

0664

Luận-văn Tốt-nghiệp

VAI TRÒ HỘI-ĐỒNG TỈNH TRONG NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 0664

20

S.V. CHU LƯU CẨM
Ban Dặc Sự khóa 17
1969 - 1972

Học Viện Quốc Gia Hành Chánh không tán thành, cũng không phản đối những ý kiến phát biểu trong luận văn tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về những ý kiến đó.

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC'

664

GIÁO SƯ BẢO TRỢ:
GIÁO SƯ LÊ VĂN THẬN

Chân thành tri ân

Giáo Sư bảo trợ

Lê Văn Thận

đã hết lòng
hướng dẫn chúng tôi
trong việc soạn thảo
luận văn này

KÍNH TẶNG BA MÃ

mục lục

DẪN NHẬP

Phần thứ nhất

ĐẠI CƯƠNG VỀ HỘI ĐỒNG TỈNH

CHƯƠNG I: LƯỢC SỬ HỘI ĐỒNG TỈNH

- ☒ Mục I: Thời kỳ chính quyền Bảo Đại.
- ☒ Mục II: Thời kỳ đệ Nhất Cộng Hòa.
- ☒ Mục III: Thời kỳ các chính quyền chuyển tiếp.
- ☒ Mục IV: Thời kỳ đệ Nhị Cộng Hòa.

CHƯƠNG II: TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG TỈNH QUA PHÁP CHẾ HIỆN HÀNH

- ☒ Mục I: Chính sách đang áp dụng tại Việt Nam.
 - Đoạn 1. Kỹ thuật phân quyền HC địa phương.
 - Đoạn 2. Mức độ phân quyền hiện nay tại VN.
- ☒ Mục II: Tổ chức hội đồng Tỉnh trong cơ cấu HC Tỉnh.
 - Đoạn duy nhất. Tổ chức nên RC Tỉnh.
 - A. Cơ quan chấp hành
 - B. Cơ quan quyết nghị.

Phần thứ hai

NHẬN ĐỊNH VỀ VAI TRÒ HỘI ĐỒNG TỈNH

CHƯƠNG I: Vị trí hội đồng Tỉnh trong cơ cấu HC Tỉnh

- ☒ Mục I: Vị trí song song.
- ☒ Mục II: Vị trí cộng tác.
- ☒ Mục III: Vị trí kiểm soát.

CHƯƠNG II: TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH VÀ NỀN HC ĐỊA PHƯƠNG TRÊN PHƯƠNG DIỆN PHÁP LÝ-

- ☐ Mục I: Tương quan giữa hội đồng Tỉnh và dân chúng.
- Đoạn 1. Các quyền hạn của hội đồng Tỉnh trong vai trò ấn định chính sách địa phương.
 - Đoạn 2. Các quyền hạn của hội đồng Tỉnh trong vai trò kiểm soát cơ quan chấp hành.
- ☐ Mục II: Tương quan giữa hội đồng Tỉnh và cơ quan chấp hành.
- Đoạn 1. Vai trò hợp tác với cơ quan chấp hành.
 - Quyền quyết nghị.
 - Quyền tư vấn.
 - Quyền tham gia các ủy ban.
 - Quyền nhận xét, thỉnh nguyện.
 - Đoạn 2. Vai trò đối lập với cơ quan chấp hành.
 - Quyền kiểm soát và khuyến cáo.
- ☐ Mục III: Giới hạn thẩm quyền hội đồng Tỉnh: Giám hộ HC.
- Đoạn 1. Giám hộ của Trung Ương.
 - Đoạn 2. Giám hộ của Tỉnh Trưởng.
- ☐ Mục Đặc Biệt: So sánh pháp chế hiện hành và các dự luật về hội đồng Tỉnh - Quyền giới thiệu ứng cử viên.

CHƯƠNG III: HOẠT ĐỘNG THỰC TẾ CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH-

- ☐ Mục I: Vai trò đối với nhân dân.
- Đoạn 1. Thái độ của dân chúng địa phương với hội đồng Tỉnh.
 - Đoạn 2. Ảnh hưởng của hội đồng với dân chúng.
- ☐ Mục II: Vai trò với cơ quan chấp hành.
- Đoạn 1. Việc thực thi quyền hạn của hội đồng Tỉnh.
 - Đoạn 2. Thái độ của cơ quan chấp hành đối với hội đồng Tỉnh.
- ☐ Mục III: Việc hành xử quyền Giám Hộ.
- Đoạn 1. Việc hành xử của Trung Ương.
 - Đoạn 2. Việc hành xử của Tỉnh Trưởng.

Đ Vai trò hội đồng Tỉnh trong trường hợp Tỉnh Trưởng dân cử.

Phần thứ ba

NHẬN XÉT VÀ ĐỀ NGHỊ

CHƯƠNG I: NHẬN XÉT CÁC LÝ DO KHIẾN HỘI ĐỒNG TỈNH KHÔNG HOÀN TẤT VAI TRÒ-

Đ Mục I: Các lý do từ khung cảnh chính trị.

- Đoạn 1. Sự bất ổn trong sinh hoạt chính trị ở Trung Ương.
- Đoạn 2. Một quan niệm không minh bạch về hội đồng Tỉnh

Đ Mục II: Lý do từ địa phương.

- Đoạn 1. Sự thiếu thiện chí của Tỉnh Trưởng.
- Đoạn 2. Áp lực đảng phái, tôn giáo.
- Đoạn 3. Dân trí thấp kém.

Đ Mục III: Lý do về thành phần nhân sự.

- Đoạn 1. Thiếu khả năng.
- Đoạn 2. Dùng hội đồng Tỉnh làm phương tiện mưu tư lợi.

CHƯƠNG II: ĐỀ NGHỊ-

Đ Mục I: Đề nghị trên bình diện pháp lý

- Đoạn 1. Một đạo luật minh bạch và thống nhất.
- Đoạn 2. Hữu hiệu hóa quyền hạn.
- Đoạn 3. Vấn đề ngân sách.
- Đoạn 4. Điều kiện ứng cử.

Đ Mục II: Đề nghị trên bình diện thực tế.

- Đoạn 1. Giáo dục quần chúng.
- Đoạn 2. Huấn luyện cán bộ.
- Đoạn 3. Thanh toán nạn bè phái.

KẾT LUẬN: Vài ý niệm điều hướng việc cải tổ guồng máy HC địa phương.

dẫn nhập

THƯ-VIỆM QUỐC-GIA

Trong một Quốc Gia, guồng máy Hành Chánh là phương tiện hoạt động chính yếu của chính quyền Quốc Gia đó. Mọi chủ trương đường lối của chính phủ dù tốt đẹp đến đâu nếu không được thực thi bởi một guồng máy HC hữu hiệu cũng trở nên vô ích. Vì thế tại hầu hết các Quốc Gia đang phát triển, người ta đều cố gắng thiết lập một tổ chức HC hữu hiệu nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển.

Tại Việt Nam, ngoài nhu cầu phát triển Quốc Gia, tổ chức HC của chúng ta còn phải đạt một mục tiêu quan trọng khác là tranh thủ nhân tâm, vì chúng ta đang phải đương đầu với Cộng Sản trong một cuộc chiến đầy cam go. Hiện nay cuộc chiến này sắp chuyển sang giai đoạn đấu tranh chính trị, vì vậy việc tranh thủ nhân tâm, kéo dân ra khỏi tầm ảnh hưởng của đối phương, là mục tiêu hàng đầu trong các biện pháp để chiến thắng Cộng Sản.

Muốn thực hiện điều đó, tổ chức HC Quốc Gia phải được thành lập sao cho phù hợp với hoàn cảnh đất nước và nguyện vọng của toàn dân, nhất là tại địa phương, tổ chức HC phải một mặt phục vụ hữu hiệu nhân dân, một mặt tạo cơ hội cho người dân có dịp tham gia sinh hoạt công quyền và nhờ vậy ý thức được họ là một thành phần trong Quốc Gia, họ đang làm chủ cá nhân và gia đình họ. Nói khác, họ có quyền phát biểu nguyện vọng và tham dự trực tiếp việc soạn thảo các thể lệ pháp lý chi phối họ...

Có như vậy các luận điệu tuyên truyền dụ dỗ của Cộng Sản nằm vùng mới trở thành vô hiệu. Cuộc chiến tranh nhân dân mà chúng phát động sẽ không còn môi trường nảy nở.

Ý thức điều đó, các chính phủ liên tiếp từ thời kỳ thu hồi độc lập đến nay đã cố gắng thiết lập những định chế dân chủ từ trung ương đến địa phương.

Hội đồng Tỉnh là một trong những định chế đó. Qua thời gian và với nhu cầu chính trị đòi hỏi, hội đồng Tỉnh ngày nay đã đóng một vai trò quan trọng trong guồng máy HC Quốc Gia.

Ngày nay với ý thức chính trị của dân chúng càng ngày càng cao, định chế hội đồng Tỉnh đã trở thành quen thuộc với mọi người. Sau những bài học thực tế với áp lực của dư luận, đảng phái, báo chí, tôn giáo, Hội đồng Tỉnh đã dần dần đi đúng con đường qui định.

Vì thế vai trò hội đồng Tỉnh đã được đặt thành vấn đề và chúng tôi trong khuôn khổ một luận văn tốt nghiệp, sẽ trình bày những nhận xét về định chế dân chủ ngày càng quan trọng này. Đó là một định chế trực tiếp liên hệ đến đời sống dân chúng tại địa phương và cũng là cơ quan tiếp nối giữa chính quyền và dân chúng.



PHẦN MỘT

đại cương về hội đồng tỉnh

Để tìm hiểu vai trò hội đồng Tỉnh trong nền Hành Chánh Tỉnh hiện nay, chúng ta phải tìm hiểu tổng quát về hội đồng Tỉnh từ diễn tiến cơ cấu, khuynh hướng biến đổi qua các văn kiện tổ chức của từng thời kỳ. Tuy nhiên vì những diễn tiến và lược sử của định chế dân cử này đã được khai triển nhiều nên ở đây, trong phạm vi đề tài, chúng tôi chỉ chú trọng phần tìm hiểu vai trò của hội đồng Tỉnh.

Chương I dưới đây sẽ trình bày những nét chính trong lịch sử hội đồng Tỉnh qua các thời kỳ. Phần tổ chức hội đồng Tỉnh qua pháp chế hiện hành sẽ được trình bày ở chương II.

oOo

<p style="text-align: center;"><u>CHƯƠNG I</u> LƯỢC SỬ HỘI ĐỒNG TỈNH</p>
--

Hội đồng Tỉnh bắt đầu xuất hiện từ khi người Pháp thay thế chính sách tập quyền của triều đình nhà Nguyễn bằng chính sách Trung Ương tán quyền. Thời ấy có hội đồng hàng Tỉnh đại diện dân chúng bên cạnh các vị Thống Sứ người Pháp. Tuy nhiên các hội đồng này không có tính cách đại diện nhân dân vì hội đồng lúc đó chỉ có quyền tư vấn và thỉnh nguyện.

Người Pháp áp dụng kỹ thuật này tại Việt Nam không phải với mục đích dân chủ hóa guồng máy HC tại Việt Nam, chủ ý của họ là lợi dụng hình thức phân quyền để làm giảm bớt ảnh hưởng và uy quyền của triều đình hầu dễ dàng cai trị và kiểm soát tình hình an ninh. Tuy nhiên dù sao họ cũng đã đem đến cho ta những kinh nghiệm của việc áp dụng phương thức dân chủ trong nền HC địa phương.

Sau thời kỳ Pháp đô hộ là cuộc đảo chánh của Nhật. Cuộc tái chiếm Đông Dương của Pháp và hiệp ước Pháp Việt 8-3-1949 xác nhận nền độc lập và thống nhất của Việt Nam, từ đó nền HC nước ta bước qua giai đoạn mới.

Để dễ dàng theo dõi diễn tiến cơ cấu hội đồng Tỉnh, ta có thể chia diễn tiến đó ra làm 4 thời kỳ:

- Thời kỳ chính quyền Bảo Đại (1949-1954)
- Thời kỳ đệ I Cộng Hòa (1954-1963)
- Thời kỳ chuyển tiếp (1963-1967)
- Thời kỳ đệ II Cộng Hòa (1967-)

ĐOẠN I- THỜI KỲ CHÍNH QUYỀN BẢO ĐẠI-

Về tổ chức HC địa phương, Quốc Trưởng Việt Nam Bảo Đại ban hành 2 Dụ ngày 1-9-1949. Dụ thứ nhất qui định cách tổ chức và điều hành các cơ quan công quyền Quốc Gia. Dụ thứ hai phân định thẩm quyền và phạm vi của nền HC địa phương: nền HC Tỉnh do một Tỉnh Trưởng có quyền hành rộng rãi điều khiển. Bên cạnh Tỉnh Trưởng có hội đồng hàng Tỉnh thiết lập do Sắc Lệnh số 58 NV ngày 22-6-1953, tu chính bởi Sắc Lệnh số 76-NV ngày 15-10-1953 và Sắc Lệnh 35-NV ngày 2-6-1954.

Nghị viên hội đồng Tỉnh gồm từ 10 đến 20 người được bầu cử bởi một cử tri đoàn là các hội viên hội đồng Hương Chính đương nhiệm. Hội đồng có quyền quyết nghị và tư vấn về một số vấn đề, ngoài ra còn có quyền trình bày ý kiến và thỉnh nguyện.

Dưới thời kỳ chính quyền Bảo Đại, việc dân chủ hóa hạ tầng không được tiến triển. Hội đồng Tỉnh chỉ mới trong thời kỳ chấp chủng. Tuy nhiên chính sách phân quyền HC địa phương đã thực sự bắt đầu với thẩm quyền quyết nghị về một số vấn đề của hội đồng. Dù sao trên thực tế các hội đồng đã không thể hành xử đúng thẩm quyền của mình, Tỉnh Trưởng vẫn nắm trọn quyền quyết định công việc HC tại địa phương và hội đồng Tỉnh chỉ là cơ quan Tư Vấn chứ thẩm quyền quyết nghị chưa thấy hành xử.

ĐOẠN II- THỜI KỲ ĐỆ I CỘNG HÒA-

Sau khi lên cầm quyền (7-7-1954), Ông Ngô đình Diệm trở thành Tổng Thống đầu tiên của Việt Nam Cộng Hòa. Tổng Thống Diệm đã tìm cách tập trung quyền hành về trung ương. Dự số 57 và Thông Tư 15 ngày 24-10-1956 cải tổ nền HC Tỉnh, mỗi Tỉnh có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng và có Tỉnh Trưởng điều khiển guồng máy HC. Tỉnh Trưởng do Tổng Thống bổ nhiệm và được đặt dưới quyền điều khiển trực tiếp của Tổng Thống.

Định chế hội đồng Tỉnh dưới thời đệ I Cộng Hòa đã được xem như một bước lùi. Chính quyền hời hợt xem nhẹ vai trò của định chế dân chủ qua khuynh hướng thu tóm quyền hành về Trung Ương.

Các văn kiện pháp lý qui định nền HC Tỉnh là dự số 57a và Thông Tư 115a/TTP/VP nói trên đã không đề cập đến hội đồng Tỉnh. Như vậy hội đồng Tỉnh dưới thời Bảo Đại mặc nhiên bị bãi bỏ kể từ ngày 26-10-1956 vì không có cuộc tuyển cử mới và nhiệm kỳ không được gia hạn.

Sau đó Sắc Lệnh 237/NV ngày 8-12-1961 qui định lại định chế hội đồng Tỉnh. Tuy nhiên sự qui định này không phải là một bước tiến trong việc xây dựng dân chủ. Thực vậy, chính quyền Tổng Thống Diệm đã vin vào lý do tình hình an ninh để không tổ chức bầu cử mà chỉ có sự đề cử nghị viên hội đồng Tỉnh do Tổng Trưởng Nội Vụ căn cứ theo đề nghị của Tỉnh Trưởng. Khuynh hướng hạn chế tản quyền song song với việc không tổ chức bầu cử hội đồng Tỉnh khiến cho tập thể địa phương trong Quốc Gia không phát triển được. Dân chúng ngày càng xa lánh chính quyền Trung Ương do guồng máy hoạt động quá trì trệ và thanh phần cán bộ tại hạ tầng tạo nhiều bất công, áp bức.

NHẬN ĐỊNH-

Qua những biến chuyển trong nền HC địa phương cho đến năm 1963, định chế hội đồng Tỉnh hay nói khác, việc thực hiện dân chủ ở địa phương chỉ có tính cách hời hợt và giả tạo. Điều đó không có nghĩa là các cấp lãnh đạo không quan tâm vấn đề dân chủ hóa địa phương vì nỗi sự kiện còn lệ thuộc nhiều vào hoàn

đất nước và chính sách chung của Quốc Gia cùng quan niệm lãnh đạo của từng chính phủ.

Bảo Đại với tư cách Quốc Trưởng cũng cố gắng dân chủ hóa nền HC địa phương, tuy nhiên trong buổi giao thời, cuộc kháng chiến chống Pháp còn kéo dài và khốc liệt, mọi cố gắng của chính phủ thời bấy giờ khó mang lại kết quả mong muốn.

Đến đệ II Cộng Hòa, Tổng Thống Ngô đình Diệm chủ trương tập quyền, tăng quyền hạn của Trung Ương, đã bãi bỏ hội đồng Tỉnh với Dự 57a, sau đó, với Sắc Lệnh 239/NV, hội đồng Tỉnh chỉ có tính cách tư vấn. Dĩ nhiên có nhiều yếu tố và lý do giải thích đường lối này. Ở đây, trên bình diện khảo sát diễn tiến của định chế hội đồng Tỉnh, có thể nói dưới thời đệ I Cộng Hòa chính phủ đã không để tâm đến định chế này. Vì vậy các hội đồng Tỉnh không có tính cách đại diện và cũng không có thực quyền nên chỉ có giá trị như một trang trí cho chế độ mà thôi.

ĐOẠN II- THỜI KỲ CÁC CHÍNH QUYỀN CHUYỂN TIẾP 1963-1967.

Sau cuộc đảo chánh 1963, vấn đề dân chủ hóa nền HC địa phương được các chính phủ chuyển tiếp quan tâm nhiều hơn, một phần để thỏa mãn khát vọng dân chủ, phần khác để biện minh hành động lật đổ chế độ Ngô Đình Diệm. Một loạt các Thông Tư, Sắc Lệnh được ban hành nhằm vào cấp Tỉnh Xã... Có thể chia thời kỳ này ra 2 giai đoạn:

1- Giai đoạn không có hội đồng tỉnh (từ 1963-1965):

Ngày 9-4-1965, chính phủ Phan huy Quát ban hành SL 68/NV cùng lúc với 2 SL 67 và 69 ấn định tổ chức bầu cử hội đồng Đô Thành, Thị Xã và Tỉnh. Lý do được nêu lên là cuộc bầu cử này nhằm thay thế những hội đồng Tỉnh đã được giải nhiệm từ năm 1964. Lý do khác cũng được nêu lên là có những nguồn sinh lực mới xuất phát từ nhân dân cần hòa hợp với chính quyền để có thể tạo điều kiện thuận lợi cho sự hợp tác chân chính trong việc thực hiện những chương trình ích lợi theo đúng nguyện vọng của toàn dân.

Đó là những nguyên nhân do chính quyền nêu ra. Nhưng theo tác giả cuốn "Cuộc bầu cử hội đồng Đô Thành Tỉnh và Thị Xã ngày 30-5-1965" thì nguyên động lực thúc đẩy chính quyền thực hiện cuộc bầu cử là vì một mối lo âu về việc tổ chức "Quốc Dân Đại Hội" sau này và cuộc bầu cử hội đồng Địa Phương trên chỉ là một "cuộc ném đá dò đường".

Nhưng dù vì lý do nào, các hội đồng Tỉnh theo SL này cũng đã được tổ chức ngày 30-5-1965 và là định chế hội đồng Tỉnh đầu tiên được bầu lên từ 10 năm qua. Văn kiện tổ chức hội đồng này tới nay vẫn còn được áp dụng.

Trong giai đoạn này sinh hoạt hội đồng Tỉnh tuy được SL 68/NV trên tăng gia rất nhiều quyền hạn so với những hội đồng trước, nhưng vì nhiều lý do, hội đồng Tỉnh của thời kỳ này vẫn chỉ đóng vai trò tư vấn nhiều hơn là kiểm soát và quyết nghị như đã được qui định. Tuy nhiên nhờ các hội đồng Tỉnh được bầu cử đầu tiên này mà công cuộc dân chủ hóa guồng máy HC địa phương coi như đã đặt được một nền móng và dân chúng đã biết tới sự hiện diện của định chế này.

ĐOẠN IV- THỜI KỲ ĐỆ NHỊ CỘNG HÒA-

Hiến Pháp 1-4-1967 từ điều 70 đến 75 công nhận nguyên tắc địa phương phân quyền cho các tập thể địa phương có tư cách pháp nhân như Tỉnh. Mặt khác, Hiến Pháp còn qui định các vị chỉ huy cơ quan chấp hành và cơ quan quyết nghị đều do dân chúng bầu lên theo thể thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín. Như vậy Hiến Pháp 1967 đã thực hiện một tiến bộ đáng kể so với Hiến Pháp 26-10-1956 trong quá trình dân chủ hóa guồng máy HC địa phương.

Cuộc bầu cử ngày 28-6-1970 đã bầu lại tất cả các hội đồng Tỉnh và hiện nay, các SL số 128, SL/NV ngày 14-10-1970, SL 023-SL/NV ngày 31-3-1971, SL số 021-SL/NV ngày 22-6-1971 đã liên tiếp sửa đổi SL số 68 ngày 9-4-1965.

Mặc dù các văn kiện pháp lý kế tiếp nhau đã cải tổ rất nhiều tổ chức nền HC Tỉnh để các cơ quan có thể hoạt động

hữu hiệu trong tinh thần dân chủ. Nhưng một cách vô tư, các định chế tại địa phương vẫn chưa hoàn thành nhiệm vụ của chúng.

oOo

CHƯƠNG II
TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG TỈNH QUA PHÁP
CHẾ HIỆN HÀNH

Để xác định một cách rõ ràng về định chế hội đồng Tỉnh trong guồng máy HC, chúng ta cần tìm hiểu sơ qua khung cảnh chính trị, chế độ và nguyên tắc cai trị đang được áp dụng tại Việt Nam.

MỤC I

CHÍNH SÁCH ĐANG ÁP DỤNG TẠI VNCH.

Hiến Pháp 1-4-67 đã minh thị qui định: "Việt Nam là một nước Cộng Hòa Độc Lập... thống nhất, lãnh thổ bất khả phân." Và: "Chủ quyền Quốc Gia thuộc về toàn dân". Như vậy Việt Nam là một Quốc Gia theo chế độ Cộng Hòa. Đây là hình thức dân chủ gián trị, nghĩa là dân xử dụng chủ quyền để tự cai trị một cách gián tiếp qua trung gian những người do dân bầu ra.

Với nguyên tắc dân chủ và chế độ Cộng Hòa người dân Việt Nam sẽ ủy cho Lập Pháp, Hành Pháp, Tư Pháp những quyền bính để cai trị đất nước.

Ngoài ra, Hiến Pháp 1-4-67 còn qui định nguyên tắc địa phương phân quyền trong các điều từ 70 đến 75. Với nguyên tắc này, Hiến Pháp ấn định tại các tập thể địa phương có pháp

nhân tính như Xã, Tỉnh, Thị Xã, Thủ Đô, mỗi tập thể có 2 cơ quan công quyền, đó là cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành. Để tính chất dân chủ được thể hiện trọng vẹn, Hiến Pháp còn trừ liệu chức vụ chỉ huy các cơ quan chấp hành cũng như quyết nghị phải được hợp thức hóa qua một cuộc đầu phiếu, nghĩa là phải do dân chúng chọn lựa.

ĐOẠN I. KỸ THUẬT PHÂN QUYỀN HC ĐỊA PHƯƠNG-

Một cách tổng quát, địa phương phân quyền là chính quyền Trung Ương chia sẻ quyền hành cho đại diện pháp nhân địa phương để pháp nhân này tự quản trị công việc của địa phương mình mà không đi ngược quyền lợi chung của Quốc Gia. Phân quyền HC địa phương có 3 yếu tố chính:

1/ Tự cách pháp nhân:

Địa phương có những công việc và nhu cầu riêng -những công việc và nhu cầu này khác với công việc và nhu cầu của Quốc Gia- có tư cách pháp nhân tức là được nhìn nhận chính thức trên pháp lý rằng những công việc và nhu cầu riêng đó có một mức độ quan trọng được luật pháp công nhận và bảo vệ.

2/ Do dân bầu:

Công việc quản trị những quyền lợi tập thể tại địa phương được giao cho những người do dân chúng bầu lên. Yếu tố bầu cử đó đưa đến lãnh vực địa phương phân quyền.

3/ Trung Ương giám hộ:

Hai yếu tố tư cách pháp nhân và dân cử đã xác nhận tính cách tự trị của địa phương. Nhưng tự trị phải trong khuôn khổ chính sách phát triển chung của Quốc Gia chứ không thể biến thành một Quốc Gia trong một Quốc Gia được, vì vậy cần có sự kiểm soát của Trung Ương mệnh danh là sự Giám Hộ Trung Ương.

Trên đây là những tính chất chính của nguyên tắc địa phương phân quyền, nhưng chính mức độ của sự phân quyền mới ảnh hưởng tới định chế mà đề tài đòi hỏi.

ĐOẠN II. MỨC ĐỘ PHÂN QUYỀN HIỆN NAY TẠI VNCH-

Hiện nay các Tỉnh tại Việt Nam đã có tư cách pháp nhân, có ngân sách và tài sản riêng. Tỉnh được đặt dưới sự quản trị của một hội đồng dân cử. Với 2 yếu tố này, nguyên tắc phân quyền địa phương đã được thể hiện, nhưng chức Tỉnh Trưởng vẫn do Tổng Thống bổ nhiệm. Phần hội đồng Tỉnh chỉ có một số quyền hạn chế và chế độ giám hộ của Trung Ương cũng khá chặt chẽ đối với các hội đồng trên.

Tóm lại, mức độ phân quyền hiện nay được áp dụng cho Tỉnh là một sự phân quyền hạn chế. Trái lại Hiến Pháp 1-4-67 đã qui định một chế độ phân quyền rộng rãi. Điều 71 trừ liệu việc bầu cử các cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành theo thể thức trực tiếp và kín. Mặt khác, cũng theo tinh thần Hiến Pháp 1967, chắc chắn các cơ quan dân cử có nhiệm vụ quản trị tập thể địa phương trong tương lai sẽ được trao quyền quyết định rộng rãi.

Tuy nhiên với điều 75 Hiến Pháp, Tổng Thống có quyền giải nhiệm nhân viên các cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy các cơ quan chấp hành tại địa phương trong trường hợp vi phạm Hiến Pháp, Luật Pháp hay chính sách Quốc Gia, người ta nhận thấy quyền giám hộ hiến định quan trọng này dễ bị lạm dụng với việc giải nhiệm do các lý do mơ hồ, khó giải thích chính xác. Do đó mức độ phân quyền HC địa phương rộng rãi được qui định ở các điều trên đã giảm bớt phần nào ý nghĩa và giá trị.

Hiện nay sự tự trị địa phương như vậy vẫn còn hạn chế. Trong tương lai, sự thay đổi mức độ phân quyền HC sẽ ảnh hưởng đến mối tương quan giữa Tỉnh Trưởng và hội đồng Tỉnh nhất là trên phương diện thực tế khi Tỉnh Trưởng do dân bầu và thẩm quyền quyết nghị của hội đồng Tỉnh được nới rộng.

MỤC II

VỊ TRÍ HỘI ĐỒNG TỈNH TRONG CƠ CẤU HC TỈNH.

ĐOẠN I. TỔ CHỨC HC TỈNH-

Nền HC Tỉnh hiện nay là sự chấp vá của 2 chế độ: chế độ cũ liên hệ đến cơ quan chấp hành do dự số 57a và thông tư 115a TTP/VP ngày 24-10-1956, thông tư 601a/PTT/VP ngày 1-3-1968 của Tổng Thống VNCH. Chế độ mới liên hệ đến cơ quan quyết nghị do SL số 68-NV ngày 9-4-1965 được sửa đổi do SL 128-NV ngày 14-10-1970, SL số 023 ngày 31-3-1971 và SL số 061-NV ngày 22-6-1971.

Hiện nay VN có 44 Tỉnh và 5 Thị Xã. Tỉnh được đặt dưới quyền cai quản của Tỉnh Trưởng và hội đồng Tỉnh. Tỉnh Trưởng chịu quyền Thượng cấp của Trung Ương còn hội đồng Tỉnh chỉ chịu quyền Giám Hộ mà thôi. Để có một ý niệm rõ ràng, chúng ta xét qua hệ thống guồng máy cai trị tại Tỉnh.

A) Cơ quan chấp hành.

1/ Tỉnh Trưởng với sự trợ lực của các Ty Sở nội và ngoại thuộc đảm nhận trách vụ điều hành tổng quát công việc tại Tỉnh. Tỉnh Trưởng do Tổng Thống bổ nhiệm và chịu trách nhiệm trước Tổng Thống. Tỉnh Trưởng có một vai trò nhị hóa trong việc điều hành guồng máy HC Tỉnh:

a. Vai trò đại diện chính quyền Trung Ương đố:

- Thực thi luật pháp Quốc Gia và chính sách của chính phủ.
- Duy trì an ninh trật tự trong Tỉnh.
- Trông nom và phối hợp tổng quát các công sở trong Tỉnh.
- Tường trình lên chính phủ về mọi việc liên quan đến Tỉnh.

b. Vai trò đại diện Tỉnh: quản trị Tỉnh với sự cộng tác của hội đồng Tỉnh:

- Thi hành các quyết nghị của hội đồng Tỉnh.
- Thi hành ngân sách Tỉnh, quản trị tài sản Tỉnh.
- Đại diện Tỉnh trước pháp luật trong các vụ tranh tụng.

2/ Các cơ quan nội và ngoại thuộc:

Nội thuộc: Ty Tài Chánh, Ty Kinh Tế, Ty Hành Chánh, Ty Nội An, Ty Vệ Sinh, Trung Tâm Huấn Luyện và Tu Nghiệp.

Ngoại thuộc: lo các phần vụ chuyên môn, gồm Ty Công

Chánh, Kiến Thiết, Nông Vụ, Thanh Niên, Bưu Điện.

B) Cơ quan quyết nghị.

1/ Tổ chức và điều hành:

Luật số 2/70 ngày 5-3-1970 và SL 032-NV ngày 18-3-1970 qui định hội đồng Tỉnh gồm từ 6 đến 36 nghị viên tùy theo dân số tại đơn vị. Hội đồng được bầu theo lối phổ thông, trực tiếp và kín. Nhiệm kỳ được ấn định là 4 năm. Các nghị viên không thể kiêm nhiệm mọi công vụ được trả lương nhưng có thể đảm nhiệm một chức vụ dân cử khác. Trong suốt thời gian thi hành nhiệm vụ, nghị viên được hưởng quyền lợi như công chức hạng A khi lâm bệnh, tai nạn hoặc tử nạn vì công vụ. Nghị viên không được hưởng lương bổng nhưng có phụ cấp căn bản, phụ cấp hội họp và phụ cấp công tác. Ngoài ra các nghị viên trong văn phòng thường trực còn được hưởng phụ cấp đặc biệt tùy theo chức vụ. Riêng Chủ Tịch hội đồng được hưởng giao tế phí.

Về điều hành, hội đồng họp thường lệ mỗi tháng 1 lần do sự triệu tập của Chủ Tịch, mỗi khóa họp thường lệ không quá 7 ngày. Các khóa họp bất thường có thể được triệu tập do lời yêu cầu của Tỉnh Trưởng hoặc phân nửa số nghị viên. Các phiên họp bất thường không kéo dài quá 3 ngày.

Văn phòng thường trực của hội đồng gồm có Chủ Tịch, Phó Chủ Tịch và Tổng Thư Ký do các nghị viên bầu lên. Các chi phí điều hành của hội đồng Tỉnh do ngân sách Tỉnh đài thọ.

2/ Quyền hạn và nhiệm vụ: (sẽ phân tích kỹ ở phần vai trò hội đồng Tỉnh).

Hội đồng Tỉnh ấn định chương trình và kế hoạch hoạt động cho địa phương trong khuôn khổ chính sách Quốc Gia.

Quyền quyết nghị: hội đồng sẽ thảo luận và biểu quyết chấp thuận trước khi thi hành các vấn đề liên quan tới Tài chánh, hành chánh, kinh tế, tóm lại, những vấn đề liên quan đến quyền lợi của Tỉnh.

Quyền kiểm soát và khuyến cáo: hội đồng có quyền kiểm

soát và khuyến cáo các viên chức thuộc cơ quan chấp hành về một số vấn đề như việc thực hiện các kế hoạch thuộc chương trình phát triển địa phương; hành vi, lễ lối phục vụ nhân dân của nhân viên các cấp tại địa phương.

Quyền tư vấn: hội đồng được Tỉnh Trưởng tham khảo ý kiến về những vấn đề luật định: các vấn đề ranh giới, xếp hạng hay cải ngạch, giá biểu cho thuê công sản Quốc Gia... Và hội đồng phải phát biểu ý kiến trong 30 ngày.

Quyền đề nghị và thỉnh nguyện: hội đồng có quyền nhận xét về những dự án đầu tư của chính phủ tại địa phương, có quyền đề nghị và thỉnh nguyện lên Tổng Thống, Thủ Tướng, Tổng Trưởng, Tỉnh Trưởng về các vấn đề ích lợi chung trong phạm vi Tỉnh.

NHẬN ĐỊNH-

Nền HC Tỉnh được điều khiển bởi 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành. Hai cơ quan này không thể hoạt động độc lập và riêng rẽ, trái lại cần phải hợp tác đều hòa, vì vậy mối tương quan giữa 2 cơ quan cần được đặt trên một nền tảng quân bình trong tinh thần dân chủ hầu có thể đem lại hiệu năng cho nền HC địa phương trong công cuộc phát triển Quốc Gia. Dưới đây, trong khuôn khổ đề tài, chúng tôi sẽ khảo sát về vai trò của hội đồng Tỉnh cùng mối tương quan của định chế này với guồng máy HC địa phương.

PHẦN HAI

nhận định về
vai trò hội đồng tỉnh

///) ước ta là một Quốc Gia đơn vị, tất cả lãnh thổ chỉ là một đơn vị chính trị duy nhất và các Tỉnh không phải là những đơn vị biệt lập như ở các nước liên bang. Tại Việt Nam, Tỉnh chỉ là những đơn vị HC được phân ranh giới mà thôi. Chính quyền Tỉnh, dù hội đồng hay Tòa HC đều là các cơ quan thuần túy HC có nhiệm vụ chấp hành chính sách Quốc Gia trong địa hạt của mình. Những chính sách này không do địa phương hoạch định mà do chính quyền Trung Ương vạch ra. Công việc thảo luận và biểu quyết của hội đồng Tỉnh chỉ là việc hoạch định những phương thức hoạt động sao cho phù hợp với hoàn cảnh, tài nguyên và những yếu tố đặc thù khác của địa phương mà thôi. Và những phương thức hoạt động này nhiên hậu vẫn phải nằm trong khuôn khổ chính sách Quốc Gia.

Nói như thế để xác định rằng vai trò hội đồng Tỉnh chỉ là vai trò của một cơ quan HC mặc dù có yếu tố dân cử, một yếu tố chính trị có mô thức tương tự như 2 cơ quan Lập Pháp và Hành Pháp ở Trung Ương.

Trong phần này chúng tôi sẽ trình bày vấn đề trong 3 chương để minh định vai trò hội đồng Tỉnh:

CHƯƠNG I

VỊ TRÍ HỘI ĐỒNG TỈNH TRONG NỀN HC TỈNH

CHƯƠNG II

MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH VÀ NỀN HC ĐỊA PHƯƠNG

CHƯƠNG III

HOẠT ĐỘNG THỰC TẾ CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH

CHƯƠNG I

VỊ TRÍ HỘI ĐỒNG TỈNH TRONG NỀN HC TỈNH

Y gay trong điều khoản đầu tiên của SL 68-NV được Thủ Tướng Phan hua Quát ban hành ngày 9-4-1965 đã minh thị qui định: "Nay thiết lập tại mỗi Tỉnh một hội đồng Tỉnh để cộng tác với Tỉnh Trưởng trong việc quản trị Tỉnh".

Phân tích kỹ ta thấy chữ "cộng tác" dùng trong SL này đã xác định vị trí bình đẳng của hội đồng Tỉnh với cơ quan chấp hành Tỉnh, tức là hội đồng Tỉnh "có quyền cộng tác" với Tỉnh Trưởng đồng thời cũng có "bốn phần cộng tác" trong việc quản trị Tỉnh.

Khi đề cập tới vị trí của hội đồng Tỉnh, chúng ta cần nhận định vai trò của nó trên khía cạnh tĩnh so với khía cạnh động của vai trò là công việc khảo sát quyền hạn, nhiệm vụ và mối tương quan. Về vị trí hội đồng Tỉnh, chúng tôi nhận thấy có những điểm đáng lưu ý sau:

- 1- Vị trí song song với cơ quan chấp hành.
- 2- Vị trí cộng tác với cơ quan chấp hành.
- 3- Vị trí kiểm soát cơ quan chấp hành.

MỤC I

VỊ TRÍ SONG SONG VỚI CƠ QUAN CHẤP HÀNH

Trước đây dưới thời Pháp thuộc và thời đệ I Cộng Hòa, vị trí của hội đồng Tỉnh chỉ là vị trí của một cơ quan tư vấn và quyền tư vấn chỉ có tính cách hình thức bên cạnh vị Tỉnh Trưởng đầy quyền hành rộng rãi. Và định chế hội đồng Tỉnh chỉ là một cái vỏ, một chiêu bài cho có hình thức dân chủ mà thôi. Nhưng dần dần theo thời gian, với ý thức ngày một mở rộng của quần chúng và với trào lưu tiến hóa của nguyên tắc dân chủ, quyền hạn của hội đồng Tỉnh ngày một gia tăng. Ngày nay tại

Tỉnh quyền quyết định đã được giao cho hội đồng Tỉnh và Tỉnh Trưởng chỉ có nhiệm vụ chấp hành. Khi thi hành nhiệm vụ, hội đồng Tỉnh còn có quyền kiểm soát để ngăn ngừa những hành vi có tính cách vi luật và lạm quyền có thể xâm phạm tới những quyền tự do căn bản của người dân.

Việc quản trị HC Tỉnh có thể chia ra 2 phần vụ: một phần vụ có tính cách quyết định các kế hoạch, chương trình thích hợp với quyền lợi địa phương và một phần vụ có tính cách chấp hành các quyết định nói trên. Mỗi phần vụ đều được luật lệ phân định tỉ mỉ để tránh tình trạng dẫm chân lên nhau gây trở ngại cho công vụ. Các phần vụ được giao cho 2 cơ quan ngang hàng nhau, việc sắp đặt 2 cơ quan ngang nhau theo cách thức này tương đối là biện pháp tốt nhất để bảo đảm quyền lợi cho người dân đồng thời phát triển địa phương theo nguyện vọng dân chúng. Nếu chỉ có 1 cơ quan kiêm nhiệm cả quyết nghị lẫn chấp hành, có thể cơ quan chỉ quyết nghị những công việc cơ quan muốn thi hành và như vậy sẽ khó tránh khỏi độc tài và quyền lợi người dân sẽ chỉ còn tùy thuộc vào thiện chí của nhà cầm quyền như trước đây.

MỤC II

VI TRÍ CÔNG TÁC VỚI CƠ QUAN CHẤP HÀNH

Để đem lại hiệu quả tốt trong việc phát triển quyền lợi của tập thể, 2 cơ quan không phải hoạt động riêng rẽ hay hoạt động cho có hình thức theo kiểu "sống chết mặc bay" mà hội đồng Tỉnh khi quyết nghị phải đặt mình vào vị trí cơ quan chấp hành, nếu không sẽ quyết nghị những điều vô lý hay không thiết thực, làm tốn phí công quỹ và bế tắc công việc chung. Do đó, khi hoạt động 2 cơ quan phải phối hợp đều hòa và cùng đặt căn bản hoạt động trên quyền lợi chung, nếu hợp tác chặt chẽ nhưng cho quyền lợi phe nhóm hay cá nhân thì tình trạng còn nguy hại hơn nữa.

MỤC III

VI TRÍ KIỂM SOÁT CƠ QUAN CHẤP HÀNH

Thường thường cơ quan chấp hành cũng tương tự như Hành Pháp hay có khuynh hướng nêu lý do công vụ để làm giảm bớt quyền tự do hay quyền lợi của người dân hầu công việc của mình được thực hiện dễ dàng, nhanh chóng. Hay cũng có thể vì tư lợi cấp thừa hành hay có khi cả cấp chỉ huy có những hành vi bê bối, do đó hội đồng Tỉnh còn có vai trò kiểm soát để ngăn chặn những hành vi này.

Sự kiểm soát phải được đặt trên tinh thần và thiện chí phục vụ phù hợp với nguyên tắc trọng pháp vô tư để tránh những hành vi có tính cách trả thù làm giảm hiệu năng của hoạt động HC hay giảm uy tín của viên chức địa phương.

oOo

Ta đã xét qua những vị trí linh động của hội đồng Tỉnh với guồng máy HC Tỉnh. Để kết luận, có thể ví guồng máy HC địa phương như một cối xay bột mà 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành là 2 trục quay. Hai trục quay này phải ăn khớp với nhau cối xay mới hoạt động được, nếu một trong hai trục vì lý do gì ngưng trệ, chiếc cối xay không thể nào hoạt động. Hai cơ quan quyết nghị và chấp hành cũng vậy, một cơ quan ngưng trệ thì cả guồng máy HC Tỉnh sẽ đi đến tình trạng bất động tai hại.



CHƯƠNG II

TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH VÀ NỀN HC
ĐỊA PHƯƠNG TRÊN PHƯƠNG DIỆN PHÁP LÝ

Để làm sáng tỏ vai trò của hội đồng Tỉnh, ta sẽ xét những mối tương quan của cơ quan này với các cơ quan khác trong lãnh vực liên hệ, vì mặc dù nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng Tỉnh đã được phân định rõ ràng, nhưng khi điều hành và xử dụng các quyền hạn trên, vấn đề không giản dị như trong các văn kiện qui định, vì với vai trò trung gian vừa là cơ quan đại diện dân vừa là cơ quan công quyền, hội đồng Tỉnh khi hành xử các quyền hạn khó mà phân định được một vai trò thuần túy. Ví dụ như khi hành xử quyền "tham gia ủy ban" thì sự tham gia mang tính chất của việc hợp tác chân chính nhưng đồng thời cũng có tính chất của vai trò kiểm soát nữa.

Tuy nhiên ta có thể phân tích vai trò của hội đồng Tỉnh một cách rõ ràng hơn khi tìm hiểu các mối tương quan của hội đồng với các lãnh vực khác. Sự nghiên cứu trên phương diện pháp lý ở đây được dựa trên những văn kiện sau: SL số 128-NV ngày 14-10-1970, số 023-NV ngày 31-3-1971, số 061-NV ngày 22-6-1971 cùng những Thông Tư của Bộ Nội Vụ. Phủ Thủ Tướng giải quyết những thắc mắc và tranh chấp giữa 2 cơ quan.

Chương này gồm có 3 mục:

- Mục I: Tương quan giữa hội đồng Tỉnh với dân chúng.
- Mục II: Tương quan giữa hội đồng Tỉnh với cơ quan chấp hành Tỉnh.
- Mục III: Giới hạn thẩm quyền hội đồng Tỉnh.

MỤC I

TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH VỚI DÂN CHÚNG

Trong một nước dân chủ, người ta thường quan niệm chủ

quyền thuộc về toàn dân, nhưng vì dân chúng không thể đứng ra tất cả để đảm trách công việc chung của tập thể Quốc Gia cũng như địa phương, do đó phải bầu những người đại diện thay mình để hành xử quyền điều khiển công việc chung. Như vậy trong phạm vi của nền HC địa phương, hội đồng Tỉnh đã đóng vai trò thay thế dân chúng địa phương hành xử quyền làm chủ và với vai trò đại diện này, hội đồng Tỉnh đã thay dân hành xử các quyền hạn để:

- Định đoạt những kế hoạch chi phối sinh hoạt địa phương.
- Kiểm soát cách xử dụng tài nguyên do dân chúng đóng góp.

ĐOẠN I- CÁC QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH TRONG VAI TRÒ QUYẾT ĐỊNH KẾ HOẠCH ĐỊA PHƯƠNG-

Ⓚ Quyền quyết nghị: (sẽ xét kỹ ở mục 2)

Hội đồng thảo luận và biểu quyết trước khi thi hành những vấn đề liên quan tới tài chánh, hành chánh, kinh tế như bảng kết toán HC về việc thi hành ngân sách, du di kinh phí, ấn định các khoản phụ thu, xử dụng tài nguyên, kế hoạch xây dựng và chương trình phát triển trợ cấp...

Ⓚ Quyền tự vấn:

Bắt buộc về một số vấn đề. Trong những vấn đề liên quan tới sinh hoạt địa phương cơ quan chấp hành bắt buộc phải hỏi ý kiến hội đồng, thí dụ: thiết lập hay bãi bỏ, đặt tên hay sửa đổi tên, ấn định hay sửa đổi ranh giới, xếp hạng hay cải hạng Tỉnh, giá biểu việc cho thuê động sản hay bất động sản tại địa phương.

Ⓚ Quyền tham gia các ủy ban:

Các nghị viên trong hội đồng được mời tham gia các ủy ban do chính quyền thiết lập tại địa phương như ủy ban an ninh, ủy ban hoãn dịch, ủy ban vật giá, ủy ban vệ sinh, ủy ban thuế vụ...

Tóm lại, trong vai trò hoạch định các kế hoạch liên hệ tới đời sống dân chúng địa phương, hội đồng Tỉnh đã được trao phó những quyền hạn rộng rãi tương đối thể hiện được tinh thần dân chủ mà Hiến Pháp đã qui định.

ĐOẠN II- QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH TRONG VAI TRÒ KIỂM SOÁT
CƠ QUAN CHẤP HÀNH-

K Quyền kiểm soát và khuyến cáo:

Nhằm đại diện dân chúng trong việc kiểm soát cách sử dụng tài nguyên do dân đóng góp, hội đồng Tỉnh có quyền kiểm soát: việc thi hành quyết nghị của hội đồng, thi hành ngân sách Tỉnh, hành vi, lễ lối phục vụ của nhân viên cán bộ các cấp.

K Quyền nhận xét:

Trình bày ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện. Hội đồng có thể trình bày mọi ý kiến mà hội đồng xác nhận là có lợi ích cho địa phương với các cấp lãnh đạo ở Trung Ương như Tổng Thống, Thủ Tướng, Tổng Bộ Trưởng v.v...

MỤC II

TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH
VÀ CƠ QUAN CHẤP HÀNH TỈNH

Với các vị trí của hội đồng Tỉnh được xét ở phần trên thì hội đồng Tỉnh dưới mắt người dân có một vai trò chiếm ưu thế, nhưng nếu xét trên mối tương quan với cơ quan chấp hành, ta thấy hội đồng Tỉnh còn có bốn phận khác là cộng tác với cơ quan chấp hành để quản trị công việc Tỉnh trong khuôn khổ chính sách Quốc Gia. Trong chiều hướng đó, ta xét các vai trò sau:

- Vai trò hợp tác.
- Vai trò đối lập.

ĐOẠN I- VAI TRÒ HỢP TÁC VỚI CƠ QUAN CHẤP HÀNH TỈNH-

Trong vai trò hợp tác này, hội đồng Tỉnh đứng ở vị trí một cơ quan song song với cơ quan chấp hành trong guồng máy HC Tỉnh. Việc quản trị Tỉnh được phân chia thành 2 nhiệm vụ: nhiệm vụ biểu quyết và nhiệm vụ chấp hành. Sự phân chia quyền hành này có mục đích tránh sự lạm quyền tai hại cho quyền lợi người dân vốn ít phương tiện tranh đấu.

Trong vai trò hợp tác, hội đồng Tỉnh xử dụng các quyền hạn kể sau để thực hiện vai trò đó:

K Quyền quyết nghị:

Đây là một quyền quan trọng của hội đồng. Ngoài mục đích hoạch định chính sách địa phương, quyền quyết nghị còn có thể xem là một hình thức kiểm soát tất cả các chi tiêu và việc thi hành các chương trình quan trọng của Tỉnh., mọi việc xử dụng công quỹ không hợp lý cũng như mọi sự phung phí đều có thể ngăn ngừa từ căn bản.

Vai trò của hội đồng Tỉnh mạnh hay yếu đối với cơ quan chấp hành tùy thuộc phạm vi các vấn đề được quyết nghị. Trước khi thi hành các quyết nghị, Tỉnh Trưởng lập hồ sơ và phải chuyển lên hội đồng thảo luận và biểu quyết. Ngoài ra có một số quyết nghị trước khi thi hành cần phải được Thủ Tướng chính phủ duyệt y. Điều 9 SL 061 ngày 22-6-71 qui định trong khuôn khổ chính sách quốc gia, chủ trương và đường lối hoạt động của chính phủ, các hội đồng Tỉnh ấn định chánh sách và đường lối hoạt động của địa phương. Các vấn đề kể sau phải được hội đồng thảo luận và biểu quyết chấp thuận trước khi thi hành:

- 1- Kế hoạch xây dựng và chương trình ích lợi công cộng.
- 2- Bản kết toán HC về việc thi hành ngân sách địa phương.
- 3- Việc du di kinh phí trong ngân sách từ chương này sang chương khác.
- 4- Việc ấn định các khoản phụ thu cho ngân sách địa phương mà giá biểu đã được chính phủ ấn định và thể lệ hành thu cho ngân sách địa phương.
- 5- Việc xử dụng các tài nguyên vào công cuộc phát triển tại địa phương.
- 6- Các kế hoạch xây dựng và chương trình phát triển địa phương trị giá không quá 6.000.000\$.
- 7- Việc trợ cấp mà trị giá không quá 500.000\$.
- 8- Việc quản trị và bảo vệ công sản địa phương.
- 9- Việc thu nhận sinh tặng và di tặng không có phụ đảm hay điều kiện.
- 10- Việc thuê hay cho thuê bất động sản trong thời hạn không quá 3 năm.

- 11- Việc tạo mãi động sản hay bất động sản.
- 12- Việc chuyển dịch tài sản của địa phương mà trị giá không quá 6.000.000\$.
- 13- Đặc nhượng công dịch mà trị giá không quá 6.000.000\$.
- 14- Khế ước thầu công tác hay cung cấp vật dụng cho địa phương mà trị giá không quá 6.000.000\$.
- 15- Việc tân tạo, sắp hạng, cải hạng, sửa đổi, nối dài, mở rộng, đặt tên, bãi bỏ những đường phố, công viên, sân vận động.
- 16- Việc tổ chức quản trị chợ và hội chợ.
- 17- Kiện tụng để bênh vực quyền lợi địa phương.

Tránh trường hợp hội đồng bê trễ, SL qui định sự giới hạn thẩm quyền này trên phương diện thời gian: hội đồng phải thảo luận và biểu quyết trong thời hạn tối đa là 2 tháng kể từ ngày nhận được hồ sơ do Tỉnh Trưởng chuyển đến. Quá thời hạn này, các vấn đề đưa qua hội đồng kể như đã được biểu quyết chấp thuận hay duyệt y.

Điều 15 của SL 061-NV qui định trước khi thi hành những quyết nghị sau phải có sự duyệt y của Thủ Tướng chính phủ:

- 1- Các kế hoạch xây dựng và chương trình ích lợi công cộng mà trị giá trên 6 triệu.
- 2- Ngân Sách và bản tu chính ngân sách Tỉnh.
- 3- Việc thiết lập các loại thuế lệ phí.
- 4- Việc thuê hay cho thuê bất động sản trong thời hạn trên 3 năm.
- 5- Việc thu nhận sinh tặng và di tặng có phụ đảm và điều kiện.
- 6- Đặc nhượng công dịch vụ mà trị giá trên 6 triệu.
- 8- Việc thiết lập và sửa đổi kế hoạch
- 9- Việc đặt hay dời tỉnh lỵ.
- 10- Việc vay mượn.
- 11- Việc trợ cấp trị giá trên 500.000\$
- 12- Khế ước thầu công tác hay cung cấp vật dụng cho địa phương mà trị giá trên 6.000.000\$.
- 13- Các vấn đề khác do luật lệ hiện hành qui định phải được Thủ Tướng chính phủ duyệt y.

Các quyết nghị về những vấn đề trên phải được đệ trình Thủ Tướng chính phủ. Sau thời gian 30 ngày kể từ ngày tiếp nhận, nếu không bị bác khước hoặc khuyến cáo sửa đổi, quyết nghị sẽ được coi như đương nhiên chấp nhận. Trong trường hợp cần thời gian lâu hơn để nghiên cứu, chính phủ phải thông báo thời hạn cho địa phương.

Về phương diện biểu quyết các kế ước ta nhận thấy những đặc điểm sau theo luật lệ hiện hành:

- Những chi phí về công tác và cung cấp dưới 500.000 không phải lập kế ước, do đó không cần sự biểu quyết của hội đồng (SL 103/ThT/PC2 ngày 1-9-1970).
- Hội đồng không có quyền biểu quyết về các vấn đề thuộc ngân sách Quốc Gia vì không liên quan tới quyền lợi của Tỉnh và các kế ước thuộc ngân sách phát triển nông thôn vì để công tác được thực hiện nhanh chóng. (Thông Tư số 18-TT/XDNT ngày 28-1-1966).

Những quyết định của hội đồng Tỉnh về việc tân tạo đường phố (đ.9 khoản 15) không bao gồm việc cấp giấy phép xây cất cho tư nhân vốn thuộc quyền Tỉnh Trưởng như đã ấn định trong Dự số 10 ngày 16-5-1954. Những quyết nghị của hội đồng sẽ được Tỉnh Trưởng thi hành chậm nhất là 15 ngày sau khi chuyển qua tòa HC Tỉnh ngoại trừ những vấn đề phải trình Thủ Tướng duyệt y.

Tuy nhiên chúng ta nhận thấy thẩm quyền quyết nghị bị giới hạn trên 4 phương diện:

- 1- Các vấn đề đã được qui định sẵn.
- 2- Phải biểu quyết trong thời hạn 2 tháng.
- 3- Một số quyết nghị phải được sự duyệt y của Trung Ương.
- 4- Tỉnh Trưởng có quyền phúc nghị và quyền không thi hành nếu sau khi phúc nghị sự bất đồng ý kiến vẫn tồn tại.

Đ Quyền tư vấn:

Bắt buộc đối với một số vấn đề. Điều 11 SL 061-NV ngày 22-6-1971 qui định: hội đồng được Tỉnh Trưởng tham khảo ý kiến về những vấn đề luật định, nhất là việc thiết lập hay bãi bỏ, đặt tên hay sửa đổi tên, ấn định hay sửa đổi ranh giới, xếp

hạng hay cải hạng Tỉnh và về giá biểu cho thuê động sản hay bất động sản Quốc Gia tại địa phương. Hội đồng phải phát biểu ý kiến trong thời hạn tối đa là 2 tháng kể từ ngày nhận được văn kiện tham khảo ý kiến ngoài trừ trường hợp luật định khác. Quá thời hạn này, các vấn đề gửi tham khảo kể như được ý kiến thuận của hội đồng. Những ý kiến hội đồng phát biểu không có tính cách cưỡng hành. Tỉnh Trưởng có quyền tuân theo hay bãi bỏ.

Đ Quyền tham gia các ủy ban do chính quyền thiết lập tại địa phương: Nhằm mục đích thực hiện sự hợp tác dân chúng trong việc quản trị các quyền lợi của địa phương. Tại Tỉnh hiện có 2 loại Ủy Ban:

- 1- Những ủy ban do trung ương thiết lập: như các ủy ban an ninh, ủy ban hoãn dịch, ủy ban vật giá, ủy ban vệ sinh, ủy ban thuế vụ, ủy tư vấn nhà phố, ủy ban đấu thầu, ủy ban tiếp nhận hội đồng tuyển cử địa phương.
- 2- Trong phạm vi Tỉnh: do Tỉnh Trưởng thiết lập nhằm mục đích chấp hành quyết nghị của hội đồng hay nghiên cứu biện pháp áp dụng trước khi đưa hội đồng biểu quyết.

Trước đây SL 51-NV ngày 14-10-1970 mặc nhiên bãi bỏ việc tham gia của nghị viên vào các ủy ban loại 2 này nhưng nay lại được chấp nhận.

Đ Quyền nhận xét, trình bày ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện:
Điều 12 SL 128-NV ngày 14-10-1970 qui định: "Hội đồng có quyền nhận xét về những dự án đầu tư của chính phủ tại địa phương ngoài trừ những dự án có tính cách ích lợi quốc phòng.

Hội đồng có thể trình bày mọi ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện về các vấn đề mà hội đồng xét định là có ích lợi chung thuộc phạm vi địa phương lên Tổng Thống, Thủ Tướng, các Tổng Bộ Trưởng và Tỉnh Trưởng.

Ta đã xét qua những quyền hạn mà hội đồng Tỉnh hành xử trong vai trò cộng tác với tòa HC Tỉnh, nhưng sự phân định trên chỉ có giá trị tương đối và tổng quát thôi. Trong thực tế, sự hiện diện của hội đồng Tỉnh chỉ có tính chất kiểm soát mà thôi.

ĐOẠN II- VAI TRÒ ĐỐI LẬP KIỂM SOÁT CƠ QUAN CHẤP HÀNH-

Khi hành xử các quyền hạn trong vai trò này, hội đồng Tỉnh đã đứng về phía dân chúng để kiểm soát cách xử dụng tài nguyên của dân chúng đóng góp đồng thời lãnh mạnh hóa guồng máy HC Tỉnh.

Đ Quyền kiểm soát và khuyến cáo:

Đây là quyền quan trọng thứ hai của hội đồng, nhờ quyền này, Tỉnh Trưởng và các thuộc cấp mới thận trọng khi thi hành nhiệm vụ. Quyền kiểm soát được trao phó cho hội đồng Tỉnh nhằm mục đích lãnh mạnh hóa và tăng hiệu năng cơ quan chấp hành. Điều 10 SL số 061-NV ngày 23-6-71 qui định hội đồng có quyền kiểm soát, khuyến cáo và chuyển những báo cáo tới cơ quan hữu trách đối với những vấn đề kể sau:

- 1- Việc thi hành các quyết nghị của hội đồng và việc thi hành ngân sách Tỉnh.
- 2- Việc thi hành các chính sách và chương trình của chính phủ tại địa phương.
- 3- Việc thiết lập, thi hành các kế hoạch và chương trình kiến thiết, phát triển do ngân khoản viện trợ.
- 4- Hành vi và lễ lối phục vụ nhân dân của nhân viên và cán bộ các cấp thuộc địa phương.

Để thực hiện quyền này, hội đồng Tỉnh cần có sự hợp tác của Tỉnh Trưởng: "Tỉnh Trưởng có bổn phận chỉ thị cho các cấp điều khiển cơ quan chuyên môn trực thuộc xuất trình cho các phái đoàn đại diện chính thức của hội đồng những hồ sơ mà hội đồng cần nghiên cứu để thực hiện quyền kiểm soát."

Theo quan điểm của một số giới chức có thẩm quyền về HC, quyền kiểm soát và khuyến cáo hành vi và lễ lối phục vụ nhân dân của nhân viên và cán bộ không nhằm vào ông Tỉnh Trưởng. Đối với Tỉnh Trưởng, hội đồng có quyền (theo điều 12 SL 128-NV ngày 14-1-70) gửi nhận xét và đề nghị lên Tổng Trưởng Nội Vụ, Thủ Tướng và Tổng Thống. Một điều đáng ghi nhận ở đây là hội đồng không còn quyền kiểm soát đối với công việc kế toán Xã như trước nữa.

Trong vai trò kiểm soát, ngoài quyền kiểm soát và khuyến cáo, ta còn thấy những quyền như: tư vấn, tham gia các ủy ban, quyền nhận xét, đề nghị và thỉnh nguyện... đã xét ở trên. Những quyền này khi hội đồng Tỉnh hành xử, tuy không phải là quyền kiểm soát trực tiếp nhưng cũng là những hình thức kiểm soát gián tiếp vì dù sao sự hiện diện của cơ quan dân cử này cũng làm cho cơ quan chấp hành có khuynh lạm quyền phải thận trọng hơn. Tuy nhiên có một điều phải minh xác là thẩm quyền kiểm soát của hội đồng Tỉnh phải hành xử trong khuôn khổ chính sách Quốc Gia tức là quyền này được xử dụng trong phạm vi HC chứ không kiểm soát cả về chính trị. Đây là một vấn đề đã mang lại nhiều hiểu lầm về phía nghị viên khiến gây ra nhiều tranh chấp quan trọng giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành tại địa phương. (Sẽ xét phần thực tế).

MỤC III

GIỚI HẠN CÁC QUYỀN CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH:

GIÁM HỘ HÀNH CHÍNH

Để bảo vệ quyền lợi chung của Quốc Gia và của dân chúng địa phương chống lại sự quá trớn của hội đồng Tỉnh, nhà làm luật đã đặt ra một thể thức kiểm soát đặc biệt, đó là quyền giám hộ HC. Đây là một hình thức kiểm soát nhằm ngăn chặn tình trạng Quốc Gia trong một Quốc Gia mà kỹ thuật phân quyền địa phương có thể mắc phải. Hình thức kiểm soát này có thể chia làm 2 loại:

- Kiểm soát về phương diện kỷ luật đối với cá nhân nghị viên.
- Kiểm soát về phương diện quyền hạn đối với hoạt động của nghị viên.

ĐOẠN I- KIỂM SOÁT VỀ PHƯƠNG DIỆN KỶ LUẬT-

Thủ Tướng chính phủ chiếu đề nghị của Chủ Tịch hội đồng Tỉnh liên hệ và ý kiến của Tổng Trưởng Nội Vụ có thể ký nghị định tuyên bố đương nhiên từ chức nghị viên hội đồng Tỉnh ở vào các trường hợp sau:

- 1- Vi phạm trường hợp bất khả kiêm nhiệm.
- 2- Không hội đủ điều kiện ứng cử.

Ngoài ra nghị viên hội đồng Tỉnh còn có thể bị giải nhiệm nếu:

- Vắng mặt liên tiếp 3 lần trong khóa họp thường hay bất thường.
- Không thi hành nhiệm vụ do hội đồng giao phó mà không có lý do chính đáng.

Việc giải nhiệm phải có 1/3 số hội viên đề nghị và 3/4 chấp thuận, quyết nghị giải nhiệm phải được Thủ Tướng duyệt y.

Điều đáng chú ý là về kỷ luật sự giám hộ của chính quyền tương đối rộng rãi. Sắc lệnh không dự trù việc huyền chức và việc giải tán hội đồng. Sự kiện này có lẽ dựa vào tinh thần Hiến Pháp theo đó cơ quan Hành Pháp không được quyền giải tán cơ quan dân cử.

ĐOẠN II- KIỂM SOÁT VỀ PHƯƠNG DIỆN QUYỀN HẠN-

Để đề phòng những sự xâm lấn quyền hạn và dung hòa quyền lợi chung của Quốc Gia với quyền lợi riêng của địa phương, Sắc Lệnh đã dung hòa quyền tự quản của địa phương và quyền giám hộ của Trung Ương trên căn bản công ích và tinh thần dân chủ. Quyền giám hộ về thẩm quyền hội đồng Tỉnh được chia ra:

a/ Quyền giám hộ của Trung Ương:

Chính quyền Trung Ương kiểm soát hội đồng Tỉnh bằng các thể thức sau:

- Quyền duyệt y nội qui: hội đồng Tỉnh được trọn quyền soạn thảo nội qui nhưng trước khi đem ra thi hành, nội qui phải được Thủ Tướng chính phủ duyệt y.
- Quyền phê chuẩn: những quyết nghị của hội đồng về các vấn đề đã được qui định phải được phê chuẩn. Các quyết nghị này sẽ được cơ quan chấp hành thi hành sau khi được Thủ Tướng chính phủ phê chuẩn.

Các thể thức kiểm soát trên đây được giải thích theo quan niệm căn bản về giám hộ hành chánh, bởi lẽ SL không minh định, ta suy luận rằng trên nguyên tắc chính quyền Trung Ương không được quyền đình chỉ hay sửa đổi các quyết nghị của hội đồng Tỉnh cũng không có quyền ra chỉ thị trực tiếp cho hội đồng.

b/ Quyền giám hộ của Tỉnh Trưởng:

Với tư cách đại diện chính quyền Trung Ương tại Tỉnh, Tỉnh Trưởng có quyền:

- Ấn định ngày khai mạc khóa họp bất thường.
- Được thông báo chương trình nghị sự các khóa họp thường và bất thường.
- Loại bỏ những vấn đề đem ra thảo luận nếu không có ghi trong chương trình nghị sự.
- Hoặc đích thân, hoặc cử đại diện tham dự các phiên họp của hội đồng và mọi khi yêu cầu được trình bày ý kiến.
- Đối với các vấn đề mà hội đồng không biểu quyết vì một lý do nào đó, Tỉnh Trưởng có quyền đương nhiên thi hành. (điều 9 SL 061-NV ngày 22-6-71).
- Ngoài ra Tỉnh Trưởng còn có quyền đương nhiên thi hành đối với những vấn đề mà luật dự liệu phải tham khảo ý kiến hội đồng Tỉnh nhưng hội đồng không phát biểu ý kiến trong thời hạn 2 tháng (đ. 11 SL 061).
- Quyền không thi hành: trong trường hợp không tán đồng quyết nghị của hội đồng, Tỉnh Trưởng có thể hoàn quyết nghị lại và nêu rõ lý do. Sau khi hoàn quyết nghị nếu sự bất đồng vẫn còn Tỉnh Trưởng có quyền không thi hành quyết nghị. Sau đó, sự tranh chấp sẽ do quyền quyết định tối hậu của Thủ Trưởng chính phủ giải quyết.

Với quyền không thi hành này, các quyền hạn của hội đồng Tỉnh đã bị giới hạn rất nhiều và cơ quan chấp hành đã được ưu thế, ngoài ra chính quyền Trung Ương cũng thường về phe với Tỉnh Trưởng. Mỗi tương quan giữa 2 cơ quan do đó tùy thuộc khá nhiều vào thiện chí của Tỉnh Trưởng.

MỤC ĐẶC BIỆT

SO SÁNH PHÁP CHẾ HIỆN HÀNH
VÀ CÁC DỰ LUẬT VỀ HỘI ĐỒNG TỈNH

Chúng ta vừa phân tích vai trò của hội đồng Tỉnh qua pháp chế hiện hành. Pháp chế đó được đặt căn bản trên SL 68-NV ban hành năm 1965 và các văn kiện cải sửa. Một sự kiện hiển nhiên là tình trạng pháp lý của hội đồng Tỉnh là một tình trạng chấp vạ.

Qua thời gian, với những biến cố lịch sử liên tiếp xảy ra, ngày nay ta đang ở một giai đoạn mới và tình thế mới, vì vậy nhu cầu cải tổ guồng máy HC địa phương cho phù hợp với hoàn cảnh đất nước phải được đề cập tới. Ý thức như vậy, ta thấy đã có những dự luật do chính quyền soạn thảo nhưng tới nay vẫn chưa có một đạo luật chính thức nào được ban hành. Tình trạng này đáng được đặt dấu hỏi và dị nghị.

Trong các dự luật, ta thấy có 4 dự án luật của Quốc Hội và 1 dự thảo luật của Hành Pháp. Các dự án luật gồm:

- Dự án luật số 84/69/H ngày 19-5-1969
- Dự án luật số 99/69/H ngày 05-7-1969
- Dự án luật số 83/69/H ngày 29-5-1969
- Dự án luật số 61/69/H ngày 26-12-1968.

Các dự án luật này nói chung không đem lại một cải cách quan trọng nào về định chế hội đồng Tỉnh, và có vẻ còn giới hạn thẩm quyền của hội đồng so với dự thảo luật của Hành Pháp.

Về dự thảo luật ngày 6-4-1971 của Hành Pháp ta thấy đã được soạn thảo tương đối đầy đủ cho guồng máy HC địa phương. Nhưng riêng về định chế hội đồng Tỉnh thì so với pháp chế cũ, dự luật cũng không mang lại những cải cách quan trọng ngoài việc hợp thức hóa các văn kiện sửa đổi SL-68-NV và các đòi hỏi của nghị viên toàn quốc trong các kỳ đại hội. Vì vậy chúng tôi sẽ không so sánh chi tiết pháp chế cũ và dự luật mà chỉ nêu vài điểm mới lạ của dự luật mà thôi.

■ Về quyền dự định chính sách địa phương không có gì khác biệt với SL cũ ngoài việc qui định thêm việc hợp tác với các tập thể địa phương kế cận dưới hình thức ủy ban liên địa phương (điều 8 dự luật), đây cũng là một tiến bộ nhưng không quan trọng lắm.

■ Tại điều 10 dự luật qui định quyền kiểm soát và khuyến cáo của hội đồng đối với việc thực hiện các kế hoạch phát triển địa phương, hành vi phục vụ của nhân viên các cấp.

Tại điều khoản này ta thấy về mức độ của sự kiểm soát vẫn không được qui định một cách rõ ràng. Trong quá khứ đã có

những trường hợp tranh chấp giữa 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành trong lãnh vực này.

Đ Điều 13 về quyền phúc nghị: hội đồng đã có quyền chung quyết bác bỏ yêu cầu của Tỉnh Trưởng nếu hội đủ túc số 2/3. Đây là một tiến bộ đáng kể so với điều 14 của SL cũ không đề cập đến vấn đề này và mọi trường hợp tranh chấp đều được giải quyết tại Trung Ương.

Đ Điều 14 dự luật cho phép các hội đồng tự biểu quyết nội qui. Sự kiện này cho ta thấy sẽ có thể có nhiều đường lối làm việc riêng của từng hội đồng mặc dù nội qui này phải được Thủ Tướng duyệt y.

Đ Điều 18 qui định các vấn đề chính trị không được ghi vào chương trình nghị sự. Điều này tuy đã qui định rõ ràng nhưng không thấy đề cập biện pháp ngăn chặn nếu hội đồng không tuân theo vì trong thực tế hiện nay hội đồng Tỉnh thường có những hoạt động chính trị nhiều hơn là hoạt động HC thuần túy.

Đ Điều 20 thủ tục nhóm họp hợp lệ cũng có vài chi tiết khác. Ngoài ra trong điều 22 qui định về cơ quan chấp hành không thấy dự luật đã động gì đến việc bầu cử Tỉnh Trưởng như Hiến Pháp đã qui định. Đây có thể là một thiếu sót nhưng cũng có thể là một sự cố tình bỏ quên của cơ quan soạn thảo dự luật (Hành Pháp).

Một điểm đáng ghi nhận nữa là tuy dự luật không thấy đề cập gì đến quyền giới thiệu ứng cử viên Tổng Thống của nghị viên, nhưng trong cuộc bầu cử Tổng Thống vừa qua, nghị viên đã được ban quyền này. Theo ý kiến của các nhà HC Học thì quyền giới thiệu chỉ là một biệt lệ chứ không phải vì thế mà hội đồng thay đổi tính chất HC của mình. Hơn nữa ta có thể suy diễn là quyền hạn này không có tính cách trường kỳ và cố định vì trong dự thảo luật của Hành Pháp và dự án luật của Lập pháp đều không thấy đề cập đến.

Tóm lại, trong dự luật "Ấn định tổ chức và điều hành nền HC địa phương" riêng phần qui định về cơ quan quyết nghị, đã có những tiến bộ, tuy nhiên theo ý kiến chủ quan của chúng tôi, dự luật vẫn chưa giải quyết thỏa đáng được những tranh

chấp và ngộ nhận đã làm trì trệ guồng máy HC địa phương (sẽ nêu lên ở phần thực tế) Việt Nam trên phương diện pháp lý.

oOo

CHƯƠNG III

HOẠT ĐỘNG THỰC TẾ CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH

Lúng ta vừa xét qua những tương quan, vai trò của hội đồng Tỉnh trên phương diện pháp lý. Tuy nhiên việc thiết lập một định chế là một việc còn thi hành định chỗ lại là việc khác. Ở chương này chúng tôi xin trình bày mối tương quan và vai trò hội đồng Tỉnh trên phương diện thực tế.

Có một điều đáng ghi nhận là vai trò của hội đồng Tỉnh trên thực tế tại mỗi địa phương có những hoạt động khác biệt vì mỗi địa phương có nhiều yếu tố khác nhau. Có những nơi hội đồng Tỉnh đã hành xử quyền hạn một cách đúng đắn tạo được mối tương quan tốt đẹp với cơ quan chấp hành và dân chúng, có những địa phương hội đồng Tỉnh chỉ là cơ quan hợp thức hóa những hoạt động của cơ quan chấp hành. Lại có những địa phương mà sự tranh chấp giữa 2 cơ quan xảy ra thường xuyên nhằm bảo vệ quyền lợi chung hoặc quyền lợi cá nhân, phe nhóm.

Vì hiện trạng của hội đồng Tỉnh có nhiều khác biệt như vậy nên ở đây, trong khuôn khổ một tiểu luận, chúng tôi cố gắng ghi nhận những nét điển hình trong việc hành xử vai trò của hội đồng Tỉnh tại một vài địa phương tiêu biểu.

Những điều được trình bày sau đây hoàn toàn có tính cách khách quan nhằm mục đích mổ xẻ một thực trạng mà nền HC Tỉnh

gặp phải chú không nhằm chỉ trích cá nhân hay một cơ quan nào.

Chương này được chia ra làm 3 mục:

- Mục 1: Vai trò đối với nhân dân.
- Mục 2: Vai trò đối với cơ quan chấp hành.
- Mục 3: Việc hành xử quyền giám hộ.

MỤC I

VAI TRÒ ĐỐI VỚI NHÂN DÂN.

Hội đồng Tỉnh là một cơ quan được thiết lập nhằm mục đích đại diện dân chúng để tham gia vào công cuộc quản trị địa phương nhưng trên thực tế, vai trò đại diện dân của hội đồng Tỉnh đã không được hoàn tất tốt đẹp. Các thành phần của hội đồng tức nghị viên hoặc vì lý do này hoặc vì nguyên nhân khác, không hành xử hoặc hành xử không hiệu quả những quyền hạn của mình trong vai trò đại diện nhân dân. Chúng tôi sẽ lần lượt trình bày những tương quan thực tế giữa hội đồng Tỉnh và dân chúng địa phương trong thời gian qua.

ĐOẠN I- TƯƠNG QUAN GIỮA DÂN CHÚNG VÀ HỘI ĐỒNG TỈNH-

Như đã trình bày ở trên, tình trạng dân chúng tại mỗi địa phương ở VN có nhiều khác biệt do đó cũng có nhiều quan niệm khác nhau về hội đồng Tỉnh tùy trình độ văn hóa, an ninh, sinh hoạt chính trị tại mỗi địa phương.

Đ Thái độ thờ ơ lãnh đạm:

Phải nói đây là tình trạng chung của dân chúng địa phương đối với các đường lối, các chính sách do chính phủ đưa ra nên đối với dân chúng, sự hiện diện của hội đồng Tỉnh lại càng lu mờ hơn nữa. Thái độ lãnh đạm này có thể giải thích bằng nhiều lý do:

- Dân trí thấp kém: Đa số dân chúng tại địa phương thường là những nông dân thất học nên họ không có khả năng nhận thức quyền lợi của họ. Có thể nói đối với tầng lớp này, hội đồng Tỉnh chỉ được biết đến qua các cuộc bầu cử với những

bích chương dán đầy đường và với những ứng cử viên ăn mặc sang trọng, nói năng ngọt ngào trong dịp đi vận động. Rồi thôi. Và sau đó họ đi bỏ phiếu để làm tròn bốn phen vì sợ bị làm khó dễ. Vì thế ý thức "chọn người đại diện thay mình tham gia hoạt động tại địa phương" của công việc bầu cử đối với họ không mang một ý nghĩa nào cả. Như vậy làm sao họ biết đến việc đòi hỏi quyền lợi của mình qua định chế hội đồng Tỉnh?

- Ấn tượng thất vọng: ở một tầng lớp dân chúng tương đối hiểu biết hơn, họ có khuynh hướng mất tin tưởng ở những gì chính quyền đề ra và càng mất tin tưởng hơn nữa ở những đại diện dân cử qua những hành động bê bối trong quá khứ và ngay trong hiện tại. Trong một vài trường hợp khi cần giải quyết khó khăn thì các cơ quan dân cử lại tỏ ra thiếu khả năng. Từ những ấn tượng đó, người dân địa phương đã có thái độ buông xuôi, bất hợp tác hoặc hợp tác một cách thụ động với các sinh hoạt tại địa phương. Và thái độ thờ ơ lãnh đạm đó của người dân là điều kiện tốt cho những bê bối xuất phát từ cơ quan chấp hành đến cả cơ quan quyết nghị. Và danh từ "dân chủ" chỉ là một sáo ngữ tại những địa phương này. Ngược lại tại một vài địa phương, cái nhìn của dân chúng về hội đồng Tỉnh lại mang một ý nghĩa sai lạc quá đáng:
- Thái độ tích cực vì quyền lợi của một thiểu số: tại những địa phương mà sinh hoạt chính trị sôi nổi vì bị chi phối bởi hệ thống đảng phái, hay tại những tỉnh mà đa số dân chúng theo một tôn giáo nào đó thì sinh hoạt của hội đồng Tỉnh lại bị chi phối khá mạnh và sự chi phối này thường có khuynh hướng đi sai mục đích của hội đồng Tỉnh trong việc phát triển địa phương và nhằm phục vụ quyền lợi cho một thiểu số thế lực nào đó. Thí dụ tại Long Khánh, một vị lãnh đạo tinh thần ở đây đã yêu cầu hội đồng Tỉnh can thiệp thả một xe chở gỗ không giáp phép bị giữ lý do đưa ra là: lấy gỗ về để xây cất nhà Thờ v.v...

NHẬN XÉT-

Trước các thái độ hoặc thờ ơ lãnh đạm hoặc tích cực một cách quá đáng vì tư lợi của nhân dân đối với hội đồng Tỉnh,

chúng ta nhận thấy cả 2 thái độ đều không đem lại một tình trạng tốt đẹp cho guồng máy HC nói chung và hội đồng Tỉnh nói riêng mà chỉ làm cho sinh hoạt dân chủ tại địa phương thêm bế tắc và bị sai lệch ý nghĩa.

ĐOẠN II- TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH VÀ NHÂN DÂN-

Dưới mắt người dân thì định chế hội đồng Tỉnh ở trong một thực trạng bi đát, còn về phía hội đồng Tỉnh thì hội đồng có thực sự làm trọn nhiệm vụ mà dân chúng giao phó không; và đối với nhân dân, các nghị viên đã có hoạt động gì ích lợi cho nhân dân không? Câu trả lời là: phần lớn hoạt động của hội đồng Tỉnh đã không đáp ứng được nguyện vọng của dân chúng địa phương. Ta thấy các khuynh hướng thường có của nghị viên hội đồng Tỉnh là:

- Thu đông cầu an: vì tình trạng chiến tranh của đất nước, có thể nói hầu hết các chức vụ chỉ huy đầu não tại các cơ quan Trung Ương cũng như địa phương đều do quân nhân nắm giữ mà giới này quen lối điều hành với kỷ luật nhà binh nên đôi khi tỏ ra quá cứng rắn và hay dùng quyền hành một cách võ đoán đối với các vấn đề HC vốn thường đòi hỏi một sự tế nhị, mềm dẻo. Do đó sự kiện lấn quyền của cơ quan chấp hành là chuyện đương nhiên. Các nghị viên hội đồng Tỉnh trước một Tỉnh Trưởng đầy thế lực (có thể lực mới được bổ nhiệm làm Tỉnh Trưởng), đã luôn luôn thất bại trong các cuộc tranh chấp và vì thế trở nên chán nản, cầu an. Hơn nữa thái độ "mềm mỏng" của các nghị viên thường có thể đem lại cho họ một vài sự dễ dàng nào đó? Thành ra hội đồng Tỉnh thay vì là một cơ quan đại diện dân để kiểm soát cơ quan chấp hành lại trở thành cơ quan hợp pháp hóa những hành vi bê bối của Tỉnh Trưởng.
- Bảo vệ quyền lợi phe nhóm cá nhân: tại một số Tỉnh miền Trung và miền Tây nơi các đảng phái và tôn giáo có một ảnh hưởng khá mạnh, các nghị viên hội đồng Tỉnh hoặc là người của đảng đưa ra hoặc được đảng ủng hộ. Khi đã vào hội đồng, đương nhiên các nghị viên này phải tìm cách thỏa mãn những đòi hỏi của nhóm đã ủng hộ mình mà quên đi quyền lợi của địa phương. Sự kiện này không phải là một hiện tượng xấu

nếu đảng phái ảnh hưởng là một đảng lớn có thực lực và đường lối hoạt động chính đáng. Nhưng tại VN các hệ thống đảng phái quá nhiều và phần đông là những đảng không có thực lực chỉ nhằm phô trương uy tín cá nhân cho lãnh tụ cho nên thành phần nghị viên hội đồng Tỉnh khá phức tạp: các tranh chấp vì quyền lợi thường xảy ra làm uy tín của hội đồng bị giảm sút.

Ngoài ra một số nghị viên muốn có uy tín để hy vọng được dân chúng bỏ thăm trong nhiệm kỳ sau nên thường có những quyết nghị quá đáng, có tính cách mị dân nhất là trong thời kỳ tiền bầu cử. Những quyết nghị này thường không có mục tiêu xây dựng, chỉ nhằm đánh vào tâm lý quần chúng vốn chỉ biết lý luận một chiều. Sự kiện này mang lại không ít khó khăn cho guồng máy HC địa phương.

Qua những mối tương quan giữa hội đồng Tỉnh nhân dân địa phương, phải thành thực mà nói những tương quan này quá lỏng lẻo, không mấy tốt đẹp và vai trò hội đồng Tỉnh thật mờ nhạt trong sinh hoạt địa phương. Tuy nhiên vì hội đồng Tỉnh là một định chế tuy đã được thiết lập lâu nhưng quyền hạn thực sự chỉ mới có nên trong bước đầu thường gặp khá nhiều cản trở và sinh ra nhiều tệ trạng. Dù sao đây cũng là những bước dò dẫm trên con đường dân chủ của một Quốc Gia chậm tiến bị kiệt quệ vì đô hộ và chiến tranh. Ta ghi nhận những khuyết điểm ở đây như một hiện tượng đương nhiên phải có của một tiến trình dân chủ.

MỤC II

TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG TỈNH VÀ CƠ QUAN CHẤP HÀNH TRÊN THỰC TẾ

Những mối tương quan giữa hội đồng Tỉnh và nhân dân vì liên hệ không trực tiếp và vai trò hội đồng Tỉnh không được minh thị xác định trong văn kiện pháp lý nên công việc tùy thuộc khá nhiều vào thiện chí của nghị viên.

Riêng trong mối tương quan giữa cơ quan chấp hành và quyết nghị, các phần vụ đã được phân chia tỉ mỉ để tránh dẫm

chân nhau, nhưng thực tế khi điều hành, những quyền hạn của 2 cơ quan thường có ảnh hưởng lẫn nhau.

ĐOẠN I- VIỆC THỰC THI QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH-

R Quyền quyết nghị:

Đây là quyền chính yếu và quan trọng nhất của hội đồng Tỉnh, trên thực tế cơ quan chấp hành đã tôn trọng quyền này và đa số các hội đồng cũng đã hành xử quyền quyết nghị một cách đúng đắn. Ngoài trừ những quyết nghị cần phải có Thủ Tướng duyệt y, tất cả quyết nghị của hội đồng phải được thi hành ngay. Các quyết nghị sau khi được biểu quyết sẽ chuyển sang Tỉnh Trưởng và Tỉnh Trưởng phải thi hành trong hạn 15 ngày. Nếu có bất đồng ý kiến, Tỉnh Trưởng có thể yêu cầu hội đồng biểu quyết lại. Thủ tục này khác với quyền phúc nghị của Tổng Thống ở Trung Ương ở điểm bắt đầu do Quốc Hội giải quyết với một túc số luật định, còn ở địa phương, bất đồng sẽ do Trung Ương giải quyết. Sự khác biệt này nói lên tính chất thuần túy HC của hội đồng Tỉnh.

Trường hợp trên đây là trường hợp lý tưởng, 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành đều ý thức quyền lợi chung của địa phương và những tranh chấp đều vì công ích thì sự giải quyết tương đối dễ dàng. Nhưng trên thực tế, tại một số địa phương tương quan giữa hội đồng Tỉnh và Tỉnh Trưởng không được đặt căn bản trên quyền lợi chung mà để mưu cầu lợi ích cá nhân ngay trang dưới hình thức lợi ích tập thể:

- Khi biểu quyết ngân sách, hội đồng Tỉnh thường đòi Tỉnh Trưởng phải thực thi một số vấn đề theo ý nghị viên nếu không sẽ trì hoãn bằng những quyết nghị yêu cầu bổ túc hồ sơ. Muốn hồ sơ được thông qua, Tỉnh Trưởng phải điều đình với những nhân vật chủ chốt trong hội đồng.
- Quyết nghị những vấn đề ngoài thẩm quyền: vì quan niệm sai quyền hạn của mình nên hội đồng Tỉnh đôi khi có những quyết nghị ngoài thẩm quyền, thí dụ quyết nghị đóng cửa một nhà hàng với lý do vi phạm điều kiện hành nghề. Ta nhận thấy SL 128-NV cho hội đồng quyền kiểm soát và khuyến cáo việc thi hành chính sách và chương trình của chính phủ tại địa

phương nhưng hội đồng không có quyền quyết định một trường hợp vi phạm như vậy. Trong trường hợp này, vấn đề thuộc cơ quan chấp hành, hội đồng chỉ có quyền khuyến cáo mà thôi.

- Quyết nghị có tính cách hợp tác bất chính với Tỉnh Trưởng: tại một tỉnh miền Tây có một khúc sông lớn nhiều cá và là nguồn lợi lớn của Tỉnh. Như vậy mỗi năm đều có đấu thầu khai thác khúc sông trên, nhưng trong một năm cuộc đấu thầu đã không được tổ chức và nhà thầu cũ được pháp tái tục kế ước. Quan điểm của cơ quan thẩm quyền là nhà thầu nói trên đã góp phần vào công cuộc phát triển Tỉnh nên đề nghị cho tái tục theo đơn xin và hội đồng Tỉnh đã biểu quyết chấp thuận mặc dù kế ước không có điều khoản tái tục này. Các nhà thầu khác đã tố cáo là có âm mưu mờ ám giữa nhà thầu cũ, tòa HC và hội đồng Tỉnh.

Đ Quyền kiểm soát và khuyến cáo:

Quyền này gồm những vấn đề sau:

- Kiểm soát việc thi hành quyết nghị của hội đồng và ngân sách Tỉnh.
- Kiểm soát việc thi hành kế hoạch và chương trình của chính phủ tại địa phương do ngân khoản viện trợ đài thọ.
- Hành vi và lễ lối phục vụ của nhân viên các cấp.

Trên thực tế quyền kiểm soát được hành xử một cách tiêu cực và lỏng lẻo bởi nhiều yếu tố. Yếu tố chính là vì có một mặc cảm của hội đồng trước Tỉnh Trưởng vốn có nhiều thế lực. Tuy nhiên tại vài hậu phương, nhờ hậu thuẫn đảng phái hay tôn giáo mạnh, quyền kiểm soát cũng được hành xử một cách chặt chẽ, đôi khi quá cứng rắn thành ra sai lạc thí dụ:

- Hội đồng Tỉnh Thừa Thiên tổ chức một phiên họp để mời ông Trưởng Ty Cảnh Sát QG đến trả lời về những hành vi tham nhũng mà báo chí và dân chúng khiếu nại. Hội đồng Tỉnh Thừa Thiên gọi đây là hành động khuyến cáo trực tiếp. Tỉnh Trưởng tại đây đã can thiệp bằng cách trình lên Trung Ương và Trung Ương đã chỉ thị một phiên xử công khai như vậy không thể chấp nhận, hội đồng Tỉnh chỉ có thể lưu ý Tỉnh Trưởng thôi. Được biết Trưởng Ty CSQG Thừa Thiên là đảng viên một đảng có thế lực và các nghị viên lại thuộc một tôn giáo có uy

tín lớn lao tại miền Trung và trước đó giữa 2 bên đã có sự tranh chấp về chính trị.

- Hội đồng Tỉnh đòi lưu giữ hồ sơ của một cơ quan chuyên môn để tham khảo trong việc kiểm soát.
- Hội đồng Tỉnh gửi văn thư thẳng cho các Ty Sở Trưởng để yêu cầu đến họp thay vì gửi cho Tỉnh Trưởng.
- Hội đồng đề nghị triệu tập các hội đồng xã định kỳ để nghị viên tiếp xúc.

Tóm lại, quyền kiểm soát dễ gây sự tranh chấp giữa 2 cơ quan và có 2 khuynh hướng trong việc hành xử:

- Hành xử một cách thiếu sót, cho có hình thức.
 - Hành xử một cách quá đáng.
- Vấn đề sẽ được giải quyết nếu thành phần nhân sự của hội đồng Tỉnh có một quan niệm chính xác về vai trò của mình.

Đ Quyền Tư Vấn và Thỉnh Nguyện:

Đây là quyền trong thời gian qua các hội đồng Tỉnh hầu như không xử dụng đến. Sự kiện này có lẽ vì dân chúng địa phương chưa ý thức được tầm quan trọng của hội đồng nên liên lạc giữa đôi bên thật lỏng lẻo, do đó người dân dù có bị chèn ép hay muốn bày tỏ nguyện vọng thường cũng không đặt tin tưởng vào hội đồng Tỉnh. Họ thường có khuynh hướng nhờ cấp Xã hoặc nhờ cậy cấp cao hơn là Dân Biểu. Đây là một sự kiện đáng buồn cho vai trò của hội đồng Tỉnh mà chỉ có hoạt động hữu hiệu của hội đồng mới có thể xóa nhòa.

ĐẠN II- THÁI ĐỘ CỦA CƠ QUAN CHẤP HÀNH VỚI HỘI ĐỒNG TỈNH-

A) Đối với các quyền hạn.

Đ Với quyền quyết nghị:

Tỉnh Trưởng tìm cách tránh né. Theo SL số 103-ThT/PC ngày 1-9-1970 với những công tác dưới 500.000\$ thì không phải lập kế ước do đó không cần sự biểu quyết của hội đồng. Vì vậy Tỉnh Trưởng thường tìm cách cắt vụn các chi phí nhằm mục đích tránh khỏi sự kiểm soát của hội đồng trong sự chi tiêu. Ngoài ra Tỉnh Trưởng chỉ chuyển lên hội đồng những hồ sơ

có thể thi hành dễ dàng hoặc đem lại một số quyền lợi sau khi được hội đồng quyết nghị.

Để quyết nghị trong tình trạng bất động: Tỉnh Trưởng có khuynh hướng không thi hành những quyết nghị không phù hợp quyền lợi, vấn đề này đã được nêu lên trong đại hội Nghị Viên toàn quốc kỳ 2. Tuy nhiên có những quyết nghị mà Tỉnh Trưởng không thể phúc nghị cũng không thể thi hành, ví dụ hội đồng Tỉnh biểu quyết về vấn đề xây cất bất hợp pháp, nếu Tỉnh Trưởng phúc nghị thì không lý do mà thi hành thì gặp sự chống đối của dân và có thể thiệt hại đến quyền lợi riêng tư của Tỉnh Trưởng.

Khuynh hướng lạm dụng quyền phúc nghị và không thi hành các quyết nghị: các quyết nghị của hội đồng Tỉnh sẽ được Tỉnh Trưởng thi hành chậm nhất là 15 ngày sau khi nhận được ngoại trừ những trường hợp phải chuyển lên Thủ Tướng. Trong trường hợp không tán đồng quyết nghị, Tỉnh Trưởng có thể hoãn lại cho hội đồng trong vòng 15 ngày và nêu rõ lý do. Nếu sau khi phúc nghị sự bất đồng ý kiến vẫn tồn tại, Chủ Tịch hội đồng chiếu ý kiến của nghị viên cũng như Tỉnh Trưởng đều có quyền trình thẳng vấn đề lên Thủ Tướng. Như vậy Tỉnh Trưởng đương nhiên có quyền không thi hành những quyết nghị của hội đồng Tỉnh mà không bị chế tài. Thủ tục chuyển trình Thủ Tướng rườm rà, thời gian tính của vấn đề sẽ mất đi. Mặt khác quyết định của Thủ Tướng thường dễ nghiêng về phía Tỉnh Trưởng. Do đó ta thấy quyền lợi và nguyện vọng của dân chúng địa phương phát biểu qua hội đồng Tỉnh đều có thể bị Tỉnh Trưởng không thi hành và nhận chìm.

E Với quyền kiểm soát và khuyến cáo:

Để thi hành quyền này, hội đồng Tỉnh chỉ có thể yêu cầu Tỉnh Trưởng ra chỉ thị cho các cấp điều khiển cơ quan xuất trình hồ sơ để kiểm soát. Do đó quyền này lại tùy thuộc vào thiện chí của Tỉnh Trưởng. Ngoài ra danh từ "nhân viên" ở đây không bao gồm Tỉnh Trưởng, vì vậy vấn đề kiểm soát Tỉnh Trưởng không đặt ra.

Đ Với quyền Tư Vấn:

Hội đồng Tỉnh phải được Tỉnh Trưởng tham khảo về một số vấn đề, tuy nhiên Tỉnh Trưởng không bắt buộc phải nghe theo ý kiến của hội đồng. Như vậy quyền này trên lý thuyết không có ảnh hưởng gì cả.

B) Đối với cá nhân các nghị viên.

Đ Sự thông cảm:

Giữa Tỉnh Trưởng và cá nhân các nghị viên có thể có tương quan tốt đẹp bắt nguồn từ các cuộc tiếp xúc hoặc do đôi bên có những quyền lợi chung cần bảo vệ.

Đ Sự mua chuộc:

Tỉnh Trưởng mua chuộc nghị viên bằng cách thỏa mãn những đòi hỏi của nghị viên. Những đòi hỏi này liên quan đến cá nhân nghị viên hoặc quyền lợi cử tri của nghị viên.

- Đòi hỏi cá nhân: nghị viên có những quyền lợi, cơ sở cần bảo vệ và phát triển. Về phe với Tỉnh Trưởng họ được che chở và dễ dàng trong mọi hoạt động.
- Quyền lợi cử tri: một thiểu số cử tri có thế lực của nghị viên cần thỏa mãn điều gì đó, nghị viên phải tỏ ra có khả năng để can thiệp hữu hiệu mới hy vọng ở nhiệm kỳ sau.

Đ Sự khống chế:

Nghị viên ở tỉnh nhỏ kém an ninh có thể bị khống chế bằng cách đe dọa gián tiếp tài sản, danh dự, uy tín và sinh mạng nữa.

NHẬN XÉT-

Ta đã xét qua một số trường hợp điển hình nói lên tình trạng thực tế của hội đồng Tỉnh và việc hành xử những quyền hạn trong các lãnh vực liên hệ. Điều nhận xét là hội đồng Tỉnh đã không đóng trọn vai trò được trao phó vì nhiều yếu tố phức tạp và hoàn cảnh xã hội.

VAI TRÒ HỘI ĐỒNG TỈNH TRONG TRƯỜNG HỢP BẦU TỈNH TRƯỞNG

Một điều hiển nhiên là trong Hiến Pháp ngày 1-4-67 qui định việc bầu cử Tỉnh Trưởng. Ở đây trong phạm vi đề tài, chúng tôi không bàn tới việc nên hay không nên bầu cử hay các điều kiện để có thể bầu cử Tỉnh Trưởng mà chỉ suy luận vai trò hội đồng Tỉnh trong trường hợp người đứng đầu cơ quan chấp hành tức Tỉnh Trưởng do dân bầu.

Trong trường hợp này các tương quan pháp lý có thể không thay đổi mấy nhưng trên thực tế vai trò của hội đồng Tỉnh với một Tỉnh Trưởng quân sự được chỉ định từ Trung Ương với một Tỉnh Trưởng do dân bầu chắc chắn sẽ có nhiều khác biệt.

Với nhu cầu tranh cử, tất nhiên Tỉnh Trưởng phải được hậu thuẫn của đảng phái chính trị, tôn giáo hay nghiệp đoàn. Nghị viên muốn đắc cử rồi đây cũng phải là người của các đoàn thể áp lực đó. Ta suy đoán sẽ có những trường hợp sau xảy ra:

□ Tại những địa phương ảnh hưởng của một lực lượng nào đó quá mạnh, Tỉnh Trưởng và đa số nghị viên đều là người ở trong sự chi phối của lực lượng đó, mối tương quan giữa cơ quan chấp hành và quyết nghị sẽ có bề ngoài tốt đẹp và các tranh chấp không xảy ra. Đây là một trường hợp thái quá. Các hoạt động HC có thể rất tốt đẹp và cũng có thể rất nguy hại, tùy thuộc vào đường lối của lực lượng chi phối kia.

- Nếu Tỉnh Trưởng và nghị viên đặt quyền lợi tập thể địa phương và dân chúng lên trên và mục tiêu của lực lượng chi phối cũng nhằm đường hướng xây dựng QG và dân tộc thì hậu quả rất tốt đẹp: vai trò hội đồng Tỉnh sẽ được đóng trọn trong tinh thần phục vụ nhân dân và phát triển địa phương.
- Ngược lại nếu Tỉnh Trưởng và nghị viên không coi trọng quyền lợi dân chúng thì hậu quả thật tai hại. Sự cấu kết để mưu cầu tư lợi sẽ không được phanh phui, các viên chức hành chánh thừa hành sẽ bị bao vây bởi một hệ thống cả chính thức lẫn phi chính thức và dù có bất mãn cũng không làm gì được. Tình trạng đương nhiên của các viên chức này

là: hoặc gia nhập tập đoàn đó để yên thân và chia chác, hoặc bất mãn chống đối để bị đào thải.

Các Tỉnh Trưởng do dân bầu sẽ không chịu quyền thượng cấp nữa nên vấn đề ủy quyền trung ương không còn, hơn nữa các hoạt động phi pháp đã được cơ quan dân cử hợp pháp hóa và ngày càng kỹ lưỡng rồi. Tình trạng "QG trong một QG" có thể xảy ra trong trường hợp này. Định chế hội đồng Tỉnh được hình thành để bảo vệ quyền lợi người dân sẽ không còn ý nghĩa và còn phản tác dụng. Tình trạng này có thể tránh được nếu trình độ ý thức chính trị của dân chúng cao và các đảng phái nhằm một mục tiêu lâu dài cần thu phục nhân tâm.

Trong trường hợp Tỉnh Trưởng dân cử và nghị viên không cùng hệ thống quyền lực, mối tương quan có thể sẽ không tốt đẹp và về mặt hiệu năng guồng máy HC địa phương có thể chậm trễ. Nhưng quyền lợi dân chúng không bị xâm phạm quá đáng và các tệ trạng cũng không hoành hành nhiều vì tình trạng giữ miếng của 2 cơ quan.

Như vậy trong trường hợp Tỉnh Trưởng do dân bầu, mối tương quan giữa Tòa HC và hội đồng Tỉnh thay đổi tùy theo tình trạng của các đoàn thể áp lực tại mỗi tỉnh. Hiện nay các lực lượng chính trị cũng như đoàn thể áp lực đang tìm cách phát triển ảnh hưởng của mình trong quần chúng. Sự phát triển này ngày càng đưa đến tình trạng dần xếp ưu phục nhân tâm để đưa ứng cử viên vào hội đồng Tỉnh hay ghế Tỉnh Trưởng. Đây chính là một dấu hiệu tốt cho tiến trình dân chủ, dân chúng địa phương, tức cử tri, đối tượng của các hoạt động chính trị đảng phái sẽ được đề cao và chiều chuộng, quyền lợi người dân nhỏ đó sẽ được bảo vệ.

oOo

Sự phân tích trên đây chỉ trong phạm vi suy luận qua kinh nghiệm lịch sử và lý thuyết mà thôi. Thực tế yếu tố định đoạt cho thành quả của một định chế HC vẫn tùy thuộc ở khả năng cùng quan niệm hoạt động của Tỉnh Trưởng cũng như trình độ nhận thức của dân chúng địa phương.

PHẦN BA

nhận xét và đề nghị

CHƯƠNG I

NHẬN XÉT CÁC LÝ DO KHIẾN HỘI ĐỒNG TỈNH KHÔNG HOÀN TẤT VAI TRÒ

Cho đến nay sự hiện diện của hội đồng Tỉnh mới được đa số quần chúng biết đến. Gần đây qua các kỳ đại hội nghị viên hội đồng địa phương toàn quốc và những đòi hỏi sửa đổi qui chế của đại hội, dư luận mới để ý đến sinh hoạt của các hội đồng mặc dù định chế hội đồng đã có từ lâu. Sự kiện này nói lên ảnh hưởng khiêm nhường của hội đồng Tỉnh đối với sinh hoạt dân chủ tại địa phương.

Ta thử tìm hiểu lý do nào đã khiến hội đồng Tỉnh, một định chế dân cử với các quyền hạn khá rộng rãi lại ở trong một tình trạng không được sáng sủa như vậy.

MỤC I

LÝ DO VỀ KHUNG CẢNH CHÍNH TRI

ĐOẠN I- TÌNH TRẠNG BẤT ỔN TRONG SINH HOẠT CHÍNH TRI TẠI ĐỊA PHƯƠNG-

Nhìn qua diễn tiến của định chế hội đồng Tỉnh ta thấy ngay một điều là hội đồng Tỉnh đã trải qua khá nhiều giai đoạn nhưng định chế này chỉ mới thực sự có chút quyền hạn được minh thị công nhận từ thời kỳ chính phủ Phan huy Quát. Trước đó, thời đệ I CH, chính phủ Ngô đình Diệm đã không chú tâm đến việc dân chủ hóa guồng máy HC và người dân trong thời đó đã có một trạng thái mệt mỏi. Cuộc cách mạng 1963 chấm dứt nền đệ I CH nhưng sau đó bất ổn lại xảy ra với những chính phủ liên tiếp. Mỗi lần thay đổi chính phủ là một lần thay đổi chính sách và nhân sự nhưng sự thay đổi không nhằm phục vụ quyền lợi chung mà chỉ là một hình thức chia chác quyền lợi giữa các phe nhóm có thế lực. Người dân vô tình trở thành một bình phong, một chiêu bài để các phe nhóm lợi dụng. Trong tình

cảnh đó, người dân đi từ thất vọng này đến thất vọng khác và thái độ mong đợi, hăm hở lúc ban đầu được thay thế bằng tâm trạng chán nản, thờ ơ với tất cả mọi chính sách vì họ đã có một ấn tượng về cách phe nhóm lãnh đạo.

Định chế hội đồng Tỉnh ra đời trong tình trạng bất ổn về chính trị đó và trong sự thờ ơ của dân chúng đối với các kế hoạch do chính quyền đề ra. Lý do này tuy không ảnh hưởng trực tiếp nhưng ấn tượng đã ăn sâu vào đầu óc mọi người và gây ảnh hưởng không ít tới sự thành bại của định chế hội đồng Tỉnh.

ĐOẠN II. TÌNH TRẠNG PHÁP LÝ KHÔNG MINH BẠCH-

Một lý do nữa cũng phát xuất từ Trung Ương đã gây ảnh hưởng tai hại cho sinh hoạt hội đồng Tỉnh.

Đ Tình trạng chấp nối các văn kiện pháp lý:

Hiện nay nền HC Tỉnh được điều hành theo 2 chế độ, chế độ cũ là dụ 57a và thông tư 115a qui định chức chương và quyền hạn của vị chỉ huy cơ quan chấp hành, không thấy đề cập hội đồng Tỉnh. Cho đến nay 2 văn kiện này vẫn còn được áp dụng. Chế độ mới được qui định do SL 68-NV ngày 9-4-65 liên quan đến cơ quan quyết nghị và được sửa đổi do các SL 128-NV ngày 14-10-70, 023-NV ngày 31-3-71 và 061-NV ngày 22-6-71.

Hiến Pháp 1967 công nhận nguyên tắc địa phương phân quyền và qui định việc bầu cử Tỉnh Trưởng. Trong khi đó, với Dụ 57a Tỉnh Trưởng do Tổng Thống bổ nhiệm nắm quyền hạn rộng lớn và giữ vai trò then chốt trong guồng máy HC Tỉnh. Dụ 57a lại không hề đề cập hội đồng Tỉnh. Như vậy nền HC Tỉnh hiện nay được chi phối bởi 2 hệ thống quyền hạn do 2 văn kiện không cùng thời gian và nhất là không cùng hoàn cảnh pháp lý cũng như chính trị.

Đ Quan niệm sai lầm về vai trò hội đồng Tỉnh:

Vai trò hội đồng Tỉnh theo các văn kiện pháp lý, chỉ có tính cách HC thuần túy, nhưng trên thực tế đã có vài quan niệm sai lầm về vai trò đó :

- Sai lầm từ cá nhân nghị viên: một số nghị viên đã vượt quá quyền hạn của mình để đi đến những quyết nghị vô thẩm quyền hay hành xử quyền kiểm soát một cách quá đáng khiến trở thành gần như sự xét xử của tòa án nhân dân.
- Sai lầm từ Trung Ương: Dù hội đồng Tỉnh đã được minh thị là một cơ quan HC, không hiểu vì lý do gì, trong thời kỳ bầu cử Tổng Thống, nghị viên hội đồng Tỉnh lại được trao một quyền hoàn toàn chính trị là quyền giới thiệu ứng cử viên. Với quyền này, hội đồng Tỉnh đã vượt ra ngoài phạm vi HC mà trở thành một thứ Viện thứ 3 sau Thượng và Hạ Viện.

MỤC II

LÝ DO PHÁT XUẤT TỪ ĐỊA PHƯƠNG

ĐOẠN I- VIỆC HÀNH XỬ UY QUYỀN CỦA TRUNG ƯƠNG-

Lý do quan trọng nhất đưa đến sự điều hành không tốt đẹp của hội đồng Tỉnh là việc hành xử uy quyền của Trung Ương. Trung Ương lãnh nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp giữa hội đồng và tòa HC Tỉnh và thường thiên lệch về phía tòa HC. Sự kiện này khiến Tỉnh Trưởng xem thường hội đồng Tỉnh. Mặt khác với quyền giám hộ kiểm soát nghị viên, duyệt y, hủy bỏ, thay thế... Trung Ương có thể can thiệp vào vai trò của hội đồng Tỉnh. Điều này càng gây khó khăn hơn cho hội đồng Tỉnh.

ĐOẠN II- ÁP LỰC CỦA ĐẢNG PHÁI, TÔN GIÁO-

Đảng phái chính trị: Thực ra ảnh hưởng của đảng phái chính trị chưa mấy ăn sâu vào sinh hoạt quần chúng và guồng máy HC địa phương, nhưng tại một số tỉnh, ảnh hưởng đảng phái khá quan trọng. Ảnh hưởng này không hẳn xấu nếu các đảng viên có khả năng và lý tưởng, thực sự mong muốn phục vụ quyền lợi chung. Nhưng thực tế các đảng phái chính trị tại VN thường có khuynh hướng quyền lợi vị kỷ, hoạt động chỉ nhằm chiếm địa vị hơn là thu phục nhân tâm. Vì vậy đảng phái thường áp lực với hội đồng Tỉnh để đòi hỏi những quyền lợi của bè nhóm hơn là của nhân dân.

Đoàn thể tôn giáo: Tại những địa phương có nhiều tín đồ của một tôn giáo, uy tín tinh thần của các nhà lãnh đạo tôn giáo lên rất cao, có khi lấn át cả các cấp chỉ huy gương máy HC địa phương. Do đó với trò chơi dân chủ, các ứng cử viên muốn đắc cử chắc chắn phải là người trong tôn giáo và được các nhà lãnh đạo tinh thần hậu thuẫn. Vì thế khi đắc cử các nghị viên thường chịu ảnh hưởng nặng nề của các vị lãnh đạo tinh thần này và đôi khi hành động vì tôn giáo chứ không phải vì quyền lợi dân chúng.

ĐOẠN III- DÂN TRÍ THẤP KÉM-

Đối với người dân, các định chế dân chủ sẽ phát triển tốt đẹp nếu mọi người hiểu biết luật pháp và quyền hạn của mình, biết đòi hỏi chính quyền thỏa mãn những nguyện vọng chính đáng. Nhưng tại địa phương đa số quần chúng thất học không có một ý niệm gì về luật pháp và dân quyền và họ rất ngại ngùng mỗi khi có việc gì phải liên hệ đến chính quyền, nói chi đến chuyện đòi hỏi điều này điều kia. Thành ra trước những bất công, tham nhũng tại địa phương, người dân thường chỉ chịu đựng, hội đồng Tỉnh có muốn can thiệp cũng khó khăn vì thiếu sự hợp tác chủ động của người dân.

oOo

Ta thấy những lý do vừa đưa ra chẳng qua chỉ là hậu quả của ách đô hộ lâu dài dưới thời thực dân đã làm tê liệt tinh thần dân chúng nông thôn Việt Nam. Chỉ có thời gian và thiện chí của chính quyền mới mong thức tỉnh được tinh thần dân chúng trước sinh hoạt tập thể.

MỤC III

LÝ DO VỀ THÀNH PHẦN NHÂN SỰ

Bên cạnh một định chế chưa được thích nghi với xã hội,

thành phần nhân sự giữ một vai trò liên quan đến sự thành bại của định chế. Hội đồng Tỉnh trên thực tế đã không mấy thành công phần lớn do tác phong cùng khả năng của nghị viên.

ĐOẠN I- TÌNH TRẠNG THIẾU KHẢ NĂNG, KÉM ĐẠO ĐỨC-

☐ Một điều cần ghi nhận là trong các cuộc bầu cử tại địa phương ta thấy những người có uy tín đa số không phải là người có trình độ văn hóa cao. Riêng trong hội đồng Tỉnh, trước đây tình trạng này có thể giải thích vì quy chế không rộng rãi, lương bổng thấp nên không lôi cuốn được người có bằng cấp, nhưng hiện nay số phụ cấp của nghị viên đã ngang với lương công chức cao cấp, thành phần nghị viên văn gồm đa số những người kém khả năng, không hành xử quyền hạn một cách đúng mức. Ngoài ra nghị viên còn thường có mặc cảm trước các vị chỉ huy HC vốn am tường luật lệ hơn.

☐ Bên cạnh những nghị viên tài đức, các nghị viên bê bối khác đã có những hành vi không đúng đắn. Họ mượn hội đồng Tỉnh một lớp vỏ để chạy áp phe, họ có thể bán lá phiếu biểu quyết cho Tỉnh Trưởng hay cho bất cứ một đoàn thể nào để mưu cầu lợi riêng. Đây là một sự phản bội trắng trợn đối với quần chúng cử tri.

ĐOẠN II- NAN BÈ PHÁI, CHIA RẼ-

Nạn bè phái tham nhũng là tệ trạng đem lại hậu quả là dân chúng bị bóc lột, công quỹ bị thâm thủng và bất công xã hội lan tràn. Tình trạng bè phái còn làm cho hội đồng Tỉnh sút giảm uy tín, mất thế mạnh vì những tranh chấp nội bộ khiến cơ quan chấp hành địa phương càng coi thường hơn.

CHƯƠNG II

ĐỀ NGHỊ

Chúng tôi, trong tinh thần học hỏi và với kiến thức nông cạn của một sinh viên, không có cao vọng đưa ra những đường hướng hay phương thức cải tổ mới mẻ. Chúng tôi chỉ làm công việc ghi nhận và trình bày phần nào những khiếm khuyết và những hoạt động vượt quá phạm vi luật định của hội đồng Tỉnh.

Một cách tóm tắt, các hoạt động của hội đồng Tỉnh thường mắc phải 2 lỗi lầm sau:

- Không đóng trọn vai trò do nhân dân trao phó.
- Vượt quá giới hạn của một cơ quan HC thuần túy.

Các đề nghị dưới đây nhằm điều chỉnh tình trạng nói trên.

MỤC I

ĐỀ NGHỊ TRÊN PHÁP LÝ

I) CẦN MỘT ĐẠO LUẬT MINH BẠCH VÀ THỐNG NHẤT

Cho đến nay guồng máy HC địa phương vẫn bị chi phối bởi Dự 57a và SL 68/NV cải sửa. Đây là một tình trạng pháp lý chấp nối gây ra nhiều khó khăn. Ngay cả những dự luật mới của Hành Pháp và Lập Pháp cũng vẫn duy trì tình trạng cũ của hội đồng Tỉnh, các cải sửa hầu như chỉ nằm trong phần qui chế nghị viên mà thôi.

Các dự luật trên vẫn ấn định hội đồng Tỉnh là cơ quan thuần túy HC trong khi thực tế càng ngày nghị viên càng có khuynh hướng nghiêng về hoạt động chính trị, và Trung Ương cũng gián tiếp công nhận hay làm ngơ trước những hành động ấy. Vấn đề đặt ra là cần minh thị công nhận hoặc chế tài các vi phạm. Nếu công nhận thì phải điều chỉnh tình trạng pháp lý và hội đồng Tỉnh lúc đó sẽ trở thành có mô thức của một viện thứ

ba trong guồng máy công quyền Quốc Gia.

II) HỮU HIỆU HÓA QUYỀN HẠN-

Trên thực tế hoạt động của hội đồng Tỉnh thường có 2 khuynh hướng:

- một thiểu số hội đồng vượt quá quyền hạn.
- đa số đã không hành xử đầy đủ quyền hạn của mình.

Xét kỹ ta thấy số hội đồng vượt quá quyền hạn và thiên về hoạt động chính trị chỉ thấy xuất hiện ở những Tỉnh có ảnh hưởng đảng phái, tôn giáo, như Thừa Thiên, Đà Nẵng, Biên Hòa, Gia Định... Còn đa số các hội đồng Tỉnh hoạt động không mấy mạnh mẽ và tại địa phương những lạm quyền của cơ quan chấp hành vẫn còn đầy rẫy.

Tình trạng yếu kém này xảy ra vì quyền hạn của hội đồng Tỉnh tùy thuộc khá nhiều vào thiện chí của Tỉnh Trưởng. Để điều chỉnh tình trạng ấy, biện pháp có thể áp dụng là gia tăng quyền hạn cho hội đồng Tỉnh. Tuy nhiên điều khó khăn là tình trạng chiến tranh hiện nay cùng ý thức chính trị kém cỏi của quan chúng có thể là trở ngại nếu các hội đồng Tỉnh được tăng quyền một cách bừa bãi. Vì vậy vấn đề quan trọng và thực tế là hữu hiệu hóa những quyền hạn sẵn có để hội đồng Tỉnh có một uy thế khá hơn đối với cơ quan chấp hành. Trong tương lai, khi tình hình an ninh và sự hiểu biết của dân chúng khá hơn, mới có thể gia tăng quyền hạn của hội đồng Tỉnh.

☐ Hữu hiệu hóa quyền quyết nghị:

Để giải quyết tranh chấp giữa hội đồng Tỉnh và cơ quan chấp hành mỗi khi Tỉnh Trưởng yêu cầu phúc nghị một vấn đề đã được biểu quyết, trong trường hợp bất đồng vẫn còn sau khi phúc nghị, thay vì để Trung Ương giải quyết, có thể để hội đồng Tỉnh quyết định với đa số 2/3. Quyết nghị với đa số 2/3 phải được Tỉnh Trưởng tuân theo dù trái với quan điểm của cơ quan chấp hành. (Dự luật của Hành Pháp có dự liệu điều này).

☐ Quyền đề nghị khiển trách Tỉnh Trưởng:

Nếu Tỉnh Trưởng không chu toàn nhiệm vụ do luật pháp ấn

định, hội đồng Tỉnh có quyền thu thập bằng chứng để đề nghị khiển trách hay thuyên chuyển.

D Quyền tự vấn:

Quyền này hiện nay chỉ có tính cách lý thuyết vì Tỉnh Trưởng có thể không tuân hành. Nay ấn định với một túc số nào đó, Tỉnh Trưởng phải triệu tập hội đồng để giải thích nếu không thể tuân theo ý kiến hội đồng. Túc số này có thể là 2/3 tổng số nghị viên.

III) VẤN ĐỀ NGÂN SÁCH-

Theo pháp chế thuế vụ hiện hành, Tỉnh chỉ được thu một vài sắc thuế không quan trọng như lệ phí HC, con niêm ... Còn các sắc thuế đáng kể như thuế lợi tức, môn bài, thổ trạch, Tỉnh chỉ được hưởng một phần bách phân phụ thu mà thôi. Vì thế đa số các Tỉnh dù có ngân sách riêng, vẫn cần tài trợ của Trung Ương.

Đề nghị: giao cho địa phương quyền ấn định căn bản thuế cũng như quyền thu các sắc trong phạm vi Tỉnh. Có như vậy việc ấn định chính sách liên quan trực tiếp tới địa phương mới đi sát quyền lợi dân chúng đồng thời sớm đánh thức ý thức dân chủ nơi người dân.

IV) ĐIỀU KIỆN VĂN BẰNG ỨNG CỬ-

Cho đến nay vấn đề nhân sự kém khả năng văn là một khó khăn cho việc kiện toàn định chế hội đồng Tỉnh, vì thế vấn đề điều kiện ứng cử đã được đặt ra và gây nên sự bàn cãi:

- Không nên đặt điều kiện văn bằng cho ứng cử viên hội đồng Tỉnh vì như thế là phản dân chủ, giới hạn quyền tự do của người dân. Bầu cử là hình thức đúng đắn nhất để chọn lựa người đại diện và thể hiện tinh thần dân chủ, vậy người ở trình độ nào cũng phải có quyền ứng cử.
- Nên đặt điều kiện học vấn: vì nếu nghị viên quá kém khả năng sẽ không đủ kiến thức để hành xử quyền hạn của hội đồng. Đồng thời sẽ không an tường được những thủ tục rắc

rối của luật lệ HC hầu ngăn chặn và kiểm soát các hành vi phạm pháp của cơ quan chấp hành. Vậy điều kiện học vấn cần thiết để tránh tình trạng trên.

Hai lý luận trên đều hợp lý nhưng trước một thực trạng bi đát của hội đồng Tỉnh, chúng ta có thêm lý do để chọn điều kiện học vấn hay ít nhất cần huấn luyện cho nghị viên một số kiến thức tổng quát về luật lệ HC và công quyền của QG.

Ta thấy tại các QG tiềntiền như Hoa Kỳ trình độ và mức sống của dân chúng cao nên vấn đề nhận thức khả năng ứng cử viên tương đối chính xác, hơn nữa, họ còn có hệ thống đảng phái lớn mạnh hướng dẫn nên nguyên tắc dân chủ có thể thực hiện một cách thuần nhất và trọn vẹn. Trái lại ở nước ta con đường dân chủ mới bắt đầu và dân chúng, nhất là dân chúng nông thôn, vì tình trạng chiến tranh, mức sống thấp kém nên phải lo vật lộn với sinh kế do đó sự nhận thức khả năng các ứng cử viên có thể nói không hề có. Vì vậy điều kiện văn bằng rất cần thiết để làm giảm thiểu tình trạng bê bối vì kém khả năng của nghị viên hội đồng Tỉnh hiện nay. Việc này không phải một bước tiến trên đường dân chủ, nhưng trước khi tiến chúng ta phải đứng vững đã, nếu cứ khăng khăng giữ lấy nguyên tắc dân chủ thuần túy, khác nào với một người không có áo mặc ta lại cho họ cả vật và nước hoa.

MỤC II

ĐỀ NGHỊ TRÊN THỰC TẾ

Đ Giáo dục quần chúng, nâng cao ý thức chính trị:

Trở ngại lớn hầu như là nguyên nhân cho các tệ trạng xảy ra trong guồng máy HC địa phương là trình độ ý thức về bổn phận và quyền lợi của dân chúng. Người dân địa phương với mặc cảm "thấp cổ bé miệng" từ thời Pháp thuộc, đã khiến cho cường quyền và tham nhũng tự do hoành hành. Nếu dân chúng ý thức được quyền hạn và nhiệm vụ của mình thì luật pháp QG sẽ được thực thi một cách hoàn hảo.

Muốn vậy chỉ có một phương thức rất khó thực hiện nhưng cần thiết là giáo dục quần chúng. Công việc này đòi hỏi thời gian và thiện chí của người lãnh đạo cũng như cán bộ các cấp thừa hành. Nhất là ở hạ tầng cơ sở tại những thôn ấp xa xôi. Đây là vấn đề chung của mọi tầng lớp trách nhiệm, đặc biệt là các cán bộ trẻ trung đang được đào tạo để phục vụ cho gương máy HC địa phương sau này. Giáo dục được quần chúng là chúng ta đã có điều kiện khó khăn nhất trong việc thực hiện dân chủ và cải tạo QG.

Đ Huấn luyện cán bộ:

Yếu tố nhân sự là yếu tố quan trọng của bất cứ một định chế nào, điều này đã được xác nhận nhiều lần. Và nếu điều kiện văn hóa vì lý do nào đó không được đặt ra thì việc huấn luyện phải được chú trọng trên căn bản qui mô và hợp lý hầu tạo những kiến thức căn bản để có thể hoạt động hữu hiệu.

Đ Thanh toán nạn bè phái, đoàn kết quốc gia:

Nạn bè phái cũng là một nguyên nhân đưa đến sự suy yếu của hội đồng Tỉnh. Tĩ nhiên hội đồng Tỉnh phải có nhiều thành phần khác biệt vì do một cuộc bầu cử chọn lựa, nhưng nếu các nghị viên ý thức được quyền lợi chung và Trung Ương hành xử quyền Giám hộ một cách vô tư không thiên vị thì tệ trạng bè phái tham nhũng sẽ giảm dần với ý thức của quần chúng ngày một sáng suốt hơn.



kết luận

Tập thể HC địa phương là cơ sở căn bản của QG và sự thành công của mọi quốc sách tùy thuộc vào một nền HC địa phương hữu hiệu. Như vậy, muốn phát triển địa phương và QG, guồng máy HC từ Trung Ương đến địa phương phải được tổ chức sao cho thật hữu hiệu.

Nhìn lại thực trạng nền HC địa phương VN ta phải thành thật công nhận là không được sáng sủa lắm, vì thế vấn đề cải tổ phải được xem như một nhu cầu cấp thiết trong giai đoạn hiện nay. Công cuộc cải tổ trong lãnh vực HC là một công việc khó khăn và lâu dài vì những nề nếp cũ đã ăn sâu vào cả một thể hệ cho nên công việc cải cách phải được thực hiện sau khi đã nghiên cứu kỹ lưỡng trạng huống của từng vấn đề, từng điều kiện đặc thù của QG. Không thể nào du nhập một định chế được xem là hoàn hảo vì đã thành công ở một QG tân tiến khác rồi yên chí ngồi đợi kết quả.

Tại VN, vấn đề cải cách phải được phối hợp cả hai khía cạnh pháp lý và thực tế một cách uyển chuyển để ý thức chính trị và quan niệm về sinh hoạt cộng đồng của dân chúng dần dần vững vàng hơn. Được như thế các định chế tân tiến phù hợp với trào lưu dân chủ của thế giới khi du nhập vào VN mới không gặp phải những lỗi lầm quan trọng có khi gây thành ấn tượng xấu xa trong đầu óc người dân tạo nên tình trạng bế tắc nguy hại.

Riêng về nền HC Tỉnh hiện nay, việc cải tổ phải nhằm các mục đích: phân nhiệm hợp lý và hợp tác đều hòa giữa cơ quan quyết nghị và chấp hành để tạo một sự thăng bằng hầu phục vụ đắc lực cho tập thể địa phương và bảo đảm hữu hiệu cho quyền

lợi của dân chúng.

Các trào lưu dân chủ hiện nay đang bắt đầu nảy nở tại địa phương, các đòi hỏi và tranh chấp (dấu hiệu của sự lớn mạnh về ý thức dân chủ) đã xảy ra liên tiếp.

Các hoạt động của hội đồng dân cử trên thực tế đã có khuynh hướng vượt khỏi phạm vi cơ quan HC, do đó nhu cầu cải tổ HC phải lưu tâm đến khía cạnh thực tế này.

Chúng ta không thể đi ngược lại trào lưu dân chủ và đòi hỏi của thực tế. Nhưng các đòi hỏi này không thể hoành hành để gây thêm những tệ trạng khác, do đó cần phải điều hướng các hiện tượng và tiên liệu các phản ứng tất nhiên phải có này để xây dựng một định chế hoàn hảo đúng với thực trạng đất nước và cá tính dân tộc.

Ngoài ra các hoạt động HC hiện nay tại VN không phải chỉ thuần túy trong lãnh vực an ninh xã hội và thỏa mãn nhu cầu công cộng mà phải nhắm thêm mục đích đấu tranh chính trị nữa vì chúng ta bây giờ và có lẽ cả trong tương lai, sẽ phải đương đầu với Cộng Sản trên mọi hậu tuyến nhất là trong lãnh vực chính trị.

Với sự trưởng thành về ý thức chính trị của dân chúng, với một định chế phù hợp hoàn cảnh đất nước, với thành phần nhân sự có khả năng và nhiệt huyết, chúng ta có thể lạc quan ở tương lai đất nước khi các điều kiện cốt yếu kia đạt được.

Công việc cấp thiết hiện nay là phải tạo môi trường thuận lợi cho các yếu tố căn bản nêu trên.



PHỤ BẢN TỔNG SỐ HỘI ĐỒNG ĐÔ THÀNH TỈNH VÀ THỊ XÃ
(nhiệm kỳ 1970-1974)

QUẬN KHU I-

Quảng Trị	11	ngị viên
Thừa Thiên	14	-
Quảng Nam	15	-
Quảng Ngãi	17	-
Quảng Tín	11	-
Thị Xã Huế	08	-
Thị Xã Đà Nẵng	12	-

QUẬN KHU II-

Bình Định	20	-
Phú Bôn	06	-
Phú Yên	11	-
Kontum	07	-
Pleiku	09	-
Khánh Hòa	12	-
Ninh Thuận	08	-
Bình Thuận	10	-
Darlac	09	-
Lâm Đồng	06	-
Tuyên Đức	07	-
Quảng Đức	06	-
Thị Xã Đà Lạt	07	-
Thị Xã Cam Ranh	07	-

QUẬN KHU III-

Đô Thành Sài Gòn	36	-
Biên Hòa	13	-
Bình Dương	09	-
Bình Long	06	-
Hậu Nghĩa	08	-
Long An	12	-
Long Khánh	08	-

Bình Tuy	06	nghị viên
Phước Long	06	-
Phước Tuy	07	-
Tây Ninh	11	-
Gia Định	27	-
Thị Xã Vũng Tàu	06	-

QUAN KHU IV-

Định Tường	15	-
Gò Công	08	-
Vĩnh Long	14	-
Kiến Hòa	15	-
Kiến Tường	06	-
Kiến Phong	11	-
Sađéc	10	-
Vĩnh Bình	13	-
An Giang	15	-
Ba Xuyên	12	-
Bạc Liêu	10	-
Châu Đốc	14	-
Chợng Thiện	19	-
Kiên Giang	13	-
Phong Dinh	13	-
An Xuyên	08	-

Tổng số nghị viên toàn quốc là 554.
(Tài liệu của Nha HC Địa Phương)

THƯ MỤC

SÁCH

- Nguyễn văn Bông : Luật Hiến Pháp Và Chánh Trị Học. Saigon 1971.
- Bùi quang Khánh : Tổ chức Hành Chánh Địa Phương.
- Lê văn Thân : Tổ chức Hành Chánh Việt Nam. Giang văn.
- Lương thọ Phát : Định Chế Hành Chánh Việt Nam. Giang văn.
- Trương tiến Đạt : Hiến Pháp Chú Thích. Saigon 1967.

LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP

- Lê văn Tiết : Thực Trạng Nền Hành Chánh Địa Phương Tại Việt Nam. Luận văn tốt nghiệp Cao Học HC khóa I, HCQGHG, 1967.
- Trần văn Dương : Cuộc Bầu Cử Hội Đồng Đô Thành Tỉnh Thị Xã Ngày 30-5-1965 Và Thế Thức Đơn Danh Hợp Tuyển. Luận văn tốt nghiệp, Cao Học HC, khóa I, 1967.
- Nguyễn văn Vinh : Tương Quan Giữa Hội Đồng Đô Thành Và Tỉnh Trưởng. Ban ĐS/16, 1971.
- Hoàng đắc Cường : HĐT và Vấn Đề Cải Tổ Nền HC Địa Phương. Ban CH/HC/khóa 6, 1972

TẬP SAN, BÁO CHÍ

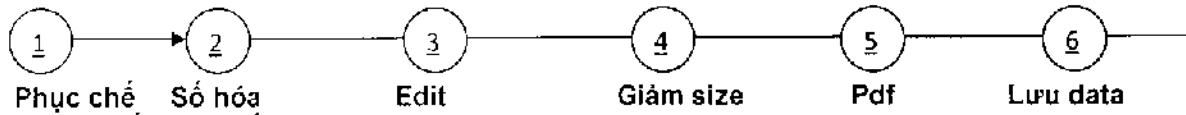
- Nghiên Cứu Hành Chánh. Các số đề cập về HC Địa Phương.
- Nguyệt San Cấp Tiến. -nt-
- Hành Chánh Khảo Luận. -nt-

HỒ SƠ TÀI LIỆU

- Tổng Nha HC Địa Phương: các dự luật về tổ chức HC Địa Phương
- Tòa HC Tỉnh: Gia Định, Long Khánh, Biên Hòa...

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: CVHC Số 4 Tên tài liệu: Vai trò hội đồng tỉnh trong nền
- Loại tài liệu: LA Kích thước, số trang: 68
- Người giao: BQ Người, ngày nhận: Qu. 13.05.13. Hành chính
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tư nhân): Địa phương
- Yêu cầu scan
- Bình thường Cần file Raw Khác:



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: Thạch đỏ, giấy trắng
- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: Tam Thời gian: 16.5.13 Kỹ thuật:

IV. Xử lý sau số hóa: (tên/ thời gian).....

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

- Không phục vụ Phục vụ hạn chế Phục vụ rộng rãi
- Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu).....