trọng trách của mình.

Sau hết, trước sự bình-trướng của các đoàn-thể với thế-lực mạnh-mẽ có thể ảnh-hưởng và chi-phối quyết-định của các cơ-quan công-quyền, sự tăng-cường quyền hành-pháp là một nhu-cầu thiết-yếu để duy-trì sự quân-bình giữa các lực-lượng trong xã-hội dân-chủ và để tạo một đối lực trước các đoàn-thể ngõ hầu bảo-vệ quyền-lợi chung.

Như vậy, chúng tôi sẽ lần lượt khảo sát :

Chương I. - Sự tiến-triển của vai trò Quốc-gia.

Chương II. - Sự nhân-cách-hóa chánh-quyền.

Chương III. - Sự bành-trướng của các đoàn-thể áp-lực.

CHƯƠNG I

SỰ TIẾN-TRIỂN CỦA VAI TRÒ QUỐC-GIA

Thời-đại hoàng-kim của Quốc-Hội nằm trong giai-đoạn phồn-thịnh của chủ-nghĩa tự-do. Sự trùng-hợp này không có tính-cách ngẫu nhiên. Thật vậy, chủ-nghĩa tự-do giới-hạn hoạt-động của chính-quyền trong một phạm-vi nhỏ hẹp. Với vai trò của "người canh đêm", của "người cảnh-binh", chính-quyền chỉ có bốn-phận giữ gìn an-ninh, trật-tự, chứ không được can-thiệp vào lãnh-vực kinh-tế và xã-hội dành riêng cho sáng-kiến của tư-nhân. Quan-niệm đó ảnh-hưởng đến sự tổ-chức công-quyền trong suốt thế-kỷ XIX : Quốc-Hội đại diện toàn dân được công nhận một địa-vị ưu thặng bên cạnh một Hành-pháp yếu kém (1).

Tình-trạng nói trên không thể tồn tại với sự tiến triển của chế-độ dân-chủ. Khi chế-độ dân-chủ không phải chỉ nhằm thực-hiện sự đồng đều co-hội, mà còn hướng về sự bình đẳng trong sự hưởng dụng, nhiệm-vụ của chính-quyền đã trở nên phức-tạp và nặng nề hơn (2).

"Quốc-gia Cảnh-binh" (Etat-gendarmerie) đã nhường chỗ cho "Quốc-gia Hoàng-thiên" (Etat-Providence). Cơ-cấu chính quyền - đặc-biệt là Hành-pháp - do đó, phải được biến đổi hầu đáp ứng với nhiệm-vụ ngày càng gia-tăng của Quốc-gia.

Những sự kiện nói trên - sự bành-trướng nhiệm-vụ của Quốc-gia và sự phát-triển cơ-cấu của Chính-quyền - đã làm đảo lộn tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp : ưu thế và quyền-hành của Quốc-Hội đã được chuyển sang Hành-pháp.

(1) M. Duverger, La Vie Républicaine et le régime présidentiel, Paris, 1961, trang 17.

"Libéralisme politique et libéralisme économique se rejoignent pour pousser à l'affaiblissement de l'exécutif"

(2) Burdeau, Traité de Science politique, quyển VII, trang 464.

CHỦ-NGHĨA TỰ-DO VÀ VAI TRÒ CỦA QUỐC-GIA.

Trong nửa bán thế-kỷ XVIII và suốt thế-kỷ XIX, chủ nghĩa tự-do đã thu hẹp vai trò của Quốc-gia bằng cách phân biệt lãnh-vực chánh-trị với lãnh-vực kinh-tế và xã-hội.

Để hiểu rõ vai trò của Quốc-gia trong thời-kỳ đó, điều cần-thiết là tìm nguồn gốc của chủ-nghĩa tự-do.

ĐOẠN I. - NGUỒN GỐC CỦA CHỦ-NGHĨA TỰ-DO.

Đại-cương, chủ-nghĩa tự-do có thể được coi như bắt nguồn từ tính-cách siêu-việt của Luân-lý và Luật-pháp, từ sự áp-bức của kẻ thống-trị và từ tư-tưởng kinh-tế tự-do (1).

A. SIÊU-VIỆT TÍNH CỦA LUÂN-LÝ VÀ LUẬT-PHÁP.

Tại Tây-phương, chính Thiên-Chúa-Giáo đã đem lại ý tưởng giới-hạn chánh-quyền. Thật vậy, quan-niệm về con người - hình ảnh của Thượng-Đế - đã đưa con người lên một địa-vị ưu thắng đối với tập-thể. Ngoài ra, với sự xuất-hiện của các Quốc-Gia tân tiến độc-lập đối với Giáo-hội, Giáo-hội nhận thấy cần phải giới-hạn những đặc-quyền của kẻ thống-trị. Giáo-hội cố-gắng làm việc đó nhân danh tôn-giáo và luân-lý mà giáo-hội tự cho mình là cơ-quan diễn đạt.

Người ta có thể nghĩ rằng sự suy giảm tinh-thần tôn-giáo vào thế-kỷ XIX có thể ảnh-hưởng đến sự giới-hạn chánh-quyền. Thực-tế lại khác hẳn. Các chủ-nghĩa duy lý đã gần như thế tục hóa chủ-nghĩa nhân bản Thiên-chúa-giáo, nhưng đối với các chủ-nghĩa đó con người vẫn có một giá-trị tối thượng. Luân-lý và Luật-pháp, dù thoát khỏi mọi ảnh-

---

(1) M. Duverger, Institutions politiques et Droit constitutionnel, trang 203.

huống của tôn-giáo, cũng vẫn được coi là những thực-tại siêu-việt ở trên và ngoài Quốc-gia mà Quốc-gia phải tôn-trọng. Luân-lý và Luật-pháp siêu-việt ấy giới-hạn phạm-vi hoạt-động của Chánh-quyền. Chủ-nghĩa tự-do xuất-phát từ đó.

## B.- SỰ ĐÀN ÁP CỦA GIỚI THỐNG TRỊ.

Chủ-nghĩa tự-do thành-hình ngay dưới thời quân-chủ chuyên chế để bảo-vệ quyền-lợi của giai-cấp trưởng-giả, một giai-cấp đang lên trong thời-kỳ này (1).

Giai-cấp trưởng-giả đã trở nên giàu có ; thế-lực xã-hội của họ cũng tăng lên. Tuy nhiên, trên trường chính-trị họ vẫn bị giai-cấp quý tộc lấn bước. Những đạo luật ban cấp đặc quyền cho quý tộc đã đặt giai-cấp trưởng giả trong một thân phận thấp kém. Tình-trạng này có thể tồn tại khi giai-cấp trưởng-giả không có những phần-tử trí-thức. Nhưng nhờ ở tài-sản, họ có phương-tiện để học hỏi thêm. Do đó, nhiều phần-tử trong giới trưởng-giả cảm thấy mình hơn hẳn giới quý tộc. Họ đã âm thầm tích tữ tới khi thấy giai-cấp quý-tộc lấn át mình : tinh-thần này đã gây nên cả một phong-trào tư-tướng nhằm tranh-đấu cho tự-do, bình-đẳng, và chứng-minh rằng nền trật-tự xã-hội hiện-hữu là trái với thiên-nhiên. Các tác-phẩm của Voltaire, Rousseau, Diderot ... chứng tỏ rõ rệt tinh-thần ấy. Quan-niệm tự-do và bình-đẳng càng được phổ-biến bao nhiêu, uy quyền của nhà vua và giai-cấp quý tộc càng lay chuyển bấy nhiêu.

---

(1) H. Laski, *Le Libéralisme européen du Moyen Âge à nos jours*, Paris, 1950, trang 269.

"Le libéralisme dans son essence, avait été créé pour protéger les besoins de la bourgeoisie naissante. Après 1789, il fut transformé en un moyen de sauvegarder les immenses privilèges politiques et économiques que la bourgeoisie avait acquis".

C.- CHỦ-NGHĨA KINH-TẾ TỰ-DO.

Sau cùng, chủ-nghĩa tự-do chính-trị bắt nguồn từ chủ-nghĩa tự-do kinh-tế mà Adam Smith là người khởi xướng.

Tư-tuong kinh-tế tự-do dựa trên một định đề căn-bản : trong lãnh-vực kinh-tế, sáng-kiến của tư-nhân bao giờ cũng tốt đẹp hơn sự can-thiệp của chính-quyền. Các tác-giả tin rằng có một nền trật-tự thiên nhiên và nền trật-tự đó sẽ được thực-hiện, nếu mỗi cá-nhân hành-động theo quyền-lợi riêng của mình. Nói khác, chính sự dung-hợp các quyền-lợi cá-nhân đã tạo nên một trật-tự thuận lợi cho toàn thể mọi người. Sự can-thiệp của chính-quyền chỉ đưa tới chỗ làm rối loạn bộ máy kinh-tế. Sự can-thiệp đó, tự nó, là một điều hại và vì thế, phải được giới-hạn triệt-đẽ.

ĐOẠN II.- VAI TRÒ THU HẸP CỦA QUỐC-GIA.

Phát hiện từ nguồn gốc tôn giáo, chính-trị và kinh-tế nói trên, chủ-nghĩa tự-do thu hẹp vai trò của Quốc-gia, chỉ để lại cho Chính-quyền những nhiệm-vụ nào không thể giao-phó được cho tư-nhân.

Quốc-gia, trước hết, không được can-thiệp vào sinh hoạt kinh-tế. Theo Adam Smith, "hình như không có hai tư cách nào trái ngược nhau hơn tư-cách của thương nhân và tư cách của vị chủ tế" (1). Sở-dĩ như vậy, vì Quốc-gia thiếu khả-năng về phương-diện này. Thiếu khả-năng vì Quốc-gia phải chú-trọng đến một lãnh-vực quá rộng lớn và do đó, không thể nào kiểm-soát được một cách hữu-hiệu. Hơn nữa, Quốc-gia không được thúc-đẩy bởi sự kiếm lợi. Người công-chức thường không chú-trọng đến năng suất của công sớ ; sự lời lỗ đối với họ không có gì là quan-trọng vì không

---

(1) Viện dẫn bởi René Château, Introduction à la politique, Paris, 1947, trang 127.



phải chính họ được hưởng lấy hoặc phải gánh chịu. Frédéric Bastiat có viết : "Chắc chắn rằng tinh-thần đồng nghiệp, sự ham muốn thắng thưởng, lòng nhiệt tâm với bốn-phận có thể khích-lệ người công-chức. Nhưng những điều đó không bao giờ có thể thay thế động lực kiếm lợi" (1). Không những thiếu khả-năng, Chánh-quyền không thoát khỏi khuynh hướng tự nhiên của con người là lãng phí đối với tiền của kẻ khác hơn là đối với tài-sản của chính mình. Công cuộc quản-lý bởi Quốc-Gia, do đó, rất tốn kém.

Ngoài lãnh-vực kinh-tế, Quốc-gia cũng không được xen vào đời sống tinh-thần của cá-nhân. Theo Bastiat, Quốc gia chỉ tượng trưng cho sức mạnh, một sức mạnh vật-chất mà nhiệm-vụ là bảo-đảm an-ninh công cộng. Như vậy, Quốc-gia không được dùng sức mạnh để buộc con người phải chấp nhận một tôn giáo, một tư-tưởng nào. Nói khác, sức mạnh của Quốc-gia chỉ nên được sử-dụng để ngăn cản dân chúng làm hại lẫn nhau. Nhưng đối với các sinh-hoạt tinh-thần, luân lý, nghệ-thuật, Quốc-gia không thể có một hành-động nào. Các sinh-hoạt đó thuộc phạm-vi của cá-nhân, chỉ có cá-nhân mới có thể suy tưởng, hiểu biết và sáng tạo.

Không được can-thiệp vào lãnh-vực kinh-tế và tinh-thần, như vậy, Quốc-gia có thể hoạt-động trong lãnh-vực nào ?

Về đại-cương, các tác-giả của chủ-nghĩa tự-do chỉ giao-phó cho Quốc-gia nhiệm-vụ bảo-vệ cá-nhân và xã-hội. Theo Adam Smith, "bốn-phận đầu tiên của Quốc-gia là bảo-vệ xã-hội chống lại mọi hành-vi bạo động hoặc xâm lược từ bên ngoài. Thứ đến, là bốn-phận bảo-vệ mỗi phần-tử của xã-

---

(1) Viện dẫn bởi René Château, tác-phẩm đã dẫn, trang 429.

hội chống lại sự bất công và sự áp-bức của kẻ khác, hoặc bốn-phận thiết-lập một tổ-chức tư-pháp" (1). Ngoài ra, theo ông, Chánh-quyền còn có bốn-phận xây-dựng và bảo tồn một số công-trình công-chánh và một số công-vụ mà tư-nhân không thể đảm nhiệm được; chẳng hạn, thiết-lập những cơ-sở bưu-điện và giáo-dục sơ-đẳng. Bastiat cũng đi đến những kết-luận tương-tự. Chánh-quyền hành-động bằng sức mạnh. Như vậy, hành-động của Chánh-quyền chỉ chính đáng khi nào sự can-thiệp của sức mạnh tự nó là chính đáng. Đó là trường-hợp bảo-vệ tự-do, tài-sản, quyền-lợi của cá-nhân, bảo-vệ an-ninh và trật-tự công cộng bên trong lẫn bên ngoài.

Tóm lại, nhiệm-vụ cảnh-sát, tài-phán, quốc-phòng là những nhiệm-vụ chính-yếu của Quốc-gia. Ngoài các lãnh-vực đó, Quốc-gia phải để cho tư-nhân tự-do hoạt-động.

- MỤC II -

TỪ "QUỐC-GIA CẢNH-BÌNH"  
ĐẾN "QUỐC-GIA HOÀNG-THIÊN"

Quốc-gia ngày nay luôn luôn can-thiệp vào đời sống kinh-tế và xã-hội. Kế tục "Quốc-gia Cảnh-bình" là "Quốc-gia Hoàng-thiên" mà nhiệm-vụ là đảm bảo no ấm tối-thiểu cho toàn dân bằng cách tổ-chức và điều-khiển toàn thể hoạt-động kinh-tế trong nước.

Những yếu-tố nào đã thúc-đẩy sự tiến triển đó và nhiệm-vụ của Quốc-gia ngày nay bình-trường ra sao?

ĐOẠN I. - NHỮNG YẾU-TỐ THỨC-ĐẨY SỰ TIẾN-TRIỂN.

Nếu chủ-nghĩa tự-do đã làm cho nền tư-bản của thế-kỷ 18 và thế-kỷ 19 trở nên phồn-thịnh thì nó cũng gây nhiều hậu-quả tai-hại, nhất là sự nghèo túng của giới thợ thuyền(2).

(1) Viện dẫn bởi René Château, tác-phẩm đã dẫn, trang 434.

(2) Jean Marchal, Cours d'Economie politique, Paris, 1955, trang 103.

Bởi thế, trên phương-diện tư-tưởng, đã có một phản ứng chống lại chủ-nghĩa tự-do cùng chủ-trương sự can-thiệp của chánh-quyền. Ngoài ra, hoàn cảnh thực-tế - chiến-tranh và khủng-hoảng kinh-tế - cũng đã góp phần vào sự gia-tăng nhiệm-vụ của Quốc-gia.

A. - PHẢN-ỨNG CHỐNG LẠI CHỦ-NGHĨA TỰ-DO.

Chế-độ kinh-tế tự-do thường gây ra những sự hỗn-loạn. Thật vậy, dưới chế-độ đó, mỗi doanh-nhân tự ấn-định lấy số lượng sản-xuất của mình. Hoạt-động của họ thay đổi tùy theo thời-vận kinh-tế. Trong giai-đoạn thịnh-vượng, doanh nhân bành-trướng sự hoạt-động, thu-dụng rất nhiều nhân-công. Thành-thị trở nên đông đảo, thợ thuyền chen chúc trong những điều-kiện sinh-hoạt thấp kém. Trong thời kỳ khủng-hoảng, doanh nhân hạn-chế số lượng sản-xuất, sa-thải nhân công; nạn thất-nghiệp, do đó, không thể nào tránh được.

Mặt khác, dưới chế-độ kinh-tế tự-do, nếu thợ thuyền được giải-thoát khỏi những sự ràng buộc của các luật-lệ thời xưa thì cùng một lúc lại mất tất cả những sự bảo-vệ của luật-lệ đó. Ngày trước, các nghiệp hội (corporations) bảo-đảm cho các đoàn-viên sự độc-quyền trong một lãnh-vực nhất định. Sự tổ-chức học nghề, sự cấm đoán làm việc ban đêm, sự qui-định ngày nghỉ hàng tuần bố buộc, tất cả những điều đó, tuy không có mục-đích bảo-vệ người thợ, nhưng đã làm lợi cho người thợ. Ngày nay, những sự bảo-vệ đó không còn nữa; bởi thế, trong giai-đoạn đầu của cuộc cách-mạng kỹ-nghệ, thợ thuyền phải chịu làm than, bị chủ-nhân bóc lột triệt-để (1). Chánh-quyền lại từ chối can-thiệp để bảo-vệ thợ thuyền, lấy có rằng sự can-thiệp đó sẽ vi-phạm đến nguyên-tắc tự-do. Chánh-quyền cấm-đoán mọi sự liên-hiệp

(1) Pierre Laroque, Les grands problèmes sociaux contemporains, Les Cours de Droit, 1958-1959, quyển II, trang 207.

của thợ thuyền ; mọi hành-động cộng đồng bị coi là vi-phạm đến trật-tự và an-ninh.

Hậu-quả tai hại của chế-độ kinh-tế tự-do đối với tình-trạng của thợ thuyền bắt đầu được chú ý tới trong những năm đầu của thế kỷ 18. Tại Pháp, năm 1840, Bác-sĩ Villermé đã trình-bày trước dư-luận về tình-trạng khốn khổ của thợ thuyền, sự bóc lột tàn-nhẫn của giới chủ-nhân (1). Tại Anh, nhiều cuộc điều-tra tương-tự cũng đã được thực-hiện. Các cuộc điều-tra đó đã gây ra phản-ứng chống lại chế-độ kinh-tế hiện hữu và những sự lạm dụng của nó. Một số tác-giả chống lại chủ-nghĩa phóng nhiệm (doctrine de laissez faire) và chủ-trương sự can-thiệp của chánh-quyền vào hoạt-động kinh-tế : Sismondi và Dupont White tại Pháp, Stuart Mill tại Anh, Rodbertus, Lassalle, Wagner thuộc phong-trào xã-hội Quốc-gia tại Đức.

Sismondi, ngay từ năm 1819, đã miêu tả những tai-hại của sự tự-do cạnh tranh. Kẻ nghèo vì đông quá nên chấp nhận bất cứ số lương nào để sống. Nạn túng thiếu của thợ thuyền là một sự phí phạm nhân-lực, là nguyên-nhân chia rẽ các giai-cấp trong xã-hội. Chánh-quyền, vì thế, phải can-thiệp để vạch một giới-hạn cho sáng-kiến của cá-nhân và ngăn cản những sự lạm-dụng (2).

Tiếp nối tư-tưởng nói trên, Dupont White cố-gắng chứng-minh rằng sự vắng mặt của Chánh-quyền là một trở-ngại cho sự tiến-bộ vì chỉ có Chánh-quyền mới tập-trung được mọi cố-gắng rời rạc của cá-nhân, tập-trung tài-nguyên và phương-tiện cho một sự sử-dụng hữu-ích (3).

- 
- (1) A. Rouast et P. Durand, Droit du Travail, Paris, 1957, trang 22.
  - (2) Charles Gide et Charles Rist, Histoire des doctrines économiques, Paris, 1947, trang 215.
  - (3) Burdeau, Traité de Science politique, Quyển V, trang 332.

Stuart Mill chủ-trương sự can-thiệp của nhà nước để thực-hiện một vài sự cải cách tối yếu như : tịch-thâu địa-tô, hạn-chế quyền thừa-kế, phát-triển các Hợp-tác-xã do thợ thuyền lập ra (1).

Rodbertus phát họa một chế-độ kinh-tế do Quốc-gia điều-khiển trong đó số sản-xuất không tùy thuộc vào số cầu của những người có lợi-tích mà được ấn-định theo nhu-cầu xã-hội. Nhà sản-xuất sẽ không được chú-trọng đến sự kiếm lời mà phải cố-gắng sản-xuất cho thật nhiều. Muốn đạt kết-quả này, Chánh-phủ cần phải kiểm-soát mọi sự sản-xuất. Nhưng như thế cũng chưa đủ, Chánh-phủ còn phải tìm cách phân phối các hàng-hóa sản-xuất sao cho thật công bằng trong các tầng lớp nhân dân (2).

Cũng chủ-trương một sự can-thiệp của Chánh-quyền, Lassalle phân biệt quan-niệm về Quốc-gia của giai-cấp trưởng-giả và quan-niệm "thực-sự" của giới thợ thuyền. Đối với giai-cấp trưởng-giả, Quốc-gia không có mục-tiêu nào khác hơn là bảo-vệ tự-do và tài-sản cá-nhân. Mục-tiêu này được coi là đầy đủ nếu mọi người chúng ta "đều mạnh, thông minh, có học-thức và giàu có ngang nhau". Nhưng vì sự bình đẳng đó không thể có nên công-nhận cho Quốc-gia vai trò của "người canh đêm", tức là giao-phó vận-mệnh của kẻ yếu cho kẻ mạnh. Trên thực-tế, mục-tiêu của Quốc-gia khác hẳn. Vẫn theo Lassalle, lịch-sử của nhân-loại là lịch-sử của một cuộc đấu-tranh trường-kỳ để dành tự-do với thiên-nhiên, chống mọi hình-thức áp-chế, nghèo túng, ngu dốt. Trong sự tranh-đấu đó, con người đơn độc không thể làm được gì. Sự đoàn-kết, do đó, đã trở nên cần-thiết và chỉ có Quốc-gia

(1) C. Gide et C. Rist, tác-phẩm đã dẫn, trang 414.

(2) C. Gide et C. Rist, tác-phẩm đã dẫn, từ trang 481.

là đem lại sự đoàn-kết này. Như vậy, nhiệm-vụ của Quốc-gia là giải-thoát cá-nhân khỏi áp-bức, nghèo túng, dốt nát, đồng thời thăng tiến, giáo-dục, và phát-triển cá nhân hướng về tự do (1).

Theo Wagner, giữa các cá-nhân và các giai-cấp cùng trong một nước có sự liên-đối tinh thần, một sự liên-đối xuất phát từ cộng đồng ngôn ngữ, phong-tục, định-chế chính trị. Quốc-gia là cơ-quan của sự liên-đối tinh-thần đó. Với tư-cách này, Quốc-gia không thể nào thờ ơ trước sự khốn khổ của một dân-tộc. Như vậy, ngoài bốn-phận chống lại sự bạo-động cả bên trong lẫn bên ngoài, Quốc-gia có nhiệm-vụ về "nền văn-minh và an-lạc" (fonction de civilisation et de bien-être) (2).

Các tác-giả nói trên đều nhận thấy những tai hại của chủ-nghĩa phóng nhiệm và chủ-trương một sự can-thiệp của Chánh-quyền trong lãnh-vực kinh-tế, xã-hội.

Ngoài yếu-tố tư-tưởng đó, hoàn cảnh thực-tế cũng đã góp phần làm biến đổi vai trò của Quốc-gia.

#### B. - HOÀN-CẢNH THỰC-TẾ.

Thật vậy, chiến-tranh và khủng-hoảng kinh-tế cũng là những nguyên-nhân của sự can-thiệp.

Trong khoảng thời-gian chưa tới 30 năm, nhân-loại đã phải trải qua hai trận thế-chiến. Ảnh-hưởng của các trận chiến-tranh này khác hẳn ảnh-hưởng của các cuộc chiến tranh cũ. Ngoài sự động-viên quân-sự cổ-truyền, các nước dự chiến đã ra lệnh tổng động-viên nền kinh-tế quốc-gia. Dù muốn hay không, họ cũng phải thi-hành chánh-sách kinh-tế chỉ-huy.

(1) René Château, tác-phẩm đã dẫn, trang 141.

(2) C. Gide et C. Rist, tác-phẩm đã dẫn, trang 504.

Nhà cầm-quyền phải hướng sinh-hoạt kinh-tế vào chiều hướng đòi hỏi bởi chiến-tranh, đặc-biệt là sản-xuất chiến-cụ. Do đó, họ can-thiệp vào lãnh-vực kinh-tế để buộc các xí-nghiệp tư sản-xuất theo ý muốn của nhà nước. Vấn-đề động-viên các lực-lượng sản-xuất đòi hỏi một sự hoạch-định chặt-chẽ sinh-hoạt kinh-tế mà biện-pháp hiệu nghiệm nhất là phân phối các nguyên-liệu theo mục-tiêu định sẵn. Ngoài ra, Chánh-quyền phải hướng nhân công vào những hoạt-động mà họ có thể góp phần hữu hiệu vào chiến-tranh (1).

Sự điều-hành nền kinh-tế chiến-tranh đã làm gia-tăng hoạt-động của Chánh-quyền. Thêm vào đó, các cuộc khủng hoảng kinh-tế - đặc-biệt là cuộc khủng-hoảng năm 1929 - cũng là nguyên động lực của sự từ bỏ chế-độ kinh-tế tự-do.

Cuộc khủng-khoảng này có tính-cách trầm trọng chưa từng thấy. Nó liên-hệ đến hầu hết các nước trên thế-giới và trong những nước này liên-hệ đến mọi khu-vực của sinh-hoạt kinh-tế. Bốn năm sau khi cuộc khủng-hoảng bắt đầu, người ta vẫn chưa thấy triệu-chứng nào tỏ rằng thịnh-vượng sắp vãn hồi. Thật là khác hẳn mọi cuộc khủng-hoảng trước. Người ta không dám trông mong ở các định luật thiên nhiên và ở sự thăng bằng tự động nữa. Trước áp-lực của tình-thế và đòi hỏi của tư-nhân, các Chánh-phủ đành phải can-thiệp để cứu vãn nền kinh-tế.

Bởi thế, không ai ngạc nhiên khi biết rằng cuộc khủng-hoảng 1929 đã làm cho phong-trào kinh-tế chỉ-huy bột phát : cuộc thí-nghiệm New Deal của Tổng-Thống Roosevelt tại Hoa-Kỳ, cuộc thí-nghiệm của Mặt Trận Bình-dân tại Pháp, cuộc thí-nghiệm Quốc-xã tại Đức, cuộc thí-nghiệm Phát-xít tại Ý.

---

(1) Jean Meynaud, Politique économique comparée, Les Cours de Droit, 1954-1955, trang 393.

Tóm lại, sau mỗi cuộc chiến-tranh, mỗi lần khủng-hoảng, nhiệm-vụ của Chánh-quyền lại gia-tăng. Đúng như A. Sauvy nhận xét : "tại Hoa-Kỳ, tại Anh, dưới những hình-thức khác nhau, sự can-thiệp phát hiện dần dần, thu-phục lại sau mỗi cuộc khủng-hoảng hơn những gì đã mất trong giai-đoạn thịnh-vượng, giai-đoạn mà cá-nhân tự lực cánh sinh. Qua những cuộc chiến-tranh và những thời-kỳ hòa hoãn, những cuộc khủng-hoảng và những giai-đoạn thịnh-vượng, người ta nhận rõ một sự tiến triển căn-bản và trường-kỳ hướng về sự can-thiệp" (1).

## ĐOẠN II. - NHIỆM-VỤ CỦA "QUỐC-GIA HOÀNG-THIÊN".

Nhiệm-vụ của Quốc-gia ngày nay đã trở nên nặng nề vì phạm-vi hoạt-động được nói rộng. Nhiệm-vụ đó, lại thêm phần phức-tạp trước sự xâm nhập của kỹ-thuật vào đời sống cộng đồng.

### A. SỰ BÀNH-TRƯỚNG PHẠM-VI HOẠT-ĐỘNG.

Quốc-gia không còn giới-hạn hoạt-động trong lãnh-vực cổ-điển, mà trái lại, luôn luôn can-thiệp vào đời sống kinh-tế và xã-hội để đem lại an-lạc cho người dân.

Phần nhiều các Hiến-pháp đã minh-thị công-nhận quan-niệm "Quốc-gia Hoàng-thiên" này. Theo điều 38 Hiến-pháp Ấn-độ, "Quốc-gia cố-gắng gia-tăng sự an-lạc của toàn dân bằng cách bảo-đảm và bảo-vệ một cách càng hữu-hiệu càng hay một trật-tự xã-hội trong đó công-lý xã-hội, kinh-tế và chính-trị sẽ làm nền tảng cho mọi định-chế của đời sống Quốc-gia". Cũng trong chiều hướng đó, Hiến-pháp Trung-Hoa Dân-quốc qui-định rằng "với các kế-hoạch kinh-tế, Quốc-gia điều-khiển và cải-tổ nền kinh-tế trong nước, gia-

---

(1) A. Sauvy, Pouvoir et l'opinion, trang 7, viện dẫn bởi Jean Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 211.



tăng thường xuyên các lực-lượng sản-xuất ngõ hầu nâng cao đời sống vật-chất và văn-hóa của người dân, củng-cố độc-lập và an-ninh của xứ sở". Theo điều II đoạn 5 Hiến-Pháp Phi-luật-Tân, "sự khuyến-khích công-lý xã-hội để bảo-đảm hạnh-phúc và an-ninh của quần-chúng phải là một trong những mục-tiêu của Quốc-gia".

Với quan-niệm "Quốc-gia Hoàng-thiên", phạm-vi hoạt-động của Chánh-quyền đã được nới rộng. Ngoài những nhiệm-vụ cổ-diễn, theo Pierre Racine, Chánh-quyền còn điều-khiển nền kinh-tế, tổ-chức nền giáo-dục và bình-dẳng-hóa các điều-kiện xã-hội giữa con người (1).

Trước hết, công cuộc điều-khiển nền kinh-tế đã trở thành một nhiệm-vụ chính-yếu mà không một Chánh-quyền nào có thể lảng quên. Ngay tại Hoa-Kỳ, tuy tự-do kinh-doanh vẫn còn là nguyên-tắc căn-bản chi-phối hoạt-động kinh-tế, trong thực-tế, kể từ cuộc khủng-hoảng 1929, Chánh-quyền đã nắm lấy trách-nhiệm về sự phồn-thịnh Quốc-gia. Do đó, "ảnh hưởng của Chánh-quyền được nhận thấy rõ trong mỗi gia-đình, mỗi nhà máy, mỗi nông trại ... Không một khu-vực nào của đời sống kinh-tế thoát khỏi Chánh-quyền ... Sự qui-định của Chánh-quyền là người bạn êm lặng của mọi hoạt-động kinh-tế, một người bạn tích-cực trong phần lớn các hoạt-động đó" (2). Điều-khiển nền kinh-tế không phải chỉ duy-trì sự quân-bình và phòng ngừa các cuộc khủng-hoảng, mà là thực-hiện sự phát-triển kinh-tế. Về phương-diện này, Chánh-quyền có những quyền-hành rộng rãi trong việc cấp phát tín dụng, hướng dẫn sản-xuất và đầu-tư. Khắp nơi, người ta đều nhận thấy những kế-hoạch kinh-tế. Những kế-hoạch này dù

---

Racine, Vues prospectives sur l'Etat traditionnel, cyclopedie française, 1964, Tome X. L'Etat, trang 34.

George A. Steiner, Government's role in economic life, trang 2, viện dẫn bởi Jean Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 2.

chỉ có tính-cách "mềm dẻo" hay "hướng dẫn" cũng bao hàm sự can-thiệp của Chánh-quyền.

Thứ đến, nhiệm-vụ giáo-dục cũng là một nhiệm-vụ quan-trọng của Chánh-quyền trong hiện tại. Thật vậy, chế-độ dân-chủ càng được bành-trướng, sự giáo-dục càng trở nên tối yếu vì chỉ có "phổ-biến học-vấn mới thực-sự phổ-biến được tự-do" (1). Hơn nữa, chỉ có giáo-dục mới đem lại sự đồng đều về cơ-hội giữa con người. Chỉ có giáo-dục đào tạo được nhân tài cần-thiết cho một xã-hội tân tiến.

Cuối cùng, sự bình-dẳng-hóa các điều-kiện xã-hội giữa con người cũng là một trong những nhiệm-vụ thường-xuyên của Quốc-gia vì sự đoàn-kết xã-hội tùy thuộc vào đó. Với chánh-sách phân phối lợi tức, Chánh-quyền phải nâng đỡ những tầng lớp yếu kém về phương-diện kinh-tế để giảm bớt một phần nào sự cách biệt giữa các giai-cấp.

#### B. SỰ XÂM-NHẬP CỦA KỸ-THUẬT.

Ngày trước, Quốc-gia có thể không chú-trọng đến kỹ-thuật hoặc áp-dụng những kỹ-thuật thô sơ vì hậu-quả của những sự sai lầm được giới-hạn bởi lãnh-vực nhỏ hẹp của Chánh-quyền. Nhưng khi Chánh-quyền phải giải-quyết mọi vấn đề của xã-hội, Chánh-quyền cần được trang-bị đầy đủ về phương-diện vật-chất lẫn tinh-thần hầu đáp ứng với nhiệm-vụ đó. Và lại, tính-chất kỹ-thuật của các vấn-đề phải giải quyết ngày càng gia-tăng. Dubois Richard - trong quyển "L'organisation technique de l'Etat", xuất-bản năm 1930 - đi đến chỗ viết rằng : "Giờ phút đã đến để xem các vấn-đề của Chánh-quyền như hợp thành một khoa-học thực-sự và luận giải các vấn-đề đó với sự chính xác về phương-diện phương-

---

(1) Jules Simon, La liberté politique, 1871, trang 8, viện dẫn bởi Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển V, trang 346.

pháp, một sự chính xác mà người ta đã đem lại cho các cuộc suu-tầm về vật-lý và sinh-vật-học" (1).

Bởi thế, kỹ-thuật đã trở thành một yếu-tố căn-bản mà các trung-tâm quyết-định của Chánh-quyền không thể xao-lãng : kỹ-thuật kinh-tế với những ngành phụ-thuộc như thống-kê, toán-kinh-tế ... để ước lượng các dữ kiện kinh-tế ; kỹ-thuật ngân-hàng để thực-hiện chính-sách tín-dụng và quản-trị các ngân-hàng công ; kỹ-thuật bảo-hiểm áp-dụng cho lãnh-vực an-ninh xã-hội, kỹ-thuật khoa-học áp-dụng cho các cơ-quan nghiên-cứu và suu-tầm; kỹ-thuật quản-trị xí-nghiệp và giao-tế áp-dụng cho các công sở hành-chánh và các xí-nghiệp quốc doanh; kỹ-thuật tâm-ly áp-dụng cho các cơ-quan thông-tin và tuyên truyền v.v...

Tóm lại, sự bành-trướng phạm-vi hoạt-động và sự xâm nhập của kỹ-thuật vào lãnh-vực của Chánh-quyền đã làm cho nhiệm-vụ Quốc-gia trở nên vô cùng phức-tạp. Cơ-cấu của Chánh-quyền - nhất là Hành-pháp - phải được cải-tổ để thích-ứng với nhiệm-vụ mới.

- M Ụ C III -

SỰ BIẾN ĐỔI TRONG CƠ-CẤU HÀNH-PHÁP.

Giờng máy Chánh-phủ đã được nối rộng với sự thiết lập nhiều cơ-quan mới. Ngoài ra, các cơ-chế phối-hợp cũng được tăng-cường để bảo-đảm sự tập-trung hoạt-động của Chánh-quyền.

---

(1) Viện dẫn bởi Marcel Merle, l'Influence de la technique sur les institutions politiques, trong quyển Politique et Technique, Paris, 1958, trang 35.

ĐOẠN I.- SỰ BÀNH-TRƯỚNG CỦA GIƯỜNG MÁY CHÍNH-PHỦ.

Sự kiện rõ rệt nhất là sự gia tăng số Bộ theo đà gia-tăng nhiệm-vụ của Quốc-gia.

Tại Pháp, theo đạo luật ngày 27.4.1791, Chánh-phủ gồm có 6 Bộ : Tư-pháp, Tài-chánh, Chiến-tranh, Hải-quân, Ngoại-giao và Nội-vụ. Với đà tiến-triển, nhiều Bộ khác đã được thành-lập : Bộ Canh-Nông năm 1881, Bộ Thương-Mại và Kỹ-nghệ năm 1882, Bộ Lao-động năm 1920 ... và ngày nay một Chánh-phủ gồm ít nhất vào khoảng hai mươi bộ.

Chánh-phủ Hoa-Kỳ, thoạt đầu chỉ có ba Bộ : Ngoại-Giao, Tài-chánh và Quốc-phòng ; nhưng về sau đã được tăng cường với sự thiết-lập Bộ Nội-Vụ vào năm 1849, Bộ Canh-Nông năm 1862, Bộ Tư-pháp năm 1870, Bộ Thương-Mại năm 1903, Bộ Lao-Động năm 1913, Bộ Y-Tế và Giáo-dục năm 1953 v.v...(1).

Tại Anh, trước năm 1914, Chánh-phủ gồm hai mươi một Tổng-Trưởng trong đó có bốn Tổng-Trưởng không giữ Bộ nào. Chiến-tranh đưa đến sự thiết-lập nhiều Bộ mới : Bộ Quân-Nhu, Bộ Phong-tỏa, Thực-phẩm và Vận-tải, Bộ Thông-tin, Bộ Kiến-thiết, Bộ Cấp-dưỡng v.v... với thế chiến thứ nhất, và các Bộ Sản-xuất, Bộ Tiếp-liệu, Bộ Nhiên-liệu, Bộ Quốc-gia Bảo-hiểm v.v... với thế-chiến thứ hai. Trong các Bộ đó, nhiều Bộ chỉ được thiết-lập để đáp ứng nhu-cầu chiến cuộc nhất thời (2).

Ngoài Chánh-phủ, tức ngoài giường máy chính-trị, đã xuất hiện thêm nhiều cơ-quan chuyên-môn, tuy liên-hệ chặt-chẽ với hoạt-động của Chánh-phủ nhưng được tự trị một phần nào.

(1) Marcel Merle, khảo-luận đã dẫn, trang 44.

(2) F.M.G. Willson, The organization of British Central government (1914-1956), London, 1957, trang 19 và kế tiếp.

Tại Pháp, có rất nhiều cơ-quan thuộc loại này. Đó là những cơ-quan có tính-cách đặc-biệt quan-trọng về phương diện hành-chính (như Tổng Nha Công-Vụ) hoặc những cơ-quan có tính-cách kỹ-thuật hoặc chính-trị (như Phủ Đặc-uyý Nguyên tử-lực, Phủ Đặc-uyý Kế-hoạch, Bộ Tham-mưu Quốc-phòng v.v...), hoặc những cơ-quan quản-trị các xí-nghiệp quốc-hữu-hóa (1).

Số cơ-quan trực-thuộc Phủ Tổng-Thống Hoa-Kỳ ngày càng gia-tăng để cung-cấp cho Tổng-Thống những tài-liệu đầy đủ về toàn-thể hoạt-động của Chánh-quyền : Cơ-quan Công-vụ, Cơ-quan Ngân-sách, cơ-quan Hoạch-định Tài-nguyên Quốc-gia (1933), Hội-Đồng các cơ-vấn kinh-tế (1946), Cơ-quan tình-báo trung-ương (1947) v.v... (2).

Tại Anh, các cơ-quan chuyên-môn đầu tiên xuất hiện với thể-chiến thứ I và vẫn tiếp-tục phát-triển, mặc dù đã bị chỉ-trích mãnh-liệt vì người ta cho rằng các cơ-quan đó có thể điều-hành ngược với nguyên-tắc trách-nhiệm của các Bộ.

Tóm lại, guồng máy của Chánh-quyền đã biến đổi : không những số Bộ mà cả số cơ-quan chuyên-môn điều-hành bên cạnh Chánh-phủ cũng đã gia-tăng. Sự biến-đổi đó đòi hỏi thiết-lập những cơ-chế để bảo-đảm sự phối-hợp mọi hoạt-động của Chánh-quyền, một công việc mà một mình Chánh-phủ không thể nào đảm-trách chu-đáo được.

## ĐOẠN II. - NHỮNG CƠ-CHẾ PHỐI-HỢP.

Sự phối-hợp, trước hết, có thể được thực-hiện bởi các hội-đồng thu hẹp và chuyên-môn.

Tại Pháp, các "Hội-Đồng Liên Bộ", thường được triệu tập để phối-hợp các hoạt-động của các Bộ và các cơ-quan

(1) M. Merle, khảo-luận đã dẫn, trang 45.

(2) Roger Pinto, La crise de l'Etat aux Etats Unis, Paris, 1951, trang 92.

chuyên-môn. Tập tục này đã được hợp-thức-hóa bởi dụ ngày 23.10.1944 và sắc-lệnh ngày 16.7.1945.

Ở Anh, ngoài Ủy-Ban Phòng-vệ Vương-quốc (committee of Imperial Defence) và một số Ủy-Ban đặc-nhiệm (ad hoc committees) liên quan đến những lãnh-vực chuyên biệt, cho đến năm 1933, người ta chỉ thấy có một Ủy-Ban thường-trực, đó là Ủy-Ban An-ninh quốc nội. Trong thế chiến thứ hai, năm Ủy-Ban được thành-lập để phụ-trách về chính-sách đối nội, phòng-vệ dân-sự, chính-sách kinh-tế, các vấn-đề khẩn-cấp và chiến-dịch quân-sự. Dưới thời Chánh-phủ Atlee, có thêm nhiều Ủy-Ban liên bộ : Ủy-ban Quốc-phòng, Ủy-ban sản-xuất, Ủy-ban Nhân-công, Ủy-ban Liên-hiệp-Anh v.v...(1).

Các Hội-đồng liên bộ riêng chúng cũng không đảm bảo được một sự phối-hợp chặt-chẽ và hữu-hiệu các hoạt-động của Chánh-quyền. Các cơ-sở hành-chánh của vị chỉ-huy Hành-pháp, đồng thời, phải được tăng-cường để cùng nhằm mục-tiêu ấy.

Tại Pháp, đạo luật ngày 3.12.1934 đặt ra chức-vụ "Tổng-trưởng tại Phủ Thủ-Tướng" với các cơ-quan hành-chánh riêng biệt (2). Năm 1944, Văn-phòng Tổng Thư-Ký được thiết lập tại Phủ Thủ-Tướng để liên-lạc giữa Chánh-phủ và Quốc-Hội cùng phối-hợp hoạt-động của Chánh-phủ. Kế từ đó, Thủ-Tướng có những phương-tiện để có thể trở thành một vị chỉ-huy Hành-pháp thực-sự.

Một sự tiến-triển tương-tự đã được nhận thấy tại Anh. Cho đến thế-chiến thứ nhất, Thủ-Tướng không có một tổ chức Văn-phòng thường trực. Năm 1916, Thủ-Tướng Lloyd George quyết-định cho Nội-các sử-dụng văn-phòng của Ủy-Ban

---

(1) H. Morrison, Government and Parliament, London, 1954, trang 16 và kế tiếp.

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 453.

Chiến-tranh (War Council). Về sau, cho đến đầu thế chiến thứ hai, Thủ-Tướng sử-dụng văn-phòng của Ủy-Ban Phòng-Vệ Vương-quốc. Năm 1939, Ủy-Ban này được sát nhập vào Nội-các Chiến-tranh; vấn-đề văn-phòng vì vậy đã được giải-quyết. Kể từ năm 1945, văn-phòng của Nội-các (Cabinet office) vẫn tiếp-tục được duy-trì (1).

Tại Hoa-Kỳ, năm 1939, Tổng-Thống Roosevelt thiết-lập "Văn-phòng Hành-pháp" (Executive Office), cơ-sở này giúp Tổng-Thống tăng-cường sự kiểm-soát đối với toàn thể hoạt-động của Chính-quyền (2).

Xem như vậy, sự bình-trướng nhiệm-vụ của Quốc-gia đã làm biến đổi cơ-cấu của Chính-quyền; nhiều cơ-quan mới được thành-lập, cơ-chế kiểm-soát được tăng-cường.

x  
x x

Sự can-thiệp của Chính-quyền vào lãnh-vực kinh-tế, xã-hội đòi hỏi một quyền hành-pháp mạnh và hữu-hiệu.

Thật vậy, trong một Quốc-gia mà bộ máy Chính-quyền yếu kém, công cuộc hoạch định không thể thực-hiện được. Nếu Chính-quyền có ấn-định được những mục-tiêu phù-hợp với quyền-lợi chung chẳng nữa, Chính-quyền cũng không thể có những phương-tiện thực-hiện mục-tiêu. Hơn nữa, vì sự yếu kém của Chính-quyền, mỗi công sở, mỗi xí-nghiệp sẽ theo một chiều hướng riêng biệt. Tình-trạng này đã xảy ra tại Pháp dưới thời Đế-Tứ Cộng-Hòa: không có một Chính-phủ nào có thể ấn-định và thực-hiện đến cùng một chính-sách chung (3).

(1) Jennings, Cabinet government, Cambridge press University, 1959, trang 242.

(2) R. Pinto, tác-phẩm đã dẫn, trang 92.

(3) M. Duverger, La VI<sup>e</sup> République ..., trang 19.

Ngoài ra, để thi-hành nhiệm-vụ tổng-quát và nặng nề của mình, Chánh-quyền còn phải luôn luôn quyết-định và hành-động hữu-hiệu. Nhưng sự lựa chọn một quyết-định đòi hỏi Chánh-quyền phải nắm vững nhiều đủ kiện và yếu-tố phức tạp. Hành-động của Chánh-quyền muốn được hữu-hiệu, cần phải được phối-hợp và kiểm-soát. Chỉ có Hành-pháp, với một cơ-cấu tổ-chức chặt-chẽ và đầy đủ, mới có khả-năng này.





## C H U O N G    I I

### SỰ NHÂN-CÁCH-HÓA CHÁNH-QUYỀN.

Không những là hậu-quả tất yếu của sự tiến triển trong vai trò Quốc-gia, sự tăng-cường quyền hành-pháp còn là hậu-quả của một hiện-tượng mới mẻ mà các nhà chính-trị-học gọi là sự nhân-cách-hóa quyền-hành (1). Khắp nơi, người ta đều nhận thấy xuất-hiện một vị lãnh-tự nắm lấy thực-quyền và chi-phối đời sống Quốc-gia.

Hiện-tượng này nằm trong giai-đoạn hiện tại tiếp nối một tiến trình lịch-sử đi từ một Chánh-quyền bị thu hút vào một cá-nhân đến một Chánh-quyền được định-chế-hóa chặt-chẽ.

Thật vậy, theo Lapierre, trong xã-hội cổ sơ, người ta chỉ biết đến một quyền trực-tiếp (pouvoir immédiat), một thứ quyền không có chế-tải và không được hành sử bởi một cá-nhân nào. Sự phục-tùng có tính cách ngẫu sinh (2). Nhưng khi tập thể bắt đầu được bình-trướng, cuộc sinh-hoạt tập-thể được chia thành những khu-vực hoạt-động, sự phát-hiện chính-quyền trở nên một điều-kiện cần-thiết để dung-hòa những quyền riêng biệt trong những khu-vực hoạt-động đó, ngõ hầu duy-trì sự đoàn-kết của tập-thể. Khi tập-thể bước vào giai-đoạn này, quyền-hành tự-nhiên rơi vào tay

---

(1) Albert Mabileau, La Personnalisation du Pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue française de Science politique, số 1, tháng ba 1960.

(2) - J.W. Lapierre, Le pouvoir politique, Paris, 1953, trang 11.

- Léo Hamon et Albert Mabileau, La personnalisation du pouvoir, P.U.F., Paris, 1964.

của một hay nhiều người (1). Giới thống-trị sử-dụng quyền hành như vật sở-hữu của họ.

Sự cá-thể-hóa chánh-quyền làm cho cuộc sinh-hoạt của tập-thể không được ổn-định. Mỗi cá-nhân dùng áp-lực dưới mọi hình-thức để chiếm lấy quyền-hành. Khi tập-thể bắt đầu được mở mang với sự tăng-gia dân số, sự điều-hành của sinh-hoạt chính-trị đòi hỏi một bộ máy hành-chính phức tạp. Vì thế chánh-quyền phải được ổn-định, và hình-thức cá-thể-hóa không còn thích-hợp trong giai-đoạn này.

Sự định-chế-hóa ổn-định chánh-quyền và chấm dứt sự hỗn-hợp giữa quyền chính và kẻ cầm quyền. Quyền-lực chính-trị không còn là vật sở-hữu của cá-nhân và được tách ra ngoài cá-nhân của kẻ thống-trị. Cơ-sở của chánh-quyền được đặt trên sự tồn tại của tập thể. Theo Lapierre, sự định-chế-hóa chính-quyền biểu-hiện ý thức tập-thể (2). Với ý thức này, các phần-tử của tập-thể thừa nhận tập-thể có những quyền-lợi đáng được bảo-vệ hơn những quyền-lợi cá-nhân.

Từ sự cá-thể-hóa đến sự định-chế-hóa, quyền-lực chính-trị đã rời khỏi lãnh-vực cá-nhân để vượt lên lãnh-vực công ích. Sự sử-dụng chánh-quyền phải được qui-định rõ rệt trong những đạo luật khách quan và tổng quát. Theo giáo-su Burdeau, sự cá-thể-hóa cấu-tạo một quyền-hành theo thực-tế (pouvoir de fait) còn sự định-chế-hóa phát-sinh một quyền-hành theo pháp-lý (pouvoir de droit) (3). Khi chánh-quyền được định-chế-hóa, nhà cầm-quyền chỉ phải thi-hành luật-pháp sẵn có. Vai trò cá-nhân của kẻ cầm-quyền không còn quan-trọng nữa vì sự hành-sử chánh-quyền chẳng qua chỉ là sự áp-dụng máy móc luật-pháp hiện hành.

(1) Lapierre đã trình-bày những yếu-tố thúc-đẩy sự cá-thể-hóa chính-quyền trong tác-phẩm đã dẫn, trang 17 đến 28.

(2) J.W. Lapierre, tác-phẩm đã dẫn, trang 29.

(3) Burdeau, Traité de Science politique, quyển I, trang 258.

Lịch-trình tiến-triển nói trên không phải luôn luôn đi theo một chiều. Chánh-quyền có thể biến chuyển từ một hình-thức định-chế-hóa đến một hình-thức cá-thể-hóa (1). Nhưng trong giai-đoạn gần đây, chánh-quyền đã được nhân-cách-hóa. Với loại chánh-quyền này, vị lãnh-tụ vẫn đứng trong khuôn khổ hiến-pháp. Nhân cách của vị lãnh-tụ có thể vượt trên định-chế nhưng không tiêu-diệt định-chế. Trái lại, chánh-quyền được cá-thể-hóa khi một cá-nhân sử-dụng quyền-hành ngoài khuôn khổ hiến-pháp của Quốc-gia. Hitler, Mussolini muốn trở thành những lãnh-tụ với ý nghĩa tuyệt đối chứ không phải chỉ là một Quốc-trưởng hay một Thủ-tướng (2).

Những nguyên động-lực nào đưa đến sự nhân-cách-hóa chánh-quyền? Sự nhân-cách-hóa đó được thể-hiện dưới những hình-thức nào?

- M U C I -

NHỮNG NGUYÊN ĐỘNG-LỰC CỦA SỰ NHÂN-CÁCH  
HÓA CHÁNH QUYỀN

Durkheim chắc chắn đã nhầm lẫn khi nghĩ rằng quyền hành ngày càng có tính cách định-chế và mất tính-cách cá-

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển I, trang 248.  
"On peut observer, dans toute société, une évolution du Pouvoir selon les phases dont la durée est extrêmement variable, mais qui font apparaître successivement le Pouvoir anonyme, le Pouvoir individualisé, le Pouvoir institutionnalisé et enfin, parfois, un retour périodique au type du Pouvoir individualisé".

(2) A. Mabileau, Khảo-luận đã dẫn, trang 40.

nhân (1). Các vị lãnh-tụ như De Gaulle, Nasser, Bourguiba, Mao Trạch Đông v.v... là những "cá-nhân" mạnh hơn bao giờ hết.

Không những đã làm gia-tăng nhân tính của quyền-hành, sự tiến-triển gần đây còn quốc-gia-hóa nhân tính đó (2). Vào thế-kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, quyền-lực chỉ được nhân-cách-hóa trong phạm-vi địa-phương. Trái lại, trên bình-diện Quốc-gia, người ta chỉ thấy có những nhân-vật lu mờ.

Hiện tượng nhân-cách-hóa chánh-quyền có thể được giải-thích, một mặt, bởi sự cần-thiết một sự đại-diện tổng quát được thể-hiện nơi cá-nhân của vị lãnh-tụ Quốc-gia và mặt khác, bởi một phản-ứng tự nhiên của con người trước một chánh-quyền đã mất hết nhân tính.

#### ĐOẠN I. - SỰ CẦN-THIỆT CỦA MỘT SỰ ĐẠI-DIỆN TỔNG QUÁT.

Tại Tây-phương, khởi thủy, Quốc-Hội có nhiệm-vụ chính-yếu là diễn tả quyền-lợi của các đoàn-thể, các phần lãnh-thổ khác biệt trong nước, trước một quyền hành-pháp quân-chủ tượng trưng cho sự thống-nhất Quốc-gia. Người nghị-sĩ thời đó không đại-diện cho toàn dân mà chỉ đại-diện cho các đơn-vị địa-phương hoặc cho các tầng lớp xã-hội. Sự đại-diện có một ý nghĩa pháp-lý bắt nguồn từ khái-niệm uỷ nhiệm theo dân luật. Người dân-biểu phải tuân theo các chỉ

- 
- (1) M. Duverger, Institutions politiques et personnalisation du pouvoir, trong quyển La personnalisation du pouvoir, trang 424.
  - (2) M. Duverger, La VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel, Paris, 1961, trang 35.  
"Plus qu'un accroissement du caractère personnel du pouvoir, l'évolution récente traduit une nationalisation de ce caractère".

thị của cử-tri mà mình đại-diện (1). Tình-trạng pháp-lý đã phù-hợp với thực-tại về phương-diện này : người dân chỉ đòi hỏi các nghị-sĩ bênh-vực quan-điểm riêng biệt của mình.

Kế đến, sự uỷ-nhiệm cá-nhân và chỉ mệnh (mandat personnel et impératif) được thay thế bởi một sự uỷ-nhiệm tập-thể và tổng-quát (mandat collectif et global). Người nghị-sĩ không còn đại-diện cho các cử-tri mà đại-diện cho toàn dân. Theo Edmund Burke, "Quốc-Hội không phải là một đại hội các sứ-giả đại-diện những quyền-lợi tập bác và đối nghịch mà là cơ-quan quyết-nghị của Quốc-gia, chỉ nhằm một quyền-lợi duy nhất, quyền-lợi của đất nước" (2). Các nguyên tắc pháp-lý này đã tiến mau hơn thực-tại : trên thực-tế, người dân vẫn coi các nghị-sĩ là người bênh-vực những quyền lợi địa-phương và riêng biệt của mình.

Trong một thời-gian rất lâu, người dân không cảm thấy cần có một sự đại diện tổng-quát hơn. Họ bị giam hãm về phương-diện tinh-thần cũng như thể chất trong những khung cảnh nhỏ hẹp của những "tổ-quốc địa-phương", ít chú-trọng đến tập-thể quốc-gia, ngoại trừ những lúc bất thường như cách-mạng và chiến-tranh.

Nhưng, trong giai-đoạn gần đây, người dân đòi hỏi một sự đại-diện khác, một sự đại-diện quốc-gia trên thực-tế chứ không phải chỉ trên pháp-lý. Thật vậy, khi nhiệm-vụ Quốc-gia ngày càng trở nên phức-tạp, người dân nhận thấy rằng nhiệm-vụ đó phải được hoàn thành bởi một chánh-quyền

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển IV, trang 226.

(2) Viện dẫn bởi Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển IV, trang 238.

"Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts divers et hostiles, c'est l'assemblée délibérante d'une nation, n'ayant qu'un seul et même intérêt en vue, celui du pays ..."

trung-ương mạnh-mẽ, một chánh-quyền hành-động nhân danh họ. Theo họ, các nghị-sĩ không thể đảm-trách được nhiệm-vụ khó khăn đó. Họ chỉ có thể trông cậy nơi các nghị-sĩ bên-vực những quyền-lợi riêng biệt và địa-phương, nhưng không tin tưởng nơi họ trong việc bảo-vệ quyền-lợi chung và điều-khiển Quốc-gia. Mặt khác, sự phát-triển của nền giao-thông, của kỹ-thuật điện ảnh, truyền thanh, truyền hình, sự phổ-biến của báo chí làm cho người dân ý thức được sự lệ-thuộc vào một cộng đồng lớn hơn những cộng đồng được giới-hạn trong những chân trời thường ngày.

Như vậy, bên cạnh sự đại-diện cổ-truyền có tính-cách riêng biệt, cần có một sự đại-diện tổng-quát (1), một sự đại-diện được nhận thấy qua cá-nhân của một người, một vị lãnh-tụ Quốc-gia.

## ĐOẠN II. - PHẢN-ÚNG TRƯỚC MỘT CHÁNH-QUYỀN VÔ DANH.

Sự định-chế-hóa chánh-quyền là một điều-kiện thiết yếu của một chính-thể dân-chủ, là một bước tiến trên con đường dân-chủ-hóa. Tuy nhiên, hiện tượng đó cũng đem lại những hậu-quả bất lợi mà người dân đã sớm nhận thấy trong sinh-hoạt chính-trị.

Thật vậy, một chánh-quyền được định-chế-hóa có thể chuyển dần sang chánh-quyền vô danh (pouvoir anonyme) (2). Chúng ta thử tưởng tượng nhiệm-vụ làm bếp của người nội trợ : ở Việt-Nam, tài-nghệ cá-nhân của người nội-trợ rất

- 
- (1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 31.  
"Le problème est ainsi posé d'une représentation à caractère global et général, en face de la représentation traditionnelle, à caractère particulier et cloisonné".
  - (2) Phan Văn Thiết, Từ cá-thể-hóa đến nhân-cách-hóa chánh-quyền, Tạp-chí Đại-học, Viện Đại-Học Huế, tháng 7 năm 1961, trang 126 và kế tiếp.

quan-trọng cho sự thi-hành nhiệm-vụ trên ; nhưng nếu ở nước ta có những máy móc nấu nướng tối tân và người nội trợ chỉ cần nhận nút để làm tròn bổn-phận của mình, thì ta thử hỏi, trong trường-hợp đó tài-nghệ cá-nhân của người nội-trợ còn giữ vai-trò quan-trọng như trước kia chăng ? Trong lãnh-vực hành-sử chánh-quyền, tại sao ta không quan-niệm được một hiện tượng tương tự như thế ? Chỉ vì Chánh-quyền được cá-thể-hóa nên lịch-sử mới phân biệt được kẻ cầm quyền bạo tàn như Tần Thủy Hoàng, với những minh-quân như vua Nghiêu, vua Thuấn. Khi Chánh-quyền được định-chế-hóa, nhà cầm-quyền chỉ thi-hành luật-pháp đã có sẵn. Trường-hợp này chẳng khác trường-hợp của bà nội-trợ chỉ nhận nút để cho công việc đâu vào đấy. Sự định-chế-hóa sẽ tiêu hủy vai trò cá-nhân và tiến dần sang chánh-quyền vô danh.

Nước Pháp, cho đến những ngày cuối cùng của Đệ Tứ Cộng-Hòa, đã sống dưới loại Chánh-quyền vô danh. Tập-quán chánh-trị cũng như quan-niệm dân-chủ của Pháp đã làm phát sinh sự kiện này (1). Theo giáo-sư Duverger, muốn lên ghế Thủ-tướng dưới thời Đệ Tứ Cộng-Hòa một nhân vật phải hội đủ điều-kiện sau đây : phải là người không có uy-tín, không cương-quyết và không được lòng dân (2). Ông Pinay, năm 1952 vì được tiếng bình dân, Mendès France, năm 1954 vì muốn hướng dẫn du-luận nên đã bị Quốc-Hội lật đổ tức khắc (3).

---

(1) M. Duverger, "Demain, La République", 1958, trang 17  
"Notre régime parlementaire n'est pas seul responsable de cette méfiance à l'égard des personnalités. Toute une conception de la République et de la démocratie est en cause, qu'exprime l'apostrophe célèbre : "France, méfie-toi des individus".

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 15.

(3) A. Mabileau, Khảo-luận đã dẫn, trang 55.

Bởi thế, trong suốt thời-kỳ của Đệ Tứ Cộng-Hòa, ngoài hai ngoại lệ vừa kể, Thủ-Tướng là những người tầm thường nhưng biết khéo cư-xử với bọn bè đồng-viện ... Vai trò cá-nhân của nhà cầm-quyền trở nên hết sức lu mờ, chánh-quyền đã trở thành không tên họ.

Chánh-quyền vô danh đó đem lại những hậu-quả bất lợi cho sinh-hoạt chính-trị.

Trước đây, vào năm 1780, Edmund Burke - trong tác-phẩm "Réflexions sur la Révolution en France" - đã từng nhận thấy những nhược điểm của một chánh-quyền đã mất hết nhân tính. Dưới thời quân-chủ, các định-chế đều liên-hệ chặt-chẽ đến bản thân của nhà vua. Cuộc cách-mạng đã trứt nhân tính (dépersonnaliser) các định-chế. Đó là một điều tai-hại vì nó ngăn trở phát-sinh nơi người công-dân tình yêu, lòng tôn kính, cảm-phục, quyến-luyến, tất cả những tình-cảm cao đẹp của con người. Và luật-pháp với bản-chất vô cá-tính cần phải được bổ-túc bởi những tình-cảm đó (1).

Nhưng hậu-quả trầm-trọng nhất, thiết-tưởng, là sự tách rời quần-chúng ra khỏi sinh-hoạt chính-trị. Giáo-su Duverger đã nhận xét tình-trạng này tại Pháp trước năm 1958. Người dân xem chánh-quyền như một hiện tượng xa lạ, linh-động trong vũ-trụ hoàn toàn khác hẳn với vũ-trụ của mình (2). Sự thờ ơ của quần-chúng Pháp trước cuộc khủng-hoảng vào tháng 5 năm 1958 cũng là điều dễ hiểu !

Trong tình-trạng đó, phản-ứng tự nhiên của quần-chúng là nghiêng về "một con người, con người thể hiện

(1) J.J. Chevallier, Les grandes oeuvres politiques de Machiavel à nos jours, Paris, 1954, trang 195.

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 26.  
"Les sociologues ont noté ce trait curieux de la vie française : la politique fait partie d'un autre univers, de l'univers des "ils", étranger et vaguement hostile. Ils exagèrent ..., ils ne font rien ..., ils nous trompent, etc ...".



nguyện vọng của họ, con người của họ" (1). Chấn ghét sự vô danh, tâm tình của dân chúng hướng về một nhân-vật và giao phó trách-nhiệm giải-quyết mọi vấn-đề.

Như vậy, "sự nhân cách hóa quyền-hành tương hợp với một phản-ứng tình-cảm ngẫu sinh của người dân, bị lạc hướng bởi tính-cách vô danh và thường khi giả-tạo, đối với họ, của đời sống chánh-trị" (2).

Phản-ứng nói trên lại còn rõ rệt hơn nữa khi đất nước ở trong tình-trạng lâm nguy. Quần-chúng kêu gọi đến một vị "cứu tinh" và hoàn toàn giao-phó trách-nhiệm quyền-hành cho người đó. Vai trò cá-nhân của vị lãnh-tụ trở nên vô cùng quan-trọng trong những lúc này (3).

Khuyh-hướng của quần-chúng nghiêng về một cá-nhân được tán trợ bởi những sự tiến-bộ kỹ-thuật. Thật vậy, với những phương-tiện giao thông tân tiến hiện tại, không gian không còn là một trở ngại lớn lao. Qua trung gian của báo chí, của vô tuyến truyền thanh, truyền-hình, sự tiếp-xúc giữa dân chúng và vị lãnh-tụ có tính-cách dễ-dàng và thường xuyên. Những "câu chuyện bên lò sưởi" của Tổng-Thống

---

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và chính-trị-học, 1967, trang 147.

(2) Pierre Racine, Vues prospectives sur l'Etat traditionnel, Encyclopédie française, 1964, Tome X : L'Etat, trang 35. "La personnalisation du pouvoir correspond à la réaction affective spontanée des citoyens, désorientés par le caractère anonyme et souvent artificiel pour eux de la vie politique".

(3) J. Maritain, L'homme et l'Etat, viển dẫn bởi Arthur Schlesinger Jr., Démocratie et leadership héroïque au XXè siècle, trong quyển "La démocratie à l'épreuve du XXè siècle", 1960, trang 97. "Pendant les périodes de crise, de naissance ou de transformation foncière, le rôle des serviteurs inspirés, des prophètes du peuple prend sa pleine importance".

Roosevelt, những cuộc họp báo được truyền thanh hoặc truyền hình của các vị Quốc-trưởng hay Thủ-tướng, đem vị lãnh-tự gần với dân ...

Tóm lại, sau hơn một thế-kỷ tranh-đấu chống lại một chánh-quyền cá-nhân, quần-chúng lại muốn trở về thời-đại mà quyền-hành được đồng-hóa với bản thân của một người. Với sự chán ghét những gì vô danh và trừu tượng, với nhu-cầu của một sự đại diện tổng-quát, quần-chúng hướng về một nhân-vật thể-hiện nguyện-vọng của họ, một nhân-vật đại-diện quyền-lợi chung và tượng trưng cho dân-tộc.

- M U C II -

HÌNH-THỨC CỦA SỰ NHÂN-CÁCH-HÓA CHÁNH-QUYỀN.

Sự nhân-cách-hóa chánh-quyền là một hiện tượng chung đang bành-trướng trong sinh-hoạt chính-trị trên thế giới, một hiện tượng được nhận thấy tại các nước dân-chủ Tây-phương cũng như tại các tân Quốc-gia Á Phi.

Sự lãnh-đạo không cùng có một bản-chất như nhau tại các nước. Tại Anh và Hoa-Kỳ, sự lãnh-đạo hoàn toàn được hội nhập vào các định-chế. Đó là sự lãnh-đạo định-chế tính, theo danh-từ của Mabileau (1). Tại các nước khác, quyền-bành được nhân-cách-hóa bởi những cơ-hội chính-trị ngẫu nhiên : vị lãnh-tự chi-phối định-chế và sự lãnh-đạo có tính-cách cá-nhân.

ĐOẠN I. - SỰ LÃNH-ĐẠO ĐỊNH-CHẾ-TÍNH.

Tại Anh và Hoa-Kỳ, sự lãnh-đạo đã hòa lẫn vào định-chế. Vị lãnh-đạo là Tổng-Thống Hoa-Kỳ hoặc Thủ-Tướng Anh. Dù ai nắm giữ chức-vụ ấy đi nữa, tương-quan với các cơ-quan

---

(1) A. Mabileau, Khảo-luận đã dẫn, trang 49.

khác vẫn là những trung-quan hiến-pháp của chế-độ dân-chủ. Sự lãnh-đạo này có tính-cách thường trực và do đó, bảo-đảm được sự liên tục của quyền-hành qua những sự thay đổi người thực nhiệm. Tuy nhiên, lịch trình nhân-cách-hóa không như nhau trong hai trường-hợp.

Người Anh đã xây-dựng sự lãnh-đạo trên một căn-bản hoàn toàn chính-trị : đó là cơ-cấu chính đảng. Hiến chế-độ lưỡng đảng ở Anh, ta sẽ hiểu lịch trình nhân-cách-hóa chính quyền trong Quốc-gia đó. Khi người công-dân Anh bầu Quốc-Hội, họ đều biết rằng bỏ phiếu cho một chính đảng có nghĩa là chọn vị lãnh-tụ của chính đảng đó làm Thủ-Tướng. Ai cũng rõ ở Anh, chính vị lãnh-tụ của đảng đa số được chỉ-định làm Thủ-tướng suốt nhiệm kỳ. Trên phương-diện lý-thuyết, chế-độ nghị-viện Anh chỉ xác-định nguyên-tắc dân bầu Quốc-Hội. Trên thực-tế, chính dân bầu Quốc-Hội và Thủ-tướng vì sự lựa chọn giữa hai chính đảng cũng là sự lựa chọn một trong hai lãnh-tụ để điều-khiển nội-các. Sự kiện chính-trị này đưa đến kết-quả sau đây : Thủ-tướng chẳng những là lãnh-tụ đảng đa số mà còn là lãnh-tụ quốc-dân vì được sự uỷ-nhiệm của dân. Ý niệm lãnh-tụ, được phát-sinh từ lãnh-vực chính đảng đã vượt lên lãnh-vực quốc-dân.

Tại Hoa-Kỳ, sự lãnh-đạo không được phát-sinh từ cơ-cấu chính đảng. Giáo-su G. Vedel đã so sánh chế-độ lưỡng đảng ở Hoa-Kỳ với chế-độ đa đảng ở Pháp và theo ông mỗi tiểu-bang có hai chánh đảng (1). Hơn nữa chính đảng ở Hoa-Kỳ không có một kỷ-luật nội-bộ chặt-chẽ (2).

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 66.  
"La partie la plus neuve de son analyse repose sur un rapprochement suggestif entre la structure de la vie politique aux Etats-Unis et en France".

(2) M. Duverger, Les partis politiques, Paris, 1958, trang 240.

Theo Mabileau, sự nhân-cách-hóa chính-quyền được thể-hiện trong Hiến-pháp. "Người Hoa-Kỳ đã xây dựng vai trò lãnh-đạo trên một cơ-sở hiến-pháp ; chính là vai trò lãnh-đạo của Tổng-Thống" (1).

Hiến-pháp Hoa-Kỳ xác-định nguyên-tắc dân bầu Tổng-Thống : vì thế, uy-tín của Tổng-Thống rất mạnh đối với dân. Sự phân quyền được qui-định chặt-chẽ : Quốc-Hội không được xen vào lãnh-vực thuộc về đặc-quyền của Tổng-Thống. Tổng-Thống chỉ chịu trách-nhiệm trước quốc-dân. Quốc-Hội cũng do dân bầu nhưng người dân bầu hàng trăm người gồm thành Quốc-Hội. Bởi thế, trên thực-tế, Tổng-Thống được xem như tượng trưng quốc-dân một cách toàn vẹn hơn là Quốc-Hội. Sự tín-nhiệm của dân đối với Tổng-Thống vẫn mạnh hơn là đối với Quốc-Hội : đó cũng là điều dễ hiểu. Hơn nữa, tập-quán hiến pháp cũng hướng về một chiều bằng cách thắt chặt sự liên-đối giữa quốc dân và Tổng-Thống. Những thông-diệp của Tổng-Thống có thể tạo nên những luồng dư-luận trong nước.

Quan-điểm nói trên của Mabileau, thiết tưởng, cần được bổ-túc. Thật vậy, nếu cho rằng chỉ có Hiến-pháp là tạo nên vai trò lãnh-đạo của Tổng-Thống Hoa-Kỳ thì vai trò lãnh-đạo này phải có tính-cách thường xuyên. Nhưng - cũng như chúng ta đã nhận thấy - trong một vài giai-đoạn của lịch-sử, Quốc-Hội Hoa-Kỳ cũng đã nắm vai trò chi-phối (2). Và theo giáo-sư Burdeau, chỉ từ năm 1932, sự lãnh-đạo của Tổng-Thống mới không thể coi là một hiện tượng bất ngờ (3).

---

(1) A. Mabileau, Khảo-luận đã dẫn, trang 50.  
"Les Américains ont bâti le leadership sur une base constitutionnelle ; c'est précisément un leadership présidentiel".

(2) Xin xem Chương I (Phần I, Thiên I) của Luận án.

(3) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển VII, trang 274.

Chính những cuộc khủng-hoảng chính-trị, kinh-tế và xã-hội đã làm gia-tăng quyền-hành của Tổng-Thống và góp phần vào việc đưa Tổng-Thống lên hàng lãnh-tụ quốc-dân (1).

Như vậy, sự lãnh-đạo của Tổng-Thống Hoa-Kỳ không phải chỉ xuất phát từ một căn-bản hoàn toàn hiến-pháp. Hoàn cảnh chính-trị cũng đã góp phần vào sự cấu-tạo vai trò lãnh-đạo này.

Nhưng, dù sự lãnh-đạo được phát-sinh từ cơ-cấu tổ chức chính-đảng như tại Anh, hoặc từ một căn-bản hiến-pháp phối-hợp với những tình-trạng thực-tế như tại Hoa-Kỳ, kết quả thâu được vẫn như nhau : Tổng-Thống hay Thủ-Tướng vừa là nhà cầm-quyền, vừa là vị lãnh-tụ quốc-dân. Trong cả hai trường-hợp, sự lãnh-đạo đã được hòa lẫn vào định-chế.

#### ĐOẠN II.- SỰ LÃNH-ĐẠO CÁ-NHÂN.

Sau thế-chiến thứ hai, người ta thấy xuất-hiện nhiều vị lãnh-tụ mới. Thời cơ chính-trị đưa một nhân-vật lên nắm giữ quyền-hành thực-sự. Nhưng không có vị lãnh-tụ nào được hội nhập vào định-chế. Sự lãnh-đạo có tính-cách cá-nhân, vị lãnh-tụ vượt trên chế-độ hiến-pháp và biến đổi phần nào ý nghĩa của chế-độ đó. Tuy vậy, người ta vẫn xa hẳn sự cá-nhân-hóa quyền-hành được thực-hiện do các chế-độ độc-tài phát-xít.

Theo Mabileau, sự lãnh-đạo cá-nhân được nhận thấy dưới ba hình-thức : lãnh-đạo đảng phái, lãnh-đạo dư-luận và lãnh-đạo quốc-dân.

---

(1) A. Tunc, La personnalisation du pouvoir aux Etats-Unis d'Amérique, trong quyển La personnalisation du pouvoir, trang 199.

Sự lãnh-đạo đảng phái (leadership partisan) được tìm thấy lại ở đây. Điều này không có gì đáng lạ vì hệ-thống đảng phái đã có vai trò cực kỳ quan-trọng trong sự điều-hành chế-độ dân-chủ. Tại Ý-đại-lợi, từ 1945 đến 1953, De Gasperi vừa là Thủ-Tướng và lãnh-tụ đảng Dân-chủ - Thiên-chúa-giáo. Tình-trạng này cũng đã xảy ra tại Tây Đức với Thủ-Tướng Adenauer. Tại Phi-Châu, hình-thức lãnh-đạo đảng phái được phổ-biến với những hệ-thống chính đảng trội yếu (système de Parti dominant) (1).

Hình-thức lãnh-đạo dư-luận (leadership d'opinion) được nhận thấy dưới thời Đệ Tứ Cộng-Hòa với kinh-nghiệm của Pinay vào năm 1952 và Mendès France vào năm 1954. Vị Thủ-Tướng đã thử tạo lập một sự liên lạc trực-tiếp với dân chúng mặc dù phải vượt qua Quốc-Hội, một Quốc-Hội không đại diện dư-luận một cách trung thực vào một lúc nào đó. Sự lãnh-đạo dư-luận có tính-cách mong manh, chỉ có thể hoàn tất một sự nhân cách hóa quyền-hành với điều-kiện tìm được một thế-lực trong hệ-thống hiến-pháp như tại Hoa-Kỳ hoặc trong hệ-thống chính-trị như tại Anh.

Nhưng hình-thức thông thường nhất của sự nhân-cách hóa quyền-hành vẫn là sự lãnh-đạo quốc-dân (leadership national). Vị lãnh-tụ tượng trưng cho Quốc-gia và chế-độ dân-chủ. Tại nhiều nơi, đặc-biệt là tại các nước Á Phi, sự chấp nhận những định chế mới chỉ là hậu-quả của lòng trung thành đối với một lãnh-tụ quốc-gia (2). Nehru, tại Ấn-độ, Bourguiba tại Tunisie, Nasser tại Ai-Cập v.v... là những lãnh-tụ thuộc quan-niệm này. Hiện tại, người ta có thể nghi ngờ về tính-cách dân-chủ của một vài chính-quyền đó, nhưng

---

(1) J. Buchmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 356.

(2) David E. Apter, The Gold coast in Transition, Princeton, 1955, trang 308.

chế-độ dân-chủ hiện ra tại các nước này như là một viễn ảnh tương-lai. Dù chế-độ hiến-pháp có hình-thức nào đi nữa - chế-độ Tổng-Thống hay chế-độ Nghị-viện - chánh-quyền cá-nhân vẫn chi-phối cơ-cấu hiến-pháp. Sự lãnh-đạo thuộc loại này thích-hợp với sự thực-hiện thống-nhất và sự thiết lập chế-độ dân-chủ.

Trên đây là những hình-thức khác nhau của sự lãnh-đạo. Sự phân biệt đó không phải hoàn toàn ngăn cách. Sự lãnh-đạo cá-nhân có thể là một giai-đoạn để tiến dần đến sự lãnh-đạo định-chế-tính.

X  
X X

Sự nhân-cách-hóa chánh-quyền làm tăng uy thế và quyền-hành của Hành-pháp.

Thật vậy, ngày nay, Quốc-Hội - một tập-thể không thuần nhất, một nơi mà các ý kiến thường chống đối nhau - không còn được coi là đại-diện quyền-lợi chung. Vị chỉ-huy Hành-pháp trở thành một lãnh-tụ mà quần-chúng tìm về để giao phó trọng trách điều-khiển Quốc-gia.

Trong điều-kiện đó, Hành-pháp phải được công-nhận những quyền-hành đầy đủ và một ưu thế trong tổ-chức công-quyền.



### CHƯƠNG III

#### SỰ BÀNH-TRƯỞNG CỦA CÁC ĐOÀN-THỂ ÁP-LỰC.

Sự tiến-triển của vai trò quốc-gia, sự nhân-cách-hóa chánh-quyền đưa đến sự tăng-cường quyền hành-pháp. Hiện tượng này còn xuất phát từ sự cần-thiết phải đối-phó với sự bành-trướng của các đoàn-thể áp-lực (pressure groups) (1).

Danh-từ "đoàn-thể áp-lực" được dùng để chỉ các hiệp hội, nghiệp đoàn, hội xã, những đoàn-thể này - để bảo-vệ quyền-lợi chung của đoàn-viên - cố-gắng ảnh-hưởng đến hành-động của chánh-quyền, hướng-dẫn dư-luận bằng những phương-tiện trực-tiếp hoặc gián-tiếp.

Đứng ngoài tổ-chức hiến-pháp và hành-chánh, các đoàn-thể gây ra, đối với guồng máy chính-trị, một áp-lực gần như liên-tục, kèm chế hoặc thúc-đẩy sự vận-chuyển của bộ máy đó, tranh-đấu để đòi hỏi hoặc chống lại một chương-trình, một đạo luật hoặc một chánh-sách (2).

Các đoàn-thể áp-lực, như vậy có một vai trò khác hẳn vai trò của chính đảng. Mục-tiêu của chính đảng là nắm giữ chánh-quyền, trái lại các đoàn-thể áp-lực chỉ tìm cách gây ảnh-hưởng đối với Chánh-quyền (3).

---

(1) M. Duverger, La VIè République et le régime présidentiel, trang 21.

"Un gouvernement fort est aussi nécessaire politiquement, en face de la puissance croissante des groupes de pression".

(2) A. Mathiot, Les "Pressure groups" aux Etats Unis, Revue française de science politique, No 3, 1952, trang 430.

(3) R.W. Brewster, Government in modern society, 1958, trang 198.



Sự bành-trướng của các đoàn-thể áp-lực có hai nguyên-nhân chính yếu (1).

Một mặt, người dân không tìm thấy nơi các chính đảng một sự đại diện đầy đủ. Tình-trạng này được nhận thấy rõ rệt tại các nước có hệ-thống lưỡng đảng. Chẳng hạn, tại Hoa-Kỳ, theo giáo-sư A. Mathiot, mỗi đảng đại-diện một phần của mỗi quyền-lợi chính-trị, kinh-tế, xã-hội, tương ứng nhiều hoặc ít với mọi chủ nghĩa và tín-ngưỡng quan-trọng trong nước và về phương-diện này, mỗi đảng rất có tính-cách đại-diện. Nhưng mỗi đảng đại-diện cho toàn dân chứ không đại-diện riêng biệt cho một phần xứ sở, một nhóm chủng tộc, một giai-cấp, một quyền-lợi kinh-tế hoặc xã-hội. "Đại-diện cho tất cả các quyền-lợi, mỗi đảng không đặc-biệt bảo-vệ một quyền-lợi nào" (2). Tại các nước theo chế-độ đa đảng như tại Pháp, không một đảng nào tự nhận là liên đới với một giai-cấp, một nhóm quyền-lợi riêng biệt ; trên thực-tế, mỗi đảng đều cho rằng mình thể-hiện nguyện-vọng của toàn dân. Trong tình-trạng đó, các đoàn-thể áp-lực xuất hiện để đại-diện và bảo-vệ các quyền-lợi riêng tư.

Mặt khác, trước sự can-thiệp của Quốc-Gia vào mọi lãnh-vực, các giới nhận thấy cần phải kết hợp thành những đoàn-thể và hướng hoạt-động của đoàn-thể đó về chánh-quyền để đòi hỏi những quyền-lợi.

Các đoàn-thể áp-lực, ngày nay, có một vai trò quan trọng trong sinh-hoạt chính-trị. Các đoàn-thể tìm cách ảnh hưởng đến những quyết-định của Chánh-quyền để đem phần lợi về mình. Sự điều-hành của chế-độ dân-chủ, do đó, cũng bị biến đổi.

---

(1) A. Hauriou, Cours de Droit constitutionnel étranger, trang 250.

(2) André Mathiot, khảo-luận đã dẫn, trang 442.

- M Ụ C I -

ĐOÀN-THỂ ÁP-LỰC VÀ CHÁNH-QUYỀN.

Các đoàn-thể can-thiệp vào mọi hành-động của Chánh quyền. Thật vậy, sự quản-trị công-vụ có thể được phân-tích như là một diễn tiến gồm việc ổn-định và trình-bày vấn-đề phải giải-quyết, việc thảo-luận các biện-pháp có thể có và việc thi-hành giải-pháp được lựa chọn (1). Không một giai-đoạn nào của diễn tiến đó thoát khỏi sự can-thiệp của các đoàn-thể.

Hiệu-quả của sự can-thiệp tùy thuộc vào những phương-tiện do các đoàn-thể sử-dụng.

ĐOẠN I.- SỰ CAN-THIỆP CỦA CÁC ĐOÀN-THỂ VÀO HOẠT-ĐỘNG CỦA CHÁNH-QUYỀN.

Các cơ-quan công-quyền - Lập-pháp và Hành-pháp - đều là mục-tiêu của các đoàn-thể.

A.- ÁP-LỰC ĐỐI VỚI QUỐC-HỘI.

Quốc-Hội là nơi mà các đoàn-thể xâm-nhập và ảnh-hưởng dễ-dàng nhất.

Tại Pháp, dưới thời Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa, các nghị-sĩ hoàn toàn bị các đoàn-thể chi-phối. "Vi dân-biểu chỉ còn là một người đại-diện theo nghĩa thương-mại của danh-từ, một người thụ uỷ của các nhóm tư lợi bên ngoài Chánh-quyền" (2).

---

(1) Jean Meynaud, Les groupes de pression en France, Paris, 1958, trang 21.

(2) J. Meynaud, Nouvelles études sur les groupes de pression en France, Paris, 1962, trang 250.

Đối với các đoàn-thể, các nghị-sĩ, trước hết, là một nguồn tin tức quan-trọng. Những tin tức này nếu được khai-thác đúng lúc, có thể giúp các đoàn-thể có những phản ứng hữu hiệu. Các đoàn-thể lợi-dụng sáng quyền lập-pháp của các nghị-sĩ để đưa ra những dự-án luật và nhờ họ đại-diện và bênh-vực lập-trường của đoàn-thể trong các cuộc thảo-luận tại Quốc-Hội. Họ có thể nhờ các nghị-sĩ vận-động các đồng-viện của họ để bác bỏ hoặc chấp-thuận một dự-luật.

Tại Hoa-Kỳ, các đoàn-thể áp-lực được coi là "Viện thứ ba của Quốc-Hội" (1).

Các đoàn-thể chú-trọng đến thành-phần của các Ủy-Ban, đặc-biệt là vị Chủ-tịch Ủy-ban (2). Họ cũng chú-trọng đến các Thượng-nghị-sĩ vì ảnh-hưởng chính-trị của các vị này.

Phần lớn các dự-luật là do những sáng-kiến ngoài Quốc-Hội, được soạn-thảo bởi các văn-phòng nghiên-cứu của các đoàn-thể. Sự kiện này được nhận thấy rõ rệt trong các Quốc-Hội của Tiểu Bang. Theo cuộc điều-tra của giáo-sư Harvey Walker về công cuộc lập-pháp tại Tiểu-bang Ohio vào năm 1929 và 1939, chỉ có 26 o/o các dự-luật là do sáng-kiến của các nghị-sĩ còn 74 o/o xuất phát từ các đoàn-thể(3).

Trên bình diện liên-bang, ảnh-hưởng của các đoàn-thể suy giảm hơn, ít nhất là đối với việc chấp-thuận một đạo luật có lợi cho đoàn-thể, nhưng ảnh-hưởng này vẫn còn mạnh để chống lại những đạo luật bất lợi.

(1) A. Mathiot, Khảo-luận đã dẫn, trang 456.

(2) David B. Truman, The Governmental process, New York, 1955, trang 369.

(3) V.O. Key, Jr., "Politics, Parties and Pressure Groups". New York, 1956, trang 167.

B. ÁP-LỰC ĐỐI VỚI HÀNH-PHÁP.

Chánh-phủ cũng như các cơ-quan hành-chánh cũng không thoát khỏi áp-lực của các đoàn-thể.

Tại Pháp, trước thời Đệ Ngũ Cộng-Hòa, các Tổng-Trưởng thường được lựa chọn trong giới nghị-sĩ. Do đó, các Tổng-Trưởng phải chịu áp-lực của cử-tri và các nhóm tư lợi, một áp-lực mạnh-mẽ vì người ta trông chờ ở vị Tổng-Trưởng hơn là ở một vị nghị-sĩ thường.

Ngoài Chánh-phủ, các đoàn-thể tìm cách thiết-lập các mối liên lạc với các cơ-quan hành-chánh để chi-phối các cơ-quan này. Theo Jean Meynaud, các đoàn-thể dễ gây ảnh-hưởng đối với các cơ-quan mới được thành-lập do sự bình-trướng nhiệm-vụ của Quốc-gia (kinh-tế, kỹ-nghệ, thương-mại v.v...) hơn là đối với các Bộ đã có từ lâu và được thấm nhuần ý tưởng công ích và chủ-quyền (1).

Tại Hoa-Kỳ, quyền-hành rộng rãi của vị Tổng-Thống làm cân bằng áp-lực của các nhóm tư lợi. Nhưng ngoài Phủ Tổng-Thống, các đoàn-thể tìm cách xâm nhập các Bộ, các cơ-quan hành-chánh. Các cơ-quan này có liên lạc với các tổ-chức đại diện các quyền-lợi và cộng-tác thường xuyên với các đoàn-thể lớn (chẳng hạn, Bộ Canh-Nông với Liên-đoàn Quốc-gia nông-dân ; Bộ Thương-Mại với Phòng Thương-Mại Hoa Kỳ ; Bộ Giáo-Dục với Hiệp-Hội Quốc-Gia Giáo-Dục v.v...). Với những liên-lạc đó, Hành-pháp có phương-tiện để hiểu rõ các vấn-đề và có thể tìm sự ủng-hộ của một phần các lực-lượng kinh-tế và xã-hội (2). Nhưng đối với các đoàn-thể, đó là một cơ-hội để gây ảnh-hưởng đối với chánh-quyền, một ảnh-hưởng thường đáng e ngại (3).

(1) J. Meynaud, Les groupes de pression en France, trang 207.

(2) V.O. Key, JR, tác-phẩm đã dẫn, trang 169.

(3) A. Mathiot, Khảo-luận đã dẫn, trang 457.

Tóm lại, các đoàn-thể áp-lực đóng một vai trò quan trọng bên cạnh Chánh-quyền. Ảnh-hưởng của các đoàn-thể tùy thuộc vào các phương-tiện mà họ sử-dụng.

## ĐOÀN II.- PHƯƠNG-TIỆN ẢNH-HƯỞNG CỦA CÁC ĐOÀN-THỂ.

Các đoàn-thể cố-gắng thuyết-phục, đe dọa những viên chức có thẩm-quyền, phá-hoại hoạt-động của chánh-quyền. Cũng có khi họ sử-dụng những phương-tiện tài-chánh và có những hành-động trực-tiếp.

Các đoàn-thể có thể thuyết-phục nhà chức-trách có thẩm-quyền về tính cách chính đáng của yêu sách của họ, thuyết-phục bằng cách trình-bày những luận cứ hợp-lý, những tài-liệu xác-đương và khách-quan. Các đoàn-thể đều có những cơ-quan nghiên-cứu và sưu-tầm để cung-cấp tài-liệu cho mục tiêu đó.

Sự đe dọa cũng là một phương-tiện thường được sử-dụng. Đối với các nghị-sĩ, họ đe dọa không ủng-hộ trong cuộc bầu-cử. Tại các Quốc-gia mà nội-các không được ổn-định, các đoàn-thể không ngần ngại lật đổ nội-các qua trung-gian của các nghị-sĩ bạn. Tại Pháp, dưới thời Đệ Tứ Cộng-Hòa, có nhiều cuộc khủng-hoảng chính-trị do các đoàn-thể gây ra : Nội-các André Marie bị lật đổ (tháng 8 năm 1948) vì sự chống đối của các nghiệp-đoàn thợ ; nội-các René Pleven (tháng giêng 1952) vì áp-lực của các nhân-viên Hòa-xa ; nội-các René Mayer (tháng 5 năm 1953) vì phản-ứng của giới nông-dân (1). Sự đe dọa cũng nhằm các công-chức qua sự thăng thưởng, chuyển chuyển v.v... Nhưng hiệu-quả của phương-pháp này tùy thuộc những bảo-đảm mà người công-chức được hưởng do qui-chế của mình.

---

(1) J. Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 311.

Các đoàn-thể có thể phá-hoại hoạt-động của Chánh-quyền bằng cách bất hợp-tác. Tại Anh, Liên-đoàn sắt và thép (Iron and steel Federation) đã có thái-độ này khi Chánh-quyền quốc-hữu-hóa ngành kỹ-nghệ thép vào năm 1950 (1). Tại Pháp, phong-trào Poujade đã từng xúi dục dân chúng không nộp thuế.

Nếu các phương-pháp nói trên không mang lại kết-quả, các đoàn-thể đi đến chỗ có những hành-động mạnh-bạo như tổ-chức những cuộc đình-công, biểu-tình v.v...

Sau cùng, các phương-tiện tài-chánh cũng là thiết-yếu. Các đoàn-thể tài trợ hoạt-động của các chính đảng hoặc mua chuộc các viên chức có thẩm-quyền để họ ủng-hộ yêu sách của mình. Tại Hoa-Kỳ, các đoàn-thể đã chi-tiêu những số tiền khổng-lồ vào các việc đó. Từ 1913 đến 1918, Hiệp hội các nhà sản-xuất rượu bia Hoa-Kỳ đã chi-tiêu 4.457.941 Mỹ kim để được chấp-thuận những đạo luật có lợi cho đoàn-viên, từ 1934 đến 1935, Nghiệp-đoàn A.F.L. đã chi-tiêu 1.598.181 Mỹ-kim, Phòng Thương Mại Hoa-Kỳ 2.129.392 Mỹ-kim (2).

Những phương-tiện nói trên được sử-dụng tùy theo hoàn cảnh và hiệu-quả của nó tùy thuộc vào thế-lực riêng của mỗi đoàn-thể.

Nhưng dù sao, với những phương-tiện đó, các đoàn thể ảnh-hưởng đến sinh-hoạt chính-trị trong nước. Sự điều hành chế-độ dân-chủ vì thế mà bị biến đổi.

---

(1) J. Meynaud, Les groupes de pression, Paris, 1962, trang 54.

(2) A. Mathiot, Khảo-luận đã dẫn, trang 463.

- M U C II -

ĐOÀN-THỂ ÁP-LỰC VÀ SỰ ĐIỀU-HÀNH  
CHẾ-ĐỘ DÂN-CHỦ.

Giáo-sư Burdeau phân biệt hai loại đoàn-thể áp-lực: một loại đoàn-thể tìm cách để cho chánh-quyền ban cấp quyền lợi cho mình; một loại thứ hai "không thỉnh-nguyện mà lại sai khiến, không khai-thác quyền-hành mà lại sử-dụng quyền hành" (1).

Chính loại đoàn-thể sau này, theo ông, đã gây ra biến-động trong sự điều-hành của chế-độ dân-chủ. Là những quyền-lực thực tại, các đoàn-thể không những là đối thủ của quyền-lực luật định mà còn có khuynh-hướng muốn thay thế quyền-lực đó (2).

Nhu vậy, trước các đoàn-thể cần phải có một đối-lực để duy trì sự quân-bình giữa các lực-lượng trong xã-hội, một đối lực chỉ có thể được tìm thấy nơi một Hành-pháp vững mạnh.

ĐOẠN I.- HẬU-QUẢ CỦA SỰ CAN-THIỆP CỦA CÁC  
ĐOÀN-THỂ ÁP-LỰC.

Trong chế-độ dân-chủ, người dân có quyền phát-biểu những nguyện-vọng của mình và làm thế nào để chánh-quyền lưu ý đến. Các quyền tự-do ngôn-luận, tự-do lập hội bao giờ cũng được coi là cần-thiết để bổ-túc quyền tự-do chính trị vì nó giúp người dân phát-biểu một cách hữu-hiệu nguyện vọng của họ.

(1) Burdeau, Traité de Science politique, quyển VII, trang 138.

(2) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển VII, trang 141.  
"Pouvoirs de fait, ils ne sont pas seulement les rivaux du pouvoir légal; ils sont ses remplaçants".

Do đó, sự chỉ-trích các đoàn-thể áp-lực không nhằm sự hiện hữu mà nhằm uy quyền của chúng. Sự hiện hữu của các đoàn-thể không phương-hại đến chế-độ dân-chủ, nếu trước các đoàn-thể, Chánh-quyền bị áp-lực nhưng vẫn còn được tự-do quyết-định. Vấn-đề được đặt ra là kiểm-soát kỹ-thuật ảnh-hưởng và tài-nguyên của các đoàn-thể ngõ hầu tránh những sự mua chuộc có thể có đối với các nhân-viên của Chánh-quyền.

Nhưng tình-trạng lại khác hẳn khi các đoàn-thể vượt qua cương-vị của kẻ thỉnh-nguyện, khi trước các đoàn-thể, Chánh-quyền mất sự tự-do quyết-định, mất uy quyền để có thể làm trọng tài cho những yêu sách đối nghịch. Theo Burdeau, điều bất thường đối với các đoàn-thể áp-lực không phải là con số của chúng, không phải là phương-tiện và sự ích-kỷ của mục-tiêu mà là sự tiêu dần quyền-lực của Quốc-gia (1).

Tại Pháp, dưới thời Đệ Tam và Đệ Tứ Cộng-Hòa, nhiều người dùng danh-từ "Quốc-gia bị bao vây" (Etat investi) để chỉ tình-trạng đó. "Quốc-gia tồn tại trong sự uy nghi hình thức của nó, nhưng những người phát-ngôn và hành-động nhân danh Quốc-gia không còn được tự-chủ trong sự phán- đoán và lựa chọn" (2). Trên thực-tế, những người đó bị thúc-đẩy bởi những quyền-lợi tác-động từ bên ngoài cũng như ngay ở bên trong.

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, trang 138.

"Ce qui fait alors l'anormalité des groupes de pression ce n'est pas leur nombre, leur moyen ou l'égoïsme que traduit leur objectif, c'est l'évanescence du pouvoir étatique".

(2) Jean Meynaud, Nouvelles études sur les groupes de pression en France, trang 370.

"L'Etat subsiste dans sa majesté formelle mais ceux qui parlent ou agissent en son nom n'ont pas ou n'ont plus indépendance dans les jugements et autonomie dans les choix".



Sự bao vây này đưa đến hai hậu-quả. Một mặt, nó giới-hạn khả-năng của chánh-quyền và ngăn cản sự can-thiệp vào một số vấn-đề hoặc một vài lãnh-vực. Chẳng hạn, tại Pháp, Chánh-quyền nhận thấy sự cần-thiết phải thực-hiện những cuộc cải-tổ trong lãnh-vực kinh-tế và tài-chánh và thường công khai tỏ ý định cải-tổ đó. Nhưng cuối cùng, Chánh-quyền cũng không làm được gì ngoài một vài biện-pháp sơ thiên mà hiệu-lực có thể bị các đương-sự gạt bỏ một cách dễ-dàng. Hoạt-động của các cơ-quan công-quyền, do đó, bị tê-liệt một phần nào. Mặt khác, Chánh-quyền bị chi-phối bởi các nhóm tư lợi. Các nhóm này đứng trong bóng tối, "giật dây" các nhân-viên của Chánh-quyền và buộc họ làm những biện-pháp có lợi cho đoàn-thể mình. Giường mấy Chánh-quyền hoàn toàn lệ-thuộc vào các đoàn-thể, nhất là các đoàn-thể có thế-lực. Bất cứ ai - nghị-sĩ hoặc nhân-viên Chánh-quyền - có ý định chống lại, sẽ bị loại trừ ra khỏi phạm-vi chánh-quyền.

Không những làm phương-hại đến uy quyền của Quốc-gia, các đoàn-thể áp-lực còn xâm phạm đến kỷ-luật của xã-hội. Lạm dụng thế-lực của mình, các đoàn-thể hành-động để đem phần lợi về mình và chuyển những gánh nặng công cộng sang giới khác. Khuynh-hướng này được nhận thấy trong địa hạt tài-chánh công với sự phân-phối các khoản chi thu của Quốc-gia. Ngày nay, một số tác-giả coi sự lạm phát là hậu-quả của sự từ-khước kỷ-luật của các đoàn-thể : các nghiệp-đoàn thợ có trách-nhiệm chính về phương-diện này. Một số người lại thêm rằng nếu độc quyền của các nghiệp-đoàn không bị hạn-chế, nền kinh-tế thị-trường sẽ chịu những sự thiệt-hại khó cứu chữa (1).

---

(1) J. Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 379.

Uy-quyền Quốc-gia bị giám sát, kỷ-luật tập-thể không được duy-trì thì quyền-lợi chung khó được bảo-đảm. Thật vậy, dù rằng có thể có một vài sự trùng-hợp ngẫu nhiên, quyền-lợi riêng thường tương-phản với sự thực-hiện quyền-lợi chung. Khái-niệm quyền-lợi chung tuy khó xác-định, nhưng chắc chắn rằng không phải là tổng số các quyền lợi riêng. Theo J. Barthélémy, khi người ta đã thỏa-mãn đại đa số những quyền-lợi riêng, người ta phải hy-sinh đất nước (1).

Một hậu-quả tai hại sau cùng đáng được lưu ý là sự tẻ phân luật-pháp. Nhà lập-pháp, dưới áp-lực của các đoàn thể, thay vì làm luật cho tất cả mọi người, lại làm ra một số qui-tắc để áp-dụng riêng cho một nhóm người. Georges Ripert đã viết : "Mỗi nghề nhận được pháp-luật mà họ yêu cầu. Chính-quyền không khá mạnh để chống lại sự phóng-túng đó của tư lợi" (2).

Nói tóm lại, sự can-thiệp của các đoàn-thể áp-lực đã làm biến đổi sự điều-hành chế-độ dân-chủ. Robert Luce,

- 
- (1) J. Barthélémy et P. Duez, *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, Paris, 1926, trang 289.  
"Lorsqu'on aura donné satisfaction à tous les intérêts contradictoires qui clament vers l'Etat, lorsqu'on aura cédé aux réclamations contradictoires des agriculteurs et des industriels, lorsqu'on aura voulu être protectionniste avec les producteurs de matières premières, libre-échangistes avec industriels ..., lorsqu'en un mot on aura satisfait le plus grand nombre possible d'intérêts particuliers ... on aura sacrifié le pays".
- (2) G. Ripert, *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, 1936, trang 419.  
"Chaque profession reçoit le droit qu'elle demande. Le pouvoir politique n'est pas assez fort pour résister à ce déchaînement d'intérêt".

một tác-giả Hoa-Kỳ, cho đó là "một trong những tai họa của thời-đại"(1).

Trước tình-trạng này, một Chánh-quyền vững mạnh là điều cần-thiết để ngăn chặn những ảnh-hưởng không hay của các đoàn-thể.

ĐOẠN II.- QUYỀN HÀNH-PHÁP MẠNH : ĐỐI LỰC CỦA CÁC ĐOÀN-THỂ (2).

Thật vậy, Quốc-Hội đã trở thành một chiến-trường, nơi đó các nhóm tư lợi tranh dành nhau. Giáo-sư Burdeau viết rằng : "Có tư-cách để diễn-tả quyền-lợi chung; Quốc-Hội lẫn trốn trước vai trò đó, vai trò mà Quốc-Hội không thể làm tròn vì thiếu nguồn cảm-hứng. Bởi thế, Quốc-Hội đã phô bày một quang-cảnh mà chúng ta đã biết rõ, quang cảnh của một nơi tranh-chấp giữa những người thụ uỷ của những sự đòi hỏi biểu hiện một sự chia rẽ trong cộng đồng quốc-gia" (3).

Bởi thế, chỉ còn có Hành-pháp là có thể được coi là biểu-hiện quyền-lợi chung. Vai trò của Hành-pháp là ngăn chặn những yêu sách của các đoàn-thể, can-thiệp để tài định những quyền-lợi tương phản, hành-động để lấp những khoảng trống trong việc đại-diện các quyền-lợi và làm thế nào để những kẻ yếu kém và những kẻ lạng êm không bị quên lãng

---

(1) Robert Luce, *Legislative Assemblies*, trang 421, viện dẫn bởi David B. Truman, tác-phẩm đã dẫn, trang 501.

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 21.  
"L'exécutif tend à devenir ainsi le contrepoids principal des groupes de pression".

(3) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, trang 321.

hoặc bị áp chế (1).

Nhưng điều tối cần là Hành-pháp phải được vững-mạnh. Hành-pháp nếu quá lệ-thuộc vào Quốc-Hội, thì cũng không đóng được một vai trò nào. Tại Pháp, trước thời Đế Ngũ Cộng-Hòa, theo M. Duverger, "trong những điều-kiện cụ thể của chế-độ Nghị-viện, trước các đoàn-thể áp-lực, một vị Thủ-Tướng xuất phát từ Quốc-Hội giống như vị tiểu-vương Bourges, hoàn toàn bất lực trước các lãnh chúa" (2).

Nhu vậy, quyền hành-pháp phải tăng-cường để trở thành một đối lực chính, cần-thiết để tránh cho Quốc-gia khỏi bị chia xẻ bởi những sự liên-hiệp của các nhóm tư lợi.

Hiến-pháp năm 1958 của Pháp, khi tăng-cường quyền hành-pháp, đã gây ra cho các đoàn-thể nhiều khó khăn (3).

Các đoàn-thể không còn có thể kêu gọi đến Quốc-Hội về một quyết-định của Hành-pháp liên quan đến những vấn-đề thuộc thẩm-quyền chuyên độc của Hành-pháp. Ngoài ra, sự

- 
- (1) J. Meynaud, Les groupes de pression en France, trang 321.  
"... le rôle de l'exécutif pourrait être de faire barrage aux revendications qui trouvent en permanence une audience exceptionnellement étendue au Parlement, d'intervenir pour arbitrer entre les intérêts opposés ..., d'agir pour combler les vides dans la représentation des intérêts et de faire en sorte que les faibles et les silencieux ... ne soient pas systématiquement négligés ou écrasés".
- (2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 23.  
"... dans les conditions concrètes du parlementarisme français, un chef de gouvernement issu de l'Assemblée ressemble, en face d'eux (des lobbies) au petit roi de Bourges en face des grands féodaux, presque entièrement désarmé".
- (3) J. Meynaud, Nouvelles études sur ..., trang 260.

can-thiệp của Hành-pháp vào thủ-tục làm việc của Quốc-Hội (1) cũng hạn-chế một phần lớn ảnh-hưởng của các đoàn-thể. Sau hết, với sự cấm đoán các Tổng-trưởng kiêm nhiệm chức-vụ dân-biểu Quốc-Hội, chức-vụ đại-diện nghề-nghiệp có tính-cách quốc-gia và mọi hoạt-động có tính-cách nghề nghiệp, Hiến-pháp năm 1958 nhằm bảo-đảm cho các Tổng-Trưởng một sự độc-lập đối với các quyền-lợi tư ...

x  
x x

Tóm lại, chỉ có sự tăng-cường quyền hành-pháp là hạn-chế được áp-lực của các đoàn-thể. Những biện-pháp kiểm soát được nhận thấy tại nhiều nước thường không giải-quyết được vấn-đề.

Chỉ có một Hành-pháp mạnh mới bảo-vệ được quyền-lợi chung trước các đoàn-thể. Quốc-Hội - một lãnh-vực hành động thuận tiện nhất của các đoàn-thể, một nơi tranh dành giữa các quyền-lợi - không thể được công nhận một vai trò ưu thắng trong Quốc-gia.

---

(1) Xin xem Chương II (phần I, Thiên II) của luận án.

## PHÂN THIÊN II

### NHỮNG NGUYÊN-NHÂN RIÊNG BIỆT CHO CÁC NƯỚC Á PHI.

Thêm vào những nguyên-nhân chung được nhận thấy tại hầu hết các nước, sự tăng-cường quyền hành-pháp còn có những nguyên-nhân riêng biệt cho các Quốc-gia Á Phi.

Các nước này, sau khi thoát khỏi tình-trạng ngoại thuộc, vẫn còn phải giải-quyết nhiều vấn-đề khó khăn.

Chánh-quyền luôn luôn phải đối-phó với những sự bất an : trong nội-bộ của Quốc-gia, đó là những khuynh-hướng phân ly xuất phát từ một xã-hội cổ-truyền và không thuần nhất ; bên ngoài, đó là sự đe dọa của ngoại bang.

Ngoài ra, một vấn-đề trọng đại khác cần được Chánh-quyền đặc-biệt chú-trọng là làm sao thoát khỏi tình-trạng kinh-tế kém mủ mang.

Để thực-hiện thống-nhất và bảo-vệ độc-lập cũng như để phát-triển kinh-tế, các nước Á Phi cần có một Chánh-quyền mạnh hay đúng hơn cần có một Hành-pháp mạnh.

Chúng tôi sẽ lần lượt khảo-sát :

Chương I. - Vấn-đề thực-hiện thống-nhất và bảo-vệ độc-lập.

Chương II. - Vấn-đề phát-triển kinh-tế.

C H U O N G I

VẤN-ĐỀ THỰC-HIỆN THỐNG-NHẤT VÀ BẢO-VỆ ĐỘC-LẬP.

Sau khi thoát ách đô hộ của ngoại bang, mối lo âu của các nước Á Phi là làm thế nào để thực-hiện thống-nhất và bảo-vệ độc-lập.

Thật vậy, các nước Á Phi thường phải chịu áp-lực của những lực-lượng ly tâm xuất phát từ một xã-hội cổ-truyền và không thuần nhất. Trong xã-hội đó, nhiều nhóm người dị biệt về chủng-tộc, tôn-giáo, ngôn ngữ, mặc dù chung đưng nhau trong cùng một lãnh-thổ, nhưng không cùng một ý thức về quyền-lợi chung, không cùng có những tình-cảm chung. Họ chỉ biết những khuôn khổ nhỏ hẹp của gia-đình, của xã-thôn ...

Georges Balandier đã đặc-biệt lưu ý đến tình-trạng này tại Phi-Châu : Quyền-lực trung-ương chỉ chi-phối được những tỉnh ở gần, chỉ ở những nơi đó người ta mới thấy một tổ-chức chính-quyền ; những tỉnh ngoại vi còn giữ lại sự tự trị và những cơ-cấu tiền-quốc-gia. Tình-trạng này là hậu-quả của nhiều yếu-tố, đặc-biệt là sự bất đồng chủng-tộc và văn-hóa. Trong những điều-kiện đó, các ranh giới chính-trị chưa được rõ rệt và Quốc-gia chỉ là một hiện tượng mới mẻ (1).

(1) G. Balandier, Remarques sur les regroupements politiques africains, Revue française de science politique, No 4, 1960, trang 841. "Seules les provinces centrales sont profondément marquées par l'organisation étatique et nettement soumises au pouvoir central ; les provinces périphériques ont davantage conservé leurs structures préétatiques et leur autonomie. Cette situation résulte des facteurs multiples, principalement ... de l'hétérogénéité ethnique et culturelle qui est rarement dominée. Dans ces conditions, on comprend que les frontières politiques soient encore incertaines et que l'Etat-Nation apparaisse comme un phénomène nouveau".

Một khác, mặc dù đã được độc-lập, các nước Á Phi luôn luôn phải chịu áp-lực từ bên ngoài, nhất là những áp-lực xuất phát từ cuộc tranh-chấp giữa hai khối Đông và Tây.

Trước tình-trạng đó, chính-quyền mạnh là điều cần-thiết hiển nhiên.

- M U C I -

VẤN-ĐỀ THỐNG-NHẤT QUỐC-GIA.

Tại một số Quốc-gia Tây-phương như Thụy-sĩ, Gia-nã-đại, dân-chúng không cùng một nguồn gốc, một tôn-giáo, một ngôn ngữ ... nhưng họ có một "ý muốn sống chung". Nhóm người đó hợp thành một "đoàn-thể chính-trị" thực-sự, một Quốc-gia theo đúng ý nghĩa pháp-lý và tinh-thần của nó.

Tình-trạng này khác hẳn dưới bầu trời Á Phi. Tại nhiều nơi, Quốc-gia chỉ là những hình-thức pháp-lý giả-tạo, kết-quả của những quyết-định độc đoán của nhà cầm-quyền thực-dân : như tại Phi-Châu, ranh giới Quốc-gia thường chỉ là những đường thẳng như những đường được kẻ trên một bàn cờ. Tại nơi khác, tuy ý niệm Quốc-gia đã được thành hình từ lâu, nhưng đặc tính cổ-truyền và không thuần nhất của xã-hội đã làm cho cuộc sống thống-nhất trở thành mong manh.

ĐOẠN I.- ĐẶC-TÍNH CỔ-TRUYỀN VÀ KHÔNG THUẦN-NHẤT CỦA XÃ-HỘI Á PHI.

Xã-hội Á Phi có một khu-vực cổ-truyền trong đó người dân chỉ biết có khuôn khổ gia-đình, xã thôn, bộ lạc. Thêm vào đó, sự bất đồng chủng-tộc, ngôn ngữ, tôn-giáo cũng là một trở lực trọng đại cho sự thống-nhất Quốc-gia.



A. MỘT XÃ-HỘI CỔ-TRUYỀN.

Trong các xã-hội Á Phi, người ta nhận thấy một sự cách biệt sâu xa giữa khu-vực tiên tiến và khu vực cổ-truyền. Khu vực tiên tiến gồm một thiểu-số dân-chúng ở thành-thị có cuộc sống chịu ảnh hưởng văn-hóa Tây-phương. Khu-vực cổ-truyền gồm đại đa số dân-chúng vẫn sống bằng những phương-tiện sản-xuất lạc-hậu, giao dịch với nhau trong khuôn-khổ của một nền kinh-tế sinh-hoạt (économie de subsistance) (1). Họ chỉ quen với những đơn-vị xã-hội cổ-truyền.

Tại Á Châu, nền văn-minh cổ-kính đã tạo ra một cơ-cấu xã-hội rắn chắc. Nhiều chế-độ lập ra từ bao thế-kỷ đã có một tính-cách gần như thiêng liêng khiến cho không ai dám xâm phạm.

Dân-chúng Ấn-Độ, từ ngàn xưa, vẫn sống trong hơn 500.000 xã. Mỗi xã là một đơn-vị tự-trị có một đời sống riêng biệt, đặt dưới quyền điều-khiển của một xã-trưởng cũng là một Pháp-su (Brahmane) có đầy đủ uy quyền (2). Thân phận của người dân trong xã tùy thuộc vào giai-cấp (caste) của mình. Hệ-thống giai-cấp này được qui-định chặt-chẽ. Mỗi giai-cấp là một thế-giới riêng biệt, gồm một nhóm người cùng làm một nghề cha truyền con nối, cùng theo một tổ-chức đã có từ mấy mươi thế-hệ, cùng có những tập-quán giống nhau, cùng đặt dưới quyền một vị chỉ-huy. Mỗi giai-cấp có những sự kiêng kị riêng, có hình phạt rõ ràng để trừng-trị những kẻ không theo tục lệ của giai-cấp (3).

- 
- (1) Trần-văn-Minh, Hiện tình xã-hội Á Phi, Quê Hương số 11, 1960.
- (2) P. Gourou, l'Asie, Paris, 1953, chương XXIV. Villages Indiens, trang 388.
- (3) J.H. Hutton, Les castes de l'Inde, Paris, 1949, trang 59 và kế tiếp.

Đa số dân chúng Miền Điện, lúc nào cũng quen sống tập-trung trong các làng mạc chung quanh các đền chùa. Năm 1948, Ủy-Ban nghiên-cứu cải-tổ hành-chánh địa-phương đề-nghị coi mỗi xã là một "Ông-Hòa nhỏ" có một xã-trưởng được công-nhận một qui-chế độc-lập với chánh-quyền trung-ương(1).

Tại Trung-Hoa, nhiều gia-đình hợp thành một xã. Xã thôn có những luật lệ riêng, nhiều khi được tôn trọng hơn phép nước, có những sợi dây vô hình ràng buộc con người. Triều-đình cũng đã cho các xã nhiều quyền-hạn và chính nhờ sự phân quyền địa-phương nên sau mỗi lần có biến-cố lớn thì chánh-phủ sụp đổ nhưng không có sức mạnh nào có thể làm tan rã tế-bào xã-hội đó (2).

Tại Nam-Dương, đa số dân chúng vẫn còn nặng đầu óc hương đảng, họ sống theo tục lệ cổ-truyền, bị ràng buộc nhiều vào các đoàn-thể gia-tộc, phường, hội v.v... Tổ-chức cai trị dưới thời ngoại thuộc đã dựa vào căn-bản đó, thành thử mỗi miền có một chế-độ riêng về phương-diện hành-chánh và chánh-trị. Người Hòa Lan vẫn duy-trì xã thôn cũ ở bậc dưới cùng của hệ-thống cai-trị rồi dần dần lập các khu, quận, thị-xã ... (3).

Tại Việt-Nam, từ bao thế-kỷ, xã thôn được hưởng một chế-độ tự trị về hành-chánh cũng như về tài-chánh. Nhà Vua cũng như Triều-đình hầu như không có quyền-hành gì đối với chức dịch cũng như dân chúng trong xã. Do đó, có quan-điểm cho rằng các xã đã mặc nhiên biến thành những tiểu

- (1) Nguyễn-văn-Trung, La démocratie en Asie, Luận Án Tiến-sĩ, Luật khoa Đại Học Saigon, 1965, trang 174.
- (2) Sion, Asie des Moussons, viện dẫn bởi Tăng-xuân-An, Địa-lý Á Châu.
- (3) G. MCT. Kahin, Major governments of Asia, New York, 1963, trang 540.  
Đoàn Thêm, Lược Khảo về Hiến-pháp các nước Á Châu : X. Hiến-pháp Nam-Dương, Nghiên-cứu Hành-chánh số 12, 1959.

quốc có tính cách biệt lập đối với nhau và ngay cả đối với nhà Vua và Triều-đình. Ngược lại, theo giáo-sư Vũ-quốc-Thông, nền thống-nhất Quốc-gia không phải vì chế-độ xã-thôn tự-trị này mà bị tổn-thương. Sự kiểm-soát của nhà Vua và Triều-đình vẫn có. Tuy nhiên, Ông cũng nhìn nhận vì địa-thể nhiều vùng khá hiểm trở, diện-tích lại khá rộng mà phương-tiện giao-thông lại nghèo nàn nên sự kiểm-soát công việc làm của các chức dịch xã trong toàn quốc rất là thiếu sót (1). Nhưng dù sao, chế-độ xã thôn tự trị cũng đã tạo ra cho người dân một "tinh-thần xã thôn" ngăn trở phần nào sự phát-triển ý thức quốc-gia. Người nông-dân quá ư tha-thiết với làng xã, thường không chú trọng đến những gì xảy ra ngoài lũy tre xanh ...

Cũng như xã-hội Á Châu, xã-hội Phi-Châu còn giữ lại những đơn-vị cổ-truyền. Theo các nhà xã-hội học, bên cạnh các Quốc-gia, một loại tổ hợp chính-trị mới mẻ, còn có hai định-chế xã-hội khác : các "xã-hội vô trị" (anarchie) (2) và các "khu tộc" (chefferie) (3).

Các "xã-hội vô trị" là hình-thức cổ nhứt, bao gồm nhiều gia-tộc hợp thành những xã-hội bình-đẳng không người điều-khiển, chỉ tuân theo những tục-lệ với chế tài luân-lý hoặc tôn-giáo.

Các "khu tộc" là những tổ hợp nhiều gia-đình rộng lớn chung quanh một vị tộc trưởng, vị này là một nhân-vật tôn-giáo hoặc thuộc một gia-đình đã định-cụ lâu đời nhất.

- 
- (1) Vũ-quốc-Thông, Chế-độ xã-thôn tự-trị tại Việt-Nam trước Pháp-thuộc, Nghiên-cứu Hành-chính, số 5 và 6, 1962.
  - (2) Danh-từ "Anarchie" không có nghĩa thông thường là một tình-trạng rối loạn, vô trật-tự, mà là một tổ-chức chính trị không có sự điều-khiển.
  - (3) Hubert Deschamps, Les institutions politiques de l'Afrique Noire, Paris, 1965, trang 13.

Các khu tộc thường chiếm giữ những lãnh-thổ nhỏ hẹp. Trong cùng một nhân chủng, người ta thường thấy nhiều khu tộc độc lập với nhau, được tổ-chức theo những kiểu mẫu giống nhau.

Tóm lại, trong một xã-hội cổ-truyền bao gồm những tế-bào toàn vẹn, người dân bị giam hãm về phương-diện thể chất lẫn tinh-thần trong những khuôn khổ chật hẹp, họ ít khi chú-trọng đến những gì ngoài những tế-bào xã-hội đó. Tình-trạng này làm trở-ngại cho sự phát-triển một ý-thức quốc-gia.

#### B. MỘT XÃ-HỘI KHÔNG THUẦN NHẤT.

Sự bất đồng chủng tộc, tôn-giáo, ngôn ngữ được nhận thấy rõ rệt tại các nước Á Phi.

Tại Tích-Lan, từ hơn một thế-kỷ, nhà cầm-quyền đã cố-gắng duy-trì sự sống chung giữa các giống người khác biệt. Theo cuộc điều-tra năm 1953, bên cạnh năm triệu rưỡi người Cinghalais theo Phật-giáo, ở miền duyên-hải và miền Trung, có một triệu người Tamoul theo đạo Bà-la-môn ở phía Bắc và Đông. Ngoài ra, còn có người Ấn và nhiều sắc dân khác (1).

Ấn-độ cũng có nhiều chủng-tộc : giống Dravidien ở miền Nam, giống Aryen ở miền Bắc và rất nhiều giống người khác. Sự bất đồng ngôn ngữ trầm trọng hơn : Ấn-độ có 225 thứ tiếng (2).

Tại Hồi-quốc, nhiều nhân chủng sống trên hai phần đất cách biệt nhau gần hai ngàn cây số : giống A-phú-Hân hoặc Ba-Tu, giống Aryen và Dravidien tại Tây-Hồi, giống Ấn-Miến (Indo-Birman) tại Đông-Hồi (3).

(1) Nguyễn-văn-Tuong, tác-phẩm đã dẫn, trang 216.

(2) P. Gourou, tác-phẩm đã dẫn, trang 376.

(3) A. Hauriou, Cours de Droit Constitutionnel étranger, 1960-61, trang 119.

Miến Điện có nhiều chủng-tộc với phong-tục, tôn-giáo và trình-độ khác nhau. Trong số dân 20 triệu người (năm 1957), có 16 triệu người Miến, 2 triệu người Karens, 1 triệu rưỡi người Shan và nhiều giống khác như : Chin, Kachin, Kukichin v.v... (1).

Tại Mã-lai-Á, bên cạnh hơn 3 triệu người Mã-Lai, còn có người Trung-Hoa (2.500.000) và người Ấn-độ (700.000). Những người ngoại-quốc này, mặc dù đã định-cư vĩnh-viễn, vẫn luôn luôn hướng về nguyên xứ (2).

Nam-Dương có một lãnh-thổ gồm hơn 3.000 hải đảo, nhiều chủng-tộc và 240 thứ tiếng. Đa số là người Mã-Lai theo Hồi-giáo ; ngoài ra, còn có người Négrito, Papou, Ấn-độ, Trung-Hoa v.v... Các giống người đó, qua các thời-đại, chưa từng hợp thành một Quốc-gia thống-nhất (3).

Phi-luật-Tân có một dân số trên 27 triệu (1960) gồm nhiều chủng-tộc như Négrito, Indonésiens, Tagal, Ilocan, Bicol, Visayan v.v... sống rải rác trên 7.000 đảo (4).

Tại Phi-Châu, tình-trạng dị-chủng còn sâu xa hơn.

Toàn thế vùng Tây Phi Châu gồm có rất nhiều nhóm nhân chủng chính : Maure, Touarez, Foulbé, Toucouleurs, Senoufo, Soussou, Malinké, Ashanti, Ewé v.v..., mỗi nhóm có lịch-sử, cơ-cấu chính-trị truyền-thống, ngôn-ngữ, phong tục và tín-ngưỡng riêng. Các lãnh-thổ của cựu Phi-châu Xích-Đạo thuộc Pháp bao gồm hơn 1.500 nhân chủng (5).

---

(1) Đoàn Thêm, Lược khảo về Hiến-pháp các nước Á Châu : III. Hiến-pháp Miến-Điện, Nghiên-cứu Hành-chánh, số 6, 1958.

(2) Nguyễn-văn-Tương, tác-phẩm đã dẫn, trang 215.

(3) Đoàn Thêm, tác-phẩm đã dẫn.

(4) P. Gourou, tác-phẩm đã dẫn, trang 361.

(5) J. Buchmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 35.

Dưới thời ngoại-thuộc, Chính-quyền thực-dân không thực-hiện được một công-trình thống-nhất nào, mà trái lại, đã "chia xẻ những dân-tộc cùng một nguồn gốc, cùng một cơ-cấu xã-hội như nhau" (1). Nhóm nhân chủng Ashanti được phân chia giữa Ghana và Côte d'Ivoire, nhóm Kongolais giữa Angola và hai xứ Congo, nhóm Ewé giữa Togo, Dahomey và Ghana v.v...

Do tình-trạng đó, xã-hội của các nước Phi-Châu độc-lập ngày nay gồm rất nhiều bộ lạc hoặc chủng-tộc. Chẳng hạn, Quốc-gia Guinée không phải chỉ có một dân-tộc Guinée mà gồm nhiều sắc dân khác : Malinké, Foulas, Soussou v.v...; Quốc-gia Soudan cũng thế : không có một dân-tộc Soudan mà có nhiều nhóm nhân chủng như Sonrhais, Dogons, Peuhls, Touarez v.v... (2).

Như vậy, với một xã-hội không thuần nhất và có tính-cách cổ-truyền, các nước Á Phi rất khó duy-trì được sự thống-nhất của mình. Trên bình-diện quốc-gia, người ta không tìm thấy rõ rệt một "ý muốn sống chung". Thiếu yếu-tố tinh-thần đó, Quốc-gia khó được trường-tồn.

## ĐOẠN II.- NHỮNG CUỘC TRANH-CHẤP NHÂN CHUNG VÀ KHUYNH-HƯỚNG PHÂN LY.

Vấn-đề thực-hiện sự hội nhập chính-trị là một vấn-đề khó khăn nhất tại các nước Á Phi (3). Những cuộc xung-đột nội-bộ và những khuynh-hướng phân ly đe dọa nền thống-nhất quốc-gia.

Tình-trạng này thường xảy ra tại Á Châu.

(1) G. Balandier, khảo-luận đã dẫn, trang 843.

(2) N. Drogat, Pays sous développés et coopération technique, Paris, 1959, trang 28.

(3) Almond and Coleman, The politics of the developing Areas, Princeton, 1960, trang 149, 239.

Ấn-độ, trước thời ngoại-thuộc, chỉ được ba lần thống-nhất : dưới triều đại Maurya với vua Asoka (274-236 trước Thiên Chúa), triều-đại Gupta (320-470 sau Thiên Chúa), triều-đại Đại Mogol với vua Akbar (1556-1608) (1).

Kể đến thời thuộc Anh, tuy một Chánh-quyền trung-ương mạnh được thành-lập để thống-trị, song lại có tình-trạng chia để dễ trị, chia ra nhiều miền trực trị và các tiểu-quốc bảo-hộ, chia rẽ các tiểu vương, chia rẽ Ấn và Hồi ... Cho nên, nếu đứng về phương-diện của người Anh mà xét thì có sự thống trị, nhưng nếu đứng về phương-diện Ấn thì sự chia rẽ càng sâu xa vì đi sâu tới phạm-vi chủng-tộc, tín-ngưỡng, phong-tục và sinh-hoạt (2).

Sau khi thu hồi được độc-lập, những sự khó khăn nội-bộ cũng không chấm dứt. Tại Assam, Chánh-phủ phải dẹp cuộc nổi loạn của bộ lạc Naga ; bộ lạc này đòi hỏi sự thành-lập tiểu-bang tự trị Nagaland. Tại miền Đông Bombay, hai giống người Mahrattes và Gujérates xung-đột nhau. Tại vùng Punjab, những mối bất hòa truyền kiếp giữa giống Sikhs và Penjabis lại tái hiện. Nhưng hiểm-họa trầm trọng nhất là vấn-đề Hồi-giáo với viễn Ảnh của một phong-trào ly khai của 50 triệu người Hồi sống ở Ấn-độ. Vấn-đề càng trở nên gay go với vụ Cachemire còn dang dai giữa Ấn và Hồi (3).

Tại Tích-Lan, những sự phân tranh nội-bộ đã đưa nước này đến chỗ nô lệ ngoại bang : Bồ-đào-Nha từ 1505 đến 1656, Hòa-Lan từ 1656 đến 1796, sau đó đến lượt người Anh. Chánh-phủ luôn luôn phải đối-phó với những vụ nổi loạn của

---

(1) Pierre Meile, Histoire de l'Inde, Paris, 1951.

(2) Đoàn Thêm, Lược khảo về Hiến-pháp các nước Á Châu : I. Ấn-độ, Nghiên-cứu Hành-chánh, tháng 7, 1958.

(3) Nguyễn-văn-Trương, tác-phẩm đã dẫn, trang 27.

người Tamoul. Năm 1958, nhiều vụ xung đột đổ máu xảy ra nhân dịp tranh-chấp về tiếng nói chính-thức (1).

Miến-Điện, bất cứ thời-đại nào, cũng có những vùng do các tiểu-vương cai-trị theo chế-độ riêng của họ tương-tự như các tiểu-vương Ấn-Độ. Người Anh vẫn để nguyên cho họ quyền đó cho nên không có gì lạ nếu các dân-tộc thiểu-số quen thói gây khó dễ cho chánh-quyền để đòi tự trị : cương ngành nhất là giống Karens ở miền Đông Nam. Người Karens đòi hỏi thành-lập một Quốc-gia tự-trị, hoặc ít nhất một tiểu-bang tự-trị trong Liên-bang Miến-Điện. Họ đánh chiếm nhiều tỉnh và có lần tiến sát kinh-đô Rangoon, song bị quân-đội Chánh-phủ đánh lui. Nhưng Hiến-pháp đã được sửa đổi để thành-lập một tiểu-bang tự-trị Karen (2).

Tình-trạng chia rẽ nội-bộ còn trầm trọng hơn nữa tại Nam-Dương. Các địa-phương vẫn muốn được quyền tự trị rộng rãi. Nhiều địa-phương tự động thoát-ly, hết nơi này đến nơi khác : miền Nam Moluques tháng 4 năm 1950, miền Trung Sumatra ngày 22.12.1956, miền Nam Sumatra ngày 27.12.1956 v.v... Chánh-phủ trung-uong lại tỏ thái-độ cứng rắn : một sắc-lệnh ban-hành ngày 11.1.1958 cấm các địa-phương tự do trao đổi hoặc xuất cảng để thu lợi-tức riêng nếu không có phép của Bộ-trưởng sở-quan. Các địa-phương tự trị nhóm hội-nghị Macassar đòi Chánh-phủ từ chức và Tổng-Thống giao cho các nhân-vật đối lập thành-lập Nội-các mới. Yêu sách đó bị bác nên các nhóm đối lập tuyên-bố thành-lập một "Chánh-phủ Cách-mạng Nam-Dương" ngày 15.2.1958. Chánh-phủ này đòi quyền tự-trị cho địa-phương, chỉ để lại cho Trung-

(1) Une période difficile pour Ceylan : 1959-1958, Articles et Documents, No 0823 ngày 16.7.1959.  
Đoàn Thêm, Lược khảo về Hiến-pháp các nước Á Châu : IV. Tích-Lan, Nghiên-cứu Hành-chánh, số 7, 1958.

(2) Đoàn Thêm, tác-phẩm đã dẫn.



ương lãnh-vực ngoại-giao, quốc-phòng, tư-pháp. Chánh-phủ Trung-ương phải huy-động quân-đội đánh dẹp. Nền an-ninh còn bị phá-hoại nhiều hơn do đoàn-thể Hồi-giáo Darul Islam. Nhóm này chủ-trương một chế-độ đúng theo giáo-lý đạo Hồi. Được sự ủng-hộ của một số quân-nhân đổi lập Chánh-phủ và người dân Hồi-giáo, họ đốt phá, giết chóc các miền Tây Java, Macassar, Nam Célèbres đến nổi hàng triệu lương dân phải di cư ... (1).

Tại Phi Châu, sau ngày độc-lập, hầu hết các Quốc-gia đều phải đối phó với các tranh-chấp bộ lạc.

Nhiều cuộc xung đột đổ máu xảy ra tại Brazzaville giữa giống người Balalis và Mbochis vào tháng hai 1959, tại Congo-Léopoldville giữa giống Balubas và Lulus vào những năm 1959 và 1960, tại Rwanda giữa giống Tutsi và Hutu vào cuối năm 1963 ...

Trong nhiều trường-hợp, tình-trạng đa chủng đưa đến những sự căng-thẳng ngầm ngầm hoặc công khai. Tại Kenya, bộ lạc Somali miền Bắc nổi lên chống lại chính-quyền trung-ương ; tại Tanganyika, bộ lạc Masai cũng có thái-độ tương-tự đối với nhà cầm quyền Dar-es-Salam. Tại Ouganda, bộ lạc Turkanas đòi hỏi kết hợp với nhóm người đồng chủng cư ngụ trên lãnh-thổ Kenya ... (2).

Các cuộc tranh-chấp nhiều khi đưa đến sự gián-đoạn hoàn toàn với sự thành-lập những đơn-vị chính-trị riêng biệt. Sự ly khai của Katanga vào tháng bảy 1960 là một thí dụ điển hình. Tại Congo-Léopoldville, hội-nghị Coquilhaville đã soạn-thảo vào tháng năm 1961 một dự án nhằm phân chia Kivu thành hai Quốc-gia (Kivu và Maniema), Katanga cũng

---

(1) Đoàn Thêm, Lược khảo về Hiến-pháp các nước Á Châu : X. Hiến-pháp Nam-Dương, Nghiên-cứu Hành-chính, số 12, 1959.

(2) Philippe Decraene, Le Panafricanisme, Paris, 1964, trang 90.

thành hai quốc-gia (Lualaba và Katanga) và Kasai thành-năm Quốc-gia (1).

Xem như vậy, những cuộc tranh-chấp nội-bộ và những khuynh-hướng phân ly, hậu-quả của một xã-hội cổ-truyền và phức-hợp, đã đe dọa trầm trọng đến nền thống-nhất của các nước Á Phi. Không những thế, các nước này còn phải đối-phó với những sự đe dọa từ bên ngoài có thể xâm-phạm đến nền độc-lập của Quốc-gia.

- M Ụ C II -

VẤN-ĐỀ BẢO-VỆ ĐỘC-LẬP.

Phần nhiều các nước Á Phi đều trải qua một thời-kỳ ngoại-thuộc. Sau khi dành được độc-lập, họ đều nêu cao tinh thần dân-tộc tự quyết và tinh-thần chống thực-dân. Đối với các Quốc-gia đã phải tranh-thủ được chủ-quyền bằng võ lực, ý chí đó được phát-biểu một cách mạnh-mẽ trong các Hiến-pháp. Theo Hiến-pháp Nam-Dương 1945, trong bản mở đầu, "sự độc-lập là quyền của mỗi dân-tộc, mọi hình-thức ưc chế trên thế-gian này trái với những nguyên-tắc nhân-đạo và công-lý phải bị tiêu trừ". Cũng trong bản mở đầu, Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa năm 1956 xác-nhận một trong những nguyện-vọng của dân-tộc là "củng-cố Độc-lập, chống mọi hình-thức xâm-lăng thống-trị".

Ý chí đó ảnh-hưởng phần nào đến sự tổ-chức chánh quyền. Một Hành-pháp mạnh được coi là cần-thiết để kiện toàn và duy-trì nền độc-lập.

Các nước Á Châu, từ mấy nghìn năm, luôn luôn sống dưới sự đe dọa của ngoại bang : sự xâm lược của Trung-Hoa rồi đến các cường-quốc Tây-phương. Ngày nay, mặc dù đã

(1) J. Buchmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 37.

dành được chủ-quyền, họ cũng phải luôn luôn đối phó với những sự đe dọa từ bên ngoài, những hiểm-họa xuất hiện dưới những hình-thức mới, nhất là hiểm-họa Cộng-sản.

Trước hết, những cuộc tranh-chấp biên-giới thường xảy ra. Vấn-đề Cachemire đã gây ra xung đột giữa Ấn và Hồi trong nhiều năm qua. Cuộc tranh-chấp biên-giới giữa Trung Cộng và Ấn-độ vào cuối năm 1962 gây ra nhiều tổn-thất quân sự cho Quốc-gia sau này. Cam Bốt đã bao lần lên tiếng tố-cáo các nước láng giềng xâm phạm lãnh-thổ. Biên-giới Miến Điện cũng đã bị Trung-cộng vượt qua vào năm 1955. Sự chống đối của Nam-Dương trước sự thành-lập Mã-lai-Á cũng có lý-do lãnh-thổ v.v...

Ngoài ra, sự tranh-chấp giữa hai khối Đông và Tây, sự thăng trầm của nền chính-trị quốc-tế cũng đe dọa đến vận-mệnh của các Quốc-gia Á Châu.

Nhất là hiểm-họa Trung-Hoa Cộng-sản đang lan rộng khắp phần thế-giới này (1).

Từ lâu, lịch-sử cho thấy rằng một Trung-Hoa hùng hậu thường là một Trung-Hoa xâm-lược. Việt-Nam đã có hơn mười thế-kỷ Bắc-thuộc. Miến Điện bị xâm chiếm bởi người Mông Cổ vào thế-kỷ XIII và XVI, người Mãn Châu vào năm 1769. Triều-tiên đã nhiều lần là chủ hâu của Trung-quốc cho đến thế-kỷ XIX. Với sự can-thiệp vào chiến-cuộc Triều-Tiên năm 1950, Trung-Hoa Cộng-sản chỉ noi theo một truyền-thống đã có từ hai nghìn năm. Những biến-cố xảy ra trong vòng mười mấy năm gần đây (chiến-tranh tại Ai Lao, tại Việt-Nam,

---

(1) - Russell Field, *l'Asie du Sud-Est et les problèmes de l'instabilité, Politique étrangère*, số 6, 1959.

- Victor Purcell, *La révolution chinoise et l'Asie du Sud-Est, Politique étrangère*, số 2, 1963.

tranh-chấp với Ấn-Độ, Miến-Điện, áp-lực đối với Népal, Bhoutan v.v...) đã chứng-minh nhận-xét nói trên.

Và lại, Trung-cộng đã gián-tiếp nuôi dưỡng và giúp đỡ những lực-lượng phá-hoại tại nhiều nước, nhất là tại miền Nam Việt-Nam và tại Ai Lao. Mĩ Lai đã mất hơn mười hai năm mới thanh-toán được du-kích cộng-sản. Nhà cầm-quyền Phi-luật-Tân cũng đã mất nhiều năm để đối-phó với loạn quân Huks, một phong-trào được thành-lập từ năm 1942 để kháng Nhật nhưng thực ra thì bị Cộng-sản chi-phối. Tại Miến Điện, lực-lượng Cộng-sản vẫn tiếp-tục hoạt-động : Cộng-sản cờ trắng (White Flag) với chủ-trương tạm thời hợp tác, nếu cần, với chánh-quyền và tranh-đấu bằng phương-tiện chính-trị, Cộng-sản cờ đỏ (Red Flag) với chủ-trương cướp chánh-quyền bằng võ-lực (1). Những biến-cố xảy ra tại Nam Dương vào tháng 9 năm 1965 cho thấy rõ sự can-thiệp của Trung-cộng vào nội-bộ xứ này (2).

Tại Phi-Châu, người ta chưa thấy xuất hiện những lực-lượng phản loạn do Cộng-sản chi-phối. Tuy vậy, Nga-sô và Trung-cộng, bằng những phương-tiện tế-nhi hơn, đã cố-gắng bành-trướng ảnh-hưởng của mình (3).

x  
x x

Trước những sự đe dọa bên trong lẫn bên ngoài, trước một tình-trạng đòi hỏi sự đối-phó, chống chọi không ngừng, tất nhiên cần có một Chánh-quyền mạnh hay đứng hơn một Hành-pháp mạnh.

- 
- (1) Ruth T. Mc Vey, The South-East Asian Revolts, trong quyển Communism and Revolution, xuất-bản bởi Black và Thoruton, Princeton, 1964, trang 145 và kế tiếp.
  - (2) Les événements du 30 Sept. 1965, Articles et Documents, số 01784, ngày 28.1.1966.
  - (3) William H. Lewis, Sub-Saharan Africa, trong quyển Communism and Revolution, trang 380.

Sau ngày có Hiến-pháp, một chánh khách Ấn đã từng tuyên-bố : "Căn-cứ vào lịch-sử cùng những mối đe dọa bên ngoài và bên trong, chúng tôi đã hết sức chú-trọng tới quyền-hành của Trung-Uông. Ấn-độ là một Quốc-gia thống-nhất, một dân-tộc hợp nhất. Nguyên-tắc căn-bản của Hiến-pháp mới là chủ quyền ở nơi quốc dân Ấn-độ hợp thành một khối duy nhất" (1).

Nhận xét về tình-trạng Nam-Dương, Bác-sĩ H. Schacht viết rằng : "Nếu dân-tộc Nam-Dương muốn tự lựa chọn lấy một Chánh-phủ thì cũng phải công-nhận cho chánh-phủ đó một uy-quyền khả-dĩ cưỡng-bách tôn-trọng kỷ-luật và pháp-luật. Trong tình-trạng hỗn-loạn, Nam-Dương cần có một chánh-phủ có năng-lực, cương-quyết, có uy-lực để loại trừ và trừng phạt các mưu mô hay âm-mưu phá-hoại trật-tự chung" (2).

Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, khi soạn-thảo Hiến-pháp 1956, "Quốc-Hội luôn luôn chú-trọng vào tình-trạng đặc-biệt của nước nhà. Đó là tình-trạng một Quốc-gia vừa thu-hồi được chủ-quyền và cần củng-cố nền độc-lập ở trong cũng như ở ngoài nước ... Chính cũng vì ý thức được tình-trạng đặc-biệt của nước nhà và những nhu-cầu cấp-bách của tình-trạng đó mà các nhà lập-hiến đã đồng ý về sự cần-thiết phải lựa chọn một chế-độ trong đó quyền hành-pháp phải có tính-cách vững chắc được sử-dụng những phương-tiện rộng rãi để hành-động mạnh-mẽ và nhanh chóng : chế-độ Tổng-Thống" (3).

---

(1) K.M. Munshi, The New India : the center and the units, The Hindustan review, tháng 9.1950, viện dẫn bởi Đoàn Thêm, tác-phẩm đã dẫn.

(2) H. Schacht, Rapport sur l'Indonésie, viện dẫn bởi Đoàn Thêm, tác-phẩm đã dẫn.

(3) Vũ-quốc-Thông, Bản dự-án Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 2.7.1956, Luật học Kinh-tế tạp chí, số 1, 1956.

Như vậy, chính vì sự đe dọa bên trong lẫn bên ngoài mà các nước Á Phi đã phải chấp nhận những chế-độ chính-trị trong đó quyền hành-pháp có vai trò ưu thặng.

Trên thực-tế, tình-trạng bất an thường xuyên đưa đến hai loại hậu-quả làm tăng-cường quyền hành-pháp hơn nữa ; hai loại hậu-quả này kết hợp chung quanh hai ý tưởng chính : "quân-sự-hóa" quyền-lực chính-trị và "chính-trị-hóa" quyền-lực quân-sự (1).

Một mặt, sự an-ninh đòi hỏi một quyền quyết-định nhanh chóng, được tập-trung một cách mạnh-mẽ và thoát khỏi những cơ-chế kiểm-soát thông thường. Điều này giải-thích sự hiện hữu của một Hành-pháp chuyên đoán thường được công nhận những quyền-hành đặc-biệt hoặc bất thường.

Mặt khác, sự đe dọa và phá-hoại thường xuyên làm phát-triển một quyền-lực quân-sự quá quan-trọng đối với tài-nguyên của Quốc-gia và sự đòi hỏi của trật-tự trong nước. Quân-đội tham-gia vào chính-trường và tại những nơi mà các lực-lượng chính-trị còn rời rạc và thiếu tổ-chức, quân-đội, một lực-lượng duy nhất có kỷ-luật và sức mạnh, đóng vai trò chi-phối trong tổ-chức công-quyền. Tình-trạng này làm bùng-trướng các chế-độ quân-nhân tại các nước Á Phi.

Tóm lại, những sự xung đột nội-bộ, những mưu toan xâm lược từ bên ngoài đã đưa đến sự tăng-cường quyền hành-pháp, một sự cần-thiết để duy-trì nền thống-nhất và độc-lập của các Quốc-gia Á Phi.

---

(1) Trần Văn Minh, *Réflexions sur la Démocratie Libérale en Asie*, *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, số 2, 1964, trang 293.

C H U O N G    I I

VẤN-ĐỀ PHÁT-TRIỂN KINH-TẾ.

Đối với các nước Á Phi, lần đầu tiên trong vòng thiếu thốn nghèo nàn, vấn-đề tiên quyết đối với Chánh-quyền là làm sao mau chóng đem lại cho nhân dân một đời sống ấm no, tức là phát-triển kinh-tế, gia-tăng lợi-tức Quốc-gia.

Trong công cuộc khuếch-trương kinh-tế, có một khuynh-hướng mỗi ngày một mạnh thêm : khuynh-hướng kế-hoạch-hóa. Quan-điểm của rất nhiều lý-thuyết-gia cũng như của rất nhiều chánh-khách, là không thể để cho hoạt-động kinh-tế tự-do tiếp diễn, vì nó sẽ tiếp diễn theo đúng nhịp tiến-triển chậm chạp cũ của nó. Cần phải thiết-lập một kế-hoạch quốc-gia và cưỡng-bách mọi tầng lớp nhân dân thi-hành triệt-để những chương-trình đã được Chánh-phủ trà-liệu.

Đề-cập vấn-đề này, Norman S. Buchanan, đã viết : "Loại biến-cố riêng biệt cho thế-kỷ XIX chắc chắn sẽ không tái diễn. Từ nay, chính là nhà nước, chứ không phải là cố gắng của xí-nghiệp tư đi tìm doanh lợi, sẽ ấn-định các nét chính của cuộc phát-triển kỹ-nghệ trong những vùng có lợi tức yếu kém. Tiết-kiệm và đầu tư, huấn-luyện chuyên-nghiệp và dịch động nhân công, nhập-cảng và xuất-cảng, vay mượn của ngoại-quốc và tài-chánh quốc nội, tất cả đều chịu sự chi-phối của một chánh-quyền đang tìm cách nâng cao lợi-tức bằng công cuộc kỹ-nghệ-hóa" (1).

---

(1) Norman S. Buchanan, Deliberate Industrialization for higher income, The Economic Journal, tháng 12, 1946, trang 552, viện dẫn bởi G. Myrdal, Une Economie Internationale, Paris, 1958, trang 283.

Vì lẽ gì, tại các nước kém mở mang, không thể để cho nền kinh-tế tự-do phát-triển mà cần có sự can-thiệp của Chánh-quyền ? Để trả lời câu hỏi này, chúng ta lần lượt tìm hiểu những điều-kiện cần-thiết cho sự phát-triển tự-do và những trở-lực thường gặp phải tại các nước kém mở mang.

- M U C I -

NHỮNG ĐIỀU-KIỆN CẦN-THIỆT CHO SỰ PHÁT-TRIỂN TỰ-DO.

Sự phồn-thịnh của các nước tư-bản Tây-phương trong thế-kỷ XIX và đầu thế kỷ XX là kết-quả của cuộc phát-triển tự-do. Chánh-quyền một đôi khi cũng có can-thiệp vào lãnh-vực kinh-tế nhưng sự can-thiệp không có tính-cách thường xuyên vào chỉ có mục-đích đối-phó với những khó khăn nhất thời mà thôi. Và chằng, sự can-thiệp không bao giờ có tính cách toàn diện cả.

Tại sao lại có những kết-quả tốt như thế ? Chính vì ở những nước nói trên người ta tìm thấy đầy đủ những điều-kiện cần-thiết cho sự phát-triển tự-do. Các nước đó có nhiều doanh nhân (entrepreneurs), có một trình-độ văn-hóa cao, một sự tạo lập tư-bản quan-trọng và một tình-trạng an-ninh thường xuyên (1).

ĐOẠN I.- VAI TRÒ CỦA DOANH-NHÂN.

Doanh nhân được coi là tác nhân phát-triển (agent de croissance) chủ yếu tại Tây-phương. Các kinh-tế sử-gia như H. Pirenne, Lucien Lefèvre đều nhận xét : trong sự khảo cứu chế-độ tư-bản, yếu-tố đáng chú-trọng không phải

---

(1) Vũ-quốc-Thước, Tự-do chính-trị và sự phát-triển kinh-tế Luật-học Kinh-tế tạp chí, số 1, 1957, trang 28.



là yếu tố khách-quan tức là tư-bản, nhưng là yếu-tố nhân-sự tức là nhà tư-bản hay nói cho đúng là doanh-nhân tư-bản (1).

J. Schumpeter - trong tác-phẩm "Theory of economic development" - cho rằng vai trò chủ yếu đã đem lại tiến-bộ kinh-tế là vai trò của doanh nhân. Một xã-hội có nhiều doanh nhân là một xã-hội tiến-bộ mạnh-mẽ. Trái lại, một xã-hội thiếu hạng người đó không thể ra khỏi tình-trạng ngưng đơng (2).

Doanh-nhân không nhất thiết là nhà tư bản bỏ vốn lập xí-nghiệp, doanh-nhân cũng không nhất định là nhà sáng chế hay người khám-phá được những tài-nguyên mới. Doanh-nhân là kẻ vay tư bản, lập doanh nghiệp, thuê nhân công, mua nguyên-liệu, áp-dụng các sáng-tác kỹ-thuật nhằm hạ giá vốn, cải-tiến tổ-chức, kích-lệ nhu-cầu. Doanh-nhân xuất thân từ các tầng lớp xã-hội khác nhau, nhưng đức tính chung của họ là có óc sáng-kiến và tinh-thần mạo hiểm. Óc sáng-kiến thúc-đẩy doanh nhân luôn luôn tìm tòi những cơ-hội may mắn hoặc những phương-pháp tân kỳ để kiếm nhiều lợi hơn dù rằng gặp trở-ngại hay khó khăn. Tinh-thần mạo hiểm sẽ khiến cho doanh-nhân sẵn sàng đón tiếp mọi sự bất ngờ.

Chính vì hai đức tính vừa kể mà các lý-thuyết-gia đã coi doanh-nhân như động-cơ của nền tư-bản tự-do. Trong hoàn cảnh Tây-phương vào thế-kỷ XVIII và thế-kỷ XIX, tiến bộ kinh-tế không thể mạnh-mẽ nếu không có những người xuất vốn, xuất công, thuê thợ, lập doanh nghiệp để khai thác tiềm năng ứng dụng vào kinh-tế của sáng tác kỹ-thuật.

---

(1)(2) Nguyễn-nhu-Cương, Phát-triển kinh-tế : Dị-biệt giữa Tây-Phương và các xứ kém mở mang, Nghiên-cứu Hành-chính, số 7, 1960, trang 140.

## ĐOẠN II.- TRÌNH-ĐỘ VĂN-HÓA.

Sự phát-triển tự-do liên-hệ mật-thiết với trình-độ văn-hóa của dân-chúng.

Thật vậy, trong một nền kinh-tế sơ khai, người sản xuất không cần phải hiểu biết nhiều lắm. Người ta chỉ cần cứ vào kinh-nghiệm là đủ. Nhưng với thời-gian, kỹ-thuật sản-xuất ngày càng trở nên phức-tạp. Muốn sử-dụng máy móc và áp-dụng những phương-pháp chế-tạo tân tiến, cần phải có cả một sự huấn-luyện về khoa-học. Ngay trong sự buôn bán, vận tải, vay mượn cũng vậy, với sự phát-triển của nền kinh-tế thế-giới, đã xuất-hiện cả một kỹ-thuật phức-tạp về các hoạt-động đó.

Ở những nước tân tiến, học vấn được phổ-cập, kỹ-thuật-gia đầy rẫy trong nhân dân : nhờ vậy mà không một tài-nguyên nào bị bỏ phí. Hoạt-động kinh-tế rất phồn-thịnh và sự cạnh tranh vô cùng gay go. Chính-quyền không cần can-thiệp để thúc-đẩy dân chúng mà chỉ cần can-thiệp để điều-hòa các hoạt-động của họ.

Tại các nước kém mở mang, trình-độ văn-hóa dân-chúng quá thấp kém và bởi thế, họ không biết cách tận dụng những tài-nguyên tiềm tàng trong lãnh-thổ. Nếu không có sự can-thiệp của Chính-quyền rất có thể những tài-nguyên ấy còn lâu mới được khám-phá và khai-thác.

## ĐOẠN III.- TẠO LẬP TƯ-BẢN.

Quan-trọng bậc nhất đối với tiến-bộ kinh-tế là tạo lập tư-bản, dù trong một hệ-thống lấy tư doanh làm nền tảng hay trong hệ-thống cộng đồng. Phát-triển kinh-tế đi đôi với sự gia-tăng mục tư-bản từng nhân suất (1).

---

(1) Arthur Lewis, The Theory of Economic growth, 1955, trang 201.

Tây-phương đã đạt được một suất số tạo lập tư-bản cao để đẩy mạnh đà phát-triển kinh-tế, trước hết, nhờ sự tích-lũy quan-trọng trong thời-kỳ tiền cách-mạng kỹ-nghệ, tức là từ thế-kỷ XV đến thế-kỷ XVIII. Thật vậy, sau những cuộc khám-phá địa-du quan-trọng, sau những tiến-bộ trong kỹ-thuật hàng hải, Tây-phương bành-trướng mậu dịch với các xứ hải ngoại, giai-cấp thương nhân đã trở nên giàu có. Nhờ sự tích-lũy của cái quan-trọng đó, những cuộc sáng-chế được ứng dụng, các xí-nghiệp ngày một mở rộng quy-mô. Không những tích lũy tư-bản, Tây-phương đã duy-trì được một suất số tạo lập tư-bản cao nhờ sự tái đầu-tu doanh-lợi (reinvestment of profit). Số quý kim tích lũy tự nó và riêng nó không phải là yếu-tố khích-lệ đầu tư, nhưng vì sự tích-lũy đó làm gia-tăng nhanh chóng giá cả tiêu-thụ phẩm. Doanh-lợi do đó gia-tăng, kinh-doanh được khích-lệ : doanh lợi được tái đầu tư, tạo lập tư-bản bành-trướng (1).

So sánh với Tây-phương, các nước kém mở mang có một mục tiết-kiệm và đầu tư thấp kém. Tiết kiệm thấp kém vì mục lợi tức trung-bình thấp kém. Đối với đa số nghèo khổ, lợi tức của họ chỉ dùng vào việc tiêu-thụ hàng ngày. Dù lợi tức của họ có được gia-tăng vì một lý-do nào đó, họ cũng không để dành mà lại dùng để theo đuổi một mục sống của các nước tiền tiến. Tác dụng phô-trương (demonstration effect) mà R. Nurkse đã nhấn mạnh, đã ăn sâu vào toàn thể xã-hội và ngăn trở sự cấu thành số tiết-kiệm cần-thiết cho sự thực-hiện đầu tư (2). Ngoài ra, sự khích-lệ đầu tư rất kém vì khuôn khổ thị-trường nhỏ hẹp, số cầu không co dãn, sản-xuất-phí đắt đỏ, tình-trạng bất ổn cố chính-trị v.v...

(1) Nguyễn-như-Cương, khảo-luận đã dẫn, Nghiên-cứu Hành-Chánh, số 8, 1960, trang 131.

(2) R. Nurkse, Problems of Capital formation in Underdeveloped countries, New York, 1951.

ĐOẠN IV.- TÌNH-TRANG AN-NINH.

Sau hết, sự phát-triển tự-do còn lệ-thuộc rất nhiều vào sự an-ninh của Quốc-gia. Bất cứ cuộc kinh-doanh nào cũng là một sự tiên đoán : người ta phải đoán trước nhu-cầu của thị-trường, khuynh-hướng của giá cả v.v... Từ lúc bỏ vốn lập xí-nghiệp cho đến lúc lấy lại số vốn, thường phải đợi một thời-gian khá dài. Lẽ dĩ nhiên, kẻ kinh-doanh phải tin ở tương-lai.

Nhưng làm thế nào giữ vững được niềm tin và tiên đoán đúng cách nếu xã-hội thiếu an-ninh ? Nếu chính-thể bất cứ lúc nào có thể bị khủng-hoảng ? Nếu luật-pháp không có gì vững chắc ? . . .

Tại Tây-Phương, trong thời Thượng-cổ (từ thế-kỷ thứ V đến thế-kỷ thứ X) mọi hoạt-động kinh-tế gần như tê liệt. Đó cũng là vì hồi đó thiếu an-ninh : dân chúng không dám sống ở những nơi đô hội, phải tản-cư về nông-thôn để sống dưới sự che chở của lãnh chúa. Nhưng rất nhiều lãnh chúa lại có những hành-động độc đoán khiến cho tài-sản dân chúng bị đe dọa.

Phải đợi đến thời Hạ Trung Cổ (từ thế kỷ thứ X đến thế-kỷ XV), hoạt-động kinh-tế mới dần dần mạnh hơn. Đó cũng là nhờ sự củng-cố vương quyền, nhờ ở ảnh-hưởng thống nhất của Gia-Tô-Giáo và nhờ ở sự xuất hiện của các thị-xã tự-do ... (1).

Thời kỳ quan-trọng của sự phát-triển kinh-tế là thế kỷ XVIII với cuộc cách-mạng kỹ-nghệ tại Anh-quốc. Nhưng đến thời-kỳ này, Tây-phương đã trải qua hàng thế kỷ Chánh-quyền ăn cổ, dù chế-độ còn là quân-chủ. Chánh-quyền đã đảm-bảo

(1) Vũ-quốc-Thước, Khái luận về "sự thiếu mở mang kinh-tế", Luật học Kinh-tế tập chí, số 1 và 2, 1959, trang 258.

được tự-do kinh-doanh, tự-do mậu dịch, tự-do kết ước, tạo bầu không khí thuận-lợi cho công cuộc phát-triển.

Trái lại, tại các nước kém mở mang, tình-trạng chính-trị biến-chuyển rất nhanh và thường hay bị rối loạn (1). Hoạt-động chính-trị chưa tạo được truyền-thống vững vàng. Luật-pháp luôn luôn bị sửa đổi. Do đó, kinh-tế không thể phát-triển điều-hòa.

- M Ụ C II -

NHỮNG TRỞ-LỰC THƯỜNG GẶP Ở CÁC NƯỚC Á PHI.

Không những thiếu các điều-kiện cần-thiết cho sự phát-triển tự-do, các nước kém mở mang còn gặp nhiều trở-lực do cơ-cấu xã-hội, tinh-thần dân-chúng và các độc quyền hiện hữu tạo nên.

ĐOẠN I. - CƠ-CẤU XÃ-HỘI.

Baldwin và Meier có viết : "Điều căn-bản là các dân tộc chậm tiến phải nhận định được rằng không những tổ-chức kinh-tế cần phải được đổi thay mà cả tổ-chức xã-hội, với những định-chế chủ yếu như chế-độ giai-cấp, đại gia-đình, thôn xã, tôn-giáo, giáo-dục đều cũng được đổi thay để tạo thành một hệ-thống giá-trị và khích-lệ thuận-lợi hơn đối với mở mang kinh-tế" (2).

Cơ-cấu xã-hội tại các nước chậm tiến đã "đóng khung" hoạt-động kinh-tế. Chế-độ gia-đình tại Trung-Hoa, chế-độ giai-cấp tại Ấn-Độ, chế-độ xã-thôn ở Việt-Nam v.v.: đã làm tê-liệt sáng-kiến của doanh-nhân, làm cho sự phát-triển bị ngưng trệ.

(1) Nguyễn-nhu-Cương, Khía cạnh chính-trị, xã-hội của vấn-đề chậm tiến, Quê-hương, số 17, 1960, trang 162.

(2) Baldwin and Meier, Economic development : Theory, history, and policy, New York, 1957, trang 355 và kế tiếp.

Đại đa số dân chúng tại các nước này quen sống trong khuôn khổ bộ lạc hay làng xã. Họ không muốn thay đổi dù rằng trong khung cảnh ấy họ phải chịu vất vả nghèo nàn. Tại Ấn-Độ, nông-thôn xứ này, do cơ-cấu giai-cấp của xã-hội đã đưa đến tình-trạng tập-trung đông đảo dân cư từ thế hệ này sang thế-hệ khác tại những khu-vực khan hiếm điền địa, trong khi nhiều vùng rộng lớn phì-nhiều lại rất thưa người. Tại Việt-Nam, dưới thời Pháp-thuộc, chế-độ xã-thôn đã tập trung dân số tại các vùng đồng bằng trong khi đó tại các vùng Thượng, Trung Du, Cao-nguyên ... đều bị bỏ hoang. Sự tập-trung dân số đưa đến tình-trạng ruộng đất bị tẻ phân, một tình-trạng bất lợi cho việc áp-dụng các phương-thức canh-tác mới. Ngoài ra, tất cả các việc kinh-đoanh đều bị xã thôn hóa : hoạt-động canh-nông được coi là chính yếu ; công nghệ, thương-mại biến thành những nghề phụ có mục-đích mang lại cho nông dân một số lợi-tức bổ-túc trong những lúc rỗi rãi (1).

Chế-độ đại gia-đình tại Trung-Hoa cũng là một trở lực quan-trọng cho sự phát-triển. Đại gia-đình cản-trở mọi sự lưu động nhân-công, một sự lưu động cần-thiết khi kinh-tế mở mang. Đại gia-đình còn cản-trở sự thăng tiến của những phần-tử có khả-năng. Trong xã-hội Tây-phương, khi đã trưởng-thành, mỗi người được tự-do định đoạt nghề-nghiệp, tự-do hoạt-động ; mỗi người phải trông cậy và chỉ trông cậy vào chính bản thân mình nên có thể đạt được những thành-công rực rỡ. Cơ-hội thăng tiến này khó thể có dưới chế-độ đại gia-đình (2).

---

(1) Vũ-quốc-Thức, Khảo-luận đã dẫn, trang 32.

(2) Nguyễn-nhu-Cương, Khảo-luận đã dẫn, Nghiên-cứu Hành-chánh, số 8, 1960, trang 140.

Cơ-cấu xã-hội của các nước kém mở mang không những "đóng khung" hoạt-động kinh-tế mà còn tạo ra những tương quan bất bình-đẳng và lạc hậu.

Trong xã-hội của các nước này, người ta thấy có sự phân chia rõ rệt giữa một thiểu-số rất giàu và một đại đa số nông dân nghèo nàn. Thiểu-số giàu đó có nhiều cơ-hội để làm giàu thêm, trong khi đại chúng ngày càng khốn khổ.

Tình-trạng bất quân bình ấy không được nhận thấy tại Tây-phương. Khác với xã-hội của các nước kém mở mang, xã-hội Tây-phương có những tầng lớp trung-gian đông đảo. Giàu óc kinh-doanh, với một tinh-thần thực-tiến, một ý chí tiến-bộ, chính tầng lớp trung-gian đó đã thúc-đẩy sự phát-triển kinh-tế. Trong xã-hội chậm tiến, tầng lớp trung-gian không quan-trọng về nhân-số lại còn yếu kém về vai trò xã-hội. Thành-phần chính của tầng lớp ấy là các công-chức và một số thương-gia. Thời kỳ ngoại thuộc không đào tạo doanh nhân bản xứ nên khi thu hồi được chủ quyền, hậu-quả là các nước này thiếu hạng người có khả-năng cần-thiết cho công cuộc khuếch-trương kinh-tế.

Giữa hai tầng lớp bất bình đẳng của xã-hội chậm tiến, người ta nhận thấy những mối tương-quan lạc hậu lưu truyền từ bao thế-kỷ, ngoại trừ tại các đô-thị. Tương quan xã-hội đó không được đặt trên căn-bản bình-đẳng như tại Tây-phương mà trái lại, nặng tính-cách lệ-thuộc nhân thân. Những hình-thức nhân dụng, các tương-quan sản-xuất đã bị tiêu-diệt từ lâu tại các xứ Tây-phương vẫn còn tồn tại trong các xã-hội chậm tiến : chế-độ tô tá quá nặng, chế-độ cưỡng-bách lao-công không công xá, tình-trạng nô-lệ-hóa vì nợ nần truyền từ thế-hệ này sang thế-hệ khác.

Hậu-quả của tương quan xã-hội lạc-hậu ấy là tầng lớp có tài-sản thường nắm trong tay một quyền uy mạnh-mẽ đối với dân chúng. Họ nắm giữ nhiều thứ độc quyền và cấm

đoán mọi sự cạnh tranh. Tầng lớp-giàu có, mặc dù là thiểu số, được hưởng-thụ quá nhiều trong khi hàng người nghèo bị bóc lột về địa-tô, nợ lãi v.v...

## ĐOẠN II.- TINH-THẦN CỦA DÂN-CHUNG.

Bên cạnh những trở-lực do cơ-cấu xã-hội, vấn-đề phát-triển kinh-tế còn vấp phải những trở-lực tâm-lý. Đó là tinh-thần của nhân dân được thấm nhuần ảnh-hưởng tôn-giáo, phong-tục.

Tại Tây-Phương, yếu-tố tinh-thần của sự phát-triển kinh-tế là lý-tưởng tiến-bộ phổ-cập trong xã-hội. Người Tây-phương tự đặt mình như đối lập với vũ-trụ và quan-niệm vai trò của mình là thay đổi vũ-trụ sao cho phù-hợp với vai trò và ý muốn của nhân-loại. Họ rất trọng trí kinh-doanh (entrepreneurship), yếu-tố thúc-dục con người dùng khoa-học để khắc phục tạo vật (1).

Chính nhờ tác-dụng của yếu-tố tinh-thần đó mà sự tạo lập tư-bản, tiến-bộ kỹ-thuật, gia-tăng sản-xuất, sở-dĩ đạt được những kết-quả khả-quan.

Trái lại, trong xã-hội chậm tiến, yếu-tố tinh-thần đó yếu nhược vì đa số các xã-hội này còn bị chi-phối bởi một nhân-sinh-quan tiêu cực, sản-phẩm của các hệ-thống tôn-giáo, triết-học chủ-trương tiết chế dục vọng, tìm sự yên tĩnh của tâm-hồn hay xa rời những sự hưởng thụ vật-chất. Các hệ-thống tôn-giáo và triết-học đó tạo nên cả một hệ-thống giá-trị trong đó những giá-trị tinh-thần và luân-lý được đặt lên trên hết, còn những giá-trị vật-chất thì bị đùn xuống tận cùng.

Nhân-sinh-quan tiêu-cực làm suy nhược ý chí tiến bộ, cản-trở sự phát-triển tinh-thần duy-lý, không làm nảy

(1) Nguyễn-cao-Hách, Hiện-tượng chậm tiến, Luật học - Kinh tế tạp chí, số 6, 1964, trang 261.



nỗ óc mạo hiểm kinh-doanh. Hơn nữa, trong một xã-hội mà thái-độ tinh-thần hướng vào giới-hạn hay tiêu-diệt nhu-cầu, mà phản-ứng đối với ngoại giới là cam chịu sự an bài của hoàn cảnh, hơn là tìm cách thay đổi hoàn cảnh và làm chủ thiên nhiên, tiến-bộ kinh-tế không thể có được.

Lẽ dĩ nhiên, dưới ảnh-hưởng của văn-minh Tây-phương, tinh-thần này dần dần thay đổi. Nhưng chừng nào nó còn tồn tại thì giải-pháp phát-triển tự-do khó lòng mang lại được nhiều kết-quả tốt đẹp.

### ĐOẠN III. - SỰ HIỆN-HỮU CỦA CÁC ĐỘC-QUYỀN.

Sau hết, ở các nước kém mở mang, người ta thường gặp nhiều thứ độc quyền do tình-trạng chính-trị hoặc cơ-cấu kinh-tế tạo nên. Có những đoàn-thể, những giai-cấp đã lợi-dụng thế-lực của mình để dành riêng cho mình khai-thác một ngành kỹ-nghệ, thương-mại hay vận-tải nào đó, Những thí-dụ độc quyền đầy rẫy ở các nước như Trung-Hoa ngày trước, Thái-Lan, Á-Rập và nhiều nước tại Nam-Mỹ. Tại các nước kém mở mang, chế-độ thuộc-địa còn để lại một số độc-quyền do nó thiết-lập ra. Dưới chế-độ thuộc-địa, thực-dân luôn luôn coi mình là một giai-cấp siêu-đẳng. Họ tự dành cho họ rất nhiều quyền-lợi và cấm đoán thuộc dân không được cạnh tranh với họ. Cũng có nơi, vì dân bản xứ không có tư-bản và kinh-nghiệm, nên sự khai thác một vài ngành kinh-tế đã bị ngoại-kiều nắm giữ (1).

Những thứ độc quyền này không thể so sánh với những đại xí-nghiệp - những liên-minh (kartelle) hay những tổ hợp (trusts) - thường được nhận thấy tại Âu Mỹ. Sự tập-trung xí-nghiệp này là kết-quả của sự tự-do cạnh-tranh : muốn thủ thắng trong cuộc cạnh tranh này, người ta phải lập những

---

(1) Vũ-quốc-Thước, Khảo-luận đã dẫn, trang 33.

xí-nghiệp vĩ-đại, làm việc với những phương-pháp tối tân. Như vậy, sự tập-trung là một bước tiến ; nó đi kèm với sự gia-tăng năng suất và có lợi cho người tiêu-thụ.

Trái lại, những độc quyền thường gặp ở các nước chậm tiến không phải là kết-quả của sự tự-do cạnh tranh. Những xí-nghiệp được hưởng độc quyền không chắc đã là những xí-nghiệp tối tân hoặc tổ-chức hoàn bị. Nhưng nhờ ở sự độc-quyền nó vẫn có thể kiếm lời : do đó, không cần phải cải-thiện nữa. Đã thế, nó còn tìm đủ mọi cách để ngăn ngừa sự cạnh-tranh mới. Đó là một trở-lực lớn lao trong sự phát triển kinh-tế.

x  
x x

\* Xem như vậy, vì thiếu một môi trường phát-triển thuận-lợi, giải-pháp "phát-triển tự-do" không thể nào thích-hợp với các nước kém mở mang.

Sự phát-triển đòi hỏi một sự can-thiệp tích-cực của Chánh-quyền. Sở-dĩ như vậy, vì trong hiện trạng của các nước này, người ta chỉ có thể trông mong vào sáng kiến của Chánh-quyền, ít ra cho đến khi nào tạo được các điều-kiện xã-hội và kinh-tế thuận-lợi cho cuộc kinh-doanh của tư-nhân.

Tuy nhiên, sự can-thiệp đó chỉ có thể có hiệu-quả nếu Chánh-quyền được bền vững và có đầy đủ quyền uy (1) hay xa hơn nữa, Chánh-quyền đó phải là Chánh-quyền "độc-

---

(1) Pierre Moussa, Les nations prolétaires, Paris, 1963, trang 161.

"Un pays en voie de développement ne peut se passer d'un pouvoir fort, car il a besoin, à l'intérieur, de la contrainte et de l'enthousiasme, à l'extérieur de la confiance de l'étranger".

tài cách-mạng', theo danh-từ của Maurice Duverger (1).

Thật vậy, Chánh-quyền mạnh, trước hết, được coi là cần-thiết để bảo-đảm một dung lượng tiết kiệm tối thiết cho công cuộc phát-triển kinh-tế. Công cuộc phát-triển này gặp phải một sự mâu thuẫn căn-bản. Muốn gia-tăng sản-xuất, cần phải gia-tăng số lượng đầu tư. Nhưng, như chúng ta đã thấy, sự tạo lập tư-bản tại các nước này rất thiếu sót. Như vậy, làm thế nào gia-tăng số lượng đầu tư khi mức lợi-tức trung-bình quá thấp không đủ để thỏa-mãn những nhu-cầu thường nhật của dân-chúng. Ngoại viện dù có nhiều đến đâu cũng không đủ. Do đó, cần hạn-chế tiêu-thụ để đầu-tư, tức là phải hạ thấp mức sinh-hoạt đã thấp sẵn. Chỉ có một Chánh-quyền mạnh mới có thể bắt dân chúng hy-sinh (2).

Các nước kém mở mang còn cần có một chánh-quyền mạnh để thực-hiện trong một khoảng thời-gian ngắn những sự thay đổi sâu rộng về cơ-cấu xã-hội và tâm trạng (structures sociales et mentales). Chỉ có một Chánh-quyền mạnh mới phá bỏ được những sự ngăn cách giữa các tầng lớp xã-hội, sự bất bình đẳng về lợi-tức, một tình-trạng đã gây trở ngại cho sự hình thành giai-cấp trung-lưu, một giai-cấp đã giữ vai trò quan trọng trong quá trình phát-triển tại các nước Tây Âu trước đây.

---

(1) M. Duverger, De la dictature, Paris, 1961, trang 136 và kế-tiếp.

Giáo-sư Duverger phân biệt hai loại chế-độ độc-tài : độc-tài cách-mạng (dictature révolutionnaire) và độc-tài phản-động (dictature réactionnaire).

Khác với chế-độ độc-tài phản-động, chế-độ độc-tài cách mạng không nhằm duy-trì quyền-lợi của thiểu-số, nhưng cơ-cấu xã-hội bất công hiện hữu, mà trái lại, nhằm biến đổi xã-hội cho tốt đẹp và công-bằng hơn. Sự áp-dụng các phương-tiện cưỡng-bách, do đó, chỉ có tính-cách tạm thời để chuẩn-bị một tương-lai rực rỡ. Theo ông, chế-độ quyền uy của các nước chậm tiến thuộc loại chế-độ độc-tài cách-mạng này.

(2) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 126.

Ngoài ra, một Chánh-quyền mạnh cũng cần-thiết vì phát-triển kinh-tế đòi hỏi sự trừ diệt những thói lười biếng và hoang phí, sự cải-tạo tính thụ-động và bảo-thủ của dân-chúng, sự loại trừ những độc-quyền của thiểu-số.

Sau hết, chỉ có một Chánh-quyền mạnh mới tạo được sự ổn-cố chính-trị và chỉ có sự ổn cố chính-trị mới đem lại một bầu không khí thuận-lợi cho hoạt-động kinh-tế.

Tóm lại, Chánh-quyền mạnh là điều-kiện tất yếu của sự phát-triển kinh-tế tại các nước kém mở mang (1).

### KẾT-LUẬN THIÊN I.

Trước sự gia-tăng nhiệm-vụ của Chánh-quyền, trước khuynh-hướng của dân chúng tìm về một con người để giao-phó trách-nhiệm điều-khiển Quốc-gia, trước sự bình-trướng của các đoàn-thể áp-lực, sự thiết-lập một quyền-hành mạnh mẽ được coi là một nhu-cầu hiển nhiên.

Riêng đối với các nước Á Phi, nhu-cầu ấy còn tỏ ra tới thiết để thực-hiện thống-nhất, bảo-vệ độc-lập và phát-triển kinh-tế.

Quyền-hành mạnh-mẽ đó chỉ có thể là quyền hành-pháp. Sở dĩ như vậy, vì chỉ có Hành-pháp mới là cơ-quan hành-động. Hành-pháp - hay Chánh-phủ, nói một cách hẹp hơn - là một tập đoàn thuần nhất, làm việc trong sự kín đáo, được sự trợ lực của các kỹ-thuật-gia (2). Do những đặc-tính đó, chỉ có Hành-pháp là cơ-quan có đầy đủ khả-năng để đối-phó

---

(1) Pierre Moussa, tác-phẩm đã dẫn, trang 162.  
"L'existence d'un gouvernement fort, condition presque sine qua non du développement ...".

(2) Nguyễn-văn-Bông, tác-phẩm đã dẫn, trang 149.

với tình-thế, tiên liệu, tổ-chức và kiểm-soát mọi vấn-đề chính-yếu trong việc trị quốc.

Trái lại, Quốc-Hội - do cơ-cấu và khung-cảnh của nó - không thể nào đáp ứng nhu-cầu của một Quốc-gia ở thế kỷ hai mươi này (1). Quốc-Hội, là một hội-trường nơi đó các cuộc thảo-luận có tính-cách công khai, các ý kiến thường chống đối nhau, nơi mà dư-luận có vai trò quan-trọng. Bởi thế, Quốc-Hội không thuận-tiện cho việc hành-sử Chính-quyền và chỉ có Hành-pháp mới là cơ-quan đầu não và có vai trò ưu thặng trong Quốc-gia.



---

(1) Burdeau, *Traité de science politique*, quyển VII, trang 236.

"C'est un fait que, ni par sa structure, ni par son atmosphère, une assemblée n'est pas apte à gouverner".

## THIÊN THỨ HAI

# Ảnh hưởng của sự tăng cường quyền hành pháp đối với sự điều hành các định chế chính trị

Sự tăng-cường quyền hành-pháp có ảnh-hưởng nào đối với sự phân phối quyền-hành giữa Quốc-gia và các tập thể địa-phương ? Vấn-đề sẽ-đĩ được đặt ra vì Hành-pháp, dù quyền-hạn đã được tăng-cường, muốn đạt được hiệu năng, phải vượt qua mọi trở-lực lãnh-thổ hoặc pháp-ly ngăn trở sự tự-do hành-động. Một Chánh-quyền muốn điều-khiển nền kinh-tế, thực-hiện sự thống-nhất đất nước ..., phải có một uy quyền đầy đủ trên toàn thể lãnh-thổ của mình. Sự tập quyền có những lợi ích không thể chối cãi về phương-diện này. Như vậy, phải chăng sự tăng-cường quyền hành-pháp đã biến đổi chế-độ liên-bang và chế-độ địa-phương phân quyền ?

Mặt khác, Hành-pháp đã lấn át Quốc-Hội và trở thành cơ-quan điều-khiển Quốc-gia. Trong tình-trạng đó, Quốc-Hội còn giữ được vai trò nào và Hành-pháp có hành sử được trọn vẹn những quyền-hành được tăng-cường, hay có sự tái phân quyền-hành trong nội-bộ của cơ-quan đó ?

Chúng tôi lần lượt khảo-sát :

Chương I. - Sự phân phối quyền-hành giữa Quốc-Gia và các tập-thể địa-phương.

Chương II. - Quyền-hành thực-sự thuộc về ai ?



## C H U O N G I

### SỰ PHÂN PHỐI QUYỀN-HÀNH GIỮA QUỐC-GIA VÀ CÁC TẬP THỂ ĐỊA-PHƯƠNG

Vấn-đề này được đặt ra đối với chế-độ liên-bang và chế-độ địa-phương phân quyền.

Sự tăng-cường quyền hành-pháp có ảnh-hưởng nào đối với tương-quan giữa Chánh-quyền trung-ương và các Tiểu-bang trong Quốc-gia liên bang cũng như đối với tương-quan giữa Chánh-quyền trung-ương và các tập-thể hành-chánh phân quyền ?

#### - M U C I -

#### ẢNH-HƯỞNG CỦA SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP ĐỐI VỚI CHẾ-ĐỘ LIÊN-BANG.

Một sự kiện được nhận thấy rõ rệt là tính cách ngày càng giả-tạo của các cơ-cấu liên-bang. Những cơ-chế pháp-lý vẫn còn tồn tại, nhưng chế-độ liên-bang đã tiến dần về chế-độ đơn-lập. Quyền-hành của Trung-ương được tăng cường đối với địa-phương. Ý nghĩa của chế-độ liên-bang, do đó, cũng đã được biến đổi.

Có rất nhiều yếu-tố thúc-đẩy sự tiến-triển này : sự đòi hỏi của chế-độ kinh-tế chỉ-huy, sự cần-thiết phải giải-quyết những vấn-đề được đặt ra bởi chiến-tranh v.v... Nhưng chắc chắn rằng sự tăng-cường quyền hành-pháp đã có một ảnh-hưởng quyết-định.

#### ĐOẠN I.- KHUYNH-HƯỚNG TẬP QUYỀN CỦA TRUNG-ƯƠNG ĐỐI VỚI CÁC TIỂU-BANG.

Khuynh-hướng tập quyền được nhận thấy trong hầu hết các nước theo chế-độ liên-bang : từ Hoa-Kỳ, sang Thụy-sĩ

đến Ấn-độ ...

A. TRƯỜNG-HỢP HOA-KỲ.

Ngày trước, với học-thuyết "liên-bang nhị nguyên" (dual federalism), trong mỗi Tiểu-bang, người ta công-nhận sự hiện diện của hai chánh-quyền với lãnh-vực hoạt-động riêng biệt : Chánh-quyền của Tiểu-bang và chánh-quyền của Hợp-chúng-quốc.

Cán-bản pháp-lý của việc chống lại sự bành-trướng thẩm-quyền của Liên-bang là Tu-chính-án thứ X, theo đó, "những quyền-hành mà Hiến-pháp không uỷ-nhiệm cho Hợp-chúng-quốc hoặc không ngăn cấm đối với Tiểu-bang được dành riêng cho mỗi Tiểu-bang hoặc dân-chúng". Bản văn này được giải-thích theo nghĩa : sự phân phối thẩm-quyền phải bảo đảm cho Liên-bang và các Tiểu-bang một chủ-quyền toàn vẹn trong lãnh-vực dành riêng cho Liên-bang và các Tiểu-bang(1). Do đó, trong lãnh-vực dành riêng cho Tiểu-bang, Hợp-chúng-quốc không thể can-thiệp, dù để hành sử một thẩm-quyền được công nhận cho Hợp-chúng-quốc (2).

Học-thuyết này, từ lâu, đã được chánh-thức công nhận. Năm 1936, khi từ chối áp-dụng đạo luật về tổ-chức canh-nông, Tối-cao Pháp-viện đã tuyên : "Cần phải nhắc lại rằng Chánh-quyền của chúng ta có hình-thức nhị nguyên ; trong mỗi Tiểu-bang có hai Chánh-quyền : Chánh-quyền của Tiểu-bang và của Hợp-chúng-quốc. Mỗi Tiểu-bang có đầy đủ quyền-hành, ngoại trừ những quyền mà dân-chúng do bản Hiến pháp đã giao phó cho Hợp-chúng-quốc và cấm đoán các Tiểu-bang hoặc tự dành riêng cho mình. Hợp-chúng-quốc là một chánh-quyền với những quyền-hành uỷ-nhiệm" (3).

(1) Roger Pinto, La crise de l'Etat aux Etats-Unis, trang 7.

(2) André Mathiot, Le Fédéralisme aux Etats-Unis, trong Le Fédéralisme, Paris, P.U.F., 1956, trang 255.

(3) R. Pinto, tác-phẩm đã dẫn, trang 8.



Theo án lệ của Tối-Cao Pháp-Viện, Hợp-chúng-quốc không thể sử-dụng thẩm-quyền của mình để qui-định các vấn-đề địa-phương và vì khái-niệm vấn-đề địa-phương là khái-niệm cơ bản, nên Tối-cao Pháp-viện chỉ cần giải-thích rộng rãi khái-niệm đó thì cũng đủ để chặn đứng mọi sự can-thiệp của Chánh-quyền trung-ương (1).

Kể từ năm 1937, khi thừa nhận hiến tính của đạo luật về các tương quan lao-động (National Labor Relations Act), đạo luật về an-ninh xã-hội, đạo luật về tổ-chức thị-trường than, về tổ-chức canh-nông, Tối-cao Pháp-viện đã mặc nhiên công-nhận rằng các biện-pháp kinh-tế đòi hỏi bởi tình-trạng của đất nước không thể nào thích-ứng với sự tự trị địa-phương. Tuy nhiên, mãi cho đến năm 1941, án-lệ mới được sửa đổi và từ đó, không có lãnh-vực nào dành riêng cho Tiểu-bang được coi là bất khả xâm-phạm đối với chánh-quyền Liên-bang trong việc hành sử các thẩm-quyền của mình. Trái lại, các Tiểu-bang không thể lấn quyền Liên-bang. Điều khoản căn-bản chi-phối tương-quan giữa Chánh-quyền Liên-bang và Chánh-quyền Tiểu-bang là điều VI đoạn 2 của Hiến-pháp, theo đó, "các đạo luật của Hợp-chúng-quốc là luật-pháp tối cao trong xứ".

Ưu thế của Liên-bang đối với Tiểu-bang không những được chứng-minh bởi sự gia-tăng quyền-hành của Liên-bang mà còn bởi sự phát-triển các công sở liên-bang. Sự kiện này được nhận thấy qua sự gia-tăng số công-chức liên-bang : 140 dưới thời-kỳ Tổng-Thống John Adams, 200.000 vào cuối thế-kỷ XIX, 580.000 vào năm 1933, 920.000 vào năm 1939, 2.486.000 năm 1951 ... và sự gia-tăng ngân-sách quốc-gia : 500 triệu Mỹ kim vào cuối thế kỷ XIX, 4 tỷ năm 1933, 12

---

(1) Burdeau, Traité de Science politique, quyển VII, trang 185.

tỷ rưỡi năm 1939, từ 75 đến 100 tỷ trong Đệ nhị Thế-chiến, 47 tỷ năm 1951 ... (1).

B. TRƯỜNG-HỢP THỤY-SĨ.

Khuyh-hướng tập-quyền cũng được nhận thấy tại Thụy-sĩ. Nó là hậu-quả của sự từ bỏ một phần nhiệm-vụ và quyền-hạn của các Tiểu-bang cũng như hậu-quả của sự can-thiệp của Chánh-quyền vào những lãnh-vực mà trước kia Chánh-quyền Liên-bang lẫn Chánh-quyền Tiểu-bang chưa hề xâm nhập đến (2).

Trước năm 1947, tất cả những quyền-hạn không được uỷ-nhiệm cho Liên-bang được dành cho các Tiểu-bang. Và lại, Liên-bang chỉ có quyền-hành trong một phạm-vi nhỏ hẹp. Trong hậu bán thế-kỷ XIX và cho đến năm 1941, Hiến-pháp Thụy-sĩ được tu-chính vào khoảng 20 lần để thực-hiện công cuộc tập quyền bắt đầu từ năm 1848 (3). Thẩm-quyền của Liên-bang được nới rộng để bao gồm những vấn-đề rất là tạp bác. Tuy vậy, kể từ năm 1914, sự bành-trướng quyền-hành của Trung-uong mới diễn ra theo một hệ-thống và một chính-sách chung.

Năm 1947, dân-chúng Thụy-sĩ chấp-thuận tu-chính nhiều điều-khoản hiến-pháp liên-hệ đến thẩm-quyền của Liên bang về các vấn-đề kinh-tế và xã-hội. Từ nay, Chánh-quyền Liên-bang có nhiệm-vụ "gia-tăng sự an-lạc chung và đem lại an-ninh kinh-tế cho người dân", "bảo-vệ những ngành kinh-tế quan-trọng", "phát-triển khả-năng nghề-nghiệp của những người theo đuổi một hoạt-động độc-lập", "chống lại nạn thất nghiệp", "ban-hành những biện-pháp để phòng ngừa các cuộc khủng-hoảng kinh-tế" v.v...

(1) A. Mathiot, Khảo-luận đã dẫn, trang 277.

(2) William E. Rappard, De la centralisation en Suisse, Revue française de Science politique, 1951, trang 135.

(3) W.E. Rappard, Khảo-luận đã dẫn, trang 136.

Từ trước, nguyên-tắc vẫn là tất cả những gì mà Hiến-pháp không giao-phó cho chánh-quyền trung-ương đều thuộc về các Tiểu-bang. Với các điều-khoản kinh-tế và xã-hội, sự phân chia quyền-hành được đặt lại để đem ưu thế về cho Liên-bang. Thật vậy, nếu nhà Lập-pháp Liên-bang muốn ảnh-hưởng đến một cơ-cấu xã-hội và đặt cơ-cấu ấy trong một chiều hướng nhất định, biện-pháp đó được phỏng-đoán là thuộc thẩm-quyền liên-bang (1).

### C. TRƯỜNG-HỢP AN-ĐỘ.

Tại An-Độ, mặc dù Quốc-gia này theo chế-độ Liên-bang, ý chí thống-nhất vẫn là nền tảng cho sự tổ-chức chánh-quyền nên ưu thế của Trung-ương đã được nhận thấy một cách rõ rệt về phương-diện hành-pháp cũng như lập-pháp.

Về phương-diện lập-pháp, Hiến-pháp ấn-định 3 danh sách : danh-sách I qui-định những vấn-đề thuộc quyền lập-pháp trung-ương, danh-sách II kể những vấn-đề thuộc quyền lập-pháp địa-phương và danh-sách III liên-quan đến những vấn-đề thuộc thẩm-quyền chung của trung-ương và địa-phương. Tuy vậy, Quốc-Hội Liên-bang có quyền làm luật ngay đối với những vấn-đề thuộc danh-sách II của địa-phương mỗi khi xét thấy quyền-lợi chung của Quốc-gia đòi hỏi, hoặc khi Tổng-Thống ban-hành tình-trạng khẩn-cấp. Ngoài ra, luật-pháp của địa-phương không được trái với luật-pháp của trung-ương và trong trường-hợp có sự mâu-thuẫn, luật-pháp của trung-ương phải được áp-dụng thay cho luật-pháp của địa-phương.

Về phương-diện hành-pháp, Chánh-quyền trung-ương có thể ra chỉ-thị cho các Tiểu-bang để bảo-đảm sự thi-hành các đạo-luật của Quốc-Hội Liên-bang, hoặc để tránh cho

---

(1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển VII, trang 216.

Hành-pháp địa-phương mâu-thuẫn với Hành-pháp trung-ương, hoặc để bảo-đảm việc xây cất và duy-trì các phương-tiện giao-thông có tầm quan-trọng về phương-diện quốc-gia hay về phương-diện quân-sự (1). Với quyền ra chỉ-thị này, quyền-hành của trung-ương rất là rộng rãi và lúc nào Trung-ương cũng có thể ra lệnh cho địa-phương như ở dưới chế-độ tập quyền mạnh-mẽ (2).

Hơn nữa, trong những trường-hợp bất thường khi đất nước bị xâm lăng (điều 353), hoặc khi sự điều-hành cơ-cấu hiến-pháp bị đình-chỉ trong một hay nhiều Tiểu-bang (điều 356), hoặc trong trường-hợp có khủng-hoảng kinh-tế (điều 360), Chánh-quyền trung-ương còn được công-nhận những quyền hành đặc-biệt khả-dĩ có thể biến-đổi Quốc-gia Liên-bang thành một Quốc-gia đơn lập (3).

Trên thực-tế, quyền-hành ngày càng được tập-trung mạnh-mẽ vào Chánh-quyền trung-ương (4).

Xem như vậy, sự tăng-cường quyền-hành-pháp đã làm biến đổi tương-quan giữa Chánh-quyền trung-ương và các tiểu bang. Chế-độ Liên-bang, do đó, có một ý nghĩa mới mẽ.

## ĐOẠN II. - Ý NGHĨA HIỆN TẠI CỦA CHẾ-ĐỘ LIÊN-BANG.

Theo học-thuyết cổ-điển, chế-độ Liên-bang dựa trên hai định luật căn-bản : định-luật tự-trị (loi d'autonomie)

- (1) B.N. Barnerjea, Le Fédéralisme dans la Constitution Indienne, Rev. française de Sc. politique, No 3, 1951, trang 342.
- (2) Đoàn Thêm, Luận khảo về Hiến-pháp các nước Á Châu : I. Ấn-độ, Nghiên-cứu Hành-chính, số 3, 1958.
- (3) Carl J. Friedrich, La démocratie constitutionnelle, trang 194.
- (4) Carl J. Friedrich, tác-phẩm đã dẫn, trang 194.  
"Il se produit un glissement continu vers une concentration sans cesse accrue des pouvoirs dans les mains du gouvernement central".

và định luật tham-dự (loi de participation) (1).

Định-luật tham-dự được coi là chính-yếu vì theo Georges Scelle "chỉ thực-sự có chế-độ Liên-bang khi nào các tập-thể liên-kết, bởi các đại-diện của mình, tham-dự vào việc thành-lập các cơ-quan liên-bang và việc tu-thảo các quyết-định của cơ-quan đó" (2).

Định luật tự-trị cũng không kém phần quan-trọng vì nếu không có định-luật đó, người ta không thể nào phân biệt được Quốc-gia Liên-bang với Quốc-gia đơn-lập phức hợp (Etat unitaire complexe). Trong Quốc-gia Liên-bang, các Tiểu-bang liên kết có toàn quyền quyết-định về sự tổ-chức nội-bộ, có quyền qui-định những vấn-đề thuộc lãnh-vực dành riêng cho mình. Mỗi Tiểu-bang đều có một tổ-chức lập-pháp, hành-chánh và tài-phần riêng biệt.

Khuynh-hướng tập quyền mạnh-mẽ của Trung-ương không thể không gây ảnh-hưởng đối với hai định luật đó. Thật vậy, các Tiểu-bang mất dần sự tự trị nhưng ngược lại, quyền tham-dự của các Tiểu-bang vào việc cấu-tạo ý chí của Quốc-gia Liên-bang ngày càng trở nên quan-trọng.

Trong thế-kỷ XIX, các Tiểu-bang tự mang lấy những cứu cánh của riêng mình. Quốc-gia liên-bang chỉ là phương-tiện để thực-hiện nhân danh các Tiểu-bang những trách-vụ chung. Ngày nay, chính Quốc-gia Liên-bang ấn-định và thể-hiện những cứu cánh đó (3). Phân tích hiện trạng của chế-độ liên-bang Tây-Đức, giáo-sư Burdeau đã viết rằng : "Là

---

(1) Prélot, Institutions politiques et Droit constitutionnel, trang 232.

(2) G. Scelle, Manuel élémentaire de Droit international public, Paris, 1943, trang 198.

(3) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển VII, trang 213.

trung-tâm của những quyết-định tự-trị, các Tiểu-bang nay trở thành những trạm của chính-sách của Chính-quyền trung-ương" (1). Roger Pinto cũng có nhận xét tương-tự khi nghiên cứu chế-độ liên-bang Hoa-Kỳ : "Rất kiêu hãnh về chủ-quyền của mình, các Tiểu-bang ngày nay hầu như chỉ còn là những tỉnh" (2).

Về phương-diện kinh-tế, xã-hội, các Tiểu-bang không thể nào tách rời khỏi cuộc sống của Liên-bang. Những quyền hạn được công nhận cho Tiểu-bang, dù rộng rãi thế nào chăng nữa, cũng không thích-lung với tầm quan-trọng của những vấn-đề được đặt ra trong thế-giới ngày nay. Như vậy, không phải bằng cách thu mình lại mà các Tiểu-bang có thể bảo-vệ được những quan-niệm riêng của mình. Trái lại, các tiểu-bang phải tự coi là một bộ phận của Liên-bang. Bởi vậy, trong hai đặc-quyền mà học-thuyết cổ-điển thừa nhận cho các Tiểu-bang - sự tự trị và sự tham-dự - các Tiểu-bang tận dụng đặc-quyền thứ hai (3).

Đứng riêng mình, các Tiểu-bang sẽ tồn tại một cách khó khăn. Do đó, cần có sự hợp-tác giữa Liên-bang và các Tiểu-bang, cũng như sự hợp-tác giữa các Tiểu-bang. Tại Hoa-Kỳ, người ta dùng danh-từ "chế-độ Liên-bang hợp-tác" (cooperative federalism) để chỉ tình-trạng này (4).

Theo nhiều tác-giả, sự hợp-tác thực-sự đó sẽ làm mất sự khác biệt giữa chế-độ Liên-bang và chế-độ địa-phương

- (1) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, trang 213.  
"... de centres de décisions autonomes, les Pays sont devenus les relais de la politique du pouvoir central".
- (2) R. Pinto, tác-phẩm đã dẫn, trang 22.  
"Ces Etats, si orgueilleux de leur souveraineté, ne constituent aujourd'hui guère plus que des provinces".
- (3) Burdeau, tác-phẩm đã dẫn, quyển VII, trang 195.
- (4) Ogg et Ray, Le gouvernement des Etats Unis d'Amérique, Paris, 1958, trang 86.

phân quyền. Jane P. Clark đã nhìn thấy ngày mà "Tiểu-bang sẽ biến đổi thành một thứ đơn-vị hành-chánh với vai trò thi-hành chánh-sách và kế-hoạch liên-bang" (1).

- M Ụ C II -

ẢNH-HƯỞNG CỦA SỰ TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP  
ĐỐI VỚI CHẾ-ĐỘ ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN QUYỀN.

Theo chế-độ địa-phương phân quyền, người công dân được tham-dự vào việc quản-trị nền hành-chánh địa-phương qua trung-gian của những cơ-quan do chính họ bầu ra và được công nhận một quyền tự trị rộng rãi.

Phương-thức này phản ảnh một lý-tưởng chính-trị, lý-tưởng dân-chủ tự-do. Sự tiến-triển của chế-độ dân-chủ, trên nguyên-tắc, phải làm phát-triển các quyền tự-do địa-phương (2).

Tuy nhiên, trước sự tăng-cường quyền hành-pháp, phải chăng người ta sẽ chứng-kiến một hiện tượng trái ngược : các tập-thể địa-phương sẽ mất dần sự tự-trị và quyền quyết định thực-sự và chế-độ địa-phương phân quyền sẽ nhường chỗ cho chế-độ tập quyền ?

ĐOẠN I. - NHỮNG SỰ THAY ĐỔI TRONG TƯƠNG QUAN GIỮA  
CHÁNH-QUYỀN TRUNG-ƯƠNG VÀ CÁC TẬP THỂ  
PHÂN QUYỀN.

Các tương quan giữa Chánh-quyền Trung-ương và các tập thể phân quyền đã thay đổi theo chiều hướng đem lại ưu thế cho Chánh-quyền trung-ương.

(1) Jane P. Clark, The rise of a New Federalism, 1938, viện dẫn bởi Carl J. Friedrich, tác-phẩm đã dẫn, trang 202.

(2) Duez et Debeyre, Traité de Droit Administratif, trang 75.

A. TRƯỜNG-HỢP ANH-QUỐC.

Tại Anh, nền "Hành-chánh địa-phương" (local government) có một truyền thống tự trị lâu đời. Tuy vậy, sự kiểm soát của Chính-quyền trung-ương ngày càng được tăng-cường.

Ngay từ năm 1834, đạo luật "Poor law Act" đã đem lại những sự thay đổi quan-trọng trong mối tương-quan giữa cơ-quan hành-pháp trung-ương và các tập-thể địa-phương. Trước sự khiếm khuyết của nhà chức-trách địa-phương trong việc giải-quyết vấn-đề cứu-trợ, Chính-quyền trung-ương phải can-thiệp. Đạo luật 1834 đặt các cơ-quan phụ-trách thuế tế bần (Boards of guardians) dưới sự kiểm-soát của 3 uỷ-viên (Poor law commissioners) (1).

Sau đó, nhiều cơ-quan khác được thành-lập và được công-nhận nhiều quyền-hành đối với địa-phương : Bộ Y-Tế (Board of Health) năm 1848, Bộ Hành-chánh địa-phương (Local government Board) năm 1871 ...

Năm 1888, đạo luật "Local government act" tăng-cường sự kiểm-soát của Chính-quyền trung-ương, đặc-biệt trong lãnh-vực tài-chính.

Thế chiến thứ hai lại càng thúc-đẩy khuynh-hướng tập quyền. Biện-pháp quan-trọng nhất là việc thiết-lập 12 vùng phòng-vệ. Đứng đầu mỗi vùng, có một uỷ-viên do Chính-phủ bổ-nhiệm phối-hợp hoạt-động của nhà chức-trách địa-phương về phương-diện phòng-vệ thụ-động, phân phối thực-phẩm và động-viên dân-chúng.

Tuy nhiên, trong thời kỳ đó, người ta nhận thấy một kế-hoạch phân quyền để áp-dụng trong trường-hợp Anh-quốc bị xâm-lăng. Theo kế-hoạch này, công cuộc điều-hành

---

(1) Roger Garreau, Le "Local government" en Grande Bretagne, Paris, 1959, trang 24.



gubern máy hành-chính sẽ được giao-phó cho các Ủy-ban địa-phương đặt dưới quyền điều-khiển của những người được sự tín-nhiệm của dân-chúng.

Sau thế chiến, khuynh-hướng tập quyền vẫn tiếp tục phát-triển. Một mặt, có nhiều đạo luật công nhận cho các Tổng-Trưởng một quyền kiểm-soát rộng rãi. Theo đạo luật "Education Act" năm 1944, các tập-thể địa-phương bắt buộc đề-nghị lên vị Tổng-Trưởng các kế-hoạch chi-tiết liên-quan đến sự tổ-chức và xây cất trường ốc và vị Tổng-trưởng có quyền ra chỉ-thị cho các tập-thể đó cũng như có quyền đòi hỏi những tài-liệu cần-thiết cho sự quyết-định. Đạo-luật "Town and country planning Act" năm 1947 công nhận cho vị Tổng-Trưởng nhiều quyền-hành rộng rãi trong việc soạn-thảo và thi-hành các kế-hoạch phát-triển thành-thị và thay thế nhà chức-trách địa-phương trong trường-hợp khiếm khuyết nhiệm-vụ (1). Mặt khác, các Hội-đồng địa-phương bị tước đoạt một số quyền-hành đã có từ trước : đạo luật "Trunk Roads Act" năm 1946, đạo luật "Electricity Act" năm 1946, đạo luật "Gas Act" năm 1948, đạo luật "National Assistance Act" năm 1948 v.v... Sau hết, nhiều đạo luật đã chuyển giao cho nhà chức-trách cấp trên những nhiệm-vụ khi trước được công-nhận cho nhà chức-trách cấp dưới : đạo luật "Police Act" năm 1946, đạo luật "Fire service Act" năm 1947 v.v...(2)

Như vậy, quyền-hành của Chính-quyền trung-ương đối với nhà chức-trách địa-phương ngày càng được tăng-cường. Tuy vậy, cho đến gần đây, sự tập quyền không có tính-cách mạnh-mẽ. Những quyền-hạn cổ-truyền của nhà chức-trách địa-phương vẫn được tôn trọng và các công sở địa-phương vẫn còn giữ được sự quan-trọng của nó.

(1) R. Garreau, tác-phẩm đã dẫn, trang 177.

(2) A. Mathiot, Le régime politique britannique, trang 304.

B. TRƯỜNG-HỢP PHÁP-QUỐC.

Nhà lập hiến năm 1946 trù-liệu nói rộng các quyền tự-do địa-phương : Vị Chủ-Tịch Hội-ĐỒNG Tỉnh sẽ thay thế Tỉnh-Trưởng để đại diện Tỉnh (điều 87) ; các đạo luật sẽ nói rộng các quyền tự-do của Tỉnh và Thị-xã (điều 89) ; các công sở địa-phương phải được đem đến gần với dân (điều 89).

Những điều khoản đó, trên thực-tế, không được áp-dụng và người ta đã chứng-kiến sự tăng-cường quyền-hành trung-ương đối với Tỉnh và Xã.

Năm 1948, chức-vụ Thanh-Tra Hành-chánh với nhiệm-vụ đặc-biệt (inspecteurs généraux d'administration en mission extraordinaire) được thiết-lập để kiểm-soát và phối-hợp hoạt-động của một số tỉnh. Các thanh-tra đã giữ một vai trò quan-trọng trên thực-tế và chi- phối nền hành-chánh tỉnh. Biện-pháp tản quyền hành-chánh (déconcentration) này có hậu-quả tăng-cường quyền-hạn của Trung-ương(1).

Ngoài ra, sắc-lệnh ngày 26.9.1953 đã nâng cao địa-vị của Tỉnh-Trưởng. Tỉnh-Trưởng là đại-biểu Chánh-phủ và là đại-diện cho mỗi vị Tổng-Trưởng. Tỉnh-Trưởng điều-khiển hoạt-động của các công-chức Quốc-gia trong tỉnh và kiểm-soát các tập thể địa-phương (2).

Uy thế của Tỉnh-Trưởng còn được tăng-cường với Hiến pháp 1958. Tỉnh-trưởng là vị đại-biểu Chánh-phủ duy nhất trong tỉnh và không chịu sự kiểm-soát của vị Chủ-tịch Hội

---

(1) Hervé Detton, L'Administration et la vie locales dans la métropole et outre mer, Les cours de Droit, 1955-56, trang 226.

(2) Waline, Droit Administratif, 8è édition, 1959, trang 329.

Đồng Tỉnh khi Tỉnh-trưởng hành-động với tư-cách đại-diện Tỉnh (1).

Đối với các xã-, trên phương-diện pháp-lý, chế-độ địa-phương phân quyền vẫn được công-nhận. Nhưng trên thực tế, sự giám-hộ chặt-chẽ của nhà chức-trách cấp trên đã làm suy giảm sự tự trị của xã. Trước những sự trợ-cấp tài-chính ngày càng gia-tăng, trước sự xâm lấn của Tỉnh-trưởng vào phạm-vi hoạt-động của xã, nhất là lãnh-vực cảnh-sát, trước sự can-thiệp của Chánh-quyền vào việc thi-hành các quyết-định của Hội-Đồng Xã, chế-độ địa-phương phân quyền đã trở thành hư ảo (2).

### C. TRƯỜNG-HỢP VIỆT-NAM CỘNG-HÒA.

Khuynh-hướng tập quyền được biểu-lộ rõ rệt trong khoảng thời-gian từ 1954 đến 1963, thời kỳ mà Chánh-quyền trung-ương rất là mạnh-mẽ (3).

Thật vậy, trước năm 1954, Quốc-gia Việt-Nam được chia làm 3 phần : Bắc phần, Trung phần và Nam phần. Mỗi phần là một lãnh-thổ có tư-cách pháp-nhân, có ngân-sách riêng, do một Thủ-Hiến cai-trị. Thủ-Hiến vừa là đại-diện chánh-phủ, vừa là người điều-khiển nền Hành-chánh địa-phương (4). Với hai tư cách đó, Thủ-Hiến hầu như có toàn quyền quyết-định về mọi công việc liên-quan đến địa-phương mình và chỉ chịu trách-nhiệm trước vị Quốc-trưởng. Quyền-

- (1) Roger Bonniaud-Delamare, Le Préfet dans le cadre de la Constitution française de 1958, Rev. intern. de Science administrative, No 1, 1961.
- (2) Hervé Detton, tác-phẩm đã dẫn, trang 244.
- (3) Vũ-quốc-Thông, Vấn-đề tập quyền hành-chánh tại Việt-Nam Cộng-Hòa, Nghiên-cứu Hành-chánh, số 8, 1960.
- (4) Nguyễn thành Cung, Công cuộc cải-tổ hành-chánh tại Việt-Nam : Vài khía cạnh của việc cải-thiện Hành-chánh địa-phương từ năm 1949, Nghiên-cứu Hành-chánh, số 2, 1958.

hành đó rộng rãi đến nỗi người ta có thể so sánh vị Thủ-  
Hiến trong địa-phương mình với một tiểu-vương (1).

Năm 1954, tình-thế chính-trị đòi hỏi một Chánh-  
quyền trung-ương mạnh-mẽ để có thể quyết-định một cách  
nhANH chóng về mọi công việc liên quan đến tất cả các địa-  
phương (2).

Dự 21 ngày 4.8.1954 bãi bỏ tư-cách pháp-nhân và  
quyền tự-trị ngân-sách của các phần. Thủ-Hiến được thay  
thế bởi một Ủy-Ban do Đại-Biểu Chánh-phủ chủ-tọa ; vị này  
có những quyền-hành bị thu hẹp so với quyền-hành của vị  
Thủ-Hiến thời trước. Sau đó, dự 17 ngày 24.12.1955 bãi bỏ  
dự 21, song nguyên-tắc bãi bỏ tư-cách pháp-nhân và ngân-  
sách tự-trị của các phần được xác-nhận và được thi-hành  
kể từ ngày 1.1.1956. Sự cải-tổ đã được kiện toàn với dự  
57A ngày 24.10.1956. Dự này biến đổi hẳn qui-chế các vị  
Đại-biểu Chánh-phủ tại các Phần : đang từ địa-vị một thủ-  
lãnh nền Hành-chánh địa-phương với những quyền-hành rộng  
lớn, vị Đại-biểu đã trở thành một nhân-viên hành-chánh  
cao cấp có nhiệm-vụ thanh-tra, phụ-tá quyền hành-pháp trung  
ương và giữ liên-lạc giữa Tổng-Thống và các Tỉnh-trưởng.

Ngoài việc bãi bỏ các Phần, khuynh-hướng tập quyền  
còn được nhận thấy với việc xác-định các tương-quan giữa  
Tổng-Thống và các nhân-viên điều-khiển nền hành-chánh tỉnh  
và quận. Theo dự 57A, các vị Tỉnh-trưởng và Quận-trưởng đều  
do Tổng-Thống bổ-nhiệm và điều-động.

Đối với các Hội-Đồng Tỉnh, tuy không văn-kiện nào  
chánh-thức đình chỉ sự hoạt-động của các cơ-quan dân cử đó,  
nhưng từ khi có dự 57A, các Hội-đồng Tỉnh đã phải ngưng

---

(1) Vũ-quốc-Thông, La décentralisation administrative au  
Việt-Nam, trang 357.

(2) Vũ-quốc-Thông, Khảo-luận đã dẫn, Nghiên-cứu Hành-chánh,  
số 8, 1960.

hoạt-động, trong khi chờ đợi ban-hành sắc-lệnh tổ-chức hành-chánh và tài-chánh tỉnh dự-liệu trong dự nói trên.

Riêng đối với Hội-Đồng Đô-Thành, sắc-lệnh 74-TTP ngày 23.3.1959 đã hạn-chế khá nhiều quyền-hành của cơ-quan đó : đang từ một cơ-quan dân cử có quyền quyết-nghị về mọi vấn-đề hành-chánh quan-trọng, Hội-Đồng Đô-Thành trở thành một cơ-quan tư-vấn chỉ có quyền phát-biểu ý kiến về một số vấn-đề được ghi rõ trong sắc-lệnh và về những vấn-đề được Đô-Trưởng hỏi tới.

Chánh-sách tập quyền hành-chánh nói trên, ít lâu sau, bị tiết giảm bởi sắc-lệnh 237/NV ngày 28.12.1961 thiết-lập tại mỗi tỉnh một Hội-Đồng hàng tỉnh (1) và sắc-lệnh 45/NV ngày 3.5.1963 ấn-định chế-độ phân quyền cho xã thôn (2). Tuy nhiên, các Hội-Đồng dân cử thiết-lập tại Tỉnh và xã đều phải chịu sự giám-hộ khá chặt-chẽ của Chánh quyền trung-ương trên phương-diện pháp-lý cũng như trên thực-tế. Bởi thế, trong thời-kỳ đó, chánh-sách tập quyền có thể được coi là nền tảng của tổ-chức hành-chánh Việt-Nam (3).

Qua những trường-hợp khảo-sát ở trên, chúng ta có thể kết luận rằng theo khuynh-hướng chung, sự tự-trị và quyền quyết-định của các tập-thể địa-phương ngày càng suy giảm, mặc dù trên lý-thuyết, chế-độ địa-phương phân quyền đôi khi vẫn được công-nhận. Quyền-hành của Chánh-quyền

- (1) Lý-kim-Huỳnh, Một cuộc cải-tổ hành-chánh mới : Hội-đồng hàng tỉnh, Hành-chánh khảo-luận, Bộ Nội-Vụ, tập X, 1962.
- (2) Quách-tòng-Đức, Tổ-chức mới của nền Hành-chánh hương thôn theo sắc-lệnh 45/NV ngày 3.5.1963, Nghiên-cứu Hành-chánh, số 3, 1963.
- (3) Theo Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1.4.1967, chế-độ địa-phương phân quyền được áp-dụng rộng rãi cho xã, tỉnh, thị-xa và thu-đô (điều 70, 71, 72, 73). Sự qui-định này được coi là một phản-ứng chống lại chế-độ tập quyền hành-chánh thời tiền cách-mạng.

trung-ương ngày càng được tăng-cường đối với các tập-thể hành-chính địa-phương cũng như đã được tăng-cường đối với các tiểu-bang của Quốc-gia Liên-bang.

ĐOẠN II. - NHỮNG NGUYÊN-ĐỘNG-LỰC CỦA KHUYNH-HƯỚNG TẬP QUYỀN.

Phải chăng sự suy giảm của chế-độ địa-phương phân quyền là kết-quả của sự tăng-cường quyền hành-pháp tại Trung-ương ?

Bất cứ một hiện tượng chính-trị - pháp-ly nào cũng có thể được giải-thích bởi nhiều lý-do. Vì thế, chúng ta không thể quá-quyết rằng sự tăng-cường quyền hành-pháp đã làm suy giảm chế-độ phân quyền địa-phương. Trường-hợp của nước Pháp đã chứng-minh điều đó. Tại nước này, khuynh-hướng tập quyền đã được nhận thấy ngay dưới thời-kỳ mà Hành-pháp có địa-vị yếu kém.

Tuy vậy, chúng ta phải công nhận rằng chỉ có những Quốc-gia mà Hành-pháp mạnh mới theo đuổi được chánh-sách tập quyền, một chánh-sách đòi hỏi những sáng kiến, những chỉ-thị xuất-phát từ một cơ-quan trung-ương thực-sự có đầy đủ quyền-hành. Về phương-diện này, chúng ta có thể nói rằng sự tăng-cường quyền hành-pháp là một trong những yếu-tố đưa đến sự giảm-quyền của địa-phương.

Trên thực-tế, hiện tượng sau này là kết-quả của những yếu-tố kinh-tế, tài-chính cũng như của yếu-tố kỹ-thuật (1).

Trước hết, từ lâu, ngân-sách của Tỉnh hoặc Xã không còn giúp các tập-thể này quản-trị một cách độc-lập công-vụ địa-phương. Các tập-thể đó đều cần đến sự trợ-cấp của Quốc-

---

(1) Charles Cadoux, L'avenir de la décentralisation territoriale, Actualité juridique, Droit Administratif, 20 Mai 1963.

gia. Chẳng hạn, tại Anh, số trợ-cấp này rất quan-trọng : 50 o/o đối với các chi-phí cảnh-sát, từ 30 đến 65 o/o đối với chi-phí giáo-dục, 20 o/o đến 75 o/o đối với chi-phí kiều-lộ v.v... (1). Nhưng số trợ-cấp càng gia-tăng thì địa-phương càng mất quyền tự-trị vì đúng theo nhận xét của Hervé Detton, "sự sung-túc về phương-diện tài-chánh của các tập-thể địa-phương và chế-độ phân quyền hành-chánh - theo nghĩa sự tự-trị và sự tự-do sáng-kiến của các tập-thể đó - là hai khái-niệm liên-hệ nhau" (2).

Ngoài ra, chánh-sách hoạch-định kinh-tế của Quốc-Gia cũng là một nguyên động-lực của sự tập quyền. Sự tự-trị hành-chánh và tài-chánh của các tập-thể địa-phương không thích-hợp với sự thực-hiện kế-hoạch. Công cuộc hoạch định đòi hỏi một trung-tâm quyết-định duy nhất và gạt bỏ mọi sáng kiến địa-phương riêng rẽ có thể đi ngược lại đường lối chung.

Sau cùng, khuyến-hướng tập quyền còn có lý-do kỹ-thuật. Kỹ-thuật-gia đã trở nên tối cần cho mọi giai-đoạn của đời sống hành-chánh. Nhưng các viên chức dân cử của tập-thể địa-phương thường không có những kiến-thức chuyên môn. Bởi thế, đối với những vấn-đề có tính-cách kỹ-thuật, các tập-thể đó phải nhờ đến trung-ương. Mặt khác, hiệu năng của kỹ-thuật-gia tùy thuộc vào những chỉ-thị rõ rệt, những chương-trình được soạn-thảo kỹ-luỡng xuất-phát từ một cơ-quan quyết-định trung-ương. Theo Charles Cadoux, nếu kỹ-thuật có thể đi đôi được với một chánh-sách phân

---

(1) A. Mathiot, tác-phẩm đã dẫn, trang 303.

(2) Hervé Detton, tác-phẩm đã dẫn, trang 117.  
"L'aisance financière des collectivités locales et la décentralisation, à savoir leur autonomie et leur liberté d'initiative, sont deux notions solidaires".

quyền thì đó là chánh-sách phân quyền công-vụ (décentralisation par services) hơn là chánh-sách phân quyền địa-phương (1).

Như vậy, những yếu-tố tài-chánh, kinh-tế cũng như kỹ-thuật đã góp phần với sự tăng-cường quyền hành-pháp làm biến-đổi chế-độ địa-phương phân quyền.

x  
x x

Tóm lại, cũng như các Tiểu-bang trong một Quốc-gia Liên-bang, các tập-thể hành-chánh phân quyền ngày càng mất sự tự trị. Điều này cũng dễ hiểu. Sự tự-trị chỉ là một sự kiện pháp-lý đáng được tôn-trọng trong phạm-vi mà sự kiện đó tương-ứng với một thực-tại xã-hội (2). Nhưng thực tại xã-hội đòi hỏi một chánh-quyền mạnh mà uy quyền lan rộng trên khắp lãnh-thổ Quốc-gia. Bởi thế, sự tự-trị của các tập-thể địa-phương không còn thích-hợp với thực-tại xã-hội này.

- 
- (1) Charles Cadoux, khảo-luận đã dẫn, trang 271.  
"Dans la mesure où la technique peut se combiner avec une politique décentralisatrice, ce sera au profit de la décentralisation par services plutôt qu'au profit de la décentralisation territoriale".
- (2) Jules Lespes, Quelques réflexions sur les rapports entre l'Etat et le gouvernement local, Rev. internationale de Sc. administrative, No 3, 1950, trang 451.  
"L'autonomie n'est qu'un fait juridique respectable que dans la mesure où celui-ci correspond à une réalité sociale".



CHƯƠNG II

QUYỀN-HÀNH THỰC SỰ THUỘC VỀ AI ?

Trước sự tăng-cường quyền hành-pháp, nhiều người đã nói đến sự suy tàn của Quốc-Hội.

Trong hội-nghị của Tổ-chức Liên-hiệp Nghị-sĩ nhóm tại Genève năm 1965, quan-điểm đó đã bị chỉ-trích mãnh-liệt. Theo phần đông các vị đại-biểu, trong chế-độ dân-chủ, nếu Quốc-Hội chấp-thuận cho Hành-pháp một sự tự-do hành-động rộng rãi thì không thể kết-luận rằng Quốc-Hội ngày càng lu mờ và các nghị-sĩ chỉ đóng vai trò chứng nhân trước Hành-pháp. Trên thực-tế, không có sự suy tàn của Quốc-Hội mà chỉ có sự thay đổi trong vai trò của nó, ngõ hầu đáp ứng với những đòi hỏi mới của thời-đại (1).

Mặt khác, với những quyền-hạn được tăng-cường, Hành-pháp đã trở thành cơ-quan điều-khiển của Quốc-gia.

Nhưng phía sau Hành-pháp, những ai là kẻ nắm quyền thực-sự, những nhân-vật chính-trị do dân-chúng bầu ra một cách trực-tiếp hoặc gián-tiếp hay những chuyên gia hành-động trong bóng tối ? Vấn-đề này số-đĩ được đặt ra vì Hành-pháp - với những trách vụ mà tính-chất kỹ-thuật ngày càng gia-tăng - không thể không chuyển giao quyền-hành cho những kẻ cộng-tác với mình, các kỹ-thuật-gia, các nhà hành chính (2). Do đó, phải chăng sự tăng-cường quyền hành-pháp đưa đến sự nắm quyền của chuyên-gia ?

---

(1) Jacques Vrignaud, Quel avenir pour les Parlements ?  
Revue politique et parlementaire, tháng 1.1966, trang 70.

(2) Jean Meynaud, La technocratie, mythe ou réalité, Paris, 1964, trang 264.

- M U C I -

SỰ THAY ĐỔI VAI TRÒ CỦA QUỐC-HỘI.

Quốc-Hội không còn được coi là một cơ-quan trị quốc. Sự tồn tại của Quốc-Hội, như vậy, có lợi ích gì? Nói khác đi, Quốc-Hội còn được công-nhận vai trò nào trong tương-quan với Hành-pháp và với dân-chúng?

ĐOẠN I. - VAI TRÒ CỦA QUỐC-HỘI ĐỐI VỚI HÀNH-PHÁP.

Theo quan-niệm cổ-diễn, Lập-pháp và Hành-pháp là hai cơ-quan không những biệt lập mà còn đối lập nhau, kinh địch nhau theo đúng tinh-thần của lý-thuyết phân quyền của Montesquieu. Sự phân quyền thành ra đối quyền và nhiều tác giả đã vạch ra những hậu-quả đáng tiếc của quan-niệm này tại Hoa-Kỳ qua các sự mâu-thuẫn, chống đối và cản trở lẫn nhau giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống (1).

Trên thực-tế ngày nay, không thể có sự biệt lập, sự đối lập giữa các cơ-quan công quyền mà phải có sự cộng tác mật-thiết. Khi Hành-pháp và Lập-pháp đều xuất phát từ dân-chúng thì không thể có sự đối lập mà trái lại, phải có sự tương-trợ và hợp-tác (2). Đây cũng là quan-điểm suy diễn từ những cuộc thảo-luận trong hội nghị của Tổ-chức Liên-Hiệp Nghị-sĩ nhóm tại Genève năm 1965: "Các nghị-sĩ

- 
- (1) Carl J. Friedrich, tác-phẩm đã dẫn, Paris, 1958, trang 158.  
"Des auteurs tels que Woodrow Wilson dans son "Congressional government" et W.Y. Elliot dans son "Need for constitutional Reform" ont souligné et déploré à quel point la majorité du Congrès et le Président se contraient l'un l'autre. Les exemples dans lesquels l'un a fait obstruction à l'autre sont trop nombreux pour qu'on puisse les citer".
- (2) Mirkine Guetzévitch, Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel, trang 200.

ý thức rằng nhiệm-vụ của họ đã biến đổi : nhiệm-vụ đó không phải là chống lại Quyền-hành trung-ương mà là hợp-tác với Quyền-hành đó" (1).

Sự hợp-tác, trước hết, được nhận thấy trong lãnh-vực lập-pháp. Quốc-Hội làm luật để thỏa-mãn những nhu-cầu rõ rệt của Quốc-gia, nhưng ai có thể biết những nhu-cầu đó ngoài Hành-pháp.

Bởi thế, trong phần nhiều các nước dân-chủ, Quốc-Hội chỉ biểu-quyết các dự-thảo luật do Chánh-phủ làm ra. Tại Anh, 90 o/o các đạo luật là do sáng-kiến của Chánh-phủ (2). Ở Pháp, dưới thời Đệ Tứ Cộng-Hòa, trong nhiệm-kỳ lập-pháp đầu tiên, có tất cả 379 dự-án và 933 dự-thảo được chấp-thuận ; trong nhiệm-kỳ thứ hai, có 242 dự-án và 692 dự-thảo. Năm 1957, trong số 198 đạo luật được biểu-quyết, có 127 đạo luật xuất-phát từ Hành-pháp (3). Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, trong thời-gian từ 1.1.1957 đến 31.12.1959, Quốc-Hội đã chấp-thuận 57 dự-thảo và 2 dự-án luật (4). Ngay tại Hoa-Kỳ, mặc dù không được Hiến-pháp công nhận sáng quyền lập-pháp, Tổng-Thống được coi là động-lực của Quốc-Hội và phần lớn các dự-luật đều có nguồn gốc ở Tổng-Thống-Phủ (5).

- (1) Jacques Vrignaud, Khảo-luận đã dẫn, trang 82.  
"Les parlementaires ont conscience que leur mission évolue : elle n'est plus de combattre l'influence du Pouvoir central mais de collaborer avec lui".
- (2) A. Mathiot, Le régime politique britannique, Paris, 1955, trang 164.
- (3) Pierre Avril, Le régime politique de la Vè République, 1964, trang 20.
- (4) Tài-liệu của Văn-phòng Quốc-Hội, viện dẫn bởi Bùi phan Quế, tác-phẩm đã dẫn.
- (5) A. Tunc, Les Etats-Unis, trang 169.

Như vậy, nếu Quốc-Hội đem lại cho đạo luật một hình thức dân chủ, thì Hành-pháp đem lại cho nó một giá-trị kỹ-thuật. Theo B. Mirkine Guetzévitch, muốn soạn-thảo một bản Tuyên-ngôn nhân quyền, người ta không cần nhờ đến các chuyên-viên, nhưng muốn soạn-thảo một đạo luật về chế độ bảo-hiểm xã-hội, về chế-độ bảo-vệ sản-phụ, hoặc ngay cả một bộ luật đi đường, người ta phải nhờ đến những kiến-thức kỹ-thuật mà chỉ có Hành-pháp mới có thể cung-ứng (1).

Sự cộng-tác giữa Quốc-Hội và Hành-pháp còn được nhận thấy ngoài lãnh-vực lập-pháp. Quốc-Hội truyền đạt cho Hành-pháp "những mạch nháy của dư-luận" (2).

Thật vậy, nhờ những cuộc thảo-luận tại Quốc-Hội mà Chánh-phủ biết rõ thái-độ của dư-luận (3). Lẽ dĩ-nhiên, trong chế-độ dân-chủ, Hành-pháp phải duy-trì một cuộc đối-thoại thường xuyên với dân-chúng. Hành-pháp, với phương-tiện báo chí, vô tuyến truyền thanh, truyền-hình, nhấn gởi trực-tiếp đến dân chúng và nhận được những sự trả lời qua các đảng phái, các đoàn-thể. Nhưng bên cạnh cuộc đối-thoại này giữa Chánh-quyền và dư-luận, người ta còn thấy những cuộc tranh nghị giữa các nhóm tư lợi tại Quốc-Hội. Người nghị-sĩ, trong các cuộc tiếp-xúc với các đoàn-thể, thu

- 
- (1) B. Mirkine Guetzévitch, tác-phẩm đã dẫn, trang 199.  
"Pour rédiger l'immortelle Déclaration des droits, il n'est pas nécessaire d'avoir recours aux techniciens, mais pour édifier une loi sur les assurances sociales, sur la protection de la maternité, ou même un code de la route, il faut constamment avoir recours aux compétences techniques accessibles uniquement au gouvernement".
- (2) Club Jean Moulin, L'Etat et le citoyen, 1961, trang 372. "L'Assemblée transmet à l'exécutif les pulsations de l'opinion publique".
- (3) E. Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 127.  
"Le Parlement fournit au gouvernement des indications précieuses sur l'état de l'opinion publique".

thập được nhiều tin tức, đón nhận rất nhiều nguyện-vọng, nhiều sự chỉ-trích. Do đó, qua những cuộc bàn cãi tại Quốc Hội, Hành-pháp nhận định được những quan-điểm tương đồng hoặc dị biệt giữa các tầng lớp xã-hội, những sự chống đối hoặc tán-thành đối với một hành-động, một chương-trình của Chánh-phủ.

Sau hết, người ta cũng thấy sự hợp-tác giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong nhiệm-vụ kiểm-soát của cơ-quan sau này. Tại Hội-nghị của Tổ-chức Liên-hiệp Nghị-sĩ, các đại-biểu đặc-biệt nhấn mạnh đến nhiệm-vụ kiểm-soát của Quốc-Hội. Theo họ, Quốc-gia càng bình-trướng phạm-vi hoạt-động Quốc-Hội càng phải tăng-cường sự kiểm-soát (1).

Sự kiểm-soát của Quốc-Hội không còn có nghĩa kèm hãm và cản-trở như ngày trước. Sự kiểm-soát ở đây chỉ có nghĩa là quyết-định của Chánh-quyền được xem xét bởi các nhóm chánh-trị, bởi các đại-diện của tầng lớp dân-chúng ở trong Quốc-Hội, ngõ hầu đi tới sự điều-hòa trong phạm-vi quyền-lợi chung.

Nhiệm-vụ kiểm-soát đi liền với nhiệm-vụ thúc-đẩy hoạt-động của guồng máy chánh-quyền (2). Qua những cuộc chất vấn, điều-tra, phê-bình và chỉ-trích của Quốc-Hội, Chánh-phủ thấy rõ những khuyết điểm của mình và dưới sự thúc-đẩy của Quốc-Hội, Chánh-phủ sẽ sửa chữa những sai lầm, bổ-túc những thiếu sót.

Xem như vậy, giữa Lập-pháp và Hành-pháp không còn có sự biệt lập và đối lập, trái lại, sự điều-hành thường

(1) Jacques Vrignaud, Khảo-luận đã dẫn, trang 70.

(2) M. Duverger, Institutions politiques et Droit constitutionnel, trang 177.

"Les assemblées ont aussi un rôle d'impulsion : elle font parfois démarrer le moteur gouvernemental, ou elles en accélèrent la vitesse".

xuyên của chế-độ đòi hỏi sự cộng-tác mật-thiết giữa hai cơ-quan này.

Tuy nhiên, trong sự cộng-tác đó, Hành-pháp đóng vai trò ưu thắng. Walter Lippmann đã đưa ra một sự so sánh ngộ nghĩnh nhưng có ý nghĩa : Hành-pháp đóng vai trò người đàn ông, còn Quốc-Hội có nhiệm-vụ của một người đàn bà về phương-diện sinh-lý, tức là Hành-pháp chủ-động còn Quốc-Hội thụ động (1). Ý kiến này có thể tóm tắt được luồng tư-tưởng mới về vấn-đề tổ-chức chính-quyền trong các chế-độ dân-chủ hiện nay : sự cộng-tác giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong công việc lãnh-đạo Quốc-gia cũng giống như sự phối-hợp giữa đàn ông và đàn bà trong nhiệm-vụ sinh con đẻ cái (2).

#### ĐOẠN II. - VAI TRÒ CỦA QUỐC-HỘI ĐỐI VỚI DÂN CHÚNG.

Xưa nay, người ta chỉ để ý tới nhiệm-vụ của Quốc-Hội là làm luật, chứ không chú-trọng tới cơ-cấu của Quốc-Hội vốn là một cơ-quan dân cử. Vậy mà tính cách đại diện đó, Quốc-Hội cũng có vai trò quan-trọng đối với dân-chúng.

Quốc-Hội, trước hết, là nơi để dân chúng, qua các cuộc thảo-luận của các dân-biểu, hiểu rõ những quyết-định của Chính-quyền, cân nhắc và suy nghĩ về đường lối chính-trị.

Phân tích tổ-chức Chính-quyền tại Anh, Emile Giraud có nhận xét : "Quốc-Hội là một cơ-quan công-bố, phê-bình và tranh nghị. Các đạo luật được bàn cãi, chánh-sách của Chính-phủ được chỉ-trích bởi các chính đảng đối lập ... Chế-độ dân chủ không bao hàm sự lật đổ Chính-phủ một cách thường xuyên, mà bao hàm sự công bố chánh-sách của Chính-phủ và sự

---

(1) W. Lippmann, tác-phẩm đã dẫn, trang 45.

(2) Trần Văn Minh, Khảo-luận đã dẫn, trang 212.

chỉ trích một cách tự-do và hữu hiệu chánh-sách đó" (1). Nhờ vậy mà dân chúng theo dõi được chánh-quyền, hiểu rõ được những vấn-đề liên-hệ đến tập-thể Quốc-gia.

Cũng vì thế, vai trò của Quốc-Hội là giáo-dục quần chúng về phương-diện chính-trị (2). Theo Carl J. Friedrich, những cuộc tranh-luận giữa các nhóm nghị-sĩ đại-diện những quyền-lợi khác biệt, sự trình-bày những điều lợi hại của một dự-án, một chương-trình, rất là hữu ích đối với người công dân trung-bình. "Khi một nghị-sĩ làm trở ngại cuộc thảo-luận trong nghị-trường, người đó thường gây ra công-phản nhưng lại giúp người dân hiểu rõ những điều ẩn khuất và ý nghĩa của luật-pháp mới" (3).

Ngoài nhiệm-vụ huấn chính, đối với dân-chúng, Quốc Hội còn là một "văn-phòng thỉnh-nguyện" (bureau de réclamations). Về phương-diện này, Quốc-Hội đóng một vai trò vô cùng quan-trọng vì "trong tất cả những con đường mở rộng cho sự phản kháng, con đường Quốc-Hội là khó bị ngăn chặn nhất" (4).

- 
- (1) E. Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 127.  
"Le Parlement est un organe de publicité, de critique et de discussion. Les lois sont débattues, la politique du gouvernement est critiquée par les partis d'opposition ... La démocratie n'implique nullement le renversement fréquent du gouvernement, mais elle implique la publicité de la politique du gouvernement et la libre et effective critique de cette politique".
  - (2) Carl J. Friedrich, tác-phẩm đã dẫn, trang 251.  
"La fonction politique des Assemblées représentatives de nos jours consiste moins à posséder l'initiative des lois, qu'à poursuivre l'éducation du peuple".
  - (3) Carl J. Friedrich, tác-phẩm đã dẫn, trang 252.
  - (4) Club Jean Moulin, tác-phẩm đã dẫn, trang 374.  
"De tous les circuits ouverts aux protestations, le circuit parlementaire reste le plus difficile à bloquer".

Thật vậy, người dân lúc nào cũng có thể gặp gỡ các nghị-sĩ một cách dễ-dàng hơn các viên chức của Chính-quyền. Các vi này có thể viện những lý-do vô thẩm-quyền, bổn-phận nghề-nghiệp, hoặc thượng lệnh để từ chối tiếp xúc với dân.

Lẽ dĩ nhiên, những sự phản kháng đó thường xuất phát từ những quyền-lợi riêng tư, nhưng trong chế-độ dân-chủ cần phải để cho các quyền-lợi đó được tự-do phát biểu và tự vệ. Và lại, trên phương-diện tổng-quát, các quyền tự do công cộng và các quyền căn-bản của người dân được bảo-vệ bởi quyền kháng nghị của Quốc-Hội. Vì thế, người ta có thể giải thích tại sao sự bảo đảm các quyền tự-do, trên thực-tế, lại liên-hệ mật-thiết với sự hiện hữu của Quốc-Hội (1).

Xem như vậy, mặc dù đã mất nhiều quyền-hành, Quốc-Hội còn giữ được một vai trò khá quan-trọng trong tương quan với Hành-pháp cũng như với dân chúng. Tuy nhiên, trên phương-diện điều-khiển Quốc-gia, Quốc-Hội đã nhường chỗ cho Hành-pháp. Nhưng, chính Hành-pháp hành sử những quyền hành được tăng-cường, hay có sự tái phân quyền-hành trong nội-bộ của cơ-quan đó ?

- M U C II -

QUYỀN-HÀNH CHÍNH-TRỊ HAY QUYỀN-HÀNH  
CỦA CHUYÊN-GIA ?

Sự tăng-cường quyền hành-pháp phải chăng đưa đến sự chiếm quyền của chuyên-gia ? Hành-pháp có những quyền-hành rộng rãi, nhưng vì tính chất kỹ-thuật của các vấn-đề phải giải-quyết Hành-pháp không thể nào tránh việc giao-

---

(1) M. Duverger, tác-phẩm đã dẫn, trang 178.



phổ một phần lớn quyền-hành cho các chuyên-gia, các nhà hành-chánh.

Bởi thế, "chế-độ chuyên-gia-trị" (technocratie) thường được nhắc đến trong ngôn từ của chính-trị-học ngày nay cũng như đã từng là đối tượng của những sự tiên-đoán của một số tác-giả.

ĐOẠN I. - NHỮNG SỰ TIÊN ĐOÁN : SAINT SIMON VÀ JAMES BURNHAM.

Những sự tiến-bộ kỹ-thuật và công cuộc kỹ-nghệ-hóa ở thế-kỷ XIX sớm muộn gì cũng đã khiến các tác-giả nghĩ đến vai trò của kỹ-thuật-gia trong xã-hội tương-lai.

Về phương-diện này, Saint Simon là người đầu tiên đã báo trước sự xuất hiện của một Chính-quyền chú-trọng nhiều đến sự "quản-trị tài vật" hơn là sự "cai trị con người" (1). Theo ông, "tất cả do kỹ-nghệ" và "tất cả cho kỹ-nghệ". Xã-hội chủ-nghĩa do ông đề-xướng là một xã-hội chủ-nghĩa của các nhà sản-xuất. Saint Simon nhấn mạnh đến sự quan-trọng của các phương-tiện sản-xuất và của kỹ-thuật trong xã-hội ngày mai và tỏ ra có thiện cảm với các kỹ-thuật-gia mọi ngành, những "con ong khéo léo". Sau cùng, ông tiên đoán một xã-hội được tổ-chức và kiểm-soát bởi một quyền-lực chính-trị hoàn toàn ở trong tay của chuyên-gia.

Năm 1819, trong quyển "L'organisateur", ông chủ-trương một Quốc-Hội gồm 3 viện : Viện phát-minh gồm các kỹ-su và nghệ-sĩ, Viện kiểm-tra gồm các nhà thông thái và Viện chấp-hành gồm đại-diện mọi ngành kỹ-nghệ. Quốc-Hội đó phải được công nhận quyền tối thượng về phương-diện lập-pháp cũng như lập hiến.

(1) François Ponteil, L'ère industrielle et le gouvernement du technique d'après Saint Simon, trong quyển Politique et Technique, từ trang 251.

Trong quyển "Du système industriel" (1821), Saint Simon chủ-trương giao việc thiết-lập ngân-sách cho các nhà kỹ-nghệ : nhằm mục-tiêu ấy, Bộ tài-chánh phải được điều-khiển bởi một kỹ-nghệ-gia đã hành nghề mười năm ; vị này được trợ lực bởi một Hội-đồng gồm nhiều đại-diện nghề nghiệp. Sự tổ-chức tương-tự cần được thực-hiện trong tất cả mọi ngành sinh-hoạt. Chẳng hạn, ngành hàng hải phải được giao phó cho một thương nhân được phụ-tá bởi một Hội-đồng hàng hải gồm đại-diện của các hải-cảng Pháp.

Tóm lại, theo Saint Simon, nhiệm-vụ của Chánh-quyền không phải là "ra lệnh" mà là "quản-trị khéo léo".

Cũng trong chiều hướng đó, năm 1941, James Burnham, trong tác-phẩm "The managerial revolution" (1) đã tiên đoán sự chiếm quyền của các "nhà quản-đốc" (managers). Theo ông, chế-độ tư-bản sẽ bị tiêu-diệt vì nó không thể tránh được nạn thất nghiệp trầm trọng và những cuộc khủng hoảng kinh-tế định kỳ. Nhưng khác với quan-điểm của Marx, Burnham quả quyết rằng giai-cấp vô sản không đủ khả-năng để trở thành giai-cấp thống-trị của xã-hội ngày mai. Quyền-hành sẽ không thuộc về giai-cấp thợ thuyền mà sẽ thuộc về các "nhà quản-đốc", tức là một nhóm người sẽ nhận danh Quốc-gia để hoạch-định các hoạt-động kinh-tế và sẽ đảm nhận nhiệm-vụ điều-khiển kỹ-thuật trong các xí-nghiệp khổng lồ trên thực-tế đang chi-phối nền kinh-tế. Nhóm người đó, sau cùng, sẽ chiếm lấy quyền-hành và loại trừ các nhà chính-trị.

Trong xã-hội của các nhà quản-đốc, có sự lẫn lộn giữa chính-trị và kinh-tế ; công cuộc sản-xuất được bao gồm trong những nhiệm-vụ của Quốc-gia. Các nhà quản-đốc không thể đảm trách toàn thể các nhiệm-vụ đó. Bởi thế, bên cạnh họ còn có những nhà hành-chánh phụ-trách về vấn-đề

(1) Bản dịch tiếng Pháp, L'ère des organisateurs, Paris, 1947.

chiến-tranh, tuyên truyền, ngoại-giao, cảnh-sát v.v... Mặc dù đảm nhận những nhiệm-vụ khác nhau, hai hạng người đó hợp thành một giai-cấp thống-trị duy nhất. Tuy nhiên - và Burnham nhấn mạnh đến điểm này - chính các nhà quản-đốc kinh-tế, chứ không phải các nhà hành-chánh, sẽ giữ địa-vị lãnh-đạo. Ông có viết : "Các nhà hành-chánh ngày nay và ngày mai sẽ tưởng rằng có thể hành-động một cách độc-lập ; nhưng những dự-án của họ ... đòi hỏi những tài-nguyên lớn lao mà trên thực-tế, chỉ có thể được thỏa-mãn bởi sự hợp-tác giữa họ và những người điều-khiển thực-sự công cuộc sản-xuất, những nhà quản-đốc mà rốt cuộc, họ bắt buộc phải phục-tùng" (1).

Những lời tiên đoán nói trên phải chăng đã trở thành thực-tế trong xã-hội ngày nay ?

ĐOẠN II. - "CHẾ-ĐỘ CHUYÊN-GIA-TRỊ : HUYỀN THOẠI HAY THỰC-TẾ" ? (2).

Sự tham-dự của các kỹ-thuật-gia vào sinh-hoạt của Chính-quyền là một sự kiện hiển nhiên. Đề cập đến vấn-đề này, Marcel Merle có nhận xét : "các nhà hành-chánh, các chuyên-viên mọi ngành đã xâm chiếm mọi ngã đường của quyền chính. Trên nguyên-tắc, họ bị đặt vào những cơ-quan tư-vấn, hoặc vào những chức-vụ hành-chánh phụ-thuộc. Trên thực-tế, họ giữ những địa-vị quan-trọng ở khắp nơi, xui khiến những quyết-định mà nhà chính-trị phải gánh trách-nhiệm" (3).

Tại Hoa-Kỳ, dưới thời Tổng-Thống Roosevelt, nhiều nhóm chuyên-viên kinh-tế, tài-chánh giúp Tổng-Thống soạn thảo một chương trình tổng-quát áp-dụng cho toàn thể nền

(1) Viện dẫn bởi Jean Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 160.

(2) Jean Meynaud, tác-phẩm đã dẫn.

(3) M. Merle, Khảo-luận đã dẫn, trang 60.

kinh-tế. Thời-kỳ này cũng là thời-kỳ thăng tiến của kỹ-thuật-gia : David E. Lilienthal được bổ-nhiệm điều-khiển "Tennessee Valley Authority", H. Wallace đứng đầu cơ-quan "Agricultural Adjustment Administration" v.v... Kể từ năm 1940, với sự đồng-viên toàn thể nền kỹ-nghệ và sự thiết-lập các cơ-quan mới để đáp ứng nhu-cầu chiến-tranh, vai trò của các "nhà quản đốc" càng thêm quan-trọng. Ngày nay, họ hợp thành những đoàn óc-vấn (brain-trusts) để trợ lực Chánh-quyền, ảnh-hưởng và phối hợp mọi hoạt-động. Bên cạnh J.F. Kennedy, ta thấy có những chuyên-gia lừng danh như Duesenberry, Samuelson, J.K. Galbraith v.v... Dưới quyền điều-khiển của Mc Namara, Bộ-trưởng Quốc-Phòng, các chuyên viên quân-sự của Ngũ giác đài có một ảnh-hưởng ngày càng gia-tăng đối với những quyết-định ngoại-giao và quân-sự quan-trọng của Hoa-Kỳ ... (1).

Tại Pháp, các đoàn-thể chuyên-viên xuất thân từ các trường lớn như trường Bách Khoa, trường Kỹ-sư Hàm mỗ, Kiều-lộ, trường Quốc-gia Hành-chánh v.v... xâm chiếm và chi-phối các lãnh-vực kinh-tế hoặc hành-chánh (2). Chẳng hạn, theo Marcel Waline, dưới thời Đế Tam và Đế Tứ Cộng-Hòa, nước Pháp bị đặt dưới sự cai-trị của cơ-quan Thanh-Tra Tài-Chánh. Những dự-án cải cách tài-chánh của các vị Tổng-trưởng đều xuất phát từ cơ-quan này. "Không có dự-án thuế khóa riêng của vị Tổng-Trưởng Tài-Chánh mà chỉ có những dự-án của Cơ-quan Thanh-Tra Tài-Chánh. Cơ-quan này lập những dự-án cho một Tổng-trưởng của đảng xã-hội như Ông Ramadier, nhưng cũng soạn-thảo những dự-án thông thường cho một Tổng-trưởng như Ông Pleven. Dĩ nhiên, những dự

---

(1) Jacques Billy, Les techniciens et le pouvoir, Paris, 1963, trang 10.

(2) Jacques Billy, tác-phẩm đã dẫn, trang 74.

án này không hẳn như nhau, nhưng bao giờ cũng mang nhãn hiệu của cơ-quan Thanh-Tra Tài-Chánh" (1).

Trước tình-trạng đó, Ch. Chavanon không ngần ngại viết rằng : "Hành-Chánh xen vào đời sống chính-trị để dần dần thay thế Chánh-phủ và Quốc-Hội. Vương vị của các cơ-quan chính-quyền trở thành chiếc ghế rỗng và Hành-chánh ngày càng thống-trị" (2). Và sau khi phân tích vai trò chính yếu của các công sở hành-chánh trong việc tu-thảo các sắc-luật, Chavanon đi đến kết-luận : "Chánh-phủ, khi giao-phó cho Hành-chánh trách-nhiệm hành-động và làm luật, thừa nhận sự thiết-lập một chế-độ chuyên-gia-trị" (3). Đó cũng là quan-điểm của Chenot khi khảo-sát sự điều-hành các xí-nghiệp quốc-hữu-hóa : "ngày nay, chúng ta bước vào 'thời-đại của những nhà tổ-chức' và chế-độ chuyên-gia-trị là một sự-kiện đã rồi" (4).

Các quan-điểm nói trên phải chăng rất là xác-đáng ? Phải chăng các chuyên-gia đã xâm chiếm lãnh-vực chính-trị và nắm lấy quyền quyết-định thực-sự ?

Không ai có thể phủ nhận vai trò của họ trong sự điều-hành các định-chế của Quốc-gia. Chính họ đã góp phần vào việc soạn-thảo và thi-hành các chương-trình, các quyết-định của Chánh-phủ, cũng như các đạo luật của Quốc-Hội. Đúng như nhận xét của Lucien Romier, "trên thực-tế, toàn

---

(1) Marcel Waline, Les résistances techniques de l'administration au pouvoir politique, trong Politique et Technique, trang 171.

(2) (3) Ch. Chavanon, Aspects de la société française, Paris, 1954, viện dẫn bởi M. Merle, khảo-luận đã dẫn, trang 60.

(4) Chenot, Les entreprises nationalisées, Paris, 1956, trang 110, "Aujourd'hui, nous sommes vraiment entrés dans 'l'ère des organisateurs' et la technocratie est un fait accompli"

thể sự tiến-hành của Quốc-gia tùy thuộc vào nền Hành-chánh\*(1).

Tuy nhiên, người ta không thể nói rằng các kỹ-thuật-gia và nhà hành-chánh đã thay thế các nhân-vật chính trị để nắm quyền quyết-định thực-sự trong cộng đồng Quốc-gia (2). Thật vậy, nhà chính-trị phải là một người biết tổng hợp, có một cái nhìn tổng-quát và khách quan đối với mọi vấn-đề. Kỹ-thuật-gia không thể nào có được sự tự-do tinh-thần đó, nhân giới của họ rất hẹp hòi và vì vậy không thể thay thế được nhà chính-trị.

Nếu có những trường-hợp mà các kỹ-thuật-gia hình như chiếm được quyền chính, đó chẳng qua vì sự lãnh-đạo chính-trị quá yếu kém. Tại Pháp, dưới thời Đế Tam và Đế Tứ Cộng-Hòa, các Tổng-Trưởng đi qua, nhưng các công-chức cao-cấp vẫn còn tồn tại. Bởi vậy, chỉ có các vị này là có thể thiết-lập và thực-hiện những chương-trình dài hạn. Họ có ưu thế hơn đối với các Tổng-trưởng và trong trường-hợp có sự tranh-chấp, họ chỉ cần chờ đợi Chánh-phủ bị lật đổ để trở lại ý kiến của mình (3). Ngoài ra, các kỹ-thuật-gia sẽ dĩ có vai trò quan-trọng, một phần cũng vì sự thiếu sáng suốt và can đảm của các nhà chính-trị, muốn lẩn tránh trách-nhiệm trước những vấn-đề có thể gây ra chống đối của quần-chúng hay của các đoàn-thể có thế-lực. Và lại, vì không đủ khả-năng để lựa chọn giữa những giải-pháp phức-tạp, nhà chính-trị cố-gắng che đậy sự bất lực của mình bằng cách nhờ đến kiến-thức của chuyên-gia.

Trái lại, trong một Quốc-gia mà Chánh-quyền vững mạnh, quả-cảm và đầy đủ khả-năng, quyền quyết-định vẫn thuộc

(1) Lucien Romier, Explication de notre temps, Paris, 1925, trang 230, viện dẫn bởi J. Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 67.

(2) Bernard Gournay, L'Administration, Paris, 1964, trang 116

(3) J. Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 106.

về các nhà chính-trị. Nếu các vị này có nhờ đến ý kiến của kỹ-thuật-gia, đó cũng vì muốn thông suốt mọi dữ kiện của vấn-đề, chứ các ý kiến đó không nhất thiết được nghe theo.

Về phương-diện các kỹ-thuật-gia, họ cũng gặp những trở-lực trong việc chiếm lấy quyền-hành chính-trị. Một mặt, họ không thể nào có được một ý chí chung. Họ không hợp thành một khối đồng nhất mà trái lại, rất chia rẽ, chia rẽ giữa cơ-quan, giữa các ngành, mâu thuẫn với nhau trước những vấn-đề chính yếu. Mặt khác, họ thường gặp những sự chống đối của các đoàn-thể (1).

Bởi thế, đúng như nhận xét của Jean Meynaud, cho đến ngày nay, "sự chi-phối chính-trị bởi kỹ-thuật hay sự chiếm lấy nhiệm-vụ chính-trị bởi các kỹ-thuật-gia vẫn là điều dự đoán" (2). Chưa có một chế-độ nào trong đó kỹ-thuật-gia đã kiểm-soát một cách trọn vẹn hoạt-động của Chánh-quyền. Do đó, Hành-pháp vẫn nắm lấy những quyền-hạn được tăng-cường.

---

(1) - Bernard Gournay, tác-phẩm đã dẫn, trang 116.  
- J. Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 124.

(2) Jean Meynaud, tác-phẩm đã dẫn, trang 284.  
"Jusqu'à présent, reconnaissons-le, la domination complète du politique par la technique, ou encore la confiscation de la fonction politique par les techniciens, demeurent des anticipations".

## KẾT LUẬN PHẦN THỨ HAI

Hành-pháp mạnh là một nhu-cầu tối yếu của chế-độ dân-chủ trong thời kỳ hiện đại.

Theo Emile Giraud, "chế-độ dân-chủ không phải là chế-độ trong đó dân chúng hay Quốc-Hội "cai-trị". Một chế-độ như vậy chỉ có nghĩa là hỗn độn, ngưng trệ và không đem lại kết-quả nào. Chế-độ dân chủ đòi hỏi một Hành-pháp một mình cai-trị và cai-trị theo trọn nghĩa của danh-từ" (1).

Hành-pháp cần có uy quyền để có thể hành-động hữu hiệu trong giai-đoạn mà nhà nước can-thiệp vào mọi lãnh-vực của đời sống nhân dân để làm tròn những trọng trách mà nhân dân tìm về để giao-phó, cũng như để chế ngự những lực lượng tư lợi đang tìm cách chi-phối Quốc-gia.

Uy quyền đó còn cần-thiết hơn bao giờ hết đối với những Quốc-gia mới đặt bước vào con đường dân chủ và phải đương đầu với nhiều nỗi khó khăn : bảo-vệ độc-lập, thực-hiện thống nhất và phát-triển kinh-tế.

Sự tăng cường quyền hành-pháp không thể không có ảnh-hưởng đến sự điều-hành các định-chế chính-trị.

Một mặt, nó làm biến đổi sự phân phối quyền-hành giữa chánh-quyền trung-ương và các tập-thể địa-phương. Các Tiểu-bang mất dần sự tự trị nhưng ngày càng tham-dự chặt-chẽ vào cuộc sống của Liên-bang. Các tập-thể hành-chánh

---

(1) E. Giraud, tác-phẩm đã dẫn, trang 403.

"La démocratie n'est pas le régime où le peuple lui-même ou le Parlement "gouverne", au sens propre du mot. Un tel régime ne peut signifier que confusion, stagnation, stérilité. La démocratie exige que l'Exécutif seul gouverne et gouverne dans toute l'acception du terme".



phân quyền cũng không giữ được sự tự-trị và quyền quyết-  
định thực-sự trước khuynh-hướng tập quyền của Quốc-gia.

Mặt khác, sự tăng-cường quyền hành-pháp đã thu  
giảm vai trò của Quốc-Hội vào nhiệm-vụ cộng-tác với Hành-  
pháp và giáo-dục quần-chúng về phương-diện chính-trị.

Hành-pháp với những quyền-hành được tăng-cường vẫn  
giữ quyền quyết-định thực-sự, trước vai trò ngày càng quan  
trọng của các chuyên-gia mà Hành-pháp bắt buộc phải nhờ  
đến sự cộng-tác.



# TỔNG KẾT

Trước một Hành-pháp được công-nhận những quyền-hành rộng rãi, vấn-đề bảo-vệ tự-do cá-nhân được đặt ra với tầm quan-trọng hơn bao giờ hết (1).

Thật vậy, khi quyền-hành ngày càng được nhân-cách-hóa và tập-trung vào một vị lãnh-tụ, người ấy có thể lợi-dụng vị trí pháp-lý lẫn tinh-thần của vai trò lãnh-đạo để đả-phá các định-chế dân-chủ (2).

Do đó, trong những điều-kiện nào một Hành-pháp mạnh không phương-hại đến tự-do ?

Trong các nước dân-chủ Tây-phương và ngay tại các nước kém mở mang Á Phi và Nam-Mỹ, sự tăng-cường quyền hành-pháp đi liền với những biện-pháp giới-hạn và kiểm-soát, những chiếc "phanh", theo Carl J. Friedrich (3). Các biện-pháp giới-hạn và kiểm-soát này được qui-định một cách chặt-chẽ để giúp cho cá-nhân chống lại những sự xâm lấn không chính đáng của chính-quyền.

Tuy nhiên, các cơ-chế pháp-lý ấy, riêng nó, không đem lại kết-quả mong chờ. Thực-trạng của các nước kém mở mang đã chứng-minh điều đó. Bản văn và tinh-thần của Hiến-

---

(1) Jean Meynaud, L'exécutif dans l'Etat moderne, Bulletin international des Sciences sociales, Vol. X. No 2, 1958, trang 208.

"Dans les sociétés pluralistes, le développement des compétences de l'exécutif a posé le problème de la protection des citoyens".

(2) A. Mabileau, khảo-luận đã dẫn, trang 25.

"Mais elle (la personnalisation du Pouvoir) présente un double visage, qui fait d'elle le meilleur instrument de l'évolution démocratique, aussi bien que le génie destructeur du régime démocratique".

(3) Carl J. Friedrich, tác-phẩm đã dẫn, trang 66.

pháp thường không được tôn-trọng. Khi nghiên-cứu về chế-độ chính-trị tại Nam-Mỹ, giáo-sư Burdeau đã nhận xét mỉa mai rằng : "Điều khoản được tôn-trọng một cách trung thực nhất là điều khoản cho phép vị Quốc-trưởng tuyên-bố tình-trạng giới-nghiêm hoặc đình chỉ các bảo-đảm hiến-pháp" (1).

Sự ly khai giữa pháp-luật và thực tại làm cho Hình pháp ngày càng mạnh hơn và có khuynh-hướng đi đến chỗ độc tài. Chế-độ dân-chủ tự-do, vì thế, đã bị coi là thất-bại tại hầu hết các nước kém mở mang (2).

Như vậy, các cơ-chế pháp-lý cần phải được hỗ-trợ bởi những điều-kiện chính-trị. Những điều-kiện chính-trị đó, thiết-tưởng, là sự hiện diện của một đối lập có tổ-chức và sự tham-gia chính-trị của công-dân.

#### A. SỰ HIỆN DIỆN CỦA MỘT ĐỐI-LẬP CÓ TỔ-CHỨC.

Tại các nước dân-chủ Tây-phương, đối lập được chánh-thức hoạt-động và được coi là những lực-lượng thuộc thành-phần dân-chúng có tác-động hạn-chế và kiểm-soát chánh quyền.

Ở Anh, đối lập được công khai hoạt-động. Lãnh-tụ đảng đối lập có tước-vị chính-thức : Lãnh-tụ đối-lập của Nữ-hoàng (3). Đảng đối lập luôn luôn theo dõi và chỉ-trích hành-động của chánh-phủ và chuẩn-bị một chương-trình rõ rệt để dân chúng trong cuộc bầu-cử có thể lựa chọn hoặc chánh sách của chánh-phủ hoặc đường lối của đảng đối-lập.

---

(1) Burdeau, Traité de Science politique, quyển IV, trang 459.

(2) - A. Hauriou, Cours de droit Constitutionnel étranger, Les cours de Droit, 1955-56, trang 100 và kế-tiếp.

- Trần-văn-Minh, Đi tìm một đường lối dân-chủ thích-hợp với các nước chậm tiến Á Phi, Quê Hương số 6, 1959.

(3) M. Duverger, Les partis politiques, 1958, trang 454.

Ở Hoa-Kỳ, mặc dù không được tổ-chức hoàn hảo như tại Anh, đảng đối-lập cũng đóng vai trò quan-trọng trong việc chỉ-trích chánh-quyền. Chánh-phủ lúc nào cũng phải lo chống đỡ những sự phê-bình của đối-lập, nhất là từ Quốc-Hội.

Tại Pháp, chế-độ đa đảng - trong đó không có đảng nào thật mạnh - khiến cho không có đảng nào có hy-vọng nắm chánh-quyền. Sự tham-chính chỉ có thể được thực-hiện bởi sự liên-hiệp giữa nhiều đảng. Do đó, rất khó phân biệt rõ ràng giữa chánh-phủ và đối-lập. Đối lập không được tổ-chức thực-sự. Tuy vậy, đối lập không phải là không có. Không ai có thể nói rằng không có những sự phê-bình, chỉ-trích tại Pháp. Sự chỉ-trích công-khai còn nhiều hơn trong chế-độ lưỡng đảng. Bất cứ lúc nào, cũng có người sẵn sàng đối lập (1).

Sự hiện diện của đối lập là thành-trì chống lại chế-độ độc-tài tại Tây-phương. Vai trò của đối-lập là chỉ-trích, phê-bình, kiểm-soát và nhất là chuẩn-bị nắm chánh-quyền. Vai trò của đối lập là bảo-đảm tự-do công cộng, vì chỉ có đối lập mới mạnh dạn tố-cáo những lạm-dụng của chánh-quyền. Bảo-đảm tự-do công cộng, tố-cáo những lạm-dụng tức là hạn-chế chánh-quyền. Chính sự hiện-diện của đối lập và viễn-tượng của những cuộc bầu-cử sắp tới làm cho chánh-quyền không dám áp-dụng những biện-pháp độc-đoán (2).

Các nước kém mở mang thường không có một đối lập khả dĩ kèm chế được chánh-quyền. Các Quốc-gia này có thể được xếp thành hai loại : các Quốc-gia không dung túng đối lập và các Quốc-gia cho phép đối lập công khai hoạt-động.

(1) Hugh Gaitskell, *Opposition in older democracies*, trong *Democracy in The New States*, New Delhi, 1959, trang 77.

(2) Nguyễn-văn-Bông, tác-phẩm đã dẫn, Phần I, Thiên III, Chương IV : Đối lập chính-trị.

Ở nhiều nơi, chỉ có đảng của Chánh-quyền chi-phối đời sống chính-trị của Quốc-gia, còn các đảng khác không được công nhận hoặc bị đàn áp.

Tại Tunisie, sau khi thu hồi được chủ-quyền, đảng Néco-Destour vì có tổ-chức và nắm giữ Chánh-quyền nên lợi-dụng tình-thế đó để củng-cố địa-vị. Các phong-trào đối lập như nhóm Youssef, nhóm Tổng Liên-đoàn Công-nhân Tunisie v.v..., không được dung-túng (1). Tại Nigeria, lãnh-tụ đảng đối-lập đã từng lớn tiếng tố-cáo Chánh-quyền đàn áp đối lập để dành độc quyền cho đảng "Northern People Congress". (2). Tại Ghana, người ta chỉ thấy có "Đảng Hội-Đồng nhân dân" (Convention People's Party) (3) ; tại Guinée, "Đảng dân-chủ Guinée" (4) ; tại Cộng-Hòa Trung-Phi, đảng "Phong-trào phát-triển xã-hội Hắc-Phi" (M.E.S.A.N.) (5) v.v...

Tại các Quốc-gia cho phép đối lập hoạt-động, đối-lập không có thực-lực để đóng vai trò hạn-chế và kiểm-soát chánh-quyền.

Thật vậy, vấn-đề đối lập, trước hết, liên-hệ đến số chính-đảng trong Quốc-gia. Chế-độ hữu-hiệu nhất là chế-độ lưỡng đảng. Nhưng ngoài các nước theo chế-độ độc đảng, không có nước Á Phi nào có được một hệ-thống lưỡng đảng.

- 
- (1) C. Debbash, Note sur l'évolution du Néco-Destour tunisien, Revue juridique et politique d'outre-mer, số 4, 1960.
  - (2) Le monde, 6.6.1962.
  - (3) Jacques Boyon, Le Nkrumaisme, Rev. frse. de Science politique, No 1, 1963.
  - (4) Bernard Charles, Un parti politique africain : Le Parti Démocratique de Guinée, Rev. frse. de So. politique, No 2, 1962.
  - (5) Pierre Decheix, La nouvelle constitution de la République centre-africaine, Rev. jurid. et polit., indép. et coopér. No 1, 1965.

Khuyh hướng của đa số các nước này là thiên về chế-độ đa đảng với một đảng ưu thắng nắm chánh-quyền : Đảng Quốc-Đại ở Ấn-Độ, đảng Sangkum ở Cam-Bốt (1), đảng Liên-minh tiến-bộ Sénégal, khối dân-chủ Gabon v.v... (2). Trước các đảng ưu thắng này, đối lập chỉ là một thành-phần không thuần nhất, phân tán và vì thế không có thực-lực để kèm chế chánh-quyền.

Mặt khác, các chính đảng không có hậu-thuần quần-chúng. Sở-dĩ như vậy, vì chính đảng thường phản ảnh những quan-niệm viễn vông, xa rời thực-tế, chỉ cảm dỗ được một thiểu số trí-thức (3). Các chính-đảng thường chỉ nhằm bảo-vệ quyền-lợi của các nhóm nhân chủng, tư-lợi hay tôn-giáo nên thành-phần của chính đảng không vượt quá thiểu-số được đại diện đó. Ngoài ra, dân-chúng không thiết-tha với vấn-đề tham-chính và nghị ky đảng phái. Các chính đảng không có hậu-thuần quần-chúng nên không có uy-lực đối với chánh-quyền.

Tóm lại, tại các nước chậm tiến, vì không có một đối lập hữu-hiệu nên một Hành-pháp mạnh có thể dễ-dàng đến chỗ độc-tài. Không những thế, các nước này còn thiếu một điều-kiện khác, đó là sự tham-gia chính-trị của công-dân.

#### B. SỰ THAM-GIA CHÍNH-TRỊ CỦA CÔNG-DÂN.

Tham-gia chính-trị không có nghĩa là tham-gia chánh quyền, nó cũng không có nghĩa là cúi đầu tuân lệnh (4).

- (1) Trần-văn-Minh, Réflexions sur la démocratie libérale en Asie, Rev. jurid. et polit., indép. et coopér. No 2, 1964, trang 271.
- (2) Fred R. Von der Mehden, Politics of the developing nations, 1964, trang 59.
- (3) Asoka Mehta, Opposition in the New States, trong Democracy in New States, trang 90.
- (4) Nguyễn-văn-Bông, tác-phẩm đã dẫn, Phần I, Thiên III : Sự tham-gia chính-trị của công-dân trong chế-độ dân-chủ.

Hình thức thông thường nhất của sự tham-gia là chú-trọng đến các vấn-đề chính-trị, tức là tìm hiểu chính-trị và có lập-trường chính-trị. Một hình-thức cao hơn là hoạt-động trong các chính đảng hoặc các tổ-chức không chính-trị. Đó là điều-kiện tất yếu để hạn-chế chánh-quyền và chống lại khuynh hướng độc-tài.

Trên thực-tế, ngay tại nhiều nước Tây-phương, người ta nhận thấy sự tham-gia của công-dân vào sinh-hoạt chính trị kém phần đặc lực. Nhưng tình-trạng không đến nỗi trầm trọng như các nước kém mở mang. Sự khác biệt này có nhiều nguyên-do.

Xã-hội của các nước Á Phi là những xã-hội cổ-truyền ; Người dân chỉ biết có khung cảnh nhỏ hẹp của làng mạc, bộ lạc, đẳng cấp, còn sinh-hoạt chính-trị của Quốc-gia chỉ là những gì xa xôi.

Viễn tượng đói kém cũng làm cho dân chúng không quan-tâm đến đời sống chính-trị. Tại các nước Á Phi, đại đa số dân chúng đang ở trong tình-trạng thiếu ăn. Theo sự ước lượng, mức tiêu-thụ hằng ngày của mỗi người vào khoảng 3200 calories, nhưng tại các nước kém mở mang, mức tiêu-thụ không bao giờ quá 2.000 calories (1).

Sự tham-gia chính-trị cũng không thể phát-triển với nạn thất học. Vì thất học, người dân không thể theo dõi sinh-hoạt chính-trị, tìm hiểu chính-trị và phát biểu đứng đắn những nguyện-vọng của mình. Vậy mà tại các nước Á Phi, tỷ số người thất học rất lớn : 80 đến 85 o/o tại Phi-Châu,

---

(1) L.J. Lebrét, Suicide ou Survie de l'Occident, trang 56. Theo sự ước lượng vào năm 1950, mức tiêu-thụ của mỗi người là : 1570 calories tại Ấn-Độ, 1770 tại Ethiopie, 1825 tại Maroc, 1880 tại Nam-Dương, 1887 tại Miến-Điện, 1950 tại Tích-Lan, 1960 tại Phi-luật-Tân, 2020 tại Thái-Lan v.v...

60 đến 65 o/o tại Á Châu, trong khi tỷ số thất học tại Mỹ Châu từ 3 đến 4 o/o, tại Bắc Âu và Tây Âu từ 1 đến 2 o/o(1).

Sau cùng, sự bất tham-gia chính-trị có thể được giải-thích bởi trạng thái tâm lý của người dân. Tại các nước Á Phi, tinh-thần tín-ngưỡng và thói quen phục tùng vua chúa của thời kỳ quân-chủ chuyên chế đã tạo ra một trạng thái tâm-lý đặc-biệt được tóm tắt trong quan-niệm thần linh hóa vị lãnh-tụ, coi vị lãnh-tụ là người tận thiện, tận mỹ, có đủ tài năng và xứng đáng nắm vận mệnh Quốc-Gia (2). Trạng-thái tâm-lý này đưa đến thái-độ thụ-động của công-dân trong sinh-hoạt chính-trị. Người dân, một khi suy tôn vị lãnh-tụ lên một địa-vị thiêng-liêng và cao cả như thế, tất nhiên sẽ tin tưởng tuyệt đối vào vị lãnh-tụ, phó thác vận-mệnh trong tay người đó. Chính vì người dân chịu đựng hơn là hoạt-động để ảnh-hưởng đến đời sống chính trị mà các chánh-quyền mạnh của các nước Á Phi dễ đi đến chỗ độc-tài.

X  
X X

Xem như vậy, trước một Hành-pháp mà quyền-hạn được tăng-cường, sự bảo-đảm các quyền tự-do cá-nhân đòi hỏi sự hiện diện của một đĩ-lập hữu-hiệu và sự tham-gia chính-trị của công-dân.

Đó cũng là những điều-kiện mà các nhà lập-hiến Việt-Nam Cộng-Hòa năm 1966-1967 đã nhận thấy khi họ tìm những biện-pháp để tránh độc-tài.

---

(1) Faits et chiffres, statistiques internationales relatives à l'éducation, à la culture et à l'information, UNESCO, 1957, trang 10.

(2) Trần Văn Minh, Vai trò của Quốc-Hội tại các tiểu-nhược quốc Nam và Đông Nam Á Châu, Luật học Kinh-tế, số 1 và 2, 1959.



Thật vậy, ý thức được thực-trạng của nước nhà - một nước chậm tiến đang phải đương đầu với nhiều nỗi khó khăn - nhà lập-hiến muốn có một chánh-quyền ổn định. Gạt bỏ chế-độ Nghị-viện thuần túy không thích-hợp với một xã-hội cực kỳ phân hóa, họ chấp nhận giao quyền hành-pháp cho một Tổng Thống dân cử, Tổng-Thống có khá nhiều quyền : bổ-nhiệm Thủ-tướng, có thể tự ý cải-tổ toàn bộ hay một phần chánh-phủ (điều 58 Hiến-pháp ngày 1.4.1967), hoạch-định chánh-sách quốc-gia (điều 62) mà Thủ-Tướng chỉ có nhiệm-vụ thi-hành (điều 67)...

Tuy nhiên, với mặc cảm sợ độc-tài, nhà lập hiến đã tìm cách ngăn chặn Hành-pháp. Ngoài những biện-pháp được công nhận cho Quốc-Hội - như điều-tra về sự thi-hành chánh sách quốc-gia (điều 41), khuyến-cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chánh-phủ (điều 42) - nhà lập hiến đặc-biệt chú-trọng đến vai trò của đối-lập và tầm quan-trọng của sự tham gia chính-trị.

Hiếu được vai trò hạn-chế và kiểm-soát Chánh-quyền của đối-lập, nhà lập hiến đã "công nhận sự định-chế-hóa đối lập chính-trị" (điều 101). Định-chế-hóa đối lập tức là tổ-chức đối lập để bảo-đảm cho đối lập một số quyền-hạn bất khả xâm-phạm. Như vậy, đối lập được đưa lên hàng một chức-vụ cần-thiết trong đời sống Quốc-gia và trở thành một thực-thể có hiến-tính.

Tuy nhiên, chúng ta phải thêm rằng công hiệu của đối lập không phải chỉ tùy thuộc vào những quyền-hạn được công-nhận. Đối lập còn phải tôn-trọng một số nghĩa-vụ : thừa nhận qui luật của đa số, hoạt-động một cách ôn hòa xây-dựng và với tinh-thần trách-nhiệm (1).

Để tăng-cường sự tham-gia chính-trị, Hiến-pháp "công-nhận vai trò thiết yếu của chính đảng trong chế-độ

(1) Nguyễn-văn-Bông, tác-phẩm đã dẫn, trang 226, 213.

**dân-chủ**" (điều 99) và áp-dụng rộng rãi nguyên-tắc địa-phương phân quyền (điều 70 và kế tiếp).

Chính đảng giữ vai trò thiết-yếu trong Quốc-gia vì chính đảng tạo cơ-hội cho công-dân được trực-tiếp hay gián tiếp tham-gia vào đời sống chính-trị, giáo-dục họ và gọi cho họ ý thức được sự hiện hữu của cuộc sinh-hoạt công cộng. Nói khác đi, "không có nhà trường nào quý giá hơn nhà trường chính đảng và không chỗ nào công dân tích-cực tham-gia vào cuộc sinh-hoạt chính-trị bằng chính-đảng" (1). Vậy cần phải thiết-lập và khích-động một hệ-thống chính đảng để đáp ứng với nhu-cầu của một xã-hội dân-chủ.

Áp-dụng nguyên-tắc địa-phương phân quyền, nhà lập hiến lại cũng nhấn mạnh đến khía cạnh tham-gia. Không bàn đến tính-cách thích-nghi của giải-pháp trong hoàn-cảnh hiện tại của đất nước, chúng tôi không thể không đồng quan điểm với nhà lập-hiến khi họ cho rằng : "muốn lôi kéo nhân dân, phải làm thế nào tạo cho họ một sinh-khí mới, một luồng gió mới, tạo cơ-hội cho họ tham-gia vào đời sống chính-trị, tham-gia vào việc xây-dựng đất nước bằng cách lựa chọn những người mà hàng ngày phải làm việc với họ" (2). Chính "sự phân quyền địa-phương sẽ làm cho người dân có ý thức chính-trị, thúc-đẩy họ hoạt-động chính-trị và làm cho đời sống chính-trị trong nước trở nên phong-phú hơn" (3).

Thực-hiện những điều-kiện nói trên là một công-trình nặng nề và khó khăn. Đó là một công-tác trường-kỳ đòi hỏi những cố-gắng không ngừng. Nhưng, muốn cứu vãn tự-do, muốn ngăn trở mọi khuynh-hướng chuyên quyền, thiết-tưởng, không có lối thoát nào hơn./.

---

(1) Nguyễn-văn-Bông, tác-phẩm đã dẫn, trang 226, 213.

(2) Biên bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 20.12.1966, trang 33.

(3) Biên-bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 19.12.1966, trang 24.

I.- TAI-LIÊU PHÁP NGŨ.

- Avril (Pierre) : Le régime politique de la Ve République,  
Paris, L. G. D. J., 1964.
- Arné (Serge) : Le Président du Conseil des Ministres sous  
la IVe République, Paris, L. G. D. J., 1962.
- Balandier (Georges) :  
- Le contexte sociologique de la vie politique en  
Afrique noire, Revue française de Science poli-  
tique, N° 4, 1960.  
- Remarques sur les regroupements politiques afri-  
cains, Rev. frse. de Science politique, N° 4,  
1960.
- Bonejen (B. N.) : Le Fédéralisme dans la Constitution in-  
dienne, Rev. frse. de Sc. politique, N° 3, 1951.
- Berlia (Georges) : Le Président de la République dans la  
Constitution de 1958, Rev. du Droit public,  
1959.
- Billy (Jacques) : Les techniciens et le pouvoir, Paris,  
P.U.F., (Que sais-je ?), 1962.
- Buchmann (Jean) : L'Afrique noire indépendante, Paris,  
L. G. D. J., 1962.
- Burdeau (Georges) :  
- Traité de Science politique, 7 tomes, Paris,  
L. G. D. J. 1949-57  
- Droit Constitutionnel et institutions politiques,  
Paris, L. G. D. J., 1963.

- La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 oct. 1958, Rev. frse. de Sc. polit., N° 1, 1959.
- Cadoux (Charles) : L'avenir de la décentralisation territoriale, Actualité juridique, 20 Mai 1963.
- Château (René) : Introduction à la politique, Paris, 1947.
- Chenot : Les entreprises nationalisées, Paris, P.U.F., (Que sais-je ?), 1956
- Chevallier (J. J.) : Les grandes oeuvres politiques de Machiavel à nos jours, Paris, A. Colin, 1957.
- Club Jean Moulin : L'Etat et le Citoyen, Paris, Seuil, 1961.
- Les Constitutions d'Asie et d'Australasie, Paris, Edit. de l'Epargne, 1965.
- Cotteret (J.M.) : Le pouvoir législatif en France, Paris, L. G. D. J., 1962.
- Courbe (Nicole) : La Constitution de la République du Pakistan, Rev. du Droit public, N° 3, 1963.
- Debré (Michel) : La nouvelle Constitution, Rev. française de Science politique, N° 1, 1959.
- Decraene (Philippe) : Le Panafricanisme, Paris, P.U.F., (Que sais-je ?), 1964.
- Deschamps (Aubert) : Les institutions politiques de l'Afrique noire, Paris, P.U.F. (Que sais-je ?), 1965.
- Detton (Hervé) :  
- L'Administration et la vie locales dans la métropole et Outre-mer, Les Cours de droit, 1955-56.

- L'Administration régionale et locale de la France, Paris, P.U.F., (Que sais-je ?), 1957
- Duguit (L.) : Traité du Droit Constitutionnel, 5 tomes, Paris, 1921-25
- Duverger (Maurice) :
  - Les partis politiques, Paris, A. Colin, 1958
  - Demain, La République, Paris, Julliard, 1958
  - De la Dictature, Paris, Julliard, 1961
  - La VIe République et le régime présidentiel, Paris, Arthène Fayard, 1961
  - Institutions politiques et Droit Constitutionnel, Paris, P.U.F., (Coll. Thémis), 1962
- Friedrich (Carl J.) : La démocratie constitutionnelle, Paris, P.U.F., 1958
- Garreau (Roger) : Le "Local government" en Grande Bretagne, Paris, L.G.D.J., 1959
- Gide (Charles) et Rist (Charles) : Histoire des doctrines économiques, Paris, 1947
- Giraud (Emile) : Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique, Paris, Sirey, 1938
- Godinec (P.F.) : Constitutions des Etats de la Communauté, Paris, 1959
- Goguel (F.) : Vers une nouvelle orientation de la révision constitutionnelle, Rev. frse. de Science politique, N° 3, 1956
- Gournay (Bernard) : L'Administration, Paris, P.U.F., (Que sais-je ?), 1964.
- Gourou (Pierre) : L'Asie, Paris, 1953.

Guetzévitch (B. Mirkine) :

- Les constitutions de l'Europe nouvelle, Paris, Delagrave, 1928.
- Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Paris, 1931.
- Les constitutions européennes, 2 tomes, Paris, P.U.F. 1951.

Hamon (Léo) et Mabileau (A) : La personnalisation du pouvoir, P.U.F., Paris, 1964.

Hauriou (André) :

- Cours de droit constitutionnel étranger, Les cours de droit, 1955-56.
- Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1966.

Hauriou (Maurice) : Précis de droit constitutionnel, Paris, 1923.

Hoffmann (S.) : Accords internationaux et séparation des pouvoirs, Rev. du Droit public, N° 2, 1953.

Jouhaud (Yves) : La nouvelle Constitution de la République du Congo - Note et texte, Rev. juridique et politique, indépendance et coopération, N° 1, 1964.

Kapani (Munzi) : Les pouvoirs extraordinaires de l'exécutif en temps de guerre et de crise nationale, thèse Genève, 1948.

Lambert (Jacques) :

- Amérique Latine : structures sociales et institutions politiques, Paris, P.U.F. (Coll. Thémis), 1963.
- La transposition du régime présidentiel hors des Etats-Unis : Le cas de l'Amérique Latine, Rev. frse. de Science politique, N° 3, 1963.

- Lapierre (J.W.) : Le pouvoir politique, Paris, P.U.F. (Que sais-je ?), 1953.
- Laski (A) : Le libéralisme européen du Moyen Âge à nos jours, Paris, 1950.
- Lavroff (D.G.) et Peiser (G.) : Les constitutions africaines, Paris, Edit. A. Pedone, 1961.
- Lippmann (Walter) : Crépuscule des démocraties, Paris, Fasquelle, 1956.
- Mabileau (H.) : La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Rev. frse. de Sc. politique, N° 1, 1960.
- Malberg (Carré de) Théorie générale de l'Etat, 2 tomes, Paris 1920-22.
- Mathiot (André) :
- Le régime politique britannique, Paris, Armand Colin, 1955.
  - La vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes, Les Cours de droit, 1955-56
  - Le Fédéralisme aux Etats-Unis, trong le Fédéralisme, Paris, P.U.F., 1956.
  - Les "Pressure groups" aux Etats-Unis, Rev. frse. de Science politique, N° 3, 1952.
- Merle (M.) : L'Influence de la technique sur les institutions politiques, trong Politique et Technique, Paris, P.U.F., 1958.
- Meynaud (Jean) :
- Politique économique comparée, Les Cours de droit, 1954-1955.
  - Les groupes de pression en France, Paris, Cahier de la Fondation Nationale de Sc. polit., 1958.

- Les groupes de pression, Paris, P.U.F., (Que sais-je ?), 1960.
- Nouvelles études sur les groupes de pression en France, Paris, Cahier de Fondation nationale de Science politique, 1962.
- La technocratie : mythe ou réalité ? Paris, Payot, 1964.
- L'exécutif dans l'Etat moderne, Bulletin international des Sciences Sociales, Vol. X, N° 2, 1958.

Minh (Trần Văn) : Réflexions sur la démocratie libérale en Asie, Rev. Jurid. et polit., indép. et coopération, N° 2, 1964.

Moussa (Pierre) : Les nations prolétaires, Paris, 1963.

Ogg (A) et Ray (P. Orman) : Le gouvernement des Etats-Unis, Paris, P.U.F., 1958.

Parlements, Union interparlementaire, Paris, 1961.

Parodi (Jean Luc) : Quatre années de controverses constitutionnelles, Rev. frse. de sc. politique, N° 4, 1962.

Pinto (Roger) :

- La crise de l'Etat aux Etats-Unis, Paris, L.G.D.J. 1951.

- Les pouvoirs du Sénat américain en matière de traité, Rev. intern. de dr. comparé, N° 1, 1950.

Ponteil (F.) : L'ère industrielle et le gouvernement de la technique d'après Saint Simon, trong Politique et Technique, Paris, P.U.F., 1958.

Prelot (Marcel) : Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1963.



- Racine (Pierre) : Vues prospectives sur l'Etat traditionnel, Encyclopédie française, 1964, Tome X : l'Etat.
- Rappard (W.E.) : De la centralisation en Suisse, Rev. frse. de science politique, 1951.
- Roig (Charles) : Théorie et réalité de la décentralisation, Rev. frse de Sc. polit. N° 3, 1966.
- Schwartz (B.) : Le droit administratif américain, Paris, Sirey, 1952.
- Soulier (Auguste) : L'instabilité ministérielle sous la troisième république, Paris, 1939.
- Thống (Vũ Quốc) : La décentralisation administrative au Viet Nam, Presse universitaire du V.N., 1950.
- Tixier (Gilbert) : La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest, Revue du Droit public, N° 6, 1965.
- Tunc (André et Suzanne) : Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, Paris, 1953.
- Trong (Nguyễn văn) : La démocratie en Asie, thèse, Saigon, 1965.
- Vedel (Georges) : Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif, Rev. frse. de Science politique, Déc. 1958.
- Vrignaud (Jacques) : Quel avenir pour les Parlements ? Rev. polit. et parlementaire, Janv. 1966.
- Waline (M.) :
- Droit administratif, 8e édit., Paris, Sirey, 1959.
  - Les résistances techniques de l'Administration du pouvoir politique, trong Politique et Technique, Paris, P.U.F., 1958.

II.- TÀI-LIỆU ANH NGỮ.

- Almond and Coleman : The politics of the developing Areas, Princeton, 1960.
- Brewsters (R. Wallace) : Government in modern society, New-York, 1959.
- Bruce (Harold R.) American national government, New-York, 1959.
- Carr, Bernstein, Morrison : American democracy in Theory and Practice, New York, 1961.
- Corwin (E.S.) : The President : Office and Powers (1787-1957), New York, 1957.
- Democracy in the New States, New Delhi, 1959.
- Finer (Herman) : Theory and Practice of modern government, New York, 1957.
- Hitchner and Harbold : Modern government, New York, 1963.
- Jennings (Sir Ivor) : Cabinet government, Cambridge Press University, 1959.
- Kahin (G. Met.) : Major governments of Asia, New York, 1963.
- Key (V.O.) : Politics, Parties and Pressure groups, New York, 1956.
- Mehden (Fred R. Von der) : Politics of the developing nations, New York, 1964.
- Morrison (H.) : Government and Parliament, London, 1954.
- Strokes (William S.) : Latin American Politics, New York, 1959.
- Truman (David B) : The governmental process, New York, 1955.
- Willson (F.M.G.) : The organization of British central government (1914-1956), London, 1957.

III.- TÀI-LIỆU VIỆT NGŨ.

Lưu văn Bình :

- Sự liên quan giữa Hành pháp và Lập pháp trong Hiến pháp Việt Nam, Luật học kinh tế tạp chí, số 2, 1958.
- Chánh thể các Quốc-gia trong khu vực Đông Nam Á, Quê hương, số 15, 1960.

Nguyễn văn Bông : Luật Hiến pháp và Chính trị học, 1967.

Nguyễn hữu Chỉ : Các Quốc-gia tân lập và kỹ thuật dân chủ Tây phương, Quê hương, số 35, 1962.

Nguyễn như Cương :

- Khía cạnh chính trị, xã hội của vấn-đề chậm tiến, Quê hương số 17, 1960.
- Phát triển kinh tế : Dị biệt giữa Tây phương và các xứ kém mở mang, Nghiên cứu Hành Chánh, số 7 và 8, 1960.

Nguyễn cao Hách : Hiện tượng chậm tiến, Luật học kinh tế tạp chí, số 6, 1964.

Trần văn Minh :

- Vai trò của Quốc-Hội tại các tiểu nhược quốc Nam và Đông Nam Á Châu, Luật học kinh tế tạp chí, số 1 và 2, 1959.
- Đi tìm một đường lối dân chủ thích hợp với các nước chậm tiến Á Phi, Quê hương số 6, 1959.
- Hiện tình xã-hội Phi châu, Quê hương số 11, 12, 1960.

Bài phan Quế : Phân tích và phê bình quyền hành của Tổng Thống theo Hiến pháp 26.10.1956, Luận án Tiến sĩ, Saigon, 1965.

Đoàn Thêm :

- Lược khảo về Hiến pháp các nước Á Châu :
- |       |                                     |      |
|-------|-------------------------------------|------|
| I.    | Ấn Độ, Nghiên cứu Hành chính, số 3, | 1958 |
| II.   | Hồi quốc, - nt - , số 4,            | 1958 |
| III.  | Miến Điện, - nt - , số 6,           | 1958 |
| IV.   | Tích Lan, - nt - , số 1 và 2,       | 1958 |
| V.    | Mã lai, - nt - , số 1 và 2,         | 1959 |
| VI.   | Phi luật Tân, - nt - , số 4,        | 1959 |
| VII.  | Đại Hàn, - nt - , số 6,             | 1959 |
| VIII. | Nhật Bản, - nt - , số 7 và 8,       | 1959 |
| IX.   | Thái Lan, - nt - , số 11,           | 1959 |
| X.    | Nam Dương, - nt - , số 12,          | 1959 |
- Những sự thay đổi ở phạm vi hiến pháp các nước Á Châu, Nghiên cứu Hành chính, số 10, 1960.

Phan văn Thiết : Từ cá thể hóa đến nhân cách hóa chính quyền, Tạp chí Đại học, Viện Đại học Huế, tháng 7.1961.

Vũ quốc Thông :

- Bản dự án Hiến pháp Việt Nam Cộng Hòa ngày 2.7. 1956, Luật học Kinh tế tạp chí, số 1, 1957
- Vấn đề tập quyền hành chính tại Việt-Nam Cộng-Hòa.  
Nghiên cứu Hành chính, số 8, 1960.
- Giảng văn Pháp chế sử, Năm thứ I Cử nhân Luật khoa, Saigon.

Vũ quốc Thúc :

- Tự do chính trị và sự phát triển kinh tế, Luật học Kinh tế tạp chí, số 1, 1957.
- Khái luận về "sự thiếu mở mang kinh tế", Luật học Kinh tế tạp chí, số 1 và 2, 1959.

# MỤC LỤC

Trang

1 - 15

## △ ẤN NHẬP.

- I - Tiến-trình lịch-sử trong mối tương quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp.
- II - Sự tăng-cường quyền hành-pháp và chế độ dộc-tài.
- III - Lợi-ích của dề-tài.
- IV - Giới-hạn dề-tài.
- V - Bối-cục luận án.

## ∇ HÀN THỨ NHẤT

### HIỆN-TƯỢNG TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP

#### THIÊN THỨ NHẤT

#### SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP TRONG CHẾ-ĐỘ TỔNG THỐNG

- CHƯƠNG I - CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG HOA-KỲ. 21 - 37
  - MỤC I - Quân-bình giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống
  - MỤC II - Vai trò ưu thế của Tổng-Thống.
  
- CHƯƠNG II - CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG TẠI MỸ CHÂU LA-TINH. 38 - 48

MỤC I - Ưu thế của Tổng-Thống  
theo Hiến-pháp

MỤC II - Ưu thế của Tổng-Thống  
trên thực-tế.

CHƯƠNG III - CHẾ-ĐỘ TỔNG-THỐNG TẠI CÁC NƯỚC  
Á PHI.

49 - 63

MỤC I - Ưu thế của Tổng-Thống

MỤC II - Địa-vị giám-sút của  
Quốc-Hội.

#### THIÊN THỨ HAI

SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-PHÁP  
TRONG CHẾ-ĐỘ NGHỊ-VIÊN.

CHƯƠNG I - CHẾ-ĐỘ NGHỊ-VIÊN TẠI TRUNG VÀ  
ĐÔNG ÂU.

68 - 80

MỤC I - Hiến-pháp Weimar

MỤC II - Các Hiến-pháp Ba-Lan  
và Áo.

CHƯƠNG II - CHẾ-ĐỘ NGHỊ-VIÊN TẠI PHÁP.

81 - 107

MỤC I - Cuộc khủng-hoảng uy-  
quyền trước năm 1958

MỤC II - Sự tăng-cường quyền  
hành-pháp theo Hiến-  
pháp 4.10.1958.

CHƯƠNG III - CHẾ-ĐỘ NGHỊ VIỆN TẠI PHI-CHÂU.

108 - 119

MỤC I - Ưu thế của Hành-pháp

Mục II - Địa-vị giám sát của  
Quốc-Hội.

KẾT-LUẬN PHẦN THỨ NHẤT.

(-) HẦN THỨ HAI

PHÂN-TÍCH HIỆN-TƯỢNG TĂNG-CƯỜNG  
QUYỀN HÀNH-PHÁP

THIÊN THỨ NHẤT

NGUYÊN-NHÂN CỦA SỰ TĂNG-CƯỜNG  
QUYỀN HÀNH-PHÁP

PHÂN THIÊN I

NHỮNG NGUYÊN NHÂN CHUNG CHO CÁC NƯỚC

CHƯƠNG I - SỰ TIẾN-TRIỂN CỦA VAI TRÒ  
QUỐC-GIA.

128 - 147

MỤC I - Chủ-nghĩa tự-do và  
vai trò của quốc-gia

MỤC II - Từ "Quốc-gia cảnh-binh"  
đến "Quốc-gia Hoàng-Thiên"

MỤC III - Sự biến-đổi trong cơ-cấu Hành-pháp.

CHƯƠNG II - SỰ NHÂN-CÁCH-HÓA CHÍNH-QUYỀN. 148 - 162

MỤC I - Những nguyên động lực của sự nhân-cách-hóa chính-quyền.

MỤC II - Hình-thức của sự nhân-cách-hóa chính-quyền.

CHƯƠNG III - SỰ BÀNH-TRƯỞNG CỦA CÁC ĐOÀN THỂ ÁP-LỰC. 163 - 176

MỤC I - Đoàn-thể áp-lực và chính-quyền

MỤC II - Đoàn-thể áp-lực và sự điều-hành chế-độ dân-chủ.

### PHẦN THIÊN II

NHỮNG NGUYÊN-NHÂN RIÊNG BIỆT  
CHO CÁC NƯỚC Á PHI.

CHƯƠNG I - VẤN-ĐỀ THỰC-HIỆN THỐNG-NHẤT VÀ BẢO VỆ ĐỘC-LẬP. 178 - 193

MỤC I - Vấn-đề thống-nhất Quốc-Gia.

MỤC II - Vấn-đề bảo-vệ độc-lập.



CHƯƠNG II - VẤN-ĐỀ PHÁT-TRIỂN KINH-TẾ. 194 - 207

MỤC I - Những điều-kiện cần-thiết  
cho sự phát-triển tự-do.

MỤC II - Những trở-lực thường gặp  
ở các nước Á Phi.

THIÊN THỨ HAI

ẢNH-HƯỞNG CỦA SỰ TĂNG-CƯỜNG QUYỀN HÀNH-  
PHÁP ĐỐI VỚI SỰ ĐIỀU-HÀNH CỦA ĐỊNH CHẾ  
CHÍNH-TRỊ

CHƯƠNG I - SỰ PHÂN-PHỐI QUYỀN-HÀNH GIỮA QUỐC-  
GIA VÀ CÁC TẬP THỂ ĐỊA-PHƯƠNG. 209-227

MỤC I - Ảnh-hưởng của sự tăng-  
cường quyền hành-pháp  
đối với chế-độ liên-bang.

MỤC II - Ảnh-hưởng của sự tăng-  
cường quyền hành-pháp  
đối với chế-độ địa-phương  
phân quyền.

CHƯƠNG II - QUYỀN-HÀNH THỰC-SỰ THUỘC VỀ AI ? 228-242

MỤC I - Sự thay đổi vai trò của  
Quốc-Hội.

MỤC II - Quyền-hành chánh-trị hay  
quyền-hành của chuyên-gia ?

KẾT-LUẬN PHẦN THỨ HAI

TỔNG KẾT

THU TỊCH

245-253

254-262

KHÁN VÀ HIỆU ĐỈNH  
GIÁO-SU BẢO-TRỢ LUÂN ÁN

KHÁN VÀ CHUẨN Y  
GIÁO-SU CHÁNH CHỦ KHẢO

G.S. NGUYỄN VĂN BÔNG

G.S. NGUYỄN VĂN BÔNG

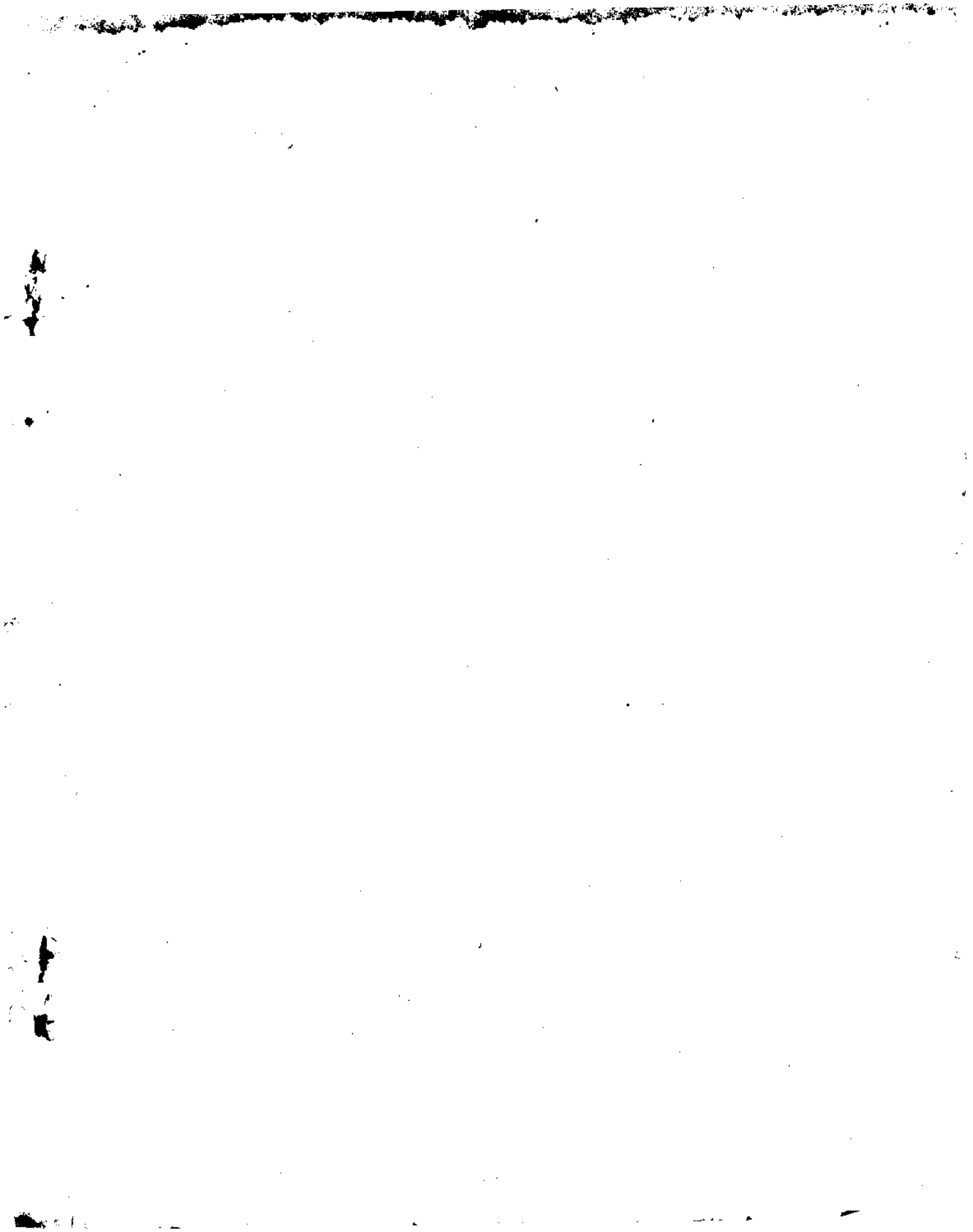
KHÁN VÀ CHUẨN Y  
KHOA-TRƯỞNG ĐẠI-HỌC LUẬT-KHOA SAIGON

G.S. NGUYỄN-CAO-HÁCH

KHÁN VÀ CHO PHÉP IN  
Saigon, ngày      tháng 9 năm 1967  
VIỆN-TRƯỞNG VIỆN ĐẠI-HỌC SAIGON

G.S. TRẦN-QUANG-ĐỆ

ĐĂNG KÝ TẠI VIỆN ĐẠI-HỌC SAIGON  
Ngày      tháng 9 năm 1967  
Dưới số :



PHIẾU LÝ - LỊCH

CỦA Ông NGUYỄN HỮU LÀNH ,  
lập theo hồ-sơ sinh-viên

Họ và tên : NGUYỄN HỮU LÀNH  
Ngày và nơi sanh : 25.12.1936 tại Cholon

A/ Ban Cử-nhân Luật

- Đậu Cử-nhân I : Khóa 2, Niên-khóa 1956-1957  
Xếp Bình Thứ -
- Cử-nhân II : Khóa I, Niên-khóa 1957-1958  
Xếp Thứ hạng -
- Cử-nhân III : Khóa I, Niên-khóa 1958-1959  
Xếp Thứ hạng -

B/ Ban Cao-Học Luật

- Đậu Cao-Học Công-Pháp : Khóa 1, Niên-khóa 1960-1961  
đệ-nhất cấp Xếp Thứ hạng -
- Cao-Học Công-Pháp : Khóa I, Niên-khóa 1961-1962  
đệ-nhị cấp Xếp Bình Thứ -

Tổng cộng 46 UC  
= 01 Khóa Đệ nhất cấp như sau.