

PHÒNG XÉT
THỜI T.V

VIỆN ĐẠI-HỌC SAIGON

LUẬT-KHOA ĐẠI-HỌC ĐƯỜNG

5
5
457
488
489
490
492
503
504

Đã đăng ký
Số đăng ký

BH 2722

LA 1360

NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH SAIGON

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 1360

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

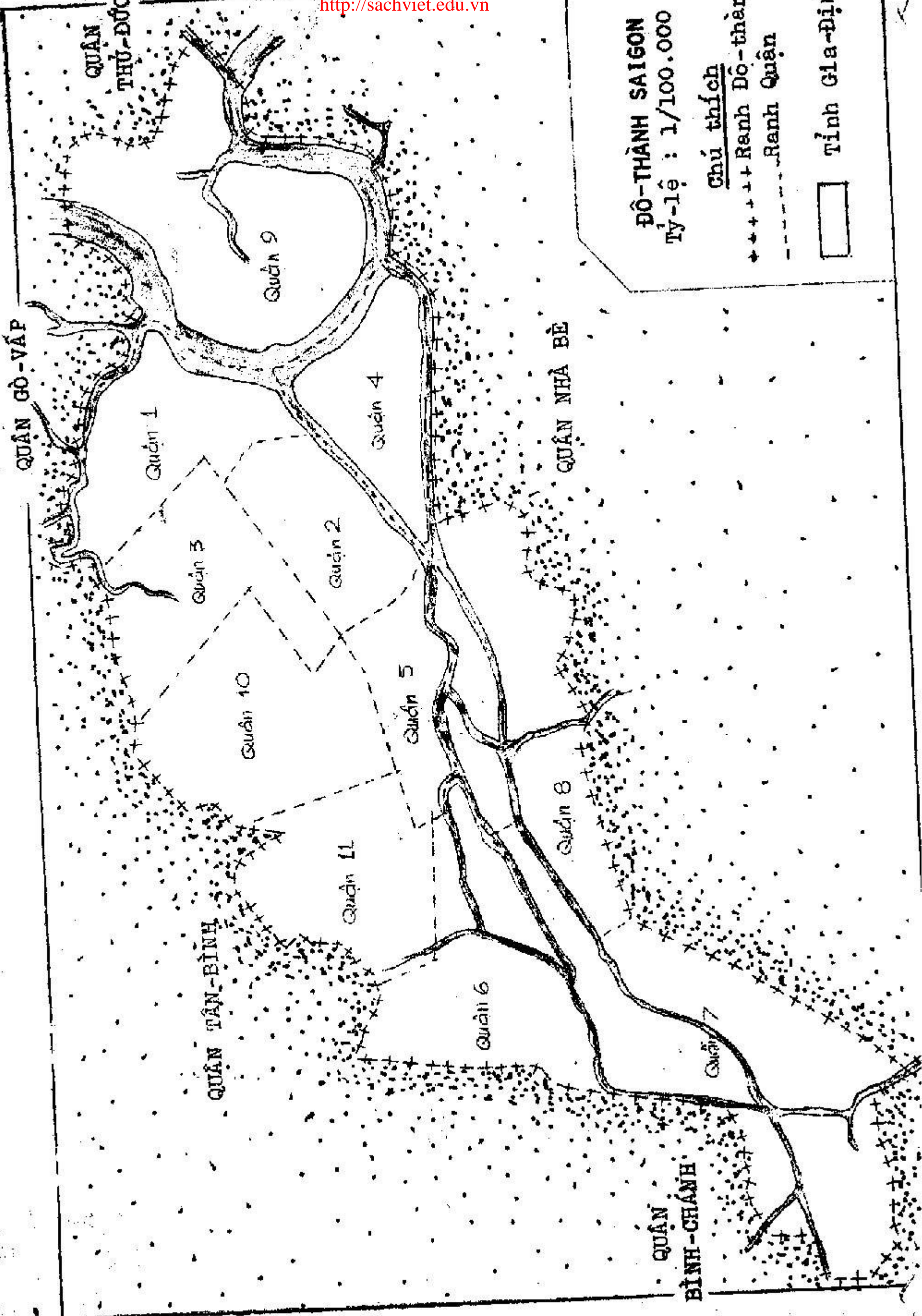
do

LÊ-CÔNG-TRUYỀN

ĐỀ-TRÌNH TẠI LUẬT-KHOA ĐẠI-HỌC ĐƯỜNG SAIGON

1973

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC 1360



LUẬT-KHOA ĐẠI-HỌC-ĐƯỜNG SAIGON

không tán-thành, cũng không phản-đối
những ý-kiến trong luận-án này. Những
ý-kiến đó do tác-giả hoàn-toàn chịu
trách-nhiệm.

GIÁO-SƯ BẢO-TRỢ LUẬN-ÁN

Giáo-sư

LÊ-ĐÌNH-CHÂN

Giáo-sư thực-thụ
Luật-khoa Đại-học-đường Saigon

BAN GIÁM KHẢO

CHÁNH CHỦ KHẢO

Giáo-sư

LÊ-ĐÌNH-CHÂN

Giáo-sư thực thụ
Luật-khoa Đại-Học-Đường Saigon

PHỤ KHẢO

Giáo-sư

Giáo-sư

KÍNH DÂNG HƯƠNG HỒN

Cố Giáo-Sư

NGUYỄN-VĂN-BÔNG

Giáo-sư thực thụ

**Luật-khoa Đại-Học-Đường Saigon,
Viện-Trưởng Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh**

VỚI TẤT CẢ NIỀM TÔN KÍNH VÀ NHỚ ƠN

THÀNH KÍNH TRI ÂN

Giáo-sư'

LÊ-ĐÌNH-CHÂN

Giáo-sư' thực-thụ

Luật-khoa Đại-Học-Đường Saigon

người đã vui lòng bảo-trợ luận-án, đã tận tình hướng-dẫn, thường xuyên theo dõi và hết lòng giúp đỡ tôi trong việc thực-hiện công cuộc khảo cứu này.

THÀNH KÍNH TRI ÂN

NHỊ VỊ
GIÁO-SƯ' GIÁM-KHẢO

đã vui lòng duyệt xét Luận-án
và nhận tham-gia Ban Giám-khảo

THÀNH KÍNH TRI ÂN

GIÁO-SU' KHOA-TRƯỞNG

QUÝ VỊ GIÁO-SU'

Luật-Khoa Đại-Học-Đường Saigon

và

QUÝ VỊ GIÁO-SU'

Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh

ĐÃ DÌU-DẮT TÔI TRÊN ĐƯỜNG HỌC-VẤN

VÀ

KHUYẾN-KHÍCH TÔI HOÀN-THÀNH LUẬN-ÁN NÀY

HẾT LÒNG NHỚ ƠN

QUÝ THẦY

đã dạy dỗ tôi từ thuở ấu thơ

tại

Trường Tiểu-học Sơ-cấp Kã Phước-Lại,
Trường Tiểu-học Quận Cần-Giוע,
Trường Tiểu-học Saint-Louis Tân-Định,
Trường Trung - học Huỳnh-Kương-Ninh,
Trường Trung-học Pétrus Trương-Vĩnh-Ký
và Trường Trung-học Chasseloup-Laubat.

THÂN TẶNG
với
NIỀM CẢM KÍCH

- * Các bạn hữu đã khuyến-khích và thúc đẩy tôi hoàn thành công cuộc khảo cứu này ;
- * Các bạn hữu đã giúp tôi sưu-tầm tài-liệu liên-quan đến nền hành-chánh Đô-thành ;
- * Các bạn hữu đã giúp tôi đầy đủ phương tiện ấn loát ;
- * Các bạn hữu đã dành nhiều thời giờ để đánh máy, quay ronéo và trình-bày tập Luận-án này.

Kính dâng hương hồn THÂN-PHỤ

Kính dâng THÂN-MẪU

Kính dâng NHẠC-PHỤ, NHẠC-MẪU

Kính tặng CHI HAI

Thương tặng KIM-DUNG và CÁC CON

Thân tặng CÁC EM

MỤC-LỤC



CHƯƠNG NHẬP ĐỀ

I	- VÀI NÉT ĐẠI-CƯƠNG VỀ THÀNH-PHỐ SÀI-GÒN	3
	A. Đô-thành Sài-gòn xét trên bình-diện địa-lý.....	4
	B. Đô-thành Sài-gòn xét trên bình-diện dân-số.....	5
	C. Đô-thành Sài-gòn xét trên bình-diện hành-chánh.....	10
II	- LỢI ÍCH CỦA ĐỀ-TÀI.....	12
	A. Vai-trò của Đô-thành Sài-gòn trong đời sống Quốc-gia.....	12
	B. Tánh-cách nghèo nàn về tài-liệu nghiên-cứu nền hành-chánh Đô-thành.....	19
	C. Nhu-cầu cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành.....	21
III	- GIỚI-HẠN ĐỀ-TÀI.....	25
IV	- PHƯƠNG-PHÁP NGHIÊN-CỨU.....	26
	A. Khảo-hướng áp-dụng trong việc tìm hiểu tiến-trình và hiện-trạng nền hành-chánh Thủ-đô.....	27
	B. Khảo-hướng áp-dụng trong việc xây-dựng nền hành-chánh Đô-thành.....	28
V	- BỐ-CỤC LUẬN-ÁN.....	31

PHẦN THỨ NHỨT
QUÁ TRÌNH TIẾN TRIỂN
CỦA NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

THIÊN THỨ NHỨT
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH TRONG QUÁ-KHÚ

Chương I
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH THỜI PHÁP-THUỘC

MỤC I - GIAI-ĐOẠN 1859-1879.....	38
ĐOẠN 1 - ỦY-BAN THỊ-XÃ NĂM 1867.....	39
I. Thành-phần và cách tuyển-chọn.....	39
II. Chức-chương và cách-thức điều-hành.....	39
ĐOẠN 2 - HỘI-ĐỒNG THỊ-XÃ NĂM 1869-1877.....	40
I. Chế-độ nghị-định ngày 8 tháng 7 năm 1869.....	41
II. Chế-độ nghị-định ngày 17 tháng 12 năm 1870.....	41
III. Chế-độ nghị-định ngày 17 tháng 12 năm 1872.....	42
MỤC II - GIAI-ĐOẠN 1879-1931.....	43
ĐOẠN 1 - VIỆC QUẢN-TRỊ THÀNH-PHỐ SÀI-GÒN.....	44
I. Cơ-quan quyết-nghị : Hội-đồng Thành-phố.....	44
II. Cơ-quan chấp-hành : Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng.....	56
ĐOẠN 2 - VIỆC QUẢN-TRỊ THÀNH-PHỐ CHỢ-LỚN.....	66
I. Chế-độ nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879.....	67
II. Chế-độ nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912.....	73

III

MỤC III - GIAI-ĐOẠN 1932-1941.....	82
ĐOẠN 1 - SÀI-GÒN VÀ CHỢ-LỚN TRONG GIAI-ĐOẠN 1932-1941.....	83
I. Các vấn-đề thuộc thẩm quyền của hai Thành-phố.....	84
II. Những biến-chuyển trong cách tổ-chức các cơ-quan quản-trị Thành-phố Sài-gòn và Thành-phố Chợ-lớn.....	85
ĐOẠN 2 - ĐỊA-PHƯƠNG SÀI-GÒN CHỢ-LỚN.....	96
I. Hội-đồng Quản-trị Địa-phương.....	96
II. Viên quan cai-trị Địa-phương.....	99
MỤC IV - GIAI-ĐOẠN TỪ NĂM 1942 ĐẾN HẾT THỜI PHÁP THUỘC.....	101
ĐOẠN 1 - CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ : Hội-Đồng Quản-trị Địa-phương.....	102
ĐOẠN 2 - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH : Viên quan cai-trị Địa-phương.....	104
Kết-luận Chương I.....	106
Chương II	
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH THỜI ĐỘC-LẬP	
MỤC I - GIAI-ĐOẠN 1948-1954.....	109
ĐOẠN 1 - CÁC HỘI-NGHỊ HÀNG QUẬN.....	109
ĐOẠN 2 - CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ : Hội-đồng Quản-trị Thủ-đô Sài-gòn Chợ-lớn.....	111
ĐOẠN 3 - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH : Đô-Trưởng.....	113
MỤC II - GIAI-ĐOẠN 1954-1959.....	115
ĐOẠN 1 - ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SÀI-GÒN CHỢ-LỚN.....	115
I. Cách tuyển-chọn Đô-Trưởng.....	115
II. Quyền-hạn của Đô-Trưởng.....	116
III. Các công-sự viên của Đô-Trưởng.....	117

ĐOẠN 2 - HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH SAIGÒN-CHOLÓN.....	119
I. Thành-phần và cách tuyển chọn.....	119
II. Chức-chương và cách-thức điều-hành.....	121
ĐOẠN 3 - CÁC TRƯỞNG QUẬN ĐÔ-THÀNH.....	126
I. Cách tuyển-chọn các Trưởng Quận.....	126
II. Tình-trạng hành-chánh của các Trưởng Quận.....	127
III. Chức-chương của các Trưởng Quận.....	128
MỤC III - GIAI-ĐOẠN 1959-1965 : CHẾ-ĐỘ SẮC-LINH SỐ 74-TTP NGÀY 23.3.1959.....	129
ĐOẠN 1 - ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SAIGÒN.....	130
I. Cách tuyển chọn Đô-Trưởng.....	130
II. Chức-chương của Đô-Trưởng.....	130
III. Các công-sự viên của Đô-Trưởng.....	131
ĐOẠN 2 - HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH SAIGÒN.....	135
I. Thành-phần và cách tuyển-chọn.....	136
II. Chức-chương và cách-thức điều-hành.....	137
ĐOẠN 3 - CÁC QUẬN TRONG ĐÔ-THÀNH SAIGÒN.....	141
I. Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng.....	142
II. Các Phường trong Đô-thành.....	143
MỤC IV - GIAI-ĐOẠN 1965-1970.....	149
ĐOẠN 1 - THỜI-ĐIỂM GIỚI-HẠN GIAI-ĐOẠN 1965-1970.....	150
I. Xác-định thời-điểm.....	150
II. Nhận xét về thời-điểm kết thúc giai-đoạn 1965-1970.....	151
ĐOẠN 2 - CÁC BIẾN-CHUYỂN TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH TỪ NĂM 1965 ĐẾN NĂM 1970.....	153
I. Các khu-vực hành-chánh trong Đô-thành.....	153
II. Các chức-vụ Phụ-tá Đô-Trưởng.....	154
III. Tổ-chức Tòa Đô-chánh.....	157
IV. Nền hành-chánh Phường.....	159
Kết-luận Chương II.....	165
KẾT-LUẬN THIÊN THỨ NHỨT.....	167

THIÊN THỨ HAI

NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH THEO HIỆN-TRẠNG

Chương I

VẤN-ĐỀ TỔ-CHỨC LÃNH-THỔ ĐÔ-THÀNH

MỤC I - CÁC QUẬN TRONG ĐÔ-THÀNH..... 171

ĐOẠN 1 - QUẬN-TRƯỞNG VÀ PHÓ QUẬN-TRƯỞNG..... 171

 I. Thể-thức bổ-nhiệm..... 172

 II. Chức-chương..... 174

ĐOẠN 2 - TRƯỞNG PHÒNG VÀ TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN..... 179

 I. Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh Quận..... 179

 II. Tổ-chức Tòa Hành-chánh Quận..... 180

ĐOẠN 3 - BỘ CHỈ-HUY CẢNH-SÁT QUỐC-GIA VÀ CÁC CƠ-QUAN CHUYÊN-MÔN TRONG QUẬN..... 182

 I. Quận-Trưởng và Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-Gia Quận..... 183

 II. Quận-Trưởng và các cơ-quan chuyên-môn..... 185

MỤC II - CÁC PHƯỜNG, KHỐM VÀ LIÊN-GIA..... 187

ĐOẠN 1 - CÁC PHƯỜNG TẠI ĐÔ-THÀNH..... 187

 I. Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng..... 188

 II. Văn-phòng Phường..... 191

ĐOẠN 2 - CÁC KHỐM VÀ LIÊN-GIA TẠI ĐÔ-THÀNH..... 192

 I. Sự hình thành của Khóm và Liên-gia..... 193

 II. Cách tổ-chức việc quản-trị các Khóm và Liên-gia..... 195

Kết-luận Chương I..... 199

Chương II

VẤN-ĐỀ TỔ-CHỨC VIỆC QUẢN-TRỊ THỦ-ĐỒ

MỤC I - HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH..... 202

ĐOẠN 1 - CÁCH TỔ-CHỨC HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH..... 203

 I. Thành-phần và nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành..... 203

 II. Cách tuyển chọn Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành..... 207

ĐOẠN 2 - QUYỀN-LỢI CỦA NGHỊ-VIÊN VÀ QUYỀN-HẠN CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH.....	214
I. Quyền-lợi của các Nghị-viên.....	214
II. Quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành.....	217
ĐOẠN 3 - THỂ-THỨC ĐIỀU-HÀNH HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH.....	231
I. Tổ-chức nội bộ của Hội-đồng Đô-thành.....	231
II. Các khóa họp và các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành.....	237
III. Các biện-pháp giám-hộ đối với cá-nhơn Nghị-viên.....	242
MỤC III - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH.....	248
ĐOẠN 1 - ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SÀI GÒN.....	248
I. Cách tuyển chọn Đô-Trưởng.....	249
II. Trách-vụ và quyền-hạn của Đô-Trưởng.....	251
ĐOẠN 2 - CÁC PHỤ-TÁ CỦA ĐÔ-TRƯỞNG.....	253
I. Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh.....	254
II. Chủ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-Gia Thủ-đô.....	257
ĐOẠN 3 - TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH.....	258
I. Các cơ-sở trực-thuộc Đô-Trưởng.....	259
II. Các cơ-sở trực-thuộc Tổng Thư-ký.....	261
III. Các cơ-sở thuộc ba Khối.....	262
Kết-Luận Chương II.....	267
KẾT-LUẬN THIÊN THỨ HAI.....	269
<u>KẾT-LUẬN PHẦN THỨ NHẤT</u>	273

PHẦN THỨ HAI
CHƯƠNG-TRÌNH CẢI TIẾN
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

I - Mục-tiêu của chương-trình 277
II - Quan-niệm nền tảng của chương-trình 278

THIÊN THỨ NHỨT

VẤN-ĐỀ CHẤM-CHỈNH TÌNH-TRẠNG
CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH

*

Chương I *

VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN TỔ-CHỨC LÃNH-THỔ
CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

MỤC I - CÁC NHẬN KẾT TỔNG QUÁT VỀ TÌNH-TRẠNG
DÂN CƯ TẠI CÁC QUẬN, PHƯỜNG VÀ KHỐM 286

ĐOẠN 1 - TÌNH-TRẠNG DÂN-CƯ TẠI CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH
TRONG ĐÔ-THÀNH 287

I. Mức-độ tập-trung cao 287
II. Dân-số không đồng đều tại các Quận, Phường, Khóm 290

ĐOẠN 2 - TÁNH-CÁCH BẤT HỢP-LÝ CỦA VIỆC PHÂN-PHỐI DÂN-SỐ
VÀ CÁC VẤN-ĐỀ HÀNH-CHÁNH TẠI ĐÔ-THÀNH 297

I. Vấn-đề vệ-sinh : gia-cư, rác rến, cống rãnh 297
II. Vấn-đề an-ninh của dân chúng : trộm cướp, du đảng,
hoa-hoan 303
III. Vấn-đề cung-cấp dịch-vụ hành-chánh 309

MỤC II - VẤN-ĐỀ THÀNH-LẬP CÁC PHÂN-HẠT
HÀNH-CHÁNH ĐỒNG ĐỀU VỀ DÂN-SỐ 313

ĐOẠN 1 - VẤN-ĐỀ MỞ RỘNG THỦ-ĐÔ 314

I. Các dự-án mở rộng Thủ-đô và nguyên-nhơn thất bại 314
II. Dự-án đề-nghị 324

ĐOẠN 2 - VẤN-ĐỀ GIẢI-TỎA CÁC KHU XÓM XÂY CẤT BẤT HỢP-PHÁP VÀ CÁC CĂN-CƯ QUÂN-SỰ	332
I. Vấn-đề di-chuyển các căn-cứ quân-sự	333
II. Vấn-đề giải-tỏa các khu xóm xây cất bất hợp-pháp.....	335
ĐOẠN 3 - VẤN-ĐỀ PHÂN ĐỊNH LẠI RANH-GIỚI GIỮA CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH	339
I. Lý-do giải-thích biện-pháp	340
II. Phương-thức ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh	348
Kết-Luận Chương I	353

Chương II

VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN CHẾ-ĐỘ QUẢN-TRỊ
CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

MỤC I - VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN QUI-CHẾ CÁC VIÊN-CHỨC QUẢN-TRỊ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH	355
---	-----

ĐOẠN 1 - VÀI NHẬN XÉT TỔNG-QUÁT	356
I. Nhận xét về cách tuyển chọn	356
II. Nhận xét về trách-vụ	359
III. Nhận xét về quyền-lợi và nghĩa-vụ	361

ĐOẠN 2 - VÀI ĐỀ-NGHI TỔNG-QUÁT	363
I. Cách tuyển chọn các viên-chức Phường, Khóm và liên-gia.....	363
II. Trách-vụ của các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành - Phương-pháp tản quyền hành-chánh	372
III. Quyền-lợi và nghĩa-vụ của các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành	375

MỤC II - VẤN-ĐỀ CẢI THIÊN CÁC TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN VÀ VAN-PHÒNG PHƯỜNG KHÓM	376
--	-----

ĐOẠN I - VÀI NHẬN XÉT TỔNG QUÁT	377
I. Các nhận xét về cơ-cấu tổ-chức	377
II. Các nhận xét về cấp số nhơn-viên	382

ĐOẠN 2 - VÀI ĐỀ-NGHỊ TỔNG QUÁT 387

I. Cơ-cấu tổ-chức Tòa Hành-Chánh Quận và Văn-Phòng Phường 387

II. Cấp số nhơn-viên của Tòa Hành-Chánh Quận và Văn-Phòng Phường 395

Kết-luận Chương II 397

KẾT-LUẬN THIÊN THỨ NHỨT 398

THIÊN THỨ HAI

VẤN-ĐỀ CẢI-TIẾN VIỆC QUẢN-TRỊ ĐÔ-THÀNH

Chương I

* **VẤN-ĐỀ CẢI TIẾN**
QUI-CHẾ CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ

MỤC I - QUI-CHẾ VÀ ĐIỀU-KIỆN PHỤC-VỤ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH 403

ĐOẠN 1 - CÁC ĐIỀU-KIỆN LIÊN-QUAN ĐẾN HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH 404

I. Số Nghị-viên và dân-số Đô-thành 404

II. Vấn-đề thay thế từng phần Hội-đồng Đô-thành 409

III. Quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành 410

ĐOẠN 2 - CÁC ĐIỀU-KIỆN LIÊN-QUAN ĐẾN CÁC NGHỊ-VIÊN 412

I. Các điều-kiện về khả-năng và tư-cách 412

II. Khả-năng và tư-cách của Nghị-viên và thể-thức tuyển chọn Nghị-viên 413

MỤC II - CÁC ĐIỂM CẦN CẢI-THIỆN TRONG QUI-CHẾ CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ 415

ĐOẠN 1 - THÀNH-PHẦN VÀ NHIỆM-KỲ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH 415

I. Thành-phần của Hội-đồng Đô-thành 415

II. Nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành 419

ĐOẠN 2 - CHẾ-ĐỘ GIÁM-HỘ ĐỐI VỚI CÁC QUYẾT-NGHỊ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH.....	422
I. "Quyền yêu-cầu phúc-nghị" của Đô-Trưởng và mức độ giám-hộ đối với Hội-đồng Đô-thành.....	422
II. Cách tổ-chức "Quyền yêu-cầu phúc-nghị".....	423
ĐOẠN 3 - CÁCH TUYỂN CHỌN NGHỊ-VIÊN ĐÔ-THÀNH : THỂ-THỨC LIÊN DANH ĐA SỐ.....	425
I - Các nhược điểm của thể-thức đơn danh đầu phiếu.....	425
II - Các ưu điểm của thể-thức liên danh đa số.....	427
Kết-luận Chương I.....	438

*

Chương II

VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN
QUI-CHẾ CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH

MỤC I - VÀI NHẬN XÉT TỔNG QUÁT VỀ CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH.....	440
---	-----

ĐOẠN 1 - NHẬN XÉT VỀ CÁC CHỨC-VỤ PHỤ-TÁ ĐÔ-TRƯỞNG VÀ CƠ-CẤU TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH.....	440
I - Các chức-vụ Phụ-tá Đô-Trưởng.....	440
II - Cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh.....	444

ĐOẠN 2 - NHẬN XÉT VỀ QUI-CHẾ ĐÔ-TRƯỞNG : CÁCH TUYỂN CHỌN.....	448
I - Chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" và vai-trò của Đô-thành trong đời sống Quốc-Gia.....	450
II - Chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" và tín-niệm-hệ của dân-tộc Việt-Nam.....	456
III - Chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" và những nét đặc thù của cư-tri tại Thu-dô.....	467

MỤC II - CÁC ĐỀ-NGHỊ NHẪM CẢI THIẾN CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH.....	472
---	-----

ĐOẠN 1 - VIỆC THIẾT-LẬP CÁC CHỨC-VU PHỤ-TÁ CẠNH	
ĐỒ-TRƯỞNG VÀ CƠ-CẤU TỔ-CHỨC TÒA ĐỒ-CHÁNH.....	473
I - Việc thiết-lập các chức-vụ Phụ-tá cạnh Đồ-Trưởng.....	473
II - Việc ấn-định cơ-cấu tổ-chức Tòa Đồ-chánh.....	478
ĐOẠN 2 - CÁC ĐỀ-NGHỊ LIÊN-QUAN ĐẾN THỂ-THỨC TUYỂN	
CHỌN ĐỒ-TRƯỞNG.....	485
I - Lý-do biện-minh cho chế-độ "Đồ-Trưởng chỉ-định".....	485
II - Thể-thức đầu phiếu đề-nghị áp-dụng cho các cuộc	
bầu cử Đồ-Trưởng : thể-thức đa số hai vòng.....	491
III - Thể-thức tuyển chọn có tánh-cách dung-hòa.....	492
Kết-Luận Chương II.....	493
KẾT-LUẬN THIÊN THỨ HAI.....	494
<u>KẾT-LUẬN PHẦN THỨ HAI</u>	495
TỔNG KẾT.....	497
THƯ' TỊCH.....	
I - Sách.....	511
II - Ấn phẩm định kỳ.....	515
III - Báo hàng ngày.....	518
IV - Ấn phẩm của Chánh-phủ.....	518
V - Luận-án.....	520
VI - Bản phúc-trình.....	520
PHỤ BẢN.....	
Phụ Bản A.....	
Bảng kết-quả cuộc thăm dò ý-kiến về thể-thức tuyển chọn	
Đồ-Trưởng Đô-thành Sài Gòn.....	521
Phụ Bản B.....	
Bảng kê ý-kiến của 42/50 người không quan tâm đến thể-thức tuyển	
chọn vị Đồ-Trưởng mà chỉ quan tâm đến tinh-thần phục-vụ	
và tác phong của vị ấy (ghi nguyên văn).....	522
Phụ Bản C.....	
Bảng kê ý-kiến của 8/50 người thấy cần có một vị Đồ-Trưởng do	
dân bầu (ghi nguyên văn).....	526
Phụ Bản D.....	
Bảng kết-quả cuộc thăm dò ý-kiến về một số vấn-đề căn-bản liên-	
quan đến nền hành-chánh Đô-thành.....	527

"L'OBJET DE L'ADMINISTRATION EST
DE RENDRE LA VIE COMMODE ET
LES HOMMES HEUREUX".

BOSSUET

CHƯƠNG NHẬP ĐỀ

THU-VIỆT QUỐC-GIA

Dưới chế-độ Đệ-Nhi Cộng-Hòa, nền hành-chánh địa-phương được xây-dựng trên một căn-bản lý-thuyết do Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 thiết định : **NGUYÊN-TẮC ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN QUYỀN**,¹ một nguyên-tắc cổ điển nhằm trao quyền quyết-dịnh về mọi vấn-đề địa-phương cho chính các viên-chức được tuyển chọn bằng đường-lối bầu-cử.²

Khi Ủy-Ban Thảo-Hiến đề-nghị chọn nguyên-tắc địa-phương phân quyền làm cơ-sở cho nền hành-chánh địa-phương,³ hầu hết các nhà lập-hiến đều hưởng-ứng một cách nồng-nhiệt. Nhưng khi thảo-luận về mức-độ áp-dụng nguyên-tắc nói trên cho các Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đô - hay nói rõ hơn, về cách tuyển chọn vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của các tập-thể hành-chánh này - các nhà lập-hiến lại có lập-trường khác nhau và phân thành hai nhóm. Nhóm thứ nhất, không tiếc lời cổ võ "chánh-sách địa-phương phân quyền rộng rãi", chủ-trương bầu không những cơ-quan quyết-nghị mà cả vị chỉ-huy

1. Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1.4.1967, đ. 70.

2. Vũ-Quốc-Thông, La Décentralisation Administrative au Việt-Nam (Paris : Presses Universitaires du Việt-Nam, 1952), tr. 1-3.

3. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, Thuyết-trình về Hiến-Pháp (Sài-gòn: Sở Tài-Liệu Quốc-Hội Lập-Hiến 1967), tr. 58-74, Bài Thuyết-trình về "Hiện-Trạng Nền Hành-Chánh Việt-Nam" của Dân-biểu Phó Chủ-Tịch Ủy-ban Thảo-Hiến thuộc Quốc-Hội Lập-Hiến 1966-1967.

cơ-quan chấp-hành nữa. Nhóm thứ hai, tận tình bình vạ "chánh-sách địa-phương phân quyền hạn chế", thấy cần ủy-thác cho Chánh-quyền Trung-ương việc bổ-nhiệm các Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng.¹

Trong những cuộc hội-thảo chánh-trị do các đoàn thể tổ-chức vào đầu năm 1967 nhằm góp ý với Quốc-Hội Lập-Hiến,² các khuynh-hướng nêu trên cũng đã có dịp xuất-hiện và tranh giành ảnh-hưởng với nhau.

Theo sự nhận-định của Ủy-ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia, "chánh-sách địa-phương phân quyền hạn-chế" có nhiều ưu điểm so với "chánh-sách địa-phương phân quyền rộng rãi" vì "việc bầu cử Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng, Đô-Trưởng sẽ có hậu quả là làm trầm trọng thêm hiện tình phân-bóa của đất nước và làm suy-yếu Hành-Pháp".³

Kết-quả của các cuộc tranh-luận nói trên như thế nào, chúng ta đều rõ : "chánh-sách địa-phương phân quyền rộng rãi" đã thắng thế với điều 71 Hiến-Pháp : "Các cơ quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành các tập thể địa-phương phân quyền sẽ do cử-tri bầu lên theo lối phổ-thông đầu phiếu trực-tiếp và kín".

Phân-tách lập-luận của nhóm chủ-trương "chánh-sách địa-phương phân quyền rộng rãi" cũng như của nhóm

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-Bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến", số 074-QHLE/BB ngày 23.2.1967.

2. Cuộc hội-thảo tổ-chức tại Phòng Khánh-tiết Tòa Đô-Chánh vào quāng tháng 2 năm 1967.

3. Thông-diệp ngày 22 tháng 2 năm 1967 của Ủy-ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia gửi Quốc-Hội Lập-Hiến.

đề-xướng "chánh-sách địa-phương phân quyền hạn chế", người nghiên-cứu nhận thấy cả hai nhóm đều có chung một quan-niệm là giữa các Tỉnh, Thị Xã và Đô-Thành, không có gì khác biệt. Do đó, cả hai nhóm đều nghĩ rằng ba loại tập-thể địa phương này phải được hưởng một mức độ phân quyền như nhau và đặt dưới một chế-độ quản-trị duy-nhất. Mặt khác, khi đi tìm giải-pháp cho nền hành-chánh địa-phương, không một phe nhóm nào thấy cần đặt nền hành-chánh ấy trong môi-trường sinh-hoạt của xứ-sở mà lại tách rời nó ra khỏi bối-cảnh của nước nhà.

Cách quan-niệm và giải-quyết vấn-đề theo kiểu nói trên quả thật quá đơn giản và có thể bị cho là thiếu tinh thần khoa-học. Bởi lẽ đó, trong luận-án này, tác-giả thử tìm cách xây-dựng nền hành-chánh Đô-thành theo một quan-niệm khác quan-niệm nêu trên : Thủ-đô Sài-gòn phải được đặt dưới một chế-độ quản-trị riêng biệt, thích ứng với vai-trò quan trọng của nó trong đời sống Quốc-gia và phù-hợp với môi-trường sinh-hoạt chung của đất nước.

Trước khi bắt đầu công cuộc xây-dựng nói trên, cần có mấy lời giới-thiệu thành-phố Sài-gòn và nêu các lợi ích của đề-tài. Ngoài ra, phạm-vi khảo-sát và phương-pháp nghiên-cứu cũng sẽ được đề-cập.

I - VÀI NÉT ĐẠI CƯƠNG VỀ THÀNH-PHỐ SÀI-GÒN

Trải qua bao cuộc thay đổi về phương-diện chánh trị, thành-phố Sài-gòn vẫn giữ được vai-trò quan trọng trong cộng-đồng Quốc-gia.

Thật vậy, dưới thời Pháp-thuộc, Sài-gòn đã là thủ-phủ của xứ Nam-Kỳ thuộc Pháp và đóng vai tuồng một đô-thị trung-gian giữa thuộc-địa và chánh quốc. Sau khi

Việt-Nam giành lại được chủ-quyền, Sài-gòn mặc nhiên trở thành Thủ-đô của Quốc-Gia Việt-Nam. Từ đó đến nay, trước bao biến-cố chánh-trị dồn dập xảy đến, Sài-gòn vẫn giữ vững địa-vị Thủ-đô của nó.

Về phương-diện lịch-sử, các nhà khảo-cứu đã dày công tìm nguồn-gốc của địa-danh Sài-gòn và đã đưa ra nhiều giả-thuyết. Tuy nhiên, không một giả-thuyết nào làm hài lòng các vị ấy. Trong phạm-vi khảo-sát nền hành-chánh Đô-thành, kẻ viết luận án không có tham-vọng dẫm chân sang địa-hạt của các nhà sử-học để trình-bày, phân-tích và phê bình các giả-thuyết nói trên. Công việc này đã được nhiều vị học giả lão thành thực hiện.¹ Và lại, trên thực-tế và xét dưới khía cạnh hành-chánh, dù địa-danh đó bắt nguồn từ đâu, Sài-gòn vẫn là tên của một vùng đất đã, đang và sẽ đóng một vai-trò quan-trọng trong nếp sinh-hoạt của Quốc-gia với những nét đặc-thù của nó về phương-diện địa-lý, dân-số và hành-chánh.

A - ĐÔ-THÀNH SÀI-GÒN XÉT TRÊN BÌNH-DIỆN ĐỊA-LÝ

Nhìn từ không trung, Thành-phố Sài-gòn có hình-thể tựa một con kinh-ngư đang ngoạm mồi, nhìn về hướng Đông-Bắc : miệng cá tựa vào bờ Sông Sài-gòn và miếng mồi là Quận Chín.

Nằm trên cao độ mười (10) thước so với mặt biển,

1. Về nguồn gốc của địa-danh Sài-gòn, xin xem : Vương-Hồng-Sén, Sài-gòn Năm Xưa (Sài-gòn : Nhà xuất-bản Tự-Do, 1960), tr. 31-44.

Đô-Thành Sài Gòn cách Biển Nam-Hải vào khoảng chín mươi (90) cây số ngàn.

Trừ Quận Chín - một phần đất nguyên thuộc Quận Thủ-Đức - mười (10) Quận còn lại đều tọa-lạc trên hữu ngạn Sông Sài Gòn.

Toàn bộ lãnh-thổ Đô-Thành - với một diện-tích ước độ 62,57 cây số vuông - nằm trọn vẹn trong Tỉnh Gia-Định tiếp cận các Quận Tân-Bình, Gò-Vấp, Thủ-Đức, Nhà Bè và Bình Chánh.

Về phương-diện giao-thông, Đô-Thành là điểm tập-trung của Quốc-Lộ số 1, Quốc-Lộ số 4, Quốc-Lộ số 13 và Thiết-lộ xuyên Việt đi từ Sài Gòn đến Đông-Hà và từ Sài Gòn đến Đà-Lạt. Đây là những trục giao-thông chánh yếu nối liền Sài Gòn với các Tỉnh Miền Tây, Miền Đông, Cao-Nguyên và Trung-Nguyên Trung-Phần. Ngoài ra, Sông Sài Gòn còn là nơi tập-trung nhiều thuyền bè từ các Tỉnh đến, như là các Tỉnh Miền Tây và Miền Đông.

Chính nhờ vị-trí "ngã ba đường" nói trên và sự phát-triển Thương-Cảng Sài Gòn mà Đô-Thành đã chiếm-lãnh địa vị then chốt trong guồng máy sinh-hoạt của quốc-gia.

B - ĐÔ-THÀNH SÀI GÒN XÉT TRÊN BÌNH-DIỆN DÂN-SỐ

Dân-số là yếu-tố xác định mức sinh-hoạt của một Đô-thị : nơi nào đông dân, mức sinh-hoạt sẽ mạnh mẽ. Dân-số càng gia tăng, nhu-cầu của dân chúng càng phức tạp, nhiệm vụ của nhà cầm quyền càng nặng nề và khó-khăn. Do đó, dân số phải là dữ-kiện chánh-yếu mà chánh-quyền dùng làm căn-

bản để hoạch-định một nền quản-trị hữu hiệu. Một kế-hoạch tổ-chức và quản-trị đô-thị không căn-cứ vào yếu-tố dân-số sẽ là một kế-hoạch xa rời thực-tế và sẽ không bao giờ đạt được hiệu-năng mong muốn.

Khi bàn về vấn-đề dân-số, chúng ta không thể không đề-cập đến hiện-tượng gia tăng dân số tại Đô-thành trong vài mươi năm gần đây.

Theo Việt-Nam Thông-Tấn Xã, vào năm 1932, Thành-phố Sài-gòn chỉ mới qui-tụ được phỏng độ 240.000 dân.¹ Nhưng, mấy năm sau này, dân-số Đô-thành đã vọt lên đến trên dưới hai triệu người :

- Theo một cuộc điều-tra của Viện Quốc-Gia Thống-Kê, vào tháng 8 năm 1958, Đô-thành Sài-gòn đã tập-trung phỏng độ 1.219.500 dân.²

- Vẫn theo Viện Quốc-Gia Thống-Kê, tính đến ngày 30 tháng 6 năm 1968, Đô-thành Sài-gòn đã có một dân-số ước độ 1.681.893 người.³

- Theo tài-liệu mới nhứt của Tòa Đô-chánh, tính đến cuối tháng 2 năm 1972, dân-số Đô-thành lên đến 1.812.957 người.

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Việt-Nam Thông-Tấn Xã (Sài-gòn : Việt-Nam Thông-Tấn Xã số 2542, mùng 1 tháng 2 năm 1958)

2. Việt-Nam Cộng-Hòa, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Enquêtes démographiques au Việt-Nam (Sài-gòn : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, 1958).

3. Việt-Nam Cộng-Hòa, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên Giám Thống-Kê Việt-Nam 1967-1968 (Sài-gòn : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, 1968), tr. 394.

Theo tài-liệu thống-kê này - trang 390 - dân-số Đô-thành gia tăng như sau :

- năm 1965 : 1.485.295
- năm 1966 : 1.518.051
- năm 1967 : 1.698.412

Đó là chưa kể thành phần dân chúng cư ngụ bất hợp pháp và một số khác chỉ tạm ngụ tại Đô-thành trong một thời gian ngắn vì lý-do nghề-nghiệp (công, tư chức, quân-nhân, các người buôn bán v.v...)

Hiện-tượng gia-tăng dân-số tại Đô-thành bắt nguồn từ hai loại nguyên-nhơn chánh : các nguyên-nhơn thông thường và các nguyên-nhơn đặc-biệt.

1. Nguyên-nhơn thông thường

Trong các nguyên-nhơn thông thường làm gia-tăng dân-số, sức thu hút của nếp sống Đô-thị và mức độ gia-tăng tự nhiên là hai dữ-kiện đáng lưu ý.

a) Sức thu-hút của nếp sống Đô-thị

Để có một thành-phố làm trung-gian giữa Thuộc-địa và Chánh-quốc, người Pháp đã bắt đầu kiến-tạo Thành-phố Sài-gòn ngay từ năm 1867. Từ năm nói đây cho tới khi chánh-sách thuộc-địa của Pháp cáo-chung tại bán đảo Đông-Dương, người Pháp không ngớt mở mang thành-phố. Sau khi Việt-Nam thu hồi độc-lập, Sài-gòn đã được phát-triển mạnh mẽ về mọi mặt để xứng danh là Thủ-đô của một quốc-gia độc-lập. Đồng thời với sự mở rộng Thành-phố, nền thương-mãi và công-kỹ-nghệ cũng đang trên đường phát-triển và thu hút một số nhơn-công quan trọng. Thêm vào đó, các tiện-nghi vật chất cùng những phương-tiện giải-trí của một đô-thị tân tiến cũng bắt đầu tạo một sức cám-dỗ đặc-biệt đối với dân chúng ở các địa-phương khác.

Chính những sự hấp dẫn nói trên đã làm phát-sinh làn sóng di dân từ các Tỉnh đến Đô-thành. Thật ra, hiện-

tượng di dân nói đây cũng chỉ là một hiện-tượng chung cho các thành-phố lớn trên thế-giới nói chung¹ và thủ-đô các quốc-gia Á-Phi nói riêng.²

b) Mức-dộ gia-tăng tự nhiên

Theo tài-liệu của Viện Quốc-Gia Thống-Kê,³ từ năm 1961 đến năm 1968, sự sai biệt giữa sinh-suất và tử-suất tại Đô-thành là 465.819. Dĩ nhiên, các con số thống kê nói đây chỉ có một giá-trị tương đối.

Thật vậy, trong số sanh ghi nhận được trong sổ hộ-tịch các Quận Đô-thành, có một số do các sản-phụ cư ngụ tại các Tỉnh đến Sài-gòn sanh và, sau đó, đem con về

1. Pierre Merlin, "Le Problème des Transports dans la Région Parisienne", Notes et Études documentaires, 3517-3518, 18 septembre 1966, tr. 5 :
"Les hommes, chaque jour plus que la veille, se concentrent dans les grandes villes. L'attraction exceptionnelle opérée par Paris sur les Français n'apparaît ainsi que comme la conséquence des multiples possibilités offertes par la capitale à ses habitants."
2. Gérald Donque, "Les Grandes villes d'Afrique et de Madagascar : Tananarive", Notes et Etudes Documentaires, 3529-3530, 28 octobre 1968, tr. 43 :
"L'attrait économique qu'exerce la capitale se fait sentir dans tout le pays et, plus que la misère rurale, c'est les satisfactions de tous ordres qu'il attend de la ville, qui poussent le paysan à immigrer à Tananarive."
3. Việt-Nam Cộng-Hòa, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, op. cit., tr. 404-405 :

Năm	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Sinh	68.297	67.734	68.760	70.776	76.738	78.526	83.210	81.590
Tử	14.933	16.642	15.911	15.801	15.268	17.354	16.624	17.279
Sai-biệt	53.364	51.092	52.849	54.975	61.470	61.172	66.586	64.311

nơi trú quán. Trong số tử, có một số người thuộc dân-số các tỉnh nhưng lại mãn phần tại Đô-Thành. Tuy nhiên, số sanh và số tử thuộc loại này chiếm một tỷ-lệ không đáng kể. Do đó, mực-độ gia-tăng tự nhiên về dân-số tại Đô-thành vẫn có tầm quan-trọng đặc-biệt của nó. Theo Viện Quốc-Gia Thống Kê, tính trung-bình, tỷ-lệ gia-tăng hàng năm là 2,6 %.¹

2. Nguyên-nhơn đặc-biệt

Về các nguyên-nhơn đặc-biệt làm phát-sinh hiện-tượng gia-tăng dân-số, người ta thường kể cuộc di-cư năm 1954 và tình-trạng chiến-tranh.

a) Cuộc di-cư năm 1954

Sau ngày 20 tháng 7 năm 1954, gần một triệu người đã lìa bỏ Miền Bắc để vào Nam. Đa số đã chọn Sài Gòn làm nơi sinh sống vì tại đó họ đã có sẵn thân-nhơn hoặc bạn bè. Ngoài ra, một số giáo-dân di-cư được chánh quyền lúc bấy giờ cho định-cư tại các Phường Minh-Mạng, Phường Trương-Minh-Giang (Quận III), Phường Xóm Chiếu (Quận IV) và Phường Bình-An (Quận VIII).

b) Tình-trạng chiến-tranh

Tình-trạng chiến-tranh cũng góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy đà gia-tăng dân-số vì hai lẽ :

- Một mặt, sự mất an-ninh tại các vùng quê

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Enquête Démographique à Saigon en 1962 (Saigon : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, 1963) tr. 69.

và sức tàn phá của chiến-tranh đã tạo sự sợ hãi thường xuyên chi-phối nếp sống của người dân miền thôn-dã. Chính sự sợ hãi nói đây, cộng với sức cám-dỗ của chốn phồn hoa đô-hội, đã khiến người dân lìa bỏ đồng ruộng để hướng về Đô-Thành.

- Mặt khác, tình-trạng chiến-tranh đã là nguyên-nhơn hiện-diện của các đơn-vị quân-đội Đồng-Minh tại Sài Gòn. Sự trú-đọng của các đơn-vị này, tự nó, đã là một thành-tố của phần dân-số gia-tăng. Ngoài ra, với nhu-cầu nhơn-công và mức-độ công-xả khá cao, nó còn tạo hấp-lực mạnh mẽ có tác-dụng thu-hút dân-chúng từ các địa-phương khác về Thủ-Đô

Các nguyên-nhơn vừa trình-bày đã nâng dân-số Sài Gòn từ 1.219.500 vào năm 1958 lên đến trên hai triệu người vào năm 1972. Tuy nhiên, vì thiếu tài-liệu chính-xác, các cuộc kiểm-tra dân-số không ghi nhận được tầm quan trọng của từng nguyên-nhơn một.

C - ĐÔ-THÀNH SÀI GÒN XÉT TRÊN BÌNH-DIỆN HÀNH-CHÁNH

Với hơn 2.000.000 người tập-trung trên một diện tích tương-đối nhỏ hẹp, Thủ-Đô Sài Gòn là địa-bàn hoạt-động của nhiều tầng lớp dân-chúng khác nhau. Do đó, chánh quyền Đô-Thành phải đối-phó với một khối nhu-cầu phức-tạp và quan trọng. Như trên đã trình-bày, dân-số càng đông, mức-độ phức-tạp và tầm quan trọng nói đây càng gia-tăng.

Trước năm 1946, vì dân-cư hầy còn thưa thớt và nếp sống dân chúng hầy còn đơn-giản nên đời sống hành-chánh

tại Đô-Thành không tàng chứa những rác rưởi, những phức-tạp như ngày nay. Những vấn-đề liên-hệ đến gia-cư, y-tế, vệ-sinh, chuyển-vận, tiếp-tế v.v... chưa làm bận tâm giới hữu trách. Nhưng từ năm 1946 trở đi, với đà gia-tăng dân-số, các vấn-đề nêu trên đã được đặt ra với tánh-cách khẩn thiết hơn bao giờ hết và là mối băn-khoăn chánh yếu của nhà chức trách hành-chánh Đô-Thành.

Ngày nay, những ai có nhiệm-vụ điều-khiển guồng máy hành-chánh Thủ-Đô đều không thể không quan tâm đến các vấn-đề sau đây, các vấn-đề có một tầm quan trọng vào bực nhứt trong đời sống của dân-chúng Đô-Thành :

- An-ninh : bài-trừ du-đảng, trộm cướp, tú đố
tường... ;
- Tiếp-tế : điện, nước, nhu-yếu phẩm... ;
- Chuyển-vận : các phương-tiện chuyên-chở công-
cộng ;
- Gia-cư : giải-tỏa nhà ổ chuột, thanh-toán nhà lá,
cất thêm nhà rẻ tiền... ;
- Vệ-sinh và y-tế : hốt rác, ngăn ngừa bệnh truyền
nhiễm... ;
- Giáo-dục : trường ốc, y-tế học-đường...

Nói một cách tổng quát hơn, vấn-đề cải-tiến dân sinh và phát-triển Thủ-Đô, do sự gia-tăng dân-số đặt ra, phải là trọng tâm công-tác của nhà chức-trách hành-chánh tại Đô-Thành Sài-gòn.

Tất cả những vấn-đề ghi trên đều có tánh-cách

cực kỳ khẩn thiết mà việc giải-quyết không kịp thời sẽ đem lại nhiều hậu quả trầm trọng không những trên bình-diện địa-phương mà còn cả trên bình-diện quốc-gia nữa.

II - LỢI-ÍCH CỦA ĐỀ-TÀI

Xuyên qua cuộc khảo-sát quá trình tiến triển của nền hành-chánh Đô-Thành và chương-trình cải-tiến nền hành-chánh ấy, ta sẽ có dịp nhận thấy Đô-Thành Sài Gòn cần có một qui-chế pháp-lý và một sự quản-trị thích-hợp với vai-trò quan-trọng đặc biệt của nó trong đời sống quốc-gia. Ngoài ra, với đề-tài nghiên-cứu, tác giả ước mong đóng góp một phần nhỏ bé vào thư-tịch về nền hành-chánh Đô-Thành vốn dĩ chưa được phong phú lắm. Sau cùng, đề-tài nói trên còn có tác-dụng nói lên tánh-cách khẩn thiết của một cuộc cải-tiến sâu rộng nền hành-chánh Thủ-Đô để phục-vụ quần-chúng một cách hữu hiệu hơn.

A - VAI-TRÒ CỦA ĐÔ-THÀNH SÀI GÒN TRONG ĐỜI SỐNG QUỐC-GIA

Nhờ những yếu-tố thiên-nhiên thuận lợi, như vị-trí và địa-thế, Đô-Thành Sài Gòn được chọn làm Thủ-Đô của Việt-Nam Cộng-Hòa. Chính "Địa-vị Thủ-Đô" nói đây đã làm tăng tầm mức quan-trọng của Sài Gòn trong đời sống quốc-gia.

1. "Địa-vị Thủ-Đô" của Đô-Thành Sài Gòn

Theo Hán-Việt Từ-Điển Đào-Duy-Anh, "Đô" có nghĩa

là "chỗ chánh-phủ trung-ương ở".¹ Vậy, theo từ-nguyên học, "Đô-thành" là thành-phố nơi chánh-phủ đặt các cơ-quan đầu não tức là Thủ-đô vậy.

a) Sàigòn và nước "Cộng-Hòa Nam-Kỳ"

Theo sự phân-tách vừa trình-bày, Thành-phố Sàigòn đã từng là Thủ-Đô của nước "Cộng-Hòa Nam-Kỳ" : do nghị-định ngày 26 tháng 9 năm 1947 Thủ-Tướng Chánh-Phủ Cộng-Hòa Lâm-Thời Nam-Kỳ đã thay thế chức-vị "Quận-Trưởng Địa-Phương Sàigòn-ChợLớn" bằng chức-vị "Đô-Trưởng Địa-Phương Sàigòn-ChợLớn". Tuy chưa được minh-thị gọi là Đô-Thành, nhưng Thành-Phố Sàigòn đã được đặt dưới sự quản-trị của một vị Đô-Trưởng. Danh-từ "Đô-Trưởng" đã bộc-lộ khá rõ rệt ý-định của nhà cầm quyền đương thời : xác-định Sàigòn là Thủ-Đô của nước "Cộng-Hòa Nam-Kỳ". Dĩ nhiên, trước ngày ban-hành nghị-định dẫn chiếu, Thành-Phố Sàigòn, trên thực-tế, đã chiếm địa-vị đầu não trong mọi lãnh-vực sinh-hoạt của nước nhà.

b) Sàigòn và Quốc-Gia Việt-Nam

Đến năm 1952, "địa-vị Thủ-đô" của Sàigòn trở nên vững chắc hơn : với Nghị-Định số 311-Cab/Sg ngày 30 tháng 6 năm 1952 của Thủ-Tướng Chánh-Phủ, "Địa-phương Sàigòn-ChợLớn" được cải danh thành "Đô-Thành Sàigòn-ChợLớn". Danh hiệu này đã củng-cố ngôi thứ của Thành-phố Sàigòn so

1. Đào-Duy-Anh, Hán-Việt Từ-Điển (Paris : Nhà xuất-bản Minh-Tân, 1951), trang 289.

với các đơn-vị hành-chánh khác trong nước.

Vào cuối năm 1952, với Sắc-lệnh số 105-NV ngày 27 tháng 12 sửa đổi thành-phần Hội-Đồng Quản-Trị Đô-Thành Sài-gòn-Chợ-lớn, danh hiệu "Thủ-Đô" được dùng lần đầu tiên.

c) Sài-gòn và Việt-Nam Cộng-Hòa

Căn-cứ vào sự phân-tách danh-từ và chiếu các văn-kiện nêu trên, chúng ta đã đi đến kết-luận là thành-phố Sài-gòn đã chánh-thức chiếm lãnh "địa-vị Thủ-đô" từ cuối tháng 9 năm 1947 mặc dầu danh-từ "Thủ-đô" chưa được minh thị sử-dụng để chỉ danh thành-phố Sài-gòn. Mãi đến cuối năm 1952, danh-từ "Thủ-đô" mới chánh thức xuất hiện.

Khi Hiến-Pháp nền Đệ-nhứt Cộng-Hòa sắp được ban-hành, danh hiệu "Thủ-đô" lại được dùng một lần nữa để gọi thành-phố Sài-gòn. Thật vậy, với Sắc-lệnh số 143-NV ngày 22 tháng 10 năm 1956 thay đổi địa-giới và tên Đô-Thành Sài-gòn-Chợ-lớn cùng các Tỉnh và Tỉnh-ly tại Nam-Việt, Sài-gòn minh thị trở thành Thủ-đô của Việt-Nam Cộng-Hòa và mang tên là "Đô-Thành Sài-gòn".¹

2. Sài-gòn, Thủ-đô đa nhiệm

Hiện nay - và cả trong quá khứ - Đô-thành Sài-gòn chiếm lãnh địa-vị một Thủ-đô đa nhiệm : không những là Thủ-đô chánh-trị, Sài-gòn còn là Thủ-đô văn-hóa và kinh-tế nữa.

1. Danh-sách các đơn-vị hành-chánh Nam-Việt đính kèm Sắc-lệnh số 143-NV ngày 22 tháng 10 năm 1956 của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa (Công-Báo Việt-Nam Cộng-Hòa số 47 ngày 24 tháng 10 năm 1956, trang 2650).

a) Sàigòn, Thủ-đô chánh-trị

Với danh nghĩa là Thủ-đô chánh-trị của Việt-Nam Cộng-Hòa, Đô-thành Sàigòn là nơi tập-trung của mọi tổ-chức liên-quan trực-tiếp hoặc gián-tiếp đến đời sống chánh-trị của nước nhà.

Trước hết, các cơ-quan công-quyền đầu não trong bộ máy lãnh-đạo Quốc-gia đều tọa-lạc tại Đô-thành Sàigòn. Không những Lập-pháp, Hành-pháp và Tư-pháp đều đặt cơ-sở tại đây, mà các định-chế đặc-biệt dự-liệu tại Chương VI Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1 tháng 4 năm 1967 cũng lấy Đô-thành làm nơi đặt trụ-sở.¹ Một hậu quả tất nhiên của tình-trạng này là mọi quyết-định chánh-trị, có ảnh-hưởng đến toàn-thể lãnh-thổ, đều phát-xuất từ Sàigòn.

Kế đó, Đô-thành còn là nơi đặt cơ-sở của ngoại-giao đoàn thuộc mọi cấp bậc và của các cơ-quan đại-diện quốc-tế. Điểm này cũng chỉ là một hậu quả tất yếu của những điều trình-bày ở đoạn trên : nơi có cơ-sở của Chánh-phủ đương nhiên là nơi đặt cơ-sở ngoại-giao của các Quốc-gia có liên-lạc với Việt-Nam Cộng-Hòa.²

Sau cùng, Sàigòn là nơi qui-tụ các tổ-chức tư

1. Các định-chế đặc-biệt nói đây được qui-định trong các điều từ 85 đến 98 và gồm có : Đặc-biệt Pháp-Viện, Giám-Sát Viện, Hội-đồng Quân-Lực, Hội-đồng Văn-hóa Giáo-dục, Hội-đồng Kinh-tế Xã-hội và Hội-đồng các Sắc-tộc.

2. Theo tài-liệu Bộ Ngoại-Giao (Diplomatic and Consular List, August 1969), tính đến ngày 31 tháng 12 năm 1969, tại Thủ-đô Sàigòn có 15 Tòa Đại-sứ, 2 Tòa Đặc-sứ, 3 Tòa Tổng Lãnh-sự và 5 Tòa Lãnh-sự.

nhưng liên-hệ mật-thiết đến đời sống chánh-trị của xứ sở. Đó là các cơ-quan ngôn-luận trong nước¹, đại-diện các cơ-quan thông-tin ngoại-quốc và nhất là các chánh đảng cùng các đoàn-thể áp-lực như tôn-giáo, hiệp-hội và nghiệp-đoàn².

b) Sàigòn, Thủ-đô văn-hóa

Không những là môi-trường sinh-hoạt của các đoàn-thể liên-hệ trực-tiếp hoặc gián-tiếp đến lãnh-vực chánh-trị, thành-phố Sàigòn còn là nơi đặt trụ-sở của các cơ-quan lãnh-đạo nền văn-hóa quốc-gia và là địa-bàn hoạt-động của các tổ-chức văn-hóa do Chánh-phủ các nước bạn thiết-lập và các cơ-sở văn-hóa do các nhóm tư-nhơn Việt-Nam điều-khiển.

Về phương-diện giáo-dục, so với toàn quốc, Đô-thành chiếm một tỷ-lệ khá cao về trường ốc cũng như về số giáo-chức và sĩ số.

1. Trình-bày đường-lối thông-tin trước Ủy-ban Thông-tin Chiêu-hồi Hà Nội-Viện ngày 25 tháng 11 năm 1969, Ông Tổng-Trưởng Thông-Tin cho biết : tính đến ngày nói trên có đến 41 nhật báo (2 Anh ngữ, 11 Hoa ngữ, 1 Pháp ngữ và 27 Việt ngữ) và 90 báo định kỳ (Việt-Nam Thông-Tân Xã số 6831 ngày 25.11.1969).

2. Theo tài-liệu của Tòa Đô-Chánh, hiện có khoảng 740 Hiệp-hội đủ loại (tương-tế, ái-hữu, thờ cúng, tiêu-khiển, văn-hóa, thể-thao...) có trụ-sở tại Đô-thành Sàigòn.

Cũng theo tài-liệu nói trên, hiện có độ 293 nghiệp-đoàn có trụ-sở tại Sàigòn và tập-trung trong 5 hệ-thống sau đây :

- Tổng Liên-đoàn Kỹ-Nông-Công-Thương (52 nghiệp-đoàn cơ-sở) ;
- Tổng Liên-đoàn Lao-Công Việt-Nam (109 nghiệp-đoàn cơ-sở) ;
- Tổng Liên-đoàn Lao-Động Việt-Nam (44 nghiệp-đoàn cơ-sở) ;
- Lực-Lượng Thợ-Thuyền (8 nghiệp-đoàn cơ-sở) ;
- Các nghiệp-đoàn độc-lập : 80.

Ở bậc trung-học, vào niên-khóa 1969-1970, trên toàn lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hòa, có 804 trường sở thu nhận 636.921 học-sinh do 17.429 giáo-sư giảng-dạy. Trong khi đó, có đến 118 trường trung-học tọa lạc tại Đô-Thành, với một số nhơn-viên giảng-huấn là 4.110 vị và 160.906 học-sinh.¹ Như vậy, Thủ-đô Sài-gòn đã chiếm một tỷ-lệ ước độ 15% về trường sở, 23% về giáo-sư và 25% về học-sinh trong tổng số trường sở, giáo-sư và học-sinh trên toàn quốc.

Ở bậc Đại Học, tính đến cuối niên-khóa 1971-1972, Việt-Nam Cộng-Hòa có tất cả tám (8) Viện Đại Học (Sài-gòn, Huế, Cần-Thơ, Đà-lạt, Vạn-Hạnh, Minh-Đức, Hòa-Hảo và Cao-Đài) tiếp nhận khoảng 68.649 sinh-viên do 1.570 giáo-sư dẫu dặt.² Nếu chỉ kể riêng Thủ-đô Sài-gòn, ta có : ba (3) Viện Đại Học (Sài-gòn, Vạn-Hạnh và Minh-Đức), 54.091 sinh-viên và 971 giáo-sư.³ Như vậy, Đô-thành đã tiếp nhận khoảng 80% tổng số sinh-viên trong toàn quốc. Về nhơn-viên giảng-huấn, có chừng 38% giáo-sư giảng-dạy tại năm (5) Viện Đại Học ngoại thành và 62% tại các Viện Đại Học ở Thủ-đô. Nếu phân biệt "giáo-sư cơ hữu" và "giáo-sư thỉnh giảng" thì ta phải nhìn nhận rằng đại đa số giáo-sư trong thành phần 38% nói trên là "nhơn viên giảng-huấn cơ hữu" của Viện Đại Học Sài-gòn.

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1971 (Sài-gòn : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, 1971), tr. 109.

2. và 3. Nguồn tài-liệu : Phòng Thống-Kê Bộ Giáo-Dục và Thanh-Niên Việt-Nam Cộng-Hòa.

Các số thống-kê nêu trên - nhưt là các tỷ-số liên-hệ đến nền Đại Học - cho ta thấy địa-vị trội-yếu của Thủ-đô Sài-gòn về phương-diện văn-hóa và giáo-dục, so với các Tỉnh và Thị-xã.

c) Sài-gòn, Thủ-đô kinh-tế

Vai-trò "Thủ-đô Kinh-tế" của Đô-Thành Sài-gòn bắt nguồn từ vị-trí địa-dư mà thành-phố này chiếm giữ trong toàn lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hòa. Thật vậy, như đã trình-bày,¹ Sài-gòn là giao điểm của các Quốc-lộ nối liền Đô-thành với vựa lúa Miền Tây, rừng cao-su Miền Tây-Bắc và kho thố-sản Miền Trung.

Ngoài ra, Thương-cảng Sài-gòn, Tân cảng vừa mới thiết-lập và Phi-cảng Tân-Sơn-Nhút, một phi-cảng quan-trọng vào bực nhưt nhì vùng Đông-Nam-Á, đã khiến cho vai trò của Đô-thành Sài-gòn nổi bật trong guồng máy kinh-tế quốc-gia.

Nhờ những yếu-tố thiên nhiên và các cơ-cấu nhơn-tạo nói trên, Đô-thành đã đóng vai trung-gian trong đa phần các nghiệp-vụ xuất nhập cảng. Nói khác đi, Sài-gòn là cửa ngõ của nền mậu dịch giữa Việt-Nam Cộng-Hòa và các quốc-gia khác.

Về phương-diện kỹ-nghệ, hầu hết các cơ-sở công kỹ-nghệ quan trọng của nước nhà đều tọa-lạc tại Sài-gòn.

1. Luận-án, trang 5.

Sau cùng, Đô-thành là nơi tạo dựng một hệ thống ngân-hàng ngày càng bành-trướng mạnh mẽ để kịp thời đáp-ứng với một nền công-kỹ-nghệ không ngừng phát-triển.

Nếu Thành-phố Sài-gòn đóng một vai-tuồng quan trọng trong đời sống Quốc-gia như kẻ viết luận-án vừa mô tả, liệu người ta có thể đồng-hóa thành-phố ấy với các Tỉnh và Thị-xã để áp-dụng cho nó một qui-chế pháp lý tương tự với qui-chế của các đơn-vị hành-chánh này không ?

B - TÁNH-CÁCH NGHÈO NÀN VỀ TÀI-LIỆU NGHIÊN-CỨU NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH SÀI-GÒN

Trong văn-chương hành-chánh Việt-Nam, một điểm đáng lưu-ý là tánh-cách nghèo nàn về tài-liệu nghiên-cứu nền hành-chánh địa-phương nói chung và nền hành-chánh Đô thành Sài-gòn nói riêng. Tánh-cách nghèo nàn về tài-liệu này đã là một trở ngại lớn lao cho những ai muốn tìm hiểu nền hành-chánh địa-phương của Việt-Nam Cộng-Hòa.

Các tài-liệu về nền hành-chánh Đô-thành Sài-gòn có thể được xếp thành ba loại :

1) Các đặc khảo về nền hành-chánh Đô-thành đăng tải trong các tạp-chí hành-chánh như Nghiên-Cứu Hành Chánh (NCHC) và Hành-Chánh Khảo-Luận (HCKL). Trong các bài khảo cứu này, mỗi tác-giả chỉ đề-cập một vài khía-cạnh đặc-biệt của nền hành-chánh Thủ-đô hoặc trình-bày một cách khái quát cách tổ-chức việc quản-trị Thành-phố Sài-gòn.¹

1. Về tài-liệu thuộc loại này, chúng ta có thể kể các bài khảo-cứu sau đây : ... (xin xem tiếp các chú trang 20).

2) Các công-trình nghiên-cứu nền hành-chánh địa phương tại Việt-Nam trong đó tác-giả khảo-sát sơ lược tổ chức hành-chánh Đô-thành Sài-gòn.²

3) Các sách giáo-khoa về tổ-chức hành-chánh và chánh-trị Việt-Nam trong đó tác-giả có dành một số trang để nói về nền hành-chánh Đô-thành.³

Tất cả các công-trình khảo-cứu kể trên, tuy được biên soạn rất công phu, nhưng không phản ảnh được hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành. Từ năm 1963 đến nay, người ta chưa có dịp đọc một bài khảo cứu mới nào về nền hành-chánh Thủ-đô. Các sách giáo-khoa về tổ-chức hành-chánh cũng chưa được cập-nhật-hóa.

1. (tiếp theo)

- Tổ-chức hành-chánh Đô-Thành Sài-gòn-Chợ-lớn từ chế-độ Pháp thuộc đến chế-độ hiện tại, Lê-văn-An, NCHC số 1, 1957.
- Thủ-đô trải qua các thời-đại, Nguyễn-phú-Hải, HCKL số 1, 1958.
- Tổ-chức hành-chánh Đô-thành Sài-gòn, Lê-tài-Cường, HCKL số 4, 1959.
- Tìm hiểu việc cải-tổ nền hành-chánh Đô-thành Sài-gòn, Quách-tòng-Đức, NCHC số 5, 1959.
- Hành-chánh Đô-thành Sài-gòn, Trần-văn-Đỉnh, Hội NCHC 1959.
- Sinh-hoạt của một đơn-vị hành-chánh tại Đô-thành Sài-gòn : Quận Ba, Nguyễn-thành-Cung và Nguyễn-đuy-Xuân, NCHC số 7-8, 1962, số 11-12, 1962, và số 2 và số 5, 1963.

2. Cần ghi hai bài khảo-cứu sau đây :

- Vấn-đề địa-phương phân quyền trong tổ-chức hành-chánh các Đô-thị tại Việt-Nam, Quách-tòng-Đức, NCHC số 7 tập IV 1960.
- Hành-chánh Địa-Phương Chi-Nam, Bùi-quang-Khánh, NCHC, số 10 và kế tiếp, tập V, 1961.

3. Về sách giáo-khoa, có hai quyển đã được xuất-bản :

- Tổ-chức Hành-Chánh Việt-Nam, Lê-văn-An, Sài-gòn 1963.
- Tổ-chức chánh-trị và Hành-chánh Việt-Nam, Bùi-quang-Khánh, Sài-gòn 1963.

Đứng trước thực-tịch vừa được phân-tích - một thực-tịch gồm những thiên khảo-cứu có tánh-cách cục bộ và không còn phù-hợp với thực tại - kẻ viết luận-án nghĩ rằng mọi công-trình nghiên-cứu nhằm tìm hiểu quá trình tiến triển và hiện trạng thực tế của toàn bộ guồng máy hành-chánh Đô-thành đều đáng được khuyến khích.

C - NHU-CẦU CẢI TIẾN NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

Với đà lớn mạnh, con người có thêm những nhu cầu mới. Mặt khác, khi môi trường sinh hoạt biến đổi, nhu cầu của con người cũng đổi thay. Để thỏa-mãn những nhu cầu mới nói trên, con người không thể không tổ-chức lại đời sống của mình.

Thủ-đô Sài Gòn, về nhiều điểm, có những nét tương tự với con người. Cũng như con người, Thủ-đô càng ngày càng phát-triển và không thể tách rời khỏi bối cảnh chính trị và xã-hội của nước nhà, một bối cảnh biến đổi khá nhanh chóng trong mấy năm sau này.

Hai đặc điểm nói đây - sự phát-triển toàn diện của Thủ-đô và sự biến đổi nhanh chóng của môi trường chính trị và xã-hội của Quốc-gia - đã làm phát-sinh nhiều nhu cầu công cộng mới mà sự thỏa-mãn đòi hỏi một tổ-chức hành chính mới, một đường lối quản-trị mới. Do đó, nền hành-chánh Đô-thành phải được cải-tiến cùng với đà phát-triển của Thủ-đô và sự biến đổi của bối cảnh chính-trị và xã-hội.

Nhìn lại quá trình cải tiến nền hành-chánh Đô-thành từ năm 1960 đến nay, người ta nhận thấy chưa có một

cuộc cải tiến nào có tánh-cách toàn diện. Những sự sửa đổi đã được thực-hiện chỉ có tánh-cách cục bộ.¹ Bên cạnh các sự sửa đổi cục bộ vừa kể, người nghiên-cứu không quên một sự cải tiến có tánh-cách sâu rộng do Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 long trọng qui-định tại các điều 70 và 71. Đó là việc "công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền cho Thủ-đô" với một vị Đô-Trưởng "do cử-tri bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín". Nhưng, cho đến nay, các điều-khoản này vẫn chưa được thực-thi và Đô-

1. Các sự sửa đổi cục bộ sau đây đã được thực-hiện từ năm 1964 đến nay :

- Thiết-lập thêm chức-vụ Tổng Thư-ký để phụ-tá Đô-Trưởng (Sắc-lệnh số 284-TTP ngày 5 tháng 10 năm 1964 : Công-Báo VNCH số 52 ngày 17 tháng 10 năm 1964, trang 3796) ;
- Ấn-định lại tổ-chức và sự điều-hành của Hội-đồng Đô-thành (Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 : Công-Báo VNCH số 20 ngày 24 tháng 4 năm 1965, trang 1527) ;
- Thiết-lập thêm các chức-vụ Phụ-tá Thanh-tra, Kế-hoạch và Ngoại-vụ (Sắc-lệnh số 47-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966 : Công-Báo VNCH số 18 ngày 9 tháng 4 năm 1966, trang 1480) ;
- Ấn-định lại tổ-chức Tòa Đô-chánh bằng cách nâng các Ty lên thành Sở và thiết-lập thêm một số Sở mới (Sắc-lệnh số 52-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966 : Công-báo VNCH số 18 ngày 9 tháng 4 năm 1966, trang 1480) ;
- Sửa đổi lại tổ-chức Tòa Đô chánh bằng cách bãi-bỏ chức-vụ Phó Đô-Trưởng hành-chánh (chức-vụ Phó Đô-Trưởng Nội-an đã được bãi-bỏ từ đầu năm 1968), các chức-vụ Phụ-tá (Thanh-tra, Kế hoạch, Ngoại-vụ) và một số Sở, đồng thời tập trung các Sở còn lại vào ba khối (Khối chuyên-môn, khối Kinh-tế Tài-chánh và khối Hành-chánh) và thiết-lập Ban Thanh-tra (Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 : Công-Báo VNCH số 2 ngày 10 tháng 1 năm 1970, trang 258).
- Ấn-định lại tổ-chức hành-chánh Phường và Khóm tại Đô-thành (Nghị định số 810-BNV/HCDP/DT/NE ngày 9 tháng 11 năm 1971, : Công-Báo V.N.C.H. số 65 ngày 18 tháng 12 năm 1971 trang 8380.

thành vẫn còn đặt dưới sự quản-trị của một Đô-Trưởng chỉ định.¹

Tình-trạng nói trên không thể chấp nhận được vì qui-chế pháp-lý của một tập-thể hành-chánh phải tùy thuộc hoàn-cảnh thực-tế cùng môi-trường chánh-trị và xã-hội trong đó tập-thể hành-chánh liên-hệ đang sống.² Nếu quan-niệm nói đây được chấp-nhận, kẻ viết luận-án nghĩ rằng nền hành-chánh Đô-thành cần được cải-tiến một cách sâu rộng vì hai lẽ :

1. Trong mấy năm sau này, cường độ chiến-tranh, tình-trạng kinh-tế, hoàn-cảnh xã-hội, và đời sống chánh-trị tại Việt-Nam Cộng-Hòa đã tạo cho Thủ-đô Sài-gòn một môi-trường sinh-hoạt khác trước kia và làm phát-sinh một khối nhu-cầu công cộng quan trọng, có tánh-cách đa loại.

1. Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chánh-Trị Học, in lần thứ ba (Sài-gòn : 1971), tr. 646

2. Hervé Detton, L'Administration Régionale et Locale de la France (Paris : Presses Universitaires de France, 1957), tr. 6 :

"Les mouvements politiques ont une incidence directe sur l'administration locale : C'est avec raison qu'on dit qu'il y avait une harmonie entre la charpente administrative d'une nation et son couronnement constitutionnel."

Xin xem thêm :

Roger Bonnaud-Delamare, "Le Préfet dans le cadre de la Constitution Française de 1958", Revue Internationale des Sciences Administratives, XXVII (1961, No 1), tr. 5 :

"Tout changement de régime politique dans un Etat entraîne des réformes de structure dans son administration. Le Corps préfectorale ne pouvait échapper aux mesures de réforme."

Để thích ứng với môi-trường sinh-hoạt mới và để phục-vụ một khối quần-chúng chiếm đến 10% dân-số trên toàn quốc,¹ guồng máy hành-chánh Đô-thành cần được cải-tiến toàn diện.

2. Hành-pháp lẫn Lập-pháp đều bất động trong việc thực thi chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" mà Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 đã long trọng dự-liệu tại điều 71.² Phải chăng sự bất động nói đây đồng nghĩa với sự bất đồng quan-điểm giữa các nhà lập-hiến năm 1967 và các nhà cầm quyền ngày nay về việc phó thác Thủ-đô cho một viên-chức dân cử? Nếu quả thật có sự bất đồng quan-điểm vừa nói, kẻ viết luận-án nghĩ rằng giới hữu trách cần thẳng thắn xét lại vấn-đề để có những đề-nghị tu-chính cần-thiết.

Tóm lại, vai-trò then chốt của Đô-thành Sài Gòn trong đời sống Quốc-gia, nhu-cầu cải-tiến lề-lối quản trị Thủ-đô và tánh-cách nghèo nàn về tài-liệu nghiên-cứu nền

1. Việt-Nam Công-Hòa, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên-Gián Thống-Kê Việt-Nam 1971 (Sài Gòn : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, 1971), tr. 362.

2. Hiến-Pháp Việt-Nam Công-Hòa năm 1967, Đ. 114 và 117. Biên-Bản số 074-QHLH/BB phiên họp ngày 23.2.1967 của Quốc-Hội Lập-Hiến, tr. 34.

Đ. 114 Hiến-Pháp : "Trong nhiệm-kỳ đầu tiên, Tổng-Thống có thể bổ nhiệm các Tỉnh-Trưởng." Như vậy, Đô-Trưởng phải được bầu ngay trong nhiệm-kỳ đầu tiên.

Đ. 117 Hiến-Pháp : "Các cơ-cấu khác do Hiến-Pháp qui-dịnh phải được thiết-lập chậm nhất là hai (2) năm kể từ ngày Quốc-Hội pháp-nhiệm I thành-lập." Mặt khác, theo các nhà Lập Hiến năm 1967 (Biên-bản số 074-QHLH/BB dẫn chiếu), "các cơ-cấu khác" gồm cả "các cơ-quan quyết-ngị và các cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân quyền".

Như vậy, theo Hiến-Pháp, việc bầu Đô-Trưởng phải được tổ-chức ngay từ đầu năm 1970.

hành-chánh Đô-thành đã thúc đẩy kẻ cầm viết thực-hiện công trình nghiên-cứu này.

III - GIỚI-HẠN ĐỀ-TÀI

Nhơn khi giới-thiệu Thành-phố Sài-gòn, người viết luận-án có nêu một số vấn-đề hành-chánh mà việc giải-quyết khiến các nhà hữu trách tại Đô-thành phải thường xuyên lo nghĩ.¹ Trong khuôn khổ luận-án này, tác giả xin miễn nghiên cứu các vấn-đề ấy để đề ra giải-pháp thích nghi. Như đề-tài xác định, nền hành-chánh Đô-thành sẽ là đối tượng của cuộc khảo-sát, một cuộc khảo-sát nhằm tìm hiểu hiện-trạng cũng như quá trình tiến triển của nền hành-chánh ấy hầu có thể phác họa một chương-trình cải-tiến khả chấp và khả thi. Nhưng phải hiểu như thế nào về nền hành-chánh Đô-thành ?

Ở Pháp, trong các văn-kiến lập-pháp và lập quy ấn-định tổ-chức nền thị-chánh, bao giờ các nhà làm luật cũng đề-cập đến Hội-đồng Thị-xã, viên Thị-Trưởng và các viên chức phụ-tá.² Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, người ta cũng nhận thấy khuynh-hướng tương tự : mọi văn-kiến thiết định nền hành-chánh Xã hay nền hành-chánh Đô-thành đều dành hai phần riêng biệt để ấn-định qui-chế của cơ-quan quyết-nghị và cơ quan chấp-hành. Riêng về nền hành-chánh Đô-thành, các văn

1. Luận-án, trang 11.

2. Raymond Guillien, Composition et recrutement des Corps Municipaux de Hanoi, Haiphong et Saigon - Extrait de la Revue Indochinoise Juridique et Economique 1941-1942. (Hanoi : Imprimerie d'Extrême-Orient, 1942), trang 4.

kiện còn qui-định tổ-chức của Quận và Phường trong một phần thứ ba.¹

Vậy, khi khảo-sát nền hành-chánh Đô-thành, người nghiên-cứu sẽ phải phân-tách cơ-quan quyết-nghị (Hội-đồng Đô-thành), xét qui-chế của vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành (Đô-Trưởng) và bàn về mối tương-quan giữa hai cơ-quan ấy. Ngoài ra, các phân-bật hành-chánh (Quận, Phường, Khóm) cũng sẽ được đề-cập. Mặt khác, người nghiên-cứu cũng phải tìm hiểu mối tương-quan giữa Đô-thành và Chánh-quyền trung-ương.² Do đó, quyền giám-hộ đối với Chánh-quyền Đô-thành cũng sẽ được nói đến.

IV - PHƯƠNG-PHÁP NGHIÊN-CỨU : CÁC KHẢO-HƯỚNG

Như đã trình-bày,³ luận-án này nhằm tìm cho Thủ-đô Sài-gòn một chế-độ quản-trị thích-ứng với vai-trò quan-trọng của nó trong đời sống Quốc-gia và phù-hợp với môi-trường sinh-hoạt của nước nhà. Để thực-hiện công-trình xây dựng nói đây, người nghiên-cứu cần tìm hiểu hiện-trạng và quá trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô-thành. Do đó, luận-án được biên-soạn theo hai loại khảo-hướng.

1. Thí dụ điển hình về điểm này có thể tìm thấy trong :

- Dụ số 11 ngày 30.5.1954 tổ-chức sự quản-trị Đô-thành Sài-gòn-Cholon.
- Sắc-lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 cải-tổ nền hành-chánh Xã Ấp.

2. Hervé Detton, L'Administration et la Vie locale dans la Métropole et Outre-Mer (Paris : Les cours de Droit, 1955-1956), tr. 2 :

"Etudier l'Administration régionale et l'Administration locale d'un pays c'est nécessairement s'attacher aux rapports de l'Administration locale avec l'Administration centrale."

3. Luận án, trang 21.

- Khảo-hướng áp-dụng trong việc tìm hiểu tiến-trình và hiện trạng nền hành-chánh Thủ-đô ;
- Khảo-hướng áp-dụng trong việc xây-dựng nền hành-chánh Đô-thành.

A - KHẢO-HƯỚNG ÁP-DỤNG TRONG VIỆC TÌM HIỂU TIẾN-TRÌNH VÀ HIỆN-TRẠNG NỀN HÀNH-CHÁNH THỦ-ĐÔ.

Thái-độ tự-nhiên và gần như máy móc của nhiều người khi tìm hiểu tiến-trình và hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành là nghiên-cứu các văn-kiện pháp-lý chi-phối nền hành-chánh ấy từ trước đến nay. Ta hãy tạm gọi thái-độ này là "Khảo-hướng pháp-lý".

"Khảo-hướng pháp-lý", thật ra, không phải là một khảo-hướng giúp ta nghiên-cứu một cách đầy đủ quá trình tiến-triển của nền hành-chánh Thủ-đô. Do đó, trong việc tìm hiểu quá trình này, ta cần bổ-túc "khảo-hướng pháp-lý" bằng một phương-pháp cổ-diễn khác : tham-khảo các tài-liệu viết về nền hành-chánh ấy.

Về hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành, nếu "khảo-hướng pháp-lý" được áp-dụng một cách đơn độc, nó sẽ cung-cấp cho ta một tri-thức phiến diện, thiếu phần chính-xác. Thật vậy, nếu chỉ căn-cứ vào các văn-kiện pháp-lý để tìm hiểu nền hành-chánh Đô-thành, người khảo-sát sẽ bỏ mất một phần sống-động trong nền hành-chánh ấy vì lẽ bên cạnh tổ-chức và sự điều-hành chính thức được qui-định trong các văn-kiện pháp-lý, người ta còn nhận thấy một hệ-thống tổ-chức và điều-hành phi chính thức tiềm-ẩn dưới lớp sơn pháp-

lý, tuy không được ấn-định bằng một văn-kiến pháp-lý nào, nhưng đã được thành hình từ lâu, được củng-cố bởi thời-gian và đã chi-phối mạnh mẽ nền hành-chánh Đô-thành. Do đó, để có một tri-thức đầy đủ và chính xác về nền hành-chánh Thủ-đô, người khảo-sát, ngoài việc nghiên-cứu và phân-tách các văn-kiến pháp-lý, cần phải "sống thực sự" trong nền hành-chánh ấy.

Bởi các lẽ vừa trình-bày, "khảo-hướng pháp-lý", cần được bổ-túc bằng một cuộc "quan-sát tại chỗ". Có quan sát tại chỗ, chúng ta mới có thể đối-chiếu "pháp-lý" với "thực-tế" và nhận-thức được sự cách-biệt giữa tổ-chức chánh thức và hệ-thống phi chánh-thức, một sự cách-biệt có tác-dụng làm cho guồng máy hành-chánh Thủ-đô mất đi phần nào tánh-cách "chánh đáng" của nó và, do đó, ảnh-hưởng trầm trọng đến hiệu-năng của non-viên. Tóm lại, để có thể trình bày hiện-trạng nền hành-chánh Đô-thành, về phương-diện pháp lý cũng như về phương-diện thực-tế, kẻ viết luận-án sẽ áp-dụng hai phương-pháp cùng một lúc : phương-pháp phân-tách các văn-kiến pháp-lý và phương-pháp "quan-sát tại chỗ".

B - KHẢO-HƯỚNG ÁP-DỤNG TRONG VIỆC XÂY-DỤNG NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

Khi đặt vấn-đề xây-dựng nền hành-chánh Đô-thành theo một quan-niệm mới, người khảo-sát hàm ý rằng nền hành-chánh đó, trong hiện-trạng, còn tàng chứa nhiều khuyết điểm nên chưa đáp ứng được nhu-cầu của một đô-thị đang hồi phát-triển và có một vai-tuồng quan-trọng trong đời sống quốc-

gia. Do đó, mối lo nghĩ của người khảo-sát là tìm cho Thủ-đô một mô-thức quản-trị mới khả dĩ thay thế mô-thức hiện-hữu.

Trong việc tìm mô-thức quản-trị nói trên, thái-độ được đa số các nhà khảo-sát chấp-nhận là cố gắng tìm kiếm một mô-thức quản-trị lý-tưởng có thể giúp nền hành-chánh đạt được mục-tiêu mà họ đã xác-định. Thái-độ này được các nhà hành-chánh học mệnh danh là "khảo-hướng qui-phạm."

Nhà khảo-sát theo "khảo-hướng qui-phạm" sẽ hướng mọi nỗ lực vào việc thâm-cứu nền hành-chánh Thủ-đô của các quốc-gia tân tiến để khai-thác những kinh-nghiệm quý giá của các quốc-gia đó. Nói khác đi, các nhà cải-cách theo "khảo-hướng qui-phạm" sẽ đem áp-dụng cho Đô-thành một qui-chế pháp-lý đã tỏ ra hữu hiệu tại các quốc-gia tân tiến. Họ lý-luận rằng "sự sáng tạo trong lãnh-vực chánh-trị và hành-chánh không phải là điều dễ dàng. Vậy, tại sao ta không nghĩ đến sự du nhập một mô-thức hữu hiệu đã có sẵn? Nhà cải-cách hành-chánh không nên để hình-dung-từ "ngoại lai" ám ảnh một cách triền miên và quá đáng vì, xét cho cùng, văn-minh nhơn-loại cũng chỉ gồm toàn những sự vay mượn, biến-chế mà thôi."

Tuy nhiên, càng cố tìm một mô-thức lý-tưởng cho nền hành-chánh Đô-thành, người ta càng nhận thấy rằng không có một mô-thức quản-trị nào khả dĩ được coi là tối hiệu lại có một giá-trị vĩnh cửu và có thể áp-dụng bất cứ dưới vòm trời nào! Nhận xét này nêu rõ tánh-cách khó khăn của công

việc du nhập một mô-thức hành-chánh. Thật vậy, như đã trình-bày,¹ một tập-thể hành-chánh không khác gì một cơ-thể sống. Sự xâm nhập của một vật lạ có thể gây ra bệnh tật và chết chóc cho cơ-thể ấy, nếu vật lạ không tương-hợp với nội giới sẵn có của cơ-thể. Do đó, bàn về sự du nhập một mô-thức quản-trị để áp-dụng cho Đô-thành, ta phải đặt vấn-đề tiên quyết là mô-thức ấy có phù-hợp với môi-trường xã-hội của Việt-Nam không.

Thái-độ vừa trình-bày là thái-độ của những nhà nghiên-cứu với khảo-hướng sinh-môi-học (écologie). Theo các nhà sinh-môi-học, "Tất cả các sự vật, bởi ảnh-hưởng của một quyền-lực tối thượng bất diệt, đã bị buộc chặt với nhau, gần gũi hay xa xôi một cách thắm kín, đến nỗi ta không thể gây xao-động cho một cành hoa dưới đất mà không làm cho một vì sao trên trời bị xao-động".² Với khảo-hướng sinh-môi-học, kẻ đi tìm một mô-thức quản-trị mới cho Thủ-đô Sài-gòn phải nhớ rằng nền hành-chánh Đô-thành không thể thoát khỏi môi-trường sinh-hoạt chung của nước nhà, trong đó nó chỉ là một yếu-tố nhỏ chịu ảnh-hưởng của các yếu-tố khác cấu tạo nên môi-trường ấy.

Tóm lại, các khảo-hướng pháp-lý, qui-phạm và sinh-môi-học sẽ được dùng để thực-hiện công-trình nghiên-cứu này.

1. Luận-án, trang 21.

2. Thi-sĩ Francis Thompson (do William Bowen trích dẫn trong bài "Sinh-Thái-học là gì?", Bản dịch của Hoàng-Phổ, Đối-Thoại số 8 năm 1971, trang 17.)

V - BỔ-CỤC LUẬN-ÁN

Dẫu tìm cách xây-dựng nền hành-chánh Đô-thành theo bất cứ quan-niệm nào,¹ dẫu đề-nghị đặt Thủ-đô dưới chế-độ quản-trị này hay chế-độ quản-trị khác,² người nghiên-cứu cũng không thể gạt bỏ hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành ra khỏi phạm-vi khảo-sát của mình. Sở dĩ việc khảo-sát hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành có tánh-cách khẩn-thiết như vậy là vì :

1. Xây dựng nền hành-chánh Đô-thành được hiểu là cải tiến chế-độ quản-trị hiện đang được áp-dụng cho Thủ-đô và người ta không thể cải-tiến một chế-độ mà không biết gì về chế-độ ấy !

2. Chế-độ quản-trị đề-nghị áp-dụng cho Đô-thành sẽ thiếu tánh-cách thực-tế và nặng phần không-tưởng nếu người nghiên-cứu không đếm xỉa gì đến hiện trạng nền hành-chánh Thủ-đô.

Bởi các lẽ vừa trình-bày, người nghiên-cứu nhất thiết phải tìm hiểu hiện-trạng nền hành-chánh Đô-thành nhiên hậu mới có thể phác-họa chương-trình xây-dựng nền hành-chánh ấy. Nhưng, khảo-sát hiện trạng nền hành-chánh Thủ-đô mà không tìm hiểu các chế-độ quản-trị đã từng được áp-dụng cho Thành-phố Sài-gòn trước đây là điều thiếu sót quan trọng. Thật vậy, sự tìm hiểu này rất cần-thiết vì không những nó

1. Luận-án, trang 3.

2. Luận-án, trang 26.

giúp ta có một cái nhìn toàn diện trên nền hành-chánh Đô-thành từ xưa đến nay mà còn có thể cho ta nhiều kinh-nghiệm quý giá để thực-hiện công cuộc xây-dựng nói trên. Và lại, chế-độ quản-trị hiện đang áp-dụng cho Thủ-đô chẳng qua cũng chỉ là kết-quả của quá trình lịch-sử dài hàng trăm năm mà nền hành-chánh Đô-thành đã trải qua. Như vậy, làm sao hiểu một cách tường tận hiện trạng khi mà ta chẳng biết gì về quá trình lịch-sử của nền hành-chánh ấy? Do đó, trước khi khảo-sát hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành, ta cần ngược dòng thời-gian tìm hiểu các chế-độ quản-trị đã từng được áp-dụng cho đơn-vị hành-chánh nói trên.

Với quan-niên vừa được xác định, kẻ viết luận-án trước tiên tìm hiểu cách tổ-chức việc quản-trị Thành-phố Sài-gòn từ khi thành-phố này mới được thành-lập cho đến ngày nay. Sau đó, với những nhận xét về hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành rút tĩa từ cuộc khảo-sát này, người nghiên cứu sẽ phác-họa một chương-trình cải-tiến nền hành-chánh ấy.

Được trình-bày như trên, luận-án "Nền Hành-Chánh Đô-Thành Sài-gòn" gồm có hai Phần :

Phần Thứ Nhất : *Quá-trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô-thành.*

Phần Thứ Hai : *Chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành.*

PHẦN THỨ NHẤT

QUÁ TRÌNH TIẾN-TRIỂN
CỦA
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

Tiến-trình lịch-sử của các định-chế hành-chánh và chánh-trị tại Việt-Nam Cộng-Hòa thường được chia làm ba thời-kỳ : thời tiền Pháp-thuộc, thời Pháp-thuộc và thời độc-lập.¹ Đối với các định-chế do người Pháp du-nhập vào xứ này, các tác-giả có khuynh-hướng khảo-sát chúng qua hai thời-kỳ và lấy ngày Việt-Nam thu-hồi chủ-quyền làm tiêu mốc phân-chia.

Phân-tách quá-trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô-thành Sài-gòn, người nghiên-cứu cũng nhận thấy nền hành-chánh này biến-chuyển qua hai thời-kỳ : thời Pháp-thuộc và thời độc-lập. Như vậy, đáng lẽ kẻ viết luận-án phải chia quá-trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô-thành ra làm hai thời-kỳ tương-tự như trên. Với cách phân chia này, thời độc-lập gồm cả giai-đoạn hiện tại. Tuy nhiên, như đã trình-bày trong Chương nhập-đề,² luận-án

1. Vũ-Quốc-Thông, Op. Cit., trang 8 :

«Pour faciliter l'étude de notre problème et pour des raisons de clarté du plan, nous diviserons l'Histoire nationale du Vietnam en 3 périodes :

1. Période "historique" ou période antérieure à l'établissement de la colonisation française,
2. Période de la colonisation française,
3. Période contemporaine ou période de l'Indépendance.

2. Luận-án, trang 31-32.

độ trình nhằm xây-dựng nền hành-chánh Thủ-đô bằng cách cải-tiến hiện-trạng nền hành-chánh ấy. Bởi lẽ đó, người nghiên-cứu thấy cần khảo-sát riêng biệt nền hành-chánh Đô-thành trong giai-đoạn hiện tại để có thể làm nổi bật những ưu và nhược điểm của nó. Có thấu-triệt hiện-trạng nền hành-chánh Thủ-đô, chúng ta mới hy-vọng cải-tiến nền hành-chánh ấy để nó có thể trở nên hữu hiệu và phù-hợp với chiều-hướng đã định.

Với quan-niệm nêu trên, tiến-trình lịch-sử của nền hành-chánh Thủ-đô sẽ được khảo-sát qua hai thời-kỳ : thời quá-khứ và thời hiện-tại. Nói khác đi, người nghiên cứu, trước hết, khảo-sát các chế-độ quản-trị đã từng được áp-dụng cho Thành-phố Sài-gòn và, sau đó, chế-độ hiện đang áp-dụng trong việc quản-trị Đô-thành. Như vậy, Phần thứ Nhứt gồm hai Thiên :

- Thiên thứ Nhứt : *Nền Hành-Chánh Đô-Thành trong quá-khứ.*
- Thiên thứ Hai : *Nền Hành-Chánh Đô-Thành theo hiện-trạng.*

THIÊN THỨ NHỨT

NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH TRONG QUÁ KHỨ

Quá khứ, một ý-niệm thời-gian quá mơ hồ và bao la ! Người nghiên-cứu cần xác-định rõ giới-hạn của nó.

Quá khứ mà kẻ viết luận-án dùng làm khung-cảnh thời-gian để khảo-sát tiến-trình lịch-sử của nền hành-chánh Đô-thành là khoảng thời-gian từ lúc Thành-Sài-gòn bị quân Pháp chiếm-đóng vào trung tuần tháng 2 năm 1859 đến khi chế-độ pháp-lý hiện-hành được áp-dụng trong việc quản-trị Thủ-đô.

Nếu quá-khứ nói trên bắt đầu từ một thời điểm duy-nhứt - tháng 2 năm 1859 - thì, trái lại, nó kết-thúc ở nhiều thời điểm khác nhau vì lẽ chế-độ pháp-lý hiện-hành là kết-quả của nhiều cuộc cải-tổ có tánh-cách cục-bộ, thực hiện bằng những văn-kiện lẻ tẻ ban-hành cách nhau khá lâu. Chẳng hạn, đối với qui-chế hiện hữu của cơ-quan chấp-hành, quá-khứ chấm dứt vào ngày 23 tháng 3 năm 1959 tức ngày ban-hành sắc-lệnh số 74-TTP hiện vẫn còn hiệu-lực riêng về qui-chế Đô-Trưởng và Quận-Trưởng ; nếu khảo-sát cơ-quan quyết-nghị, ta sẽ thấy mãi đến tháng 4 năm 1965 quá khứ mới kết-thúc vì văn-kiện căn-bản chi-phối tổ-chức và

điều-hành Hội-đồng Đô-thành, sắc-lệnh số 67-NV, được ban-hành vào ngày 9 tháng 4 năm 1965 ; sau cùng, nếu nghiên-cứu tổ-chức hành-chánh của Phường, Khóm trong Đô-thành thì ta lại thấy quá-khứ chấm dứt vào cuối năm 1971 với sự ban-hành nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971.

Tuy nhiên, dầu kết thúc ở thời-điểm nào, quá khứ nói trên cũng đã kéo dài trên một thế-kỷ. Trong khoảng thời-gian khá dài nói đây, nền hành-chánh Đô-thành biến-chuyển qua hai thời-kỳ rất rõ rệt : thời Pháp-thuộc và thời độc-lập. Tiêu mốc thời-gian dùng để phân chia hai thời-kỳ này là ngày 5 tháng 6 năm 1948,¹ ngày Pháp thừa-nhận nguyên-tắc độc-lập và thống-nhất của Việt-Nam. Nền hành-chánh Đô-thành trong hai thời-kỳ ấy sẽ được khảo-sát trong hai Chương :

Chương I - *Nền Hành-Chánh Đô-Thành
thời Pháp-thuộc.*

Chương II - *Nền Hành-Chánh Đô-Thành
thời độc-lập.*

o
o) o

1. Ngày 5 tháng 6 năm 1948, Bản Tuyên-ngôn Việt-Pháp được công-bố trên chiến-hạm Duguay-Trouin. Do Bản Tuyên-ngôn này, Pháp thừa-nhận nguyên-tắc độc-lập và thống-nhất của Việt-Nam : "La France reconnaît solennellement l'indépendance du Vietnam, à qui il appartient de réaliser son unité. Le Vietnam proclame son adhésion en qualité d'Etat associé à l'Union Française. L'Indépendance du Vietnam n'a d'autres limites que celles imposées par son appartenance à l'Union Française."

NỀN HÀNH CHÁNH ĐÔ THÀNH THỜI PHÁP THUỘC

Phân-tách quá trình tiến triển của nền hành-chánh Đô-thành dưới thời Pháp thuộc, người nghiên-cứu nhận thấy nền hành-chánh này biến-chuyển qua bốn giai-đoạn :

1) **Giai-đoạn 1859-1879** : đây là khoảng thời-gian từ lúc quân Pháp chiếm Sài-gòn đến khi thị-trấn này được biến cải thành một đơn-vị hành-chánh có qui-chế như một thành-phố bên Pháp ;

2) **Giai-đoạn 1879-1931** : trong giai-đoạn này, vùng đất mà ngày nay ta gọi là Đô-thành Sài-gòn gồm hai đơn-vị hành-chánh biệt-lập - Thành-phố Sài-gòn và Thành-phố Chợ-lớn ;

3) **Giai-đoạn 1932-1941** : nét đặc-biệt của giai-đoạn thứ ba là sự thành-lập một đơn-vị hành-chánh tự-trị gồm lãnh-thổ của hai thành-phố nói trên và các vùng ngoại ô ;

4) **Giai-đoạn 1942-1948** : trong giai-đoạn cuối cùng của thời Pháp thuộc, hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn hoàn-toàn hội nhập và được thay thế bởi một đơn-vị hành-chánh tự-trị duy-nhất.

Trước khi khảo-sát qui-chế pháp-lý của Đô-thành trong mỗi giai-đoạn, kẻ viết luận-án thấy cần nêu vài nhận xét tổng-quát sau đây :

1) Trong suốt thời Pháp thuộc, ngoại trừ tám năm đầu của thời-kỳ này, các đơn-vị hành-chánh nói trên luôn luôn được đặt dưới sự quản-trị của hai cơ-quan riêng biệt: cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành.

2) Trải qua bốn giai-đoạn ghi trên, nếu trong cách tổ-chức cơ-quan chấp-hành không có nhiều thay đổi thì, trái lại, trong thể-thức tổ-chức cơ-quan quyết-nghị có nhiều biến-chuyển khá quan-trọng.

3) Bốn giai-đoạn nói trên không hoàn-toàn trùng hợp với các giai-đoạn biến-chuyển của hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành.

MỤC I - GIAI-ĐOẠN 1859-1879

Chiếm xong Đà-Nẵng, Đề-Đốc Rigault de Genouilly đem quân tiến chiếm Thành Sài-gòn ngày 15 tháng 2 năm 1859. Sau hai ngày chống giữ, Thành này thất thủ ngày 17 tháng 2 năm 1859.

Kể từ đó, Sài-gòn bị đặt dưới sự cai-trị trực tiếp của viên Tư-lịnh đoàn quân viễn-chinh Pháp. Mãi đến năm 1867, do nghị-định ngày 4 tháng 4 của Đề-Đốc De Lagrandière, một Ủy-ban mệnh danh là Ủy-ban Thị-Xã được thành-lập để quản-trị Thị-Xã Sài-gòn. Hơn hai năm sau, nghị-định ngày 8

tháng 7 năm 1869 của Đê-Đốc Ohier cải danh Ủy-ban nói trên thành Hội-đồng Thị-Xã.

ĐOẠN 1 - ỦY-BAN THỊ-XÃ NĂM 1867

Nghị-định ngày 4 tháng 4 năm 1867 đặt Thị-Xã Sài-gòn dưới quyền quản-trị của một Ủy-ban Thị-Xã (Commission Municipale).

I - THÀNH-PHẦN VÀ CÁCH TUYỂN CHỌN ỦY-BAN THỊ-XÃ

Ủy-ban Thị-Xã gồm mười hai (12) hội-viên, do Ủy-viên Thị-Xã (Commissaire Municipal) chủ-tọa. Như vậy, Ủy-viên Thị-Xã vừa là viên chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, vừa là chủ-tịch cơ-quan quyết-nghị.

Ủy-viên Thị-Xã và các Hội-viên do Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm trong một danh-sách được thiết-lập hàng năm. Những người có tên trong danh-sách nói đây là các thân hào, bất phân quốc-tịch, từ 25 tuổi trở lên và đã cư-ngụ ít nhất sáu (6) tháng tại Nam-Kỳ.

Thời-hạn tại chức của Ủy-viên Thị-Xã và các Hội-viên là hai (2) năm.

II - CHỨC-CHƯƠNG VÀ CÁCH-THỨC ĐIỀU-HÀNH

Chức-chương của Ủy-ban Thị-Xã năm 1867 cũng tương tự như chức-chương của các Hội-đồng Thị-Xã tại Pháp.

Đại khái, Ủy-ban Thị-Xã có thể :

- phát-biểu những nguyện-vọng liên-quan đến quyền lợi của Thị-Xã ;

- phát-biểu ý-kiến về mọi vấn-đề do cơ-quan hành-chánh cấp trên hỏi đến hoặc do luật-pháp qui-định ;

- quyết-nghị về những vấn-đề nằm trong quyền-hạn của Ủy-ban : các vấn-đề liên-quan đến khối tài-sản của Thị-xã (chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê...) các vấn-đề có tánh-cách tài-chánh (ngân-sách, công thái, thiết-lập các sắc thuế) v.v...

Ủy-ban Thị-xã nhóm họp mỗi năm bốn khóa thường lệ vào tháng 2, tháng 5, tháng 8 và tháng 11. Ngoài các khóa họp thường lệ, Ủy-ban còn có thể nhóm họp những khóa họp bất thường.

Mọi sự bày tỏ ý-chí của Ủy-ban (nguyện-vọng, ý-kiến, quyết-định) đều được thể hiện dưới hình-thức quyết-nghị. Các quyết-nghị nói đây là kết-quả của các cuộc thảo luận và biểu-quyết tại các phiên họp thường lệ và bất thường của Ủy-ban. Các quyết-nghị của Ủy-ban Thị-xã đều phải được Thống-Đốc Nam-Kỳ phê-chuẩn trước khi đem thi-hành.

Như vậy, Ủy-ban Thị-xã chịu một sự giám-hộ quá chặt chẽ và chế-độ địa-phương phân quyền hầu như chưa được áp-dụng.

ĐOẠN 2 - HỘI-ĐỒNG THỊ-XÃ NĂM 1869

Nhằm tạo cho dân-chúng cơ-hội tham-dự thực-sự vào việc quản-trị quyền-lợi của Thị-xã, nghị-định ngày 8 tháng 7 năm 1869 cải danh Ủy-ban Thị-xã thành Hội-đồng Thị-xã. Nghị-định năm 1869 và các văn-kiện ban-hành trong khoảng thời-gian 1869-1877 vẫn duy-trì chức-chương và cách-thức

điều-hành của Ủy-ban Thị-xã. Trái lại, cách tổ-chức Hội-đồng Thị-xã đã được sửa đổi nhiều lần trong khoảng thời-gian nói trên.

I - HỘI-ĐỒNG THỊ-XÃ DƯỚI CHẾ-ĐỘ NGHỊ-ĐỊNH NGÀY 8.7.1869

Hội-đồng Thị-xã năm 1869 gồm có mười ba (13) hội-viên do Thị-Trưởng chủ-tọa. Thị-Trưởng do Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm trong các viên-chức thuộc ngạch hành-chánh trung ương.

Các hội-viên Hội-đồng Thị-xã có thể được tuyển-chọn trong giới người ngoại quốc và người bản xứ cho một thời-hạn là hai (2) năm. Bảy (7) trong số các hội-viên được tuyển-chọn bằng phương-thức bầu-cử, sáu (6) hội-viên còn lại do Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm. Trước khi mãn nhiệm-kỳ, nếu một hoặc nhiều hội-viên dân cử khiếm-khuyết bất cứ vì lý-do gì, Hội-đồng Thị-xã sẽ bầu người điền khuyết theo thể thức đầu phiếu kín và theo đa số phiếu.

Với nghị-định ngày 8 tháng 7 năm 1869, chế-độ bầu cử bắt đầu du nhập vào nền Thị-chánh của xứ Nam-Kỳ.

II - HỘI-ĐỒNG THỊ-XÃ DƯỚI CHẾ-ĐỘ NGHỊ-ĐỊNH NGÀY 17.12.1870

Với nghị-định năm 1870, thành-phần và nhiệm-kỳ của Hội-đồng Thị-xã vẫn không thay đổi. Tuy nhiên, văn-kiến nói đây đã thực-hiện ba điều cải-cách quan trọng :

1) Tất cả các hội-viên Hội-đồng Thị-xã đều do dân bầu theo thể-thức phổ-thông đầu phiếu ; các cử-tri đủ 25 tuổi đều được quyền ứng-cử ;

2) Thị-Trưởng do Hội-đồng Thị-xã bầu trong số các hội-viên theo thể-thức đầu phiếu kín và theo đa số phiếu;

3) Người ngoại quốc không còn tư-cách cử-tri như dưới chế-độ nghị-định ngày 8 tháng 7 năm 1869; chỉ có công dân Pháp đúng 21 tuổi và cư-ngụ trên sáu (6) tháng tại Sài-gòn mới có quyền đầu phiếu.

Với chế-độ nghị-định năm 1870, các hội-viên Hội-đồng Thị-xã cũng như viên Thị-Trưởng đều là người Pháp. Chánh-sách địa-phương phân quyền áp-dụng cho thành-phố Sài-gòn có phần rộng rãi hơn chế-độ năm 1869 vì lẽ cơ-quan quyết-nghị lẫn cơ-quan chấp-hành đều được tuyển chọn theo thể-thức bầu-cử.

III - HỘI-ĐỒNG THỊ-XÃ DƯỚI CHẾ-ĐỘ NGHỊ-ĐỊNH NGÀY 17.12.1872

Nghị-định ngày 17 tháng 12 năm 1872 của Tướng d'Arbaud, được ban-hành theo chỉ-thị của Tổng-Trưởng Hải-quân và Thuộc-địa, đã sửa-đổi khá sâu rộng cách tổ-chức cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành của Thị-xã Sài-gòn.

Theo nghị-định dẫn chiếu, số hội-viên Hội-đồng Thị-xã được tăng lên mười lăm (15) người; tất cả đều do dân bầu và gồm có:

- ít nhất mười (10) hội-viên Pháp,
- nhiều nhất năm (5) hội-viên người ngoại-quốc và người Việt-Nam.

Cử-tri đoàn gồm có người Pháp, người Việt và người ngoại-quốc. Tuy nhiên, qui-chế cử-tri người Pháp có phần rộng rãi so với qui-chế cử-tri thuộc các thành-phần

dân-chúng khác. Thật vậy :

- Để được công-nhận quyền đi bầu, người Việt-Nam và người ngoại-quốc phải đủ 25 tuổi, cư-ngụ ít nhất hai năm tại Nam-Kỳ và có tài-sản trị giá trên 3.000 phật-lãng ;

- Riêng người Pháp chỉ cần đủ 21 tuổi và cư-ngụ ít nhất sáu tháng tại thuộc-địa Nam-Kỳ.

Ngoài những sự sửa-đổi liên-quan đến cơ-quan quyết nghị, nghị-định ngày 17 tháng 12 năm 1872 còn tổ-chức lại cơ-quan chấp-hành của Thị-xã. Cơ-quan này gồm có viên Thị-Trưởng và hai (2) Phó Thị-Trưởng. Các viên-chức nói đây đều là người Pháp do Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm trong các hội-viên Hội-đồng Thị-xã.

Cách tổ-chức các cơ-quan quản-trị Thị-xã Sài Gòn vừa trình-bày được duy-trì đến ngày ban-hành sắc-lệnh năm 1877 thiết-lập Thành-phố Sài Gòn với một ranh-giới mới¹ và một quy-chế tương-tợ như quy-chế các Thành-phố bên Pháp.

MỤC II - GIAI-ĐOẠN 1879-1931

Điểm đặc-biệt của nền quản-trị vùng đất Sài Gòn trong giai-đoạn này là sự thành hình của hai đơn-vị hành-chánh tự-trị và biệt-lập :

- Thành-phố Sài Gòn do sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877 của Tổng-Thống Pháp thiết-lập ;

1. Ranh-giới Thành-phố Sài Gòn được ấn-định tại sắc-lệnh ngày 15.12.1877. (Bulletin Officiel de la Cochinchine năm 1878, tr. 56).

- Thành-phố Chợ-lớn được tổ-chức bởi nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879 của Thống-Đốc Nam-Kỳ.¹

Cả hai Thành-phố nói trên, tuy có quy-chế khác nhau, nhưng đều được ban-cấp tư-cách pháp-nhơn, có ngân-sách và công-sản riêng. Nói khác đi, nguyên-tắc địa-phương phân quyền được công-nhận cho cả hai Thành-phố.

ĐOẠN 1 - VIỆC QUẢN-TRỊ THÀNH-PHỐ SÀI-GÒN

Theo sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877, Thành-phố Sài-gòn được đặt dưới sự quản-trị của một cơ-quan quyết-nghị mệnh danh là Hội-đồng Thành-phố, và một cơ-quan chấp-hành gồm có viên Thị-Trưởng và hai Phó Thị-Trưởng.

I - CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ : HỘI-ĐỒNG THÀNH-PHỐ

Trong giai-đoạn 1877-1931, nếu chức-cương và cách-thức điều-hành của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn có tánh cách bất biến thì trái lại, thành-phần và cách tuyển-chọn cơ-quan quyết-nghị này đã được sửa đổi nhiều lần.

A. Thành-phần và cách tuyển-chọn

1. Thành-phần Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

Khởi thủy, với sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877, Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn gồm có tám (8) hội-viên Pháp, hai (2) hội-viên Việt, một (1) hội-viên người Âu hoặc

1. J. de Galembert, Administrations et Services Publics Indochinois (Hanoi : I.D.E.O., 1924), trang 225.

Mỹ và một (1) hội-viên người Hoa-kiều. Tất cả đều có nhiệm kỳ là ba (3) năm.

Sự đại-diện thành-phần dân chúng người ngoại quốc tại Hội-đồng chỉ có tánh-cách chuyển-tiếp.¹ Sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881 đã bãi-bỏ sự đại-diện này. Kể từ đó, cơ-quan quyết-nghị của Thành-phố chỉ gồm các hội-viên Pháp và Việt, với thành-phần như sau : bốn (4) Việt và mười một (11) Pháp. Nhiệm-kỳ của các hội-viên này được tăng từ ba (3) lên sáu (6) năm và cứ ba (3) năm lại bầu phân nửa tổng số hội-viên. Thật ra, sự đại-diện của người ngoại quốc tại Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn là một định-chế đầy quả cảm nhằm thích-ứng-hóa sự đại-diện với thành-phần dân chúng. Do đó, việc bãi-bỏ sự đại-diện nói trên không do những nhu cầu của địa-phương đòi hỏi và, dĩ nhiên, không phải là sáng-kiến của các nhà cầm quyền Pháp tại thuộc-địa.²

Đến năm 1908, với sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 thống nhứt quy-chế ba (3) Thành-phố Sài-gòn, Hà-Nội và Hải-Phòng, thành-phần hội-viên Pháp được tăng lên mười hai (12) ; số hội-viên Việt vẫn không thay đổi. Nhiệm-kỳ của các hội-viên được ấn-định là bốn (4) năm.

Đến năm 1926, thành-phần Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn, một lần nữa, lại được sửa đổi. Theo điều 2 Sắc-lệnh

1. Secr. Gén. de la Mairie, Notice Historique, Administrative et Politique sur la Ville de Saigon. (Saigon : Imprimerie de l'Union Nguyễn-văn-Cua, 1928), tr. 14.

2. Raymond Guillien, op. cit., trang 51.

ngày 14.9.1926, Hội-đồng gồm có các hội-viên chánh thức và các hội-viên dự khuyết với thành phần sau đây :

- Hội-viên chánh thức : mười hai (12) Pháp (hoặc có Pháp-tịch) và sáu (6) Việt.

- Hội-viên dự-khuyết : bốn (4) Pháp (hoặc có Pháp tịch) và hai (2) Việt.

Thành-phần hội-viên nói trên được duy-trì trong một thời-gian khá dài và mãi đến năm 1940 mới được sửa đổi bởi sắc-lệnh ngày 18 tháng 7.

2. Cách tuyển-chọn Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn

Cách-thức tuyển chọn hai hạng hội-viên Pháp và Việt có phần khác biệt : ngay từ khi Thành-phố Sài-gòn mới được thành-lập, các hội-viên Pháp đã được chọn bằng đường lối bầu cử ; trái lại, trong cách tuyển chọn các hội viên Việt, người ta thấy có một sự biến chuyển khá đột-ngột.

* Cách tuyển chọn các hội-viên Pháp

Sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877 thiết-lập Thành-phố Sài-gòn được ban-hành vào lúc chế-độ địa-phương phân quyền bắt đầu tái xuất hiện trong nền thị-chánh tại Pháp. Khuynh-hướng phân quyền đã ảnh-hưởng sâu đậm đến việc soạn thảo sắc-lệnh năm 1877. Do đó, việc đại-diện dân chúng Pháp không còn bị lỏng trong các chế-độ "thuế ngạch tuyển cử" hay "năng-lực tuyển cử" : các hội-viên Pháp được bầu theo chế-độ phổ-thông đầu phiếu; thể-thức liên danh được áp dụng.

Cử-tri bầu hội-viên Pháp là những người Pháp hoặc có Pháp-tịch, thuộc nam giới, đủ hai mươi một (21) tuổi, cư-ngụ ít nhất sáu (6) tháng tại Sài Gòn tính đến ngày khóa danh-sách cử-tri, hưởng đủ mọi quyền dân-sự cũng như chánh-trị và có tên trong danh-sách cử-tri. Sắc-lệnh ngày 2 tháng 2 năm 1852 dự-trừ mười bảy (17) trường-hợp không được ghi tên vào danh-sách cử-tri ; đa số là những trường-hợp bị án tù vì tội tiểu-hình hoặc đại-hình.¹

Mọi cử-tri đủ hai mươi lăm (25) tuổi đều có quyền ứng-cử vào Hội-đồng Thành-phố Sài Gòn. Tuy nhiên, các trường-hợp bất đắc ứng-cử cũng khá nhiều : Thống-Đốc và Hội-viên Hội-đồng tư vấn Nam-Kỳ, các gia-nhơn, những người không biết nói, đọc và viết Pháp-văn v.v...²

Dưới chế-độ sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908, - được sửa đổi và bổ-túc bởi sắc-lệnh ngày 14 tháng 9 năm 1926 - các hội-viên Pháp vẫn tiếp-tục được bầu theo chế-độ đầu phiếu phổ-thông trực tiếp và kín ; thể-thức liên danh và đa số hai vòng được áp-dụng.

Theo điều 3 sắc-lệnh năm 1908, cử-tri đoàn gồm có :

- Toàn thể cử-tri (nghĩa là những người Pháp, chánh tông hoặc nhập Pháp-tịch, thuộc nam giới, đủ hai mươi một (21) tuổi và không thuộc vào một trong những trường-hợp

1. Điều thứ 15 sắc-lệnh ngày 2.2.1852. Các điều-khoản của văn-kiện này liên quan đến cử-tri được ban-hành tại Nam-Kỳ do nghị-định ngày 16.5.1877 (Bulletin Officiel de la Cochinchine, 1877, trang 128).

2. Sắc-lệnh ngày 8.1.1877, điều 4. Xem : Bataille, Recueil de la Législation et Réglementation de la Cochinchine, II (Saigon : Imprimerie Nationale, 1881), tr. 382.

vô năng-lực luật định) có trú-quán thực sự tại Sài Gòn hoặc cư ngụ tại Thành-phố đó từ sáu (6) tháng trở lên ;

- Cử-tri nào tuy không cư ngụ tại Sài Gòn nhưng đã ghi tên vào danh-bộ một trong các loại thuế trực thu tại Thành-phố và tỏ ý muốn hành xử quyền đầu phiếu tại đó; các người thuộc gia-đình của hạng cử-tri này cũng được đi bầu ;

- Những cử-tri bắt buộc phải cư-trú tại Sài Gòn vì tư-cách công-chức của mình.

Các điều-kiện ứng-cử có tánh-cách khá rộng-rãi. Thật vậy, các công-dân có tên trong danh-sách cử-tri bầu Hội-đồng Thành-phố Sài Gòn đều có quyền ứng-cử miễn là đủ hai mươi lăm (25) tuổi và không thuộc vào một trong các trường-hợp bất đắc ứng-cử do luật qui-định. Như vậy, Hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài Gòn gồm có những người cư-ngụ trong Thành-phố và những người ở ngoại vi Sài Gòn. Theo điều 24 sắc-lệnh năm 1908, số hội-viên cư-ngụ ngoài Thành-phố không thể vượt quá một phần tư (1/4) tổng số hội-viên Hội-đồng Thành-phố.

Về các trường-hợp bất đắc ứng-cử và bất năng kiêm nhiệm, sắc-lệnh ngày 14 tháng 9 năm 1926 đã tỏ ra khá hợp-lý và tiến-bộ so với sắc-lệnh năm 1908. Thật vậy, sắc-lệnh này đã liệt vào trường-hợp bất đắc ứng-cử tuyệt đối, những trường-hợp thật ra chỉ có tánh-cách bất đắc ứng-cử tương-đối hoặc bất năng kiêm nhiệm mà thôi, chẳng hạn như hội-viên Hội-đồng tư vấn. Sắc-lệnh năm 1926, sửa đổi điều 25 sắc-lệnh năm 1908, đã phân biệt ba loại trường-hợp riêng biệt:

Những người ở vào trường-hợp bất đắc ứng-cử tuyệt đối sẽ không bao giờ được ứng-cử bất cứ tại đâu (những người mất quyền đầu phiếu, những người có bảo-tá tư-pháp, gia-nhân, quân-nhân hiện dịch v.v...) ;

Những người ở vào trường-hợp bất đắc ứng-cử tương đối không được ứng-cử tại Sài-gòn nhưng có quyền ứng-cử tại nơi khác (Hội-viên Hội-đồng tư-vấn, Thẩm-phán Tòa Sơ-thẩm và Thượng-thẩm Sài-gòn v.v...)

Những người ở vào trường-hợp bất năng kiêm nhiệm có một thời-hạn là sáu (6) ngày, kể từ ngày công-bố kết-quả cuộc bầu cử, để chọn lựa giữa chức-vụ cũ (Hội-viên Hội-đồng Bảo-hộ, Cảnh-sát Trưởng, nhơn-viên Cảnh-sát Thành-phố v.v...) và chức-vụ Hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

* Cách tuyển chọn các Hội-viên Việt

Vào năm 1877, trong khi các Hội-viên Pháp được bầu ra theo thể-thức đầu-phiếu phổ-thông và trực tiếp, thì các Hội-viên Việt lại do Thống-Đốc Nam-kỳ bổ-nhiệm sau khi hỏi ý-kiến Hội-đồng tư-vấn. Sở dĩ phương-pháp bầu cử bị gạt bỏ trong giai-đoạn này là vì nhà cầm quyền Pháp cho rằng trình-độ tiến-hóa của dân-chúng chưa thích-hợp với việc hành-sử quyền đầu phiếu để chọn người đại-diện.¹

1. Raymond Guillien, op. cit., trang 36-37 : "Si les Conseillers indigènes naturalisés français étaient élus, les deux Conseillers non naturalisés étaient nommés par arrêté du Gouverneur en Conseil privé. On ne songea pas à donner à un corps électoral le soin de les désigner. Le degré d'évolution de la population ne le permettait pas."

Quyền bổ-nhiệm nói trên của Thống-Đốc Nam-kỳ bị chi-phối bởi điều 4 sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877. Thật vậy, những người ở vào trường-hợp bất đắc ứng-cử dự-liệu tại điều 4 không thể được bổ-nhiệm vào chức-vụ Hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.¹

Cách tuyển chọn các Hội-viên Việt bằng phương-thức bổ-nhiệm được duy-trì đến năm 1881. Với sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881, các Hội-viên Việt cũng được bầu ra theo lối đầu phiếu phổ-thông và trực-tiếp.² Những sự hạn chế bằng thuế ngạch hoặc bằng năng-lực đều không được đề-cập tới. Sắc-lệnh năm 1881 đã biến-cải một sự đại-diện phi dân-chủ thành một sự đại-diện có tánh-cách khá dân-chủ.

Thế-thức tuyển chọn nói trên được sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908 nhắc lại.³ Tuy nhiên, các điều-kiện ứng-cử trở nên chặt-chẽ hơn trước nhiều vì, theo điều 24 sắc-lệnh năm 1908, chỉ được ứng-cử các cử-tri đủ hai mươi bảy (27) tuổi và đóng hai mươi lăm đồng (25\$) thuế trực-thâu.

Về các trường-hợp bất đắc ứng-cử và bất năng kiêm nhiệm, qui-chế của Hội-viên Việt không khác-biệt với qui-chế của Hội-viên Pháp. Các trường-hợp đó được qui-định tại

1. Luận-án, trang 47.

2. Điều 2 sắc-lệnh ngày 29.4.1881 qui-định : "Les membres indigènes seront, comme les membres français, nommés au suffrage universel et direct."

3. Cũng như các Hội-viên Pháp, các Hội-viên Việt được bầu ra theo thế-thức liên-danh và đa số hai vòng : không một ứng-cử viên nào đắc-cử trong vòng đầu nếu không được đa số tuyệt đối tính trên số cử-tri đi bầu và một số phiếu bằng 1/4 số cử-tri ghi danh. Trong vòng thứ hai, thế-thức đa số tương-đối được áp-dụng (Sắc-lệnh ngày 11.7.1908, điều 23).

điều 25 sắc-lệnh năm 1908 sửa đổi bởi sắc-lệnh ngày 14 tháng 9 năm 1926. Kẽ viết luận-án đã có dịp nhận xét về sự sửa đổi này nhưn khi đề-cập cách tuyển chọn các Hội-viên Pháp trong Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn dưới chế-độ sắc-lệnh năm 1908.¹

B. Chức-chương và cách-thức điều-hành

Trong suốt giai-đoạn 1877-1931, các qui-tắc liên-quan đến chức-chương và cách-thức điều-hành Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn, từ trước chí sau, vẫn không thay đổi. Thật vậy, nếu đối-chiếu chức-chương và cách-thức điều-hành của Hội-đồng trong khoảng thời-gian trước và sau năm 1908 - tức là năm ban-hành sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 thống-nhứt quy-chế ba Thành-phố Sài-gòn, Hà-nội và Hải-phòng - chúng ta sẽ không thấy có điểm nào mới mẻ.

1. Chức-chương của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn

Theo điều 51 sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908, Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn là một cơ-quan vừa có tánh-cách tư vấn, vừa có tánh-cách quyết-nghị. Ngoài ra, Hội-đồng còn có quyền tự ý đệ các thỉnh-nguyện.

* Quyền quyết-nghị

Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn chỉ có thể thảo-luận và biểu-quyết một cách hợp pháp về những vấn-đề liên-quan

1. Luận-án, trang 48-49.

đến Thành-phố mà thôi ; các quyết-nghị của Hội-đồng phải chịu sự giám-hộ hành-chánh khá chặt chẽ. Nói khác đi, các quyết-nghị của Hội-đồng chỉ có thể đem thi-hành sau khi được sự chuẩn-y của viên-chức giám-hộ. Căn-cứ vào điểm này, chúng ta có thể phân-biệt hai loại quyết-nghị : các quyết-nghị cần có sự chuẩn-y của Thống-Đốc Nam-Kỳ và các quyết-nghị cần có sự chuẩn-y của Toàn Quyền Đông-Dương chiếu đề-nghị của Thống-Đốc Nam-Kỳ.

Các quyết-nghị thuộc loại thứ nhất liên-quan đến vấn-đề quản-lý khối công-sản của Thành-phố (điều-kiện cho thuê các bất động-sản mà thời-hạn trên 5 năm ; các vụ chuyển nhượng, đổi chác bất động-sản của Thành-phố ; các vụ tạo mãi bất động-sản, các tân công-tác v.v...), vấn-đề ngân-sách (ngân-sách thành-phố, các khoản phụ phí, v.v.), vấn-đề hành-chánh tổng quát (thu nhận tặng dũ của tư-nhơn cho Thành-phố ; đặt thêm các chức-vụ có trả lương dù có tánh-cách tạm thời ; thiết-lập, hủy-bỏ hoặc sửa-đổi các chợ và hội-chợ v.v...).¹ Lẽ dĩ nhiên, trước khi chuẩn-y các quyết-nghị này, Thống-Đốc Nam-Kỳ thường tham-khảo ý-kiến Hội-đồng tư vấn.

Những quyết-nghị thuộc loại thứ hai liên-quan mật-thiết đến nền tài-chánh của Thành-phố (thiết-lập, bãi bỏ hay sửa-đổi các sắc thuế, các khoản lệ-phí thuộc mọi

1. Sắc-lệnh ngày 11.7.1908, điều 57.

loại ; đặt ra các khoản đóng góp bất thường ; vay hay cho vay v.v...).¹

* Quyền tư vấn

Hội-đồng Thành-phố có quyền phát-biểu ý-kiến về mọi vấn-đề mà nhà chức-trách hành-chánh bỏi đến. Về các vấn-đề sau đây, việc hỏi ý-kiến của Hội-đồng có tánh-cách bắt buộc đối với nhà chức-trách hành-chánh :

- các dự-án sửa lại các đường phố cho thẳng hàng;
- sự thiết-lập các Phòng từ-thiện ;
- mọi vấn-đề mà theo luật-lệ hiện-hành Hội-đồng Thành-phố có bổn-phận phát-biểu ý-kiến.

* Quyền đề các thỉnh-nguyện

Sau hết, Hội-đồng Thành-phố có quyền đề các thỉnh-nguyện về mọi vấn-đề có ích-lợi cho Thành-phố miễn là những vấn-đề đó không có tánh-cách chánh-trị hay hành-chánh tổng quát.

2) Cách-thức điều-hành Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn

Cách-thức điều-hành Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn được qui-định tại các điều từ 36 đến 50 sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908.

* Các khóa họp

Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn nhóm họp mỗi năm bốn (4) khóa thường lệ vào các tháng 2, 5, 8 và 10. Mỗi

1. Sắc-lệnh ngày 11.7.1908, điều 58.

khóa họp kéo dài trong mười lăm (15) ngày. Riêng khóa họp tháng 10, vì phải thảo-luận và biểu-quyết ngân-sách của Thành-phố nên chỉ bế mạc sau ba mươi (30) ngày nhóm họp.

Ngoài các khóa họp định kỳ, Hội-đồng còn có thể họp những khóa bất thường do Thống-Đốc Nam-Kỳ yêu-cầu hoặc cho phép triệu-tập theo sự thỉnh-cầu của Thị-Trưởng. Ngoài ra, Thị-Trưởng cũng triệu-tập các khóa họp bất thường khi đa số hội-viên thỉnh-cầu. Trong trường-hợp này, Thị-Trưởng phải xin phép Thống-Đốc Nam-Kỳ nội trong hai mươi bốn (24) giờ.

Trong mọi trường-hợp, Hội-đồng đều do Thị-Trưởng triệu-tập. Đối với các khóa họp thường lệ, việc triệu-tập phải được thực-hiện ít nhất là sáu (6) ngày trước khi nhóm họp. Giấy triệu-tập các khóa họp bất thường phải ghi rõ những vấn-đề đặc-biệt sẽ được đem ra thảo-luận và Hội-đồng chỉ thảo-luận về những vấn-đề ấy mà thôi.

* Các phiên họp

Hội-đồng chỉ biểu-quyết hợp lệ khi có đa số hội-viên tham-dự phiên họp. Tuy nhiên, sau hai (2) lần triệu-tập liên-tiếp cách nhau ba (3) ngày, nếu số hội-viên tham-dự phiên họp vẫn không đủ đa số cần-thiết, thì sau khi triệu-tập lần thứ ba, việc biểu-quyết sẽ đương-nhiên được coi như hợp lệ.

Thị-Trưởng hoặc Phó Thị-Trưởng chủ-tọa các phiên họp của Hội-đồng. Trong các phiên họp thảo-luận về sổ sách kế-toán của Thị-Trưởng, Hội-đồng bầu trong số hội-viên một vị chủ-tọa.

Các phiên họp của Hội-đồng đều có tánh-cách công-khai. Tuy nhiên, nếu có lời yêu-cầu của Thị-Trưởng hoặc ba (3) hội-viên, Hội-đồng có thể quyết-định họp kín.

Quyết-nghị của Hội-đồng chỉ có giá-trị nếu hội đủ đa số tuyệt đối các hội-viên bỏ phiếu. Trong trường-hợp đồng số phiếu, phiếu của Chủ-tịch có tánh-cách quyết-định, trừ trường-hợp bỏ phiếu kín.

Bị xem như đương nhiên vô hiệu các quyết-nghị liên-quan đến những vấn-đề nằm ngoài chức-chương của Hội-đồng hoặc biểu-quyết ngoài các phiên họp hợp lệ và các quyết-nghị trái với luật-lệ hiện hành tại Đông-Dương. Ngoài ra, các quyết-nghị cũng có thể bị tiêu hủy nếu hội-viên thảo-luận và biểu-quyết có liên-bộ quyền-lợi đến vấn-đề đem ra bàn thảo - dù với tư-cách cá-nhơn hay tư-cách người thọ ủy.

* Vấn-đề giải-tán Hội-đồng Thành-phố và giải nhiệm các hội-viên

Hội-đồng Thành-phố có thể bị đình-chỉ hoạt-động hoặc giải-tán bởi nghị-định có viện dẫn lý do của Toàn Quyền Đông-Dương. Trong trường-hợp khẩn-cấp, Thống-Đốc Nam-Kỳ có thể ban-hành nghị-định có viện dẫn lý-do tạm đình-chỉ hoạt-động của Hội-đồng và, sau đó, phải tường trình sự việc cho Toàn Quyền Đông-Dương rõ.

Các Hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn có thể đệ đơn từ-chức đến Thống-Đốc Nam-Kỳ. Sự từ-chức có hiệu-lực kể từ ngày hội-viên liên-hệ tiếp được sự phúc nhận của

Thống-Đốc Nam-Kỳ. Nếu viên-chức này không phúc-nhận đơn từ-chức thì sự từ-chức có hiệu-lực một (1) tháng sau khi đương-sự đệ đơn từ-chức lần thứ hai.

Ngoài ra, các hội-viên còn có thể bị Thống-Đốc Nam-Kỳ tuyên-bố đương nhiên từ-chức nếu vắng mặt trong ba (3) phiên họp liên tiếp mà không có lý-do được Hội-đồng nhìn nhận là chánh đáng.

Trong trường-hợp Hội-đồng bị giải-tán hoặc có ít nhất phân nửa (1/2) hội-viên không khuyết, Toàn Quyền Đông Dương sẽ thiết-lập một Ủy-ban đặc-biệt để thi-hành chức-chương của Hội-đồng. Số hội-viên của Ủy-ban đặc-biệt ít nhất cũng phải bằng phân nửa (1/2) số hội-viên của Hội-đồng. Trong thời-hạn một (1) năm kể từ ngày giải-tán Hội-đồng hoặc từ ngày xảy ra sự không khuyết nói trên, giới hữu trách phải tổ-chức bầu tân Hội-đồng.

II - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH : THỊ-TRƯỞNG VÀ PHÓ THỊ-TRƯỞNG

Cơ-quan chấp-hành của Thành-phố Sài-gòn được đặt dưới sự điều-khiển của Thị-Trưởng, có hai Phó Thị-Trưởng phụ-tá. Phương-thức tuyển chọn các viên-chức này, từ năm 1877 đến năm 1931, đã được sửa đổi nhiều lần. Trái lại, chức-chương của họ, từ trước chí sau, vẫn không thay đổi.

A. Cách tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng

Trong giai-đoạn 1877-1931, việc tuyển chọn các viên-chức nói trên đã lần lượt theo hai phương-thức khác nhau : phương-thức bổ-nhiệm và phương-thức bầu-cử. Các

phương-thức này đã được qui-định trong sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877 và sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881 cùng Đạo-luật ngày 28 tháng 3 năm 1882 và sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908.

1. Phương-thức bổ-nhiệm : Sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877 và sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881.

Sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881 không đã động gì đến vấn-đề tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn. Tuy nhiên, khi sửa đổi thể-thức tuyển chọn hội-viên Hội-đồng Thành-phố, nó đã ảnh-hưởng đến cách tuyển chọn các viên-chức thuộc cơ-quan chấp-hành - cách tuyển chọn dự-liệu bởi sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877.

* Chế-độ sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877

Cho đến năm 1882, nguyên-tắc căn-bản chi-phối việc tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn được qui-định tại điều 31 sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877. Thật ra, về việc tuyển chọn này, sắc-lệnh năm 1877 chỉ đem áp-dụng cho Thành-phố Sài-gòn thể-thức đã từng được thi-hành tại các thuộc-địa Pháp thời bấy giờ. Theo văn-thơ giải-thích ngày 6 tháng 4 năm 1877 của Bộ Thuộc-địa, Thống-Đốc Nam-Kỳ được giao-phó quyền bổ-nhiệm Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng.¹ Tuy nhiên, quyền bổ-nhiệm này chịu hai sự giới-hạn :

1. Các viên-chức này được bổ-nhiệm cho một thời-hạn là ba (3) năm.

1. Theo điều 31 dẫn chiếu, Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ có thể bổ-nhiệm vào các chức-vụ nói trên những hội-viên dân cử của Hội-đồng Thành-phố mà thôi. Nhưng theo sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877, chỉ có các hội-viên Pháp mới được tuyển chọn theo thể-thức đầu phiếu. Do đó, người Việt-Nam và người ngoại quốc đương nhiên bị gạt ra khỏi các chức-vụ Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng.

2. Theo điều 33 sắc-lệnh năm 1877, cũng bị gạt ra khỏi các chức-vụ nói trên những hạng người sau đây :

- hội-viên Hội-đồng Thành-phố nguyên là Thẩm-phán Tòa Sơ-thẩm và Tòa Hòa-giải cùng các vị Tuyên Ủy,¹

- quân-nhơn và nhơn-viên thuộc Hải, Lục quân hồi hưu,

- công-chức và nhơn-viên mà lương-bổng do ngân-sách địa-phương dài-thọ.

Với các trường-hợp vô năng-lực vừa kể, ba chức-vụ cao cấp nhất của Thành-phố Sài-gòn được dành cho giới thương-mại và giới hành nghề tự-do.²

* Chế-độ sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881

Theo sắc-lệnh ngày 29 tháng 4 năm 1881, các

1. Theo điều 4 sắc-lệnh năm 1877, chỉ có các Tuyên Ủy, các Thẩm-phán thuộc Tòa Sơ-thẩm và Hòa-giải Sài-gòn mới không thể ứng-cử vào Hội-đồng Thành-phố. Như vậy, các Tuyên Ủy, các Thẩm-phán Tòa Sơ-thẩm và Hòa-giải ở nơi khác có thể ứng-cử vào Hội-đồng. Đối với chức-vụ Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng, sự vô năng-lực nhắm vào giới Thẩm-phán và Tuyên Ủy.

2. Raymond Guillien, op. cit., trang 59.

hội-viên Việt trong Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn cũng được tuyển chọn theo thể-thức bầu cử.¹ Trong khi đó, điều 31 sắc-lệnh ngày 8 tháng 1 năm 1877² vẫn còn hiệu-lực. Thành thử, kể từ năm 1881, trên phương-diện lý-thuyết, người Việt-Nam có thể được bổ-nhiệm vào các chức-vụ Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng. Nhưng, trên thực-tế, vào thời đó, không một người Việt-Nam nào được cử vào các chức-vụ điều-khiển cơ-quan chấp-hành của Thành-phố. Dĩ nhiên, đó chỉ là dụng ý của Chánh-phủ Pháp muốn dùng phương-thức bổ-nhiệm để duy-trì các chức-vụ Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng trong tay người Pháp.

2. Phương-thức bầu cử : Đạo-luật ngày 28 tháng 3 năm 1882 và sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908.

Sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908, khi qui-định cách tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng Sài-gòn, đã dự-liệu phương-thức bầu cử, một phương-thức không mới lạ gì đối với nhà làm luật năm 1882.

* Chế-độ Đạo-luật ngày 28 tháng 3 năm 1882

Vào giữa năm 1882, một biến-chuyển khá quan trọng đã xảy ra trong việc tổ-chức cơ-quan chấp-hành hay, nói rõ hơn, trong việc tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn. Đó là việc ban-hành tại Pháp Đạo-

1. Điều 2 sắc-lệnh năm 1881 : "Les membres indigènes seront, comme les membres français, nommés au suffrage universel et direct."

2. Luận-án, trang 58.

luật ngày 28 tháng 3 năm 1882. Văn-kiến lập-pháp này đã nới rộng phạm-vi áp-dụng điều 2 Đạo-luật ngày 12 tháng 8 năm 1876 (trừ đoạn chót bị hủy-bỏ) cho các thuộc-địa có các Hội-đồng thành-phố. Theo điều-luật này, Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng các thành-phố tại Pháp và tại các thuộc-địa đều do Hội-đồng Thành-phố bầu theo lối đầu phiếu kín và theo thể-thức đa số tuyệt đối ba (3) vòng : sau hai vòng đầu, nếu không có ứng-cử viên nào được đa số tuyệt đối thì trong vòng thứ ba, Hội-đồng sẽ chỉ phải bỏ phiếu chọn một trong hai (2) ứng-cử viên được nhiều phiếu nhất trong vòng thứ hai.

Đạo-luật năm 1882 được ban-hành tại Nam-Kỳ do nghị-định ngày 12 tháng 6 năm 1882. Mặc dầu bị chỉ-trích kịch liệt¹ và không được các nhà cai-trị người Pháp tại Đông-Dương tán đồng, chế-độ tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn theo tinh-thần điều 2 Đạo-luật năm 1876 vẫn được duy-trì trong sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908 và tồn-tại hơn nửa thế-kỷ (1882-1941).

1. Raymond Guillien, op. cit., trang 61 : "... les déboires de toutes natures qui commencèrent, pour la Ville de Saigon, avec la promulgation de la Loi de 1882." và trang 62-63 : "Sous le couvert d'un Maire et d'Adjoints débordés, on laissa s'installer aux bureaux de l'Hôtel de Ville des agents, parfois très subalternes, que leur connaissance des questions administratives fit indispensables et tous puissants. Ils portent la plus lourde part des responsabilités, des incorrections de tous genres que des inspections administratives, des enquêtes soudain déclanchées révélèrent périodiquement. Dès 1897, un Maire de Saigon proclamait, en plein conseil municipal, l'impuissance où il était plongé."

* Chế-độ sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908

Theo điều 62 sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908, sửa đổi bởi sắc-lệnh ngày 14 tháng 9 năm 1926, Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng do Hội-đồng Thành-phố bầu ra trong số các hội-viên chánh thức. Việc bầu cử này được thực-biện theo thể-thức đầu phiếu kín và theo đa số tuyệt đối ba vòng.¹ Điều 2 Đạo-luật năm 1876 cũng đã dự-liệu thể-thức đầu phiếu tương tự. Tuy nhiên, có một điểm khác biệt nhỏ giữa Đạo-luật năm 1876 và sắc-lệnh năm 1908 : trong vòng bầu cử lần thứ ba, điều 64 sắc-lệnh năm 1908 không qui-định thể-thức quyết tuyển đầu phiếu giữa hai ứng-cử viên có nhiều phiếu nhất mà lại áp-dụng thể-thức đa số tương đối, nghĩa là tất cả các ứng-cử viên tiếp-tục tranh cử trong vòng thứ ba và ứng-cử viên nào được nhiều phiếu nhất sẽ đắc cử.

Nhiệm-kỳ của Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng được ấn-định là bốn (4) năm.

Sắc-lệnh năm 1908 được ban-hành tại Đông-Dương do nghị-định ngày 24 tháng 7 năm 1908. Cuộc bầu cử Hội-đồng Thành-phố theo tinh-thần sắc-lệnh dẫn chiếu được tổ-chức vào tháng 9 năm đó. Chẳng bao lâu, mọi nỗi khó khăn bắt đầu xuất hiện. Vào đầu năm 1911, cơ-quan quyết-nghị từ-chức tập thể. Áp-dụng điều 35 sắc-lệnh năm 1908, sửa đổi bởi sắc-lệnh ngày 14 tháng 9 năm 1926, Toàn Quyền Đông-Dương đã phải thiết-lập một Ủy-ban đặc-biệt, do một viên-chức thuộc

1. Sắc-lệnh ngày 11.7.1908, điều 64. Về các chế-độ bầu-cử xin xem :
Gs. Lê-đình-Chân, Luật Hiến-Pháp và các Định-Chế Chánh-Trị (Saigon :
Tủ Sách Đại Học, 1971), tr. 166-192.

ngạch cai-trị chủ-tọa, để thi-hành trách-vụ của Hội-đồng trong khi chờ đợi cuộc bầu cử mới.¹

Lợi-dụng tình-thế nói trên, Thống-Đốc Nam-Kỳ đặt lại toàn bộ vấn-đề mà người tiền nhiệm đã tìm cách giải-quyết vào năm 1907. Viện dẫn mọi lý-lẽ, nhắc lại tất cả những việc đã xảy ra, nhấn mạnh sự cần-thiết phải thoát khỏi các chế-độ tạm thời và luôn luôn tái diễn của các "Ủy-ban đặc-biệt", Thống-Đốc Nam-Kỳ khuyến-cáo tìm một tổ-chức có tánh-cách vững chắc cho Thành-phố. Tổ-chức vững chắc nói đây đòi hỏi sự hiện-diện của một viên Thị-Trưởng chỉ-định. Trong văn-thơ ngày 11 tháng 3 năm 1912 gửi Toàn Quyền Đông Dương, Thống-Đốc Nam-Kỳ đã viết như sau : "Từ nhiều năm nay, một vấn-đề đã làm bận tâm Thống-Đốc Nam-Kỳ và hiện nay được đặt ra một cách cấp thiết, đó là vấn-đề thay thế viên Thị-Trưởng công cử (Maire élu) bằng một viên Thị-Trưởng chỉ-định."²

Những lời khuyến-cáo và đề-nghị của Thống-Đốc Nam-Kỳ không đem lại một kết-quả cụ-thể nào cả và, một lần nữa, giải-pháp "Thị-Trưởng chỉ-định" lại tỏ ra "phản tiến hóa" và "phản dân-chủ" dưới nhãn quan của nhà cầm-quyền Pháp tại "Chánh Quốc". Mãi đến năm 1931, để giải-quyết những

1. Điều 35 sắc-lệnh năm 1908 qui-định :

"En cas de dissolution du Conseil Municipal, de démission de la moitié au moins de ses membres titulaires et suppléants en exercice, ou lorsqu'un Conseil Municipal ne peut être constitué, une Commission spéciale, nommée par arrêté du Gouverneur Général, en remplit les fonctions..."

2. Raymond Guillien, op. cit., trang 69-70.

nổi khó khăn do một sự quản-trị bừa bãi gây ra, người ta mới nghĩ đến một công-thức có tác-dụng trung hòa những tai hại của chế-độ "Thị-Trưởng công cử". Đó là sự thành-lập "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn".

B. Chức-chương của Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng

Sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908, từ điều 67 đến điều 82, đã qui-định khá tỉ mỉ chức-chương của Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn. Trong lúc đó, văn-kiện nói trên chỉ dành một điều-khoản duy-nhất, điều 67, để ấn-định một cách rất tổng-quát phần-nhiệm của các Phó Thị-Trưởng. Theo điều 67, các Phó Thị-Trưởng có thể được Thị-Trưởng ủy nhiệm chức-vụ hộ-lại và được giao-phó những công việc hành-chánh thông thường như chiếu-khán mọi giấy tờ hoặc cấp giấy chứng nhận v.v... Trong trường-hợp vắng mặt hoặc bị ngăn trở, Thị-Trưởng sẽ được viên đệ-nhất hoặc đệ-nhi Phó Thị-Trưởng tạm thời thay thế.

Phân-tách các điều từ 67 đến 82 sắc-lệnh năm 1908, ta thấy Thị-Trưởng có ba loại chức-chương tương ứng với ba tư-cách của viên-chức đó : đại-diện Thống-Đốc Nam-Kỳ, đại-diện pháp-nhơn Thành-phố và điều-khiển cơ-quan chấp hành của Thành-phố.

1. Chức-chương của Thị-Trưởng, đại-diện Thống-Đốc Nam-Kỳ.

Với tư-cách đại-diện Thống-Đốc Nam-Kỳ, Thị-Trưởng hành-động dưới sự kiểm-soát và quyền điều-khiển của viên-chức cao cấp đó.

Theo điều 74 sắc-lệnh năm 1908, Thị-Trưởng đảm-trách việc công-bố và thi-hành luật-pháp và các qui tắc hành-chánh cùng việc thi-hành các biện-pháp về an-ninh thông thường. Ngoài ra, Thị-Trưởng còn đảm trách những nhiệm-vụ do luật-lệ giao-phó, nhất là những nhiệm-vụ về cảnh-sát liên-quan đến việc lưu-thông trên các công-lộ và việc sử-dụng công-lộ. Sau hết, với tư-cách đại-diện Thống-Đốc Nam Kỳ, Thị-Trưởng còn giữ chức-vụ sĩ-quan tư-pháp cảnh-lại và chức-vụ hộ-lại.

Trong trường-hợp Thị-Trưởng từ-chối hoặc chệnh-mảng không thi-hành những trách-vụ luật-định, Thống-Đốc Nam-Kỳ đương nhiên có quyền yêu-cầu một viên đại-ly đặc-biệt (Délégué spécial) thi-hành. Khi cho rằng viên Thị-Trưởng không áp-dụng hay áp-dụng không đúng mức các biện-pháp nhằm duy-trì an-ninh, vệ-sinh và sự yên-tĩnh công-cộng, Thống-Đốc Nam-Kỳ cũng có thể tự mình thi-hành các biện-pháp đó. Tuy nhiên, quyền đương nhiên thay thế nói đây chỉ được hành-sử sau khi có lệnh đốc-thúc gửi cho Thị-Trưởng nhưng vô hiệu-quả.

2. Chức-chương của Thị-Trưởng, đại-diện pháp-nhơn Thành-phố Sài-gòn

Là đại-diện pháp-nhơn Thành-phố Sài-gòn, Thị-Trưởng được đặt dưới sự kiểm-soát của Hội-đồng Thành-phố. Thống-Đốc Nam-Kỳ, trong trường-hợp này, chỉ hành-sử quyền giám-sát đối với Thị-Trưởng mà thôi. Theo điều 72 sắc-lệnh năm 1908, Thị-Trưởng, đại-diện pháp-nhơn Thành-phố Sài-gòn,

đảm-nhiệm các trách-vụ sau đây :

- bảo-tồn và quản-trị tài-sản của Thành-phố ;
- quản-lý mọi khoản lợi-tức, giám-sát các công sở và bút-toán của Thành-phố ;
- soạn-thảo ngân-sách Thành-phố và làm Chánh Chủ-chí Viên ngân-sách này ;¹
- điều-khiển mọi công-tác của Thành-phố, kết-ước với tư-nhơn ;
- và, một cách tổng quát, thi-hành các quyết-nghị của Hội-đồng Thành-phố.

Ngoài các trách-vụ ghi trên, với tư-cách đại-diện Thành-phố, Thị-Trưởng còn đảm-nhiệm việc thiết-lập các bộ thuế và trình Thống-Đốc Nam-Kỳ khán và cho phép thi hành. Sau cùng, Thị-Trưởng thay mặt Thành-phố trong mọi vụ kiện mà Thành-phố được phép theo đuổi.²

3. Chức-chương của Thị-Trưởng, chỉ-huy cơ-quan chấp-hành

Với tư-cách một viên-chức chỉ-huy cơ-quan chấp hành của Thành-phố, Thị-Trưởng chỉ chịu sự giám-sát của Thống-Đốc Nam-Kỳ.

Với tư-cách nói trên, Thị-Trưởng được hành-sử

-
1. Ngân-sách Thành-phố do Thị-Trưởng soạn-thảo, Hội-đồng Thành-phố biểu-quyết và Thống-đốc Nam-Kỳ chuẩn-y và cho phép thi-hành dưới sự giám-sát của viên Giám-Đốc Kiểm-soát Tài-chánh.
 2. Thị-Trưởng chỉ có thể theo đuổi một vụ kiện, như danh Thành-phố sau khi có quyết-nghị của Hội-đồng Thành-phố, quyết-nghị này phải được Thống-Đốc Nam-Kỳ chuẩn-y.

quyền cảnh-sát Thành-phố để bảo-vệ trật-tự, an-ninh và vệ-sinh công-cộng.

Thị-Trưởng còn là viên-chức trực-tiếp điều-khiển toàn-thể nhân-viên các công-sở Thành-phố, có quyền kỷ-luật đối với họ và có quyền bổ-nhiệm vào mọi chức-vụ trừ trường-hợp luật-lệ dự-liệu một sự bổ-nhiệm đặc-biệt.

Để thi-hành các trách-vụ ghi trên, Thị-Trưởng được sử-dụng quyền lập-qui. Các nghị-định do Thị-Trưởng ban-hành phải được gửi ngay lên Thống-Đốc Nam-Kỳ. Viên-chức này có thể tiêu-hủy hoặc cho hoãn thi-hành các nghị-định ấy. Các nghị-định ấn-định những qui-tắc có giá-trị lâu dài chỉ có thể được đem thi-hành một tháng sau khi đệ trình Thống-Đốc Nam-Kỳ. Tuy nhiên, trong trường-hợp khẩn-cấp, viên-chức này có thể cho phép thi-hành ngay.

Cách tổ-chức việc quản-trị Thành-phố Sài-gòn vừa trình-bày được sửa đổi vào năm 1931 tức là năm thành-lập "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn".

ĐOẠN 2 - VIỆC QUẢN-TRỊ THÀNH-PHỐ CHỢ-LỚN

Thành-phố Chợ-lớn được thiết-lập và tổ-chức do nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879, sửa đổi bởi nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912 của Toàn Quyền Đông-Dương.¹ Văn-kiện lập-qui này đã mô phỏng phần nào sắc-lệnh ngày 11

1. Đến năm 1934, nghị-định ngày 27.6.1912 lại được sửa đổi do nghị-định ngày 20 tháng 9. Những sự sửa đổi này sẽ được đề-cập ở Mục III (Giai-đoạn 1932-1941).

ngày 11 tháng 7 năm 1908 thống-nhứt qui-chế ba Thành-phố Sài-gòn, Hà-nội và Hải-phòng.

I - THÀNH-PHỐ CHỢ-LỚN DƯỚI CHẾ-ĐỘ NGHI-ĐỊNH NGÀY 20.10.1879

Nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879 của Thống-Đốc Nam-Kỳ đặt Thành-phố Chợ-lớn dưới quyền quản-trị của một Hội-đồng Thành-phố. Chủ-tịch Hội-đồng đảm-nhiệm trách vụ Thị-Trưởng.

A. Hội-đồng Thành-phố (Conseil Municipal)

Chúng ta sẽ xét thành-phần, cách tuyển-chọn, quyền-hạn và thể-thức điều-hành Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn.

1. Thành-phần và cách tuyển-chọn

Ngoài viên Chủ-tịch do Thống-đốc Nam-Kỳ tuyển-chọn, Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn còn gồm mười một (11) hội-viên phân chia như sau :

- Ba (3) hội-viên người Âu do Phòng Thương-mại giới-thiệu và Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm ;

- Bốn (4) hội-viên người Việt và bốn (4) hội-viên người Hoa-kiều do cử-tri bầu ra theo lối đầu-phiếu hạn-chế và theo thể-thức liên danh, mỗi liên danh có bốn (4) ứng-cử viên thuộc cùng một quốc-tịch.

Cử-tri bầu hội-viên Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn phải đủ 21 tuổi và đóng một khoản tiền thuế trực thu ít nhất là 100 phật-lãng - cử-tri người Việt-Nam - hoặc 200 phật-lãng - cử-tri người Hoa-kiều.

Muốn ứng-cử Hội-viên Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn, người Việt-Nam phải đủ hai mươi bảy (27) tuổi và nộp một khoản tiền thuế trực thâu ít nhất là hai trăm (200) phật-lăng. Nếu số ứng-cử viên Việt dưới bốn mươi (40) người, nhà chức-trách sẽ lập một danh-sách gồm bốn mươi (40) người đóng thuế cao nhất để cử-tri tuyển chọn.

Ứng-cử viên người Hoa-kiều phải đủ hai mươi bảy (27) tuổi và trả ít nhất bốn trăm (400) phật-lăng thuế trực thâu.

Như vậy, dù với tư-cách cử-tri hay ứng-cử viên, người Hoa-kiều cũng phải trả một khoản tiền thuế trực thâu tối thiểu gấp đôi người Việt có cùng một tư-cách.

2. Quyền-hạn của Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn

Theo điều 9 nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879, quyền-hạn của Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn do Đạo-luật ngày 18 tháng 7 năm 1837¹ qui-định.

Căn-cứ vào các điều từ 17 đến 24 Đạo-luật dẫn-chiếu, ta thấy Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn có ba loại quyền hạn : quyền quyết-nghị, quyền tư-vấn và quyền bày-tỏ nguyện-vọng.

* Quyền quyết-nghị - Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn có quyền thảo-luận và biểu-quyết về một số vấn-đề liên-quan đến quyền-lợi của Thành-phố. Các cuộc thảo-luận và

1. Bataille, op. cit., trang 364-376.

biểu-quyết nói đây được cụ-thể-hóa bằng những quyết-nghị.

Các quyết-nghị của Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn được xếp thành hai loại :

- Loại thứ nhất gồm các quyết-nghị chỉ được đem thi-hành nếu không bị viên Giám-đốc Nội-vụ¹ tiêu hủy trong thời-hạn một (1) tháng kể từ ngày ghi trong biên-nhận² cấp cho Chủ-tịch Hội-đồng Thành-phố.

- Loại thứ hai gồm các quyết-nghị chỉ được đem thi hành sau khi được viên-chức giám-hộ nói trên minh-thị chuẩn-y.

Các quyết-nghị thuộc loại thứ nhất liên-quan đến thể-thức quản-trị tài-sản của Thành-phố, điều-kiện cho thuê công-điền mà thời-hạn cho thuê không quá 18 năm, điều-kiện cho thuê nhà cửa phố xá mà thời-hạn không quá 9 năm...

Các quyết-nghị thuộc loại thứ hai liên-quan đến rất nhiều vấn-đề : ngân-sách Thành-phố và các khoản chi thu, thường hoặc bất thường ; giá-biểu và qui-tắc hành thu các loại tài-nguyên của Thành-phố ; mọi việc thụ đắc,

1. Đoạn cuối điều 2 nghị-định ngày 20.10.1879 đặt Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn dưới quyền giám-hộ của viên Giám-đốc Nội-vụ (Directeur de l'Intérieur) :

"Le Directeur de l'Intérieur aura les attributions d'un Préfet vis-à-vis du Conseil municipal, telles qu'elles sont définies dans la Loi de 1837, en ce qui concerne les communes ordinaires".

2. Các quyết-nghị thuộc loại này phải được Chủ-Tịch Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn gửi ngay đến viên Giám Đốc Nội-vụ : viên-chức này cấp cho giới-chức gửi một biên-nhận để làm bằng (Đ. 18 Đạo-luật ngày 18.7.1837).

chuyển nhượng và đổi chác tài-sản của Thành-phố cùng sự bảo-tồn và cải-thiện tình-trạng các tài-sản ấy; điều-kiện cho thuê công-diền mà thời-hạn cho thuê trên 18 năm; điều-kiện cho thuê nhà cửa phố xá mà thời-hạn cho thuê quá 9 năm; sự thu-nhận tặng-dữ và di-tặng cho Thành-phố hoặc cho các cơ-sở của Thành-phố; việc mở đường và công-trường; các vụ kiện-tụng hoặc điều-xử; các dự-án xây-cát, đại tu bổ và mọi vấn-đề khác mà luật-lệ giao cho Hội-đồng thảo-luận và biểu-quyết.

* Quyền tư-vấn - Hội-đồng Thành-phố Chợ Lớn phải được hỏi ý-kiến về các dự-án định hàng đường xá, việc các cơ-sở từ-thiện và cứu-tế nhận tặng-dữ và di-tặng, việc cho phép các cơ-sở này vay mượn, thụ-đắc, đổi chác, chuyển nhượng tài-sản, kiện tụng hoặc điều-xử, ngân-sách và các bảng kết-toán của các cơ-sở nói trên v.v...

* Quyền bày-tỏ nguyện-vọng - Hội-đồng Thành-phố có thể bày-tỏ nguyện-vọng về mọi vấn-đề liên-quan đến quyền-lợi của địa-phương.

3. Cách-thức điều-hành Hội-đồng Thành-phố Chợ Lớn
Hội-đồng Thành-phố Chợ Lớn điều-hành theo thể-thức dự-liệu tại các điều 7 và 8 nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879.

* Các khóa họp và các phiên họp - Hội-đồng nhóm họp ba (3) tháng một lần do Chủ-tịch triệu-tập. Giấy triệu tập phải gửi đến tận nhà các hội-viên, trễ nhất là ba (3) ngày trước hôm khai khóa.

Viên Giám-đốc Nội-vụ có thể - hoặc tự ý, hoặc do sự thỉnh cầu của Chủ-tịch Hội-đồng - triệu-tập các khóa họp bất thường. Trong trường-hợp này, thời-hạn triệu-tập có thể được rút ngắn.

Hội-đồng chỉ biểu-quyết hợp-lệ khi có đa số hội-viên tham-dự phiên họp. Tuy nhiên, sau hai lần triệu-tập liên tiếp, cách nhau tám (8) ngày, nếu số hội-viên tham-dự phiên họp vẫn không đủ đa số cần-thiết thì việc biểu-quyết sẽ đương nhiên được coi như hợp thức trong phiên họp triệu tập lần thứ ba.

Quyết-nghị của Hội-đồng về một vấn-đề chỉ có giá trị nếu hội đủ đa số tuyệt đối tính trên số hội-viên bỏ phiếu. Trong trường-hợp đồng số phiếu, phiếu của Chủ-tịch có tánh-cách quyết-định. Nếu có ba (3) hội-viên hiện diện yêu-cầu, Hội-đồng sẽ bỏ phiếu kín.

* Vấn-đề giải-tán Hội-đồng và đình-chỉ hoạt-động của Hội-đồng - Thống-Đốc Nam-Kỳ có thể - với sự thỏa hiệp của Hội-đồng Tư-vấn - giải-tán Hội-đồng hoặc đình-chỉ hoạt-động của Hội-đồng. Trong cả hai trường-hợp, Thống-Đốc Nam-Kỳ đều phải thành-lập một Ủy-ban gồm năm (5) hội-viên - trong số có ít nhất hai người Âu - để đảm-nhiệm trách-vụ Hội-viên Hội-đồng Thành-phố. Trong trường-hợp Hội-đồng bị giải-tán, Ủy-ban nói trên có thể được duy-trì trong một thời-hạn là ba (3) năm.

B. Chủ-tịch Hội-đồng Thành-phố Chợ Lớn

Do Thống-đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm, Chủ-tịch Hội-đồng

Thành-phố Chợ-lớn có cùng một nhiệm-kỳ với Hội-đồng : ba (3) năm. Ngoài nhiệm-vụ điều-khiển cơ-quan quyết-ngị, viên-chức nói trên còn đảm-nhiệm chức-vụ Thị-Trưởng.¹ Với tư-cách này, Chủ-tịch Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn thi-hành các trách-vụ do Đạo-luật ngày 18 tháng 7 năm 1837 giao-phó cho các Thị-Trưởng tại Pháp.²

Chức-chương của Chủ-tịch Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn - trong cương-vị người chỉ-huy cơ-quan chấp-hành - gồm ba loại tương-ứng với ba tư-cách của viên-chức ấy : đại-diện Thống-Đốc Nam-Kỳ, đại-diện pháp-nhơn Thành-phố và chỉ-huy cơ-quan chấp-hành. Đây là các loại chức-chương thông-thường của các viên-chức chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại các tập-thể địa-phương như viên Thị-Trưởng Sài-gòn dưới chế-độ sắc-lịnh ngày 11 tháng 7 năm 1908 chẳng hạn.³ Tuy nhiên, có một điểm khác biệt cần nêu là viên-chức thượng cấp cũng như giám-hộ của Chủ-Tịch Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn là viên Giám-Đốc Nội-Vụ thay vì Thống-Đốc Nam-Kỳ như trường-hợp viên Thị-Trưởng Sài-gòn.

1. Điều 2 nghị-định ngày 20.10.1879 :

"Le Conseil est composé ainsi qu'il suit : un Président nommé par le Gouverneur et dont les pouvoirs ne peuvent excéder trois ans, remplissant les fonctions de maire."

2. Điều 9 nghị-định ngày 20.10.1879 :

"Les attributions du Président du Conseil Municipal, celles dudit Conseil sont réglées par la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale."

3. Luận-án, trang 63-66.

Trong việc thi-hành trách-vụ, Chủ-tịch Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn được sự trợ lực của ba viên phụ-tá thuộc ba quốc-tịch khác nhau : Âu, Việt và Hoa-kiều. Cả ba đều do Thống-đốc Nam-kỳ bổ-nhiệm theo sự đề-cử của Chủ-tịch Hội-đồng; các phụ-tá được chọn trong số các hội-viên của Hội-đồng.

Nghị-định ngày 20 tháng 10 năm 1879 đã chi-phối việc quản-trị Thành-phố Chợ-lớn trong hơn một phần tư thế-kỷ vì mãi đến năm 1912 nó mới bị nghị-định ngày 27 tháng 6 hủy-bỏ.

II - THÀNH-PHỐ CHỢ-LỚN DƯỚI CHẾ-ĐỘ NGHỊ-ĐỊNH NGÀY 27.6.1912

Nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912¹ đặt Thành-phố Chợ-lớn dưới sự quản-trị của "viên quan cai trị, Chánh Chủ-Tỉnh Chợ-lớn" (L'Administrateur des Services civils, Chef de la province de Cholon) có một Ủy-ban Thành-phố trợ lực.

A. Ủy-ban Thành-phố (Commission municipale)

Người viết sẽ xét thành-phần, cách tuyển-chọn, quyền-hạn và cách-thức điều-hành Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn.

1. Thành-phần và cách tuyển chọn

Về thành-phần và cách tuyển chọn, Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn có nhiều điểm khác-biệt so với Hội-đồng Thành-phố dưới chế-độ nghị-định năm 1879.

1. J.O.I.C., 4 juillet 1912, No 54, p. 1289-1297.

* Thành-phần Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn

Đặt dưới quyền chủ-tọa của "viên quan cai-trị, Chánh Chủ-Tính Chợ-lớn", Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn gồm mười (10) hội-viên phân chia như sau :

- Ba (3) hội-viên người Pháp,
- Bốn (4) hội-viên người Việt,
- Ba (3) hội-viên người Hoa-kiều.

Nhiệm-kỳ của các hội-viên Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn được ấn-định là ba (3) năm.

* Cách tuyển-chọn Hội-viên Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn

Các hội-viên trong Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn được tuyển chọn theo hai thể-thức khác nhau : thể-thức chỉ-định áp-dụng cho các hội-viên người Pháp và người Hoa-kiều, thể-thức bầu-cử áp-dụng cho các hội-viên người Việt.

- Thể-thức chỉ-định¹ - Thành-phần hội-viên chỉ-định gồm có các hội-viên người Pháp và người Hoa-kiều.

Các hội-viên người Pháp do Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ-định trong một bản danh-sách do Phòng Thương-mại Sài-gòn lập và ghi tên mười (10) thân-hào chọn trong giới thương gia hoặc kỹ-nghệ gia có cơ-sở tại Chợ-lớn.

Các hội-viên người Hoa-kiều cũng do Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ-định trong một bản danh-sách các thân-hào do các Lý-sự Trưởng Hoa-kiều thiết-lập.

1. Điều 1 nghị-định ngày 27.6.1912.

Các trường-hợp bất đắc ứng-cử và bất năng kiêm nhiệm nhận thấy trong việc chỉ-định các hội-viên người Pháp và người Hoa-kiều cũng tương-tự như các trường hợp dự-liệu cho việc bầu-cử các hội-viên người Việt.¹

- Thế-thức bầu-cử - Các hội-viên người Việt do một cử-tri đoàn bầu ra theo thế-thức đầu phiếu hạn - chế. Cử-tri đoàn gồm có :

• Những người Việt-Nam đủ 21 tuổi, đóng ít nhất 15\$ thuế trực-thâu và có tên trong danh-bộ thuế thân của Thành-phố Chợ-lớn, trừ những người được miễn thứ thuế này như quân-nhơn trừ-bị tại gia, những người trên 60 tuổi hoặc tàn tật.

• Những người Việt-Nam cư-ngụ tại Thành-phố Chợ-lớn có đủ điều-kiện văn-bằng để được miễn dịch theo tinh-thần điều 2 nghị-định ngày 4 tháng 10 năm 1910, hoặc công-chức lãnh lương từ 25\$ trở lên.

Dĩ nhiên, những người Việt-Nam nêu trên phải không ở vào trường-hợp bị các Tòa-án Pháp xử phạt vì các lý-do dự-liệu tại điều 15 và 16 sắc-lệnh ngày 2 tháng 2 năm 1852.² Cũng không được đầu phiếu những người bị các Tòa-án Pháp tuyên phạt vì tội phản nghịch, mua bán bất chánh hoặc oa trử võ-khí, buôn lậu, mạo hóa.

Các điều-kiện ứng-cử cũng rất chặt chẽ vì chỉ

1. Luận-án, trang 76.

2. Luận-án, trang 47, cước chú số 1.

có thể ứng-cử những người Việt-Nam đủ 27 tuổi, có tên trong danh-sách cử-tri và trả tối thiểu 80\$ thuế trực-thâu hoặc thuế trực thâu đồng-hóa. Nếu không hội đủ bốn mươi (40) ứng-cử viên, nhà chức-trách sẽ lập một danh-sách gồm bốn mươi (40) người đóng thuế cao nhất để cử-tri tuyển lựa.

Những hạng người sau đây không được quyền ứng-cử : các hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn, quân-nhơn hoặc nhơn-viên hiện-dịch thuộc Hải, Lục-quân, các nhà thầu hoặc các nhà cung-cấp thường-xuyên cho công-sở Thành-phố, những người mất quyền đầu phiếu hoặc được bảo tá tư-pháp.

Ngoài những trường-hợp bất đắc ứng-cử nêu trên, điều 13 nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912 còn dự-liệu các trường-hợp bất năng kiêm nhiệm. Đó là trường-hợp của các công-chức và nhơn-viên mọi ngành, mọi cấp mà lương bổng do ngân-sách quốc-gia Pháp hoặc bất cứ ngân-sách nào tại Đông-Dương dài-thọ. Những người này có một thời-hạn là mười (10) ngày để chọn : hoặc giữ chức-vụ cũ, hoặc nhận nhiệm-vụ dân cử.

Về thể-thức đầu phiếu, nghị-định năm 1912 cũng dự-trù thể-thức liên danh và đa số hai vòng như sắc-lịnh ngày 11 tháng 7 năm 1908.

* Vai nhận xét tổng quát về thành-phần Ủy-ban Thành phố Chợ-lớn và cách tuyển chọn các hội-viên.

1) Nghị-định năm 1912 đã loại các hội-viên "người Âu không có quốc-tịch Pháp" ra khỏi cơ-quan quyết-nghị

của Thành-phố Chợ-lớn. Từ đấy, chỉ còn đại-diện người Pháp, người Việt và người Hoa-kiều trong Hội-đồng Thành-phố mà thôi.

2) Dưới chế-độ nghị-định năm 1912, đại-diện Hoa-kiều giảm xuống còn ba (3) người và do Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ-định.¹

3) Trong khi sự đại-diện của người Hoa-kiều tại Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn đã được bãi-bỏ ngay từ năm 1881,² sự đại-diện nói trên vẫn tiếp-tục được duy-trì trong Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn cho đến năm 1942.

4) Tuy giữ vai tuồng một cơ-quan quyết-nghị nhưng Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn lại không có tánh-cách dân cử rộng rãi vì hơn phân nửa tổng số hội-viên do Thống-Đốc Nam-kỳ chỉ-định.³

2. Quyền-hạn của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn

Cũng như Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn trước đây, Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn là một cơ-quan vừa có tánh-cách quyết-nghị, vừa có tánh-cách tư-vấn, lại vừa có quyền tự ý-đề các thỉnh-nguyện.

1. Trước ngày ban-hành nghị-định ngày 27.6.1912, người Hoa-kiều có bốn (4) đại-diện trong Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn. Các đại-diện này do cử-trí người Hoa-kiều bầu ra.

2. Luận-án, trang 45.

3. Ngay từ năm 1881, toàn thể hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn đã được tuyên lựa bằng đường lối bầu cử (Luận-án, trang 50, cước chú số 2).

* Quyền quyết-nghị

Khối thẩm quyền quyết-nghị của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn gồm có các tác-vụ quản-ly khối công-sản của Thành-phố, các vấn-đề ngân-sách và hành-chánh tổng quát.

Trong lãnh-vực quản-ly khối công-sản, Ủy-ban có quyền quyết-nghị về việc tạo mãi, chuyển nhượng, đổi chác tài-sản của Thành-phố và, nói chung, mọi công-tác nhằm bảo tồn và cải-thiện các tài-sản ấy. Trong phạm-vi ngân-sách, Ủy-ban có quyền biểu-quyết mọi khoản thu và chi - thường hoặc bất thường - các kinh-phí bổ-túc, các khoản công-trái, sổ sách kế-toán của Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố và các qui-tắc về hành thù mọi tài-nguyên của Thành-phố. Trong địa-hạt hành-chánh tổng quát, Ủy-ban có quyền quyết-nghị về việc thâu nhận các tặng-dữ và di-tặng cho Thành-phố, việc thiết-lập công-trường và đường phố cùng mọi vấn-đề do luật-lệ đặt trong khối thẩm quyền quyết-nghị của Ủy-ban.

Các quyết-nghị của Ủy-ban đều chịu sự giám-hộ của Thống-Đốc Nam-Kỳ. Các quyết-nghị ấy phải được viên-chức này chuẩn-y mới có thể đem ra thi-hành. Tuy nhiên, về vấn-đề thuế khóa, các quyết-nghị của Ủy-ban có tánh-cách nhứt định và có hiệu lực thi-hành nếu quá thời-hạn hai (2) tháng mà Thống-Đốc Nam-Kỳ không đề-nghị tiêu-hủy tại Hội-đồng Tư-vấn. Đối với các quyết-nghị nhằm thiết-lập các khoản đóng góp bất thường vượt mức tối đa do Thống-Đốc Nam-Kỳ ấn-định, cần được sự chuẩn-y của Toàn Quyền Đông-Dương nhiên hậu mới có thể đem ra thi-hành.

* Quyền tư-vấn

Ủy-ban luôn luôn được hỏi ý-kiến về các dự-án xếp hạng và định hàng các đường phố, về việc thiết-lập và tổ-chức các công cuộc cứu-tế cũng như về ngân-sách và các bảng kết toán của các dưỡng-dục viện (hospices), các bệnh-viện và các cơ-sở từ-thiện khác. Việc cho phép các cơ-sở xã-hội nói trên tạo mãi, chuyển nhượng, vay mượn, đổi chác, nhận tặng-dữ và di-tặng, kiện tụng, điều xử cũng thuộc khối thẩm quyền tư-vấn của Ủy-ban. Trước khi thực-hiện việc sửa đổi ranh-giới các phân hạt hành-chánh trong Thành-phố, giới hữu trách cũng phải tham-khảo ý-kiến của Ủy-ban. Sau cùng, Ủy-ban còn phát-biểu ý-kiến về mọi vấn-đề mà luật-lệ đòi hỏi phải có ý-kiến của Ủy-ban và các vấn-đề mà Thống-Đốc Nam-Kỳ chuyển đến để hỏi ý-kiến.

* Quyền đệ các thỉnh-nguyện

Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn có quyền tự ý đệ trình lên nhà chức-trách cao cấp các thỉnh-nguyện về mọi vấn-đề có ích lợi cho Thành-phố.

Qua các điểm vừa trình-bày, người nghiên-cứu nhận thấy hầu hết các chức-chương của Ủy-ban Thành-phố dưới chế-độ nghị-định năm 1912 đều đã được nghị-định năm 1879 ban cấp cho Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn. Một điểm khác biệt duy nhất liên-quan đến giới chức có thẩm quyền giám-hộ đối với hai cơ-quan quyết-nghị nói trên : Viên Giám-Đốc Nội-vụ được ủy thác quyền giám-hộ đối với Hội-đồng Thành-phố Chợ-lớn, còn Thống-Đốc Nam-kỳ là nhà chức-trách

giám-hộ của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn.

3. Cách-thức điều-hành Ủy-ban Thành-Phố Chợ-lớn

Như trên đã viết, nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912 mô phỏng phần nào sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908. Do đó, cách thức điều-hành Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn cũng tương-tợ như cách-thức điều-hành Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

Đại khái, Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn cũng nhóm họp mỗi năm bốn (4) khóa thường lệ. Ngoài ra, Ủy-ban cũng có thể nhóm họp những khóa bất thường khi nhu-cầu công-vụ đòi hỏi. Tuy nhiên, nếu một khóa họp thường lệ của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn kéo dài đến mười lăm (15) ngày, thì thời lượng dành cho một khóa họp của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn chỉ có mười (10) ngày. Mặt khác, khóa họp tháng 10 của Ủy-ban - dành cho việc thảo-luận và biểu-quyết ngân-sách - chỉ kéo dài trong hai mươi (20) ngày thay vì ba mươi (30) ngày như trường-hợp Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

Về các điều-kiện nhóm-họp và biểu-quyết cũng như vấn-đề giải-tán Ủy-ban, định chỉ hoạt-động của Ủy-ban, giải-nhiệm các hội-viên và thành-lập Ủy-ban đặc-biệt v.v., người nghiên-cứu chỉ ghi nhận được một sự khác biệt nhỏ so với Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn : các phiên họp của Ủy-ban thành-phố Chợ-lớn không có tánh cách công-khai như trường-hợp Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

1. Luận-án, trang 66-67.

2. Về chi-tiết, xin xem : luận-án, trang 53-56.

B. Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn

Như đã trình-bày,¹ Thành-phố Chợ-lớn do nghị-định của Toàn Quyền Đông-Dương thành-lập và ấn-định tổ-chức. Bởi lẽ đó, trong cách tổ-chức cơ-quan chấp-hành và cơ-quan quyết-nghị của Thành-phố, người ta không thấy nhiều biến đổi như trường-hợp Sài-gòn, một thành-phố mà cách quản-trị chịu nhiều ảnh-hưởng của qui-chế các thành-phố tại Pháp.²

Từ trước chí sau, Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn - người điều-khiển cơ-quan chấp-hành của Thành-phố - vẫn là một "viên quan cai-trị" người Pháp do Toàn Quyền Đông-Dương bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Thống-Đốc Nam-Kỳ.

Chủ-tịch Ủy-ban Thành-phố, ngoài trách-vụ Thị-Trưởng, còn kiêm nhiệm chức-vụ Tỉnh-Trưởng tỉnh Chợ-lớn. Viên-chức điều-khiển cơ-quan chấp-hành của Thành-phố Chợ-lớn được sự trợ lực của ba viên Phụ-tá. Các Phụ-tá do Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố đề-nghị trong thành-phần hội-viên của Ủy-ban và do Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm với một nhiệm-kỳ là ba năm. Ba Phụ-tá nói trên phải thuộc ba quốc-tịch khác nhau : Pháp, Việt và Hoa-kiều.

Ngoài các Phụ-tá, Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn còn được sự trợ lực của viên Thư-ký Tòa Thị - Chánh.

1. Luận-án, trang 66.

2. Raymond Guillien, *op. cit.*, trang 17 :

"L'intention du législateur nous apparaît comme ayant été de maintenir les dispositions générales en vigueur en Cochinchine, mais, en même temps, de rapprocher le régime de Saigon de celui qui s'appliquait alors dans la métropole..."

Viên-chức này thuộc "ngạch cai-trị" của Pháp có nhiệm-vụ điều-khiển các Phòng Sở và toàn thể non-viên Việt, Pháp thuộc Tòa Thị-chánh.

Chủ-Tịch Ủy-ban có thể ủy cho một Phụ-tá một số trách-vụ - nhất là trách-vụ của viên-chức hộ-lại. Trong trường-hợp bị cản-trở, viên Phụ-tá này sẽ do Thư-ký Tòa Thị-chánh thay thế. Trong trường-hợp vắng mặt hoặc bị cản-trở, Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn sẽ được viên Phụ-tá người Pháp hoặc một hội-viên người Pháp thay thế.

Chức-chương của Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn cũng tương-tợ như chức-chương của viên Thị-Trưởng Sài-gòn dưới chế-độ sắc-lệnh năm 1908.¹

Kẻ viết luận-án vừa trình-bày quá trình tiến triển của nền hành-chánh Đô-thành trong giai-đoạn 1877-1931 và cũng đã phân-tách chế-độ sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908 áp-dụng cho Thành-phố Sài-gòn và chế-độ nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912 áp-dụng cho Thành-phố Chợ-lớn. Các chế-độ nói đây được duy-trì đến năm 1932 tức là năm thành-hình Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn và cũng là năm khởi đầu giai-đoạn thứ ba của nền hành-chánh Đô-thành dưới thời Pháp-thuộc.

MỤC III - GIAI-ĐOẠN 1932-1941

Giai-đoạn 1932-1941 được đánh dấu bằng sự thành

1. Luận-án, trang 63-66.

lập "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn", một đơn-vị hành-chánh tự-trị bao trùm lãnh-thổ hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn cùng các vùng ngoại ô của hai Thành-phố này.¹ Sự xuất-hiện của Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn từ đầu năm 1932 không ảnh-hưởng gì đến tánh-cách tự-trị của hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn. Vì vậy, trong giai-đoạn này, ngoài đơn-vị hành-chánh tân lập, người viết luận-án còn phải đề-cập những sự sửa đổi trong cách tổ-chức việc quản-trị hai Thành-phố.

ĐOẠN 1 - SÀI-GÒN VÀ CHỢ-LỚN TRONG GIAI-ĐOẠN 1932-1941

Mặc dầu Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn được thành-lập, hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn vẫn tiếp-tục hưởng qui-chế tự-trị và trực-thuộc Thống-Đốc Nam-Kỳ về phương-diện giám-hộ.² Chính sự song tồn của hai hệ-thống hành-chánh trên cùng một lãnh-thổ - hệ-thống địa-phương và hệ-thống thành-phố - đã đặt ra vấn-đề phân-định thẩm quyền giữa đơn-vị hành-chánh tân lập và hai tập-thể hành-chánh kỳ cựu.

Về cách tổ-chức các cơ-quan quản-trị của hai

1. Điều 1 sắc-lệnh ngày 27.4.1931 :

"Les Communes de Saigon et de Cholon ainsi que les territoires qui constituent la banlieue de ces deux villes sont érigés, à compter du 1er janvier 1932, en unité administrative autonome, sous la dénomination de Région de Saigon-Cholon."

2. Điều 2 sắc-lệnh ngày 27.4.31 :

"Dans la Région de Saigon-Cholon, les municipalités de Saigon et de Cholon relèvent du Gouverneur de la Cochinchine en ce qui concerne l'exercice de la tutelle administrative..."

Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn trong giai-đoạn 1932-1941, người nghiên-cứu ghi nhận được một vài biến-chuyển.

I - CÁC VẤN-ĐỀ THUỘC THẨM-QUYỀN CỦA HAI THÀNH-PHỐ

Theo điều 2 sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931 thiết-lập Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn, một số vấn-đề liên-quan đến đời sống của dân chúng - như cảnh-sát, đạo lộ, công-tác, vệ-sinh công cộng, đặc nhượng điện nước và hơi đốt - trước kia thuộc thẩm-quyền của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn, Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn và hai viên Thị-Trưởng, nay được đặt thuộc quyền của "viên quan cai-trị Địa-phương"¹ và "Hội-đồng quản-trị"². Do đó, phạm-vi hoạt-động của hai Thành-phố bị thu hẹp rất nhiều so với giai-đoạn trước.

Nghị-định ngày 14 tháng 12 năm 1931 ấn-định thể thức thi-hành sắc-lệnh dẫn chiếu đã liệt-kê, tại điều 4, những vấn-đề được dành lại cho hai Thành-phố: nhơn-viên, hưu-bổng; thuế khóa; các công-tác tu-bổ và sửa-chữa đại qui mô cùng những tân công-tác liên-hộ đến bất động-sản của Thành-phố; hộ-tịch, kiểm-tra dân số, tuyển-mộ, bầu-cử; công-bố các bản văn lập-pháp và lập-qui; cứu-tế xã-hội, giáo-huấn, lễ lạc và các vấn-đề hành-chánh tổng-quát liên-quan đến Thành-phố.

-
1. "Viên quan cai-trị Địa-phương" (Administrateur de la Région) là người chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn (Luận-án, tr99)
 2. "Hội-đồng quản-trị" (Conseil d'Administration) là cơ-quan quyết-nghị của Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn (Luận-án, trang 96)

Xuyên qua điều 4 nói trên, người ta có nhận xét là chức-chương của Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn và Thành-phố Chợ-lớn giống chức-chương của Quận-Trưởng các Quận tại Thành-phố Ba-lê thời bấy giờ, nghĩa là hoàn-toàn khác biệt với chức-chương của các Thị-Trưởng tại những thành-phố thông thường ở Pháp.¹

II - NHỮNG BIẾN CHUYỂN TRONG CÁCH TỔ-CHỨC CÁC CƠ-QUAN QUẢN-TRỊ THÀNH-PHỐ SÀI-GÒN VÀ THÀNH-PHỐ CHỢ-LỚN

Khi thành-lập "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931 minh-thị xác-nhận duy-trì các điều-khoản hiện-hành qui-định thành-phần và cách tuyển chọn Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn và Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn.² Nhưng, về sau, người Pháp đã thực-hiện một số cải-cách liên-quan đến các cơ-quan quản-trị của hai Thành-phố.

A. Những biến-chuyển trong cách tổ-chức các cơ-quan quản-trị Thành-phố Sài-gòn.

Trong hai năm cuối cùng của giai-đoạn 1932-1941, thành-phần và cách tuyển chọn Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn cũng như cách tuyển chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng của tập-thể hành-chánh này đã được sửa đổi một cách đáng chú ý.

1. Raymond Guillien, op. cit., trang 74.

2. Điều 20 sắc-lệnh ngày 27.4.1931 :

"Il n'est rien changé aux dispositions en vigueur concernant le mode de désignation et la composition du Conseil Municipal de Saigon et de la Commission municipale de Cholon. ..."

1. Thành-phần Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn

Trong suốt giai-đoạn 1932-1941, nếu số hội-viên người Pháp trong Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn vẫn là con số đã từng được ghi nhận vào năm 1908¹ - tức mười hai (12) người - thì, trái lại, số hội-viên người Việt đã được sắc-lệnh ngày 18 tháng 7 năm 1940 tăng từ sáu (6) lên mười (10). Ngoài ra, số hội-viên dự-khuyết người Việt cũng được văn-kiện này ấn-định lại là ba (3) thay vì chỉ có hai (2).

Những cuộc cải-cách có vẻ tầm thường nói trên thật ra có nhiều ý nghĩa. Chúng đã nói lên chủ-trương của Chánh-phủ Pháp trong việc tạo-lập sự bình đẳng giữa người Pháp và người Việt-Nam về phương-diện bầu đại-diện vào cơ-quan quyết-nghị của Thành-phố.

2. Cách-thức tuyển-chọn hội-viên Hội-đồng Thành phố Sài-gòn

Vào cuối giai-đoạn 1932-1941, cách tuyển chọn Hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn đã được sửa đổi một cách sâu rộng với sự ban-hành sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1941. Sắc-lệnh này đã hủy-bỏ toàn bộ các điều khoản của sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908 liên-quan đến việc tuyển lựa hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

Điều 3 sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1941 ủy thác

1. Raymond Guillien, op. cit., trang 45 :

"... Depuis 1908, la représentation indigène aux Conseils municipaux a complètement changé de figure, alors que la représentation française est stabilisée."

cho Toàn Quyền Đông-Dương nhiệm-vụ chỉ-định hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn theo đề-nghị của Thống-Đốc Nam-Kỳ. Thế-thức thi-hành sắc-lệnh năm 1941 do nghị-định Toàn Quyền Đông-Dương ngày 12 tháng 8 năm 1941 ấn-định. Văn-kiện này mô phỏng theo Đạo-luật ngày 16 tháng 11 năm 1940 ban-hành tại Pháp.

* Đạo-luật ngày 16 tháng 11 năm 1940

Đạo-luật ngày 16 tháng 11 năm 1940, dựa vào tiêu chuẩn dân-số, xếp các Thành-phố tại Pháp thành hai loại: Thành-phố (hay Xã) có dân số dưới 2.000 người tiếp tục duy-trì cơ-quan quản-trị dân cữ. Các Thành-phố (hay Xã) có dân số trên 2.000 người được đặt dưới sự quản-trị của các cơ-quan chỉ-định.

Nghị-định ngày 12 tháng 8 năm 1941 đã phỏng theo Đạo-luật năm 1940 với những sự sửa đổi cần thiết do hoàn-cảnh tại địa-phương thời bấy giờ đòi hỏi.

* Những sự khác-biệt giữa Đạo-luật năm 1940 và nghị-định năm 1941.

Trước hết, nghị-định ngày 12 tháng 8 năm 1941 không chấp nhận việc bổ-nhiệm phụ-nữ vào Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn ; trong lúc đó, với Đạo-luật năm 1940, nhà làm luật nước Pháp đã cho phép phụ-nữ tham-gia cơ-quan quyết-nghị tại các thành-phố có trên 2.000 dân.

Thứ đến, nghị-định dẫn chiếu chấp nhận cho các người có Pháp-tịch được bổ-nhiệm vào Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn ; trong khi đó, tại Pháp, với Đạo-luật năm 1940,

chỉ những người Pháp chánh tổng mới có thể được bổ-nhiệm vào Hội-đồng Thành-phố.¹

Mặt khác, nghị-định Toàn Quyền Đông-Dương đã minh-thị bãi-bỏ trường-hợp bất năng kiêm nhiệm giữa một công-vụ và chức-vụ hội-viên Hội-đồng Thành-phố, còn Đạo-luật năm 1940 thì lại hoàn-toàn im lặng về điểm này.²

Sau hết, nếu Đạo-luật năm 1940 không cấm chấp việc chỉ-định hội-viên Hội-đồng Thành-phố trong số những người cư-trú ngoài Thành-phố liên-hệ thì bản-văn ngày 12 tháng 8 năm 1941 lại đòi hỏi ứng-tuyển viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn phải cư-trú tại Thành-phố này. Đây là một điều-kiện có tánh-cách hoàn-toàn mới mẽ. Thật vậy, với sắc-lệnh năm 1908, các công-dân có tên trong danh-sách cử-tri bầu Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn đều có quyền ứng-cử vào Hội-đồng. Nhưng cử-tri đoàn gồm cả những cử-tri cư-trú ngoài Thành-phố Sài-gòn. Thành thử, hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn có thể là những người cư-ngụ ngoài Thành-phố ấy.³

1. Đạo-luật năm 1940 dùng văn-thức "Français à titre originaire", còn nghị-định năm 1941 lại dùng văn-thức "Français ou naturalisés français".

2. Raymond Guillien, *op. cit.*, trang 29 :

"... La loi métropolitaine du 16 novembre 1940 n'a rien dit sur ce sujet (incompatibilités frappant les fonctionnaires), pour les Conseils municipaux français des villes de plus de deux mille âmes. Le décret du 27 avril est resté tout aussi silencieux. En revanche, l'arrêté du 12 août 1941 a expressément précisé que les listes de présentation pourraient comporter des noms de fonctionnaires."

3. Luận-án, trang 47-48.

* Những điểm tương đồng giữa Đạo-luật năm 1940 và nghị-định năm 1941.

Bên cạnh những sự khác biệt vừa nêu, người ta ghi nhận được một số điểm tương đồng giữa Đạo-luật năm 1940 và nghị-định năm 1941.

Trước hết, theo Đạo-luật, hội-viên Hội-đồng Thành-phố tại Pháp phải đủ 25 tuổi. Đây cũng là tuổi tối thiểu do nghị-định dẫn chiếu dự-liệu cho hội-viên người Pháp tại Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn. Riêng đối với hội-viên người Việt, nghị-định năm 1941 tỏ ra có phần khác-khe hơn vì các đương-sự phải đủ 30 tuổi.

Thứ đến, bản văn ngày 12 tháng 8 năm 1941 dự-trừ những trường-hợp vô năng-lực đã từng được Đạo-luật năm 1940 qui-định. Theo hai văn-kiện lập-pháp và lập-qui này, các hạng người sau đây không thể được bổ-nhiệm vào Hội-đồng Thành-phố : quân-nhơn và thủy-thủ hiện dịch, những phần-tử mất một phần quyền công-dân, hoặc được báo-tá tài-phán, hoặc được miễn đóng góp vào gánh nặng của Thành-phố, hoặc được sự cứu-trợ của các cơ-quan từ-thiện.

3. Cách tuyển-chọn Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng.

Cùng một lúc với thể-thức tuyển chọn hội-viên Hội-đồng Thành-phố, cách tuyển lựa Thị-Trưởng và Phó Thị-Trưởng Thành-phố Sài-gòn cũng được sửa đổi một cách sâu rộng do sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1941. Bản văn này và nghị-định ngày 12 tháng 8 năm 1941 - như đã viết¹ - mô-phỏng theo Đạo-luật ngày 16 tháng 11 năm 1940, một Đạo-

1. Luận-án, trang 87.

luật nhằm bãi-bỏ chế-độ Thị-Trưởng dân cử tại các Thành-phố có trên 2.000 dân.

Theo điều 2 sắc-lệnh dẫn thượng, Thị-Trưởng do Toàn Quyền Đông-Dương chọn trong số các "viên quan cai-trị thuộc ngạch hành-chánh Đông-Dương" (Administrateurs des services civils de l'Indochine). Thị-Trưởng được sự trợ lực của hai (2) Phó Thị-Trưởng, một Pháp và một Việt. Chiếu điều 8 sắc-lệnh nêu trên, các Phó Thị-Trưởng được chọn trong số các hội-viên chánh thức của Hội-đồng Thành-phố.

Sự sửa đổi cách tuyển lựa người vào cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành của Thành-phố Sài-gòn, do sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 và nghị-định ngày 12 tháng 8 năm 1941 thực-hiện, có tác-dụng làm giảm mức-độ áp-dụng nguyên tắc địa-phương phân quyền cho tập-thể hành-chánh nói trên. Thật vậy, đang được quản-trị bởi những viên-chức do cử-tri bầu lên theo thể-thức phổ-thông đầu phiếu, Thành-phố Sài-gòn bỗng dưng bị sắc-lệnh năm 1941 đặt dưới quyền thống-trị của các viên-chức do Toàn Quyền Đông-Dương chỉ-định. Nói tóm lại, với sự ban-hành sắc-lệnh và nghị-định năm 1941, chế-độ đại-diện phi dân-chủ bắt đầu ngự-trị tại thành-phố Sài-gòn cho đến khi người Pháp lìa khỏi xứ này.

B. Những biến-chuyển trong cách tổ-chức việc quản-trị Thành-phố Chợ-lớn

Đồng thời với việc thành-lập "Địa-phương Sài-gòn Chợ-lớn", sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931 đã thực-hiện

một sự sửa đổi nhỏ liên-quan đến việc điều-hành Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn. Thật vậy, theo điều 20 sắc-lệnh năm 1931, quyền chủ-tọa Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn được ủy thác cho một hội-viên người Pháp do Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ-định chứ không còn do "viên quan cai-trị, Chánh Chủ-Tỉnh Chợ-lớn" nắm giữ như trước nữa. Điều cải-cách này được nghị-định ngày 20 tháng 9 năm 1934 nhắc lại như khi sửa-đổi một số điều-khoản của nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912.

Bản văn ngày 20 tháng 9 năm 1934, có hiệu-lực kể từ đầu năm 1935, thực-hiện những điều cải-cách liên-quan đến thành-phần Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn, điều-kiện cử-trị, điều-kiện ứng-cử viên và các trường-hợp bất đắc ứng-cử - hoặc vô năng-lực - và bất năng kiêm nhiệm.

1. Thành-phần Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn

Nghị-định năm 1934 đặt Thành-phố Chợ-lớn dưới quyền quản-trị của một Ủy-ban Thành-phố gồm mười một (11) hội-viên chánh thức và sáu (6) hội-viên dự khuyết phân chia như sau :

- Bốn (4) hội-viên chánh thức và hai (2) hội-viên dự khuyết người Pháp do Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ-định trong một bảng danh-sách có tên mười lăm (15) người thuộc giới kỹ-nghệ và thương-gia có cơ-sở kinh-doanh tại Chợ-lớn. Danh-sách này do Phòng Thương-mãi Sài-gòn thiết-lập.

- Bốn (4) hội-viên chánh thức và hai (2) hội-viên dự khuyết người Việt do cử-trị tuyển-lựa bằng một cuộc đầu phiếu hạn-chế.

- Ba (3) hội-viên chánh thức người Hoa-kiều do Thống-Đốc Nam-Kỳ chỉ-định trong một bảng danh-sách do các Bang-Trưởng Hoa-kiều thiết-lập.

Các hội-viên chánh thức và dự khuyết đều có một nhiệm-kỳ lâu gấp đôi nhiệm-kỳ các hội-viên Ủy-ban Thành-phố dưới chế-độ nghị-định năm 1912, nghĩa là kéo dài đến sáu (6) năm.

Ủy-ban Thành-phố được đặt dưới sự chủ-tọa của một hội-viên người Pháp do Thống-đốc Nam-Kỳ chỉ-định.

Tóm lại, với bản văn ngày 20 tháng 9 năm 1934, nhiệm-kỳ Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn tăng từ ba (3) lên sáu (6) năm, thành-phần đại-diện người Pháp thêm được một (1) hội-viên. Một điều cải-cách khác, có tánh-cách mới mẽ đối với Thành-phố Chợ-lớn là việc thiết-lập các chức-vụ hội-viên dự khuyết. Về cách tuyển lựa các hội-viên, ta không thấy có gì mới mẽ so với cách tuyển chọn hội-viên Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn dưới chế-độ nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912. Tuy nhiên, trong việc bầu các hội-viên người Việt cũng như trong việc chỉ-định các hội-viên người Pháp và người Hoa-kiều, bản văn năm 1934 đã thực-hiện một vài sửa đổi liên-quan đến sự bất đắc ứng-cử và bất năng kiêm nhiệm. Ngoài ra, điều-kiện về cử-tri và ứng-cử viên cũng được sửa đổi.

2. Điều-kiện đầu phiếu và điều-kiện ứng-cử

* Điều-kiện đầu phiếu

Theo nghị-định năm 1934, cử-tri bầu hội-viên người Việt thuộc Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn phải là người

gốc Nam-Kỳ, đủ hai mươi một (21) tuổi và có một trong các điều-kiện sau đây :

1) Có trú-quán thực sự tại Thành-phố Chợ-lớn hoặc cư-ngụ tại nơi đây từ sáu (6) tháng trở lên.

2) Có tên trong danh bộ những người đóng một sắc thuế trực thu và, đối với những người không cư-ngụ tại Chợ-lớn, tỏ ý muốn hành-sử quyền đầu phiếu tại đó.

3) Có nhiệm-vụ thường trú tại Thành-phố Chợ-lớn vì tư-cách công-chức của mình.

Mất quyền đầu phiếu những người bị các Tòa-án Pháp tuyên phạt vì các lý-do dự-liệu tại điều 15 và 16 sắc-lệnh ngày 2 tháng 2 năm 1852 hoặc vì các tội phản nghịch, mua bán bất chánh hoặc oa-trữ võ-khí, buôn lậu và mạo hóa.¹

So với nghị-định ngày 27 tháng 6 năm 1912, nghị-định năm 1934 đã dự-trù những điều-kiện đầu phiếu tương-đối rộng rãi hơn vì, ngoài điều-kiện về nơi cư-trú, bản văn năm 1912 còn đòi hỏi điều-kiện về văn-bằng² và điều-kiện về số tiền thuế tối thiểu (15\$) phải đóng. Với sự ban-hành nghị-định năm 1934, các hội-viên người Việt tại Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn bắt đầu được tuyển chọn bằng các cuộc đầu phiếu phổ-thông tương-tự như thể-thức tuyển lựa các hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn dưới chế-độ sắc-lệnh ngày 11 tháng 7 năm 1908.³

1. Luận-án, trang 47, cước chú số 1. (Tương-tự chế-độ nghị-định ngày 27.6.1912)

2. Luận-án, trang 75.

3. Luận-án, trang 47-48.

* Điều-khiên ứng-cử

Cũng như nghị-định năm 1912, bản văn ngày 20 tháng 9 năm 1934 chỉ ban-cấp quyền ứng-cử hội-viên Ủy-ban Thành phố Chợ-lớn cho các cử-tri đủ 27 tuổi. Tuy nhiên, có một sự khác-biệt nhỏ giữa hai bản văn : nghị-định năm 1934 đòi hỏi ứng-cử viên phải trả ít nhất 25\$ thuế trực-thâu ; với nghị-định năm 1912, số tiền thuế tối thiểu này là 80\$.

Như vậy, điều-khiên ứng-cử dưới chế-độ nghị-định năm 1934, tuy có phần rộng rãi hơn so với điều-khiên ứng-cử do nghị-định năm 1912 ấn-định, nhưng hãy còn khá chặt chẽ so với điều-khiên ứng-cử hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn dưới chế-độ bản văn ngày 11 tháng 7 năm 1908.

3. Các trường-hợp bất đắc ứng-cử và bất năng kiêm-nhiệm

Cần nói ngay là các trường-hợp bất đắc ứng-cử và bất năng kiêm nhiệm nói đây không những có giá-trị đối với "hội-viên dân cử" người Việt mà còn có giá-trị đối với "hội-viên chỉ-định" người Pháp và người Hoa-kiều nữa.

Dưới chế-độ nghị-định năm 1912, các trường-hợp bất đắc ứng-cử tương đối và các trường-hợp bất năng kiêm nhiệm được liệt vào loại trường-hợp bất đắc ứng-cử tuyệt đối.¹ Sự làm lẫn này được nghị-định năm 1934 sửa sai bằng cách phân-biệt ba loại trường-hợp : trường-hợp bất đắc

1. Tương-tự sắc-lệnh ngày 11.7.1908 thống nhất qui-chế ba Thành-phố Sài-gòn, Hà-nội và Hải-phòng (Luận án, trang 48).

ứng-cử tuyệt-đối, trường-hợp bất đắc ứng-cử tương-đối và trường-hợp bất năng kiêm nhiệm.¹

- Những người ở vào trường-hợp bất đắc ứng cử tuyệt đối không được ứng cử bất cứ tại đâu. Đó là những người mất quyền đầu phiếu, những người được bảo tá tài phán, những người được miễn đóng góp vào gánh nặng của thành-phố, những người sống nhờ vào sự cứu-trợ của các cơ-quan từ thiện, gia-nhơn tùy thuộc vào người khác, quân-nhơn và nhơn-viên thuộc Hải và Lục-quân, hội-viên Hội-đồng tư vấn Nam-Kỳ, Thẩm-phán Tòa Thượng Thẩm Sài Gòn, công-chức và nhơn-viên từng-sự tại các công-sở của Thành-phố.

- Những người ở vào trường-hợp bất đắc ứng cử tương đối không được ứng-cử tại Chợ-lớn vì đảm-nhiệm trách-vụ trong quản-hạt Thành-phố này : Cảnh-sát Trưởng và Cảnh-sát viên Thành-phố, nhơn-viên Công-an, Thẩm-phán Tòa Sơ Thẩm, Thẩm-phán Tòa Hòa-giải, Kế-toán viên của Thành-phố và các nhà thầu cho các công-sở Thành-phố. Dĩ nhiên, những người này có quyền ứng-cử tại các nơi mà các đương-sự không có trách-nhiệm.

- Những người ở vào trường-hợp bất năng kiêm nhiệm, có một thời-hạn là mười (10) ngày, kể từ khi công-bố kết quả cuộc bầu cử, để chọn giữa chức-vụ Hội-viên Ủy-ban Thành phố và công-vụ đang đảm-nhiệm. Đó là các Cảnh-sát Trưởng Cảnh-sát viên và nhơn-viên Công-an.

1. Tương-tự sắc-lệnh ngày 14.9.1926 sửa đổi sắc-lệnh năm 1908 (Luận-án, trang 48-49)

Tóm lại, nghị-định năm 1934 đã thực-hiện những sự sửa đổi sau đây : tăng cường sự đại-diện của người Pháp tại Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn, tăng nhiệm-kỳ của hội-viên Ủy-ban lên gấp đôi, thiết-lập chức-vụ hội-viên dự khuyết, nới rộng điều-kiện đầu phiếu. Một điểm cải-cách khác đáng lưu-ý là việc mở rộng Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn cho giới công-chức bằng cách sửa đổi chế-độ bất năng kiêm-nhiệm. Thật vậy, bản văn năm 1934 cho phép tham-dự Ủy-ban Thành phố Chợ-lớn mọi ngành công-chức, ngoại trừ một số công-chức vì ở vào một tình-trạng đặc-biệt nên phải đứng ngoài Ủy-ban. Đó là các Cảnh-sát Trưởng, nhơn-viên Cảnh-sát và Công-an.¹

ĐOẠN 2 - ĐỊA-PHƯƠNG SÀI-GÒN-CHỢ-LỚN

Sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931 đặt Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn dưới quyền quản-trị của Hội-đồng quản-trị và "viên quan cai-trị" địa-phương.

I - HỘI-ĐỒNG QUẢN-TRỊ (CONSEIL D'ADMINISTRATION)

Thành-phần và cách tuyển chọn hội-viên Hội-đồng

1. Nghị-định ngày 20.9.1934, điều 13 (mới), đoạn C :

"Les fonctions de Commissaire municipal sont incompatibles avec celle de commissaire et d'agent de police urbaine et de sûreté."

Dưới chế-độ nghị-định năm 1912, công-chức và nhơn-viên thuộc mọi ngành đều ở vào trường-hợp bất năng kiêm-nhiệm với chức-vụ hội-viên Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn (điều 13 nghị-định ngày 27.6.1912, đoạn 1):

"Les fonctionnaires, employés et agents de tout ordre et de toute catégorie, tant français qu'indigènes, rétribués sur les fonds du budget de l'Etat ou de l'un quelconque des budgets de l'Indochine qui seraient élus auront un délai de 10 jours pour opter entre le mandat électif et leur emploi administratif."

quản-trị cùng quyền-hạn và sự điều-hành của cơ-quan này được qui-định tại các điều từ 3 đến 7 sắc-lệnh năm 1931.

A. Thành-phần và cách tuyển-chọn

Hội-đồng Quản-trị, do "viên quan cai-trị" địa-phương chủ-tọa, gồm chín (9) hội-viên chỉ-định cho một nhiệm-kỳ là ba (3) năm :

- Hai (2) hội-viên Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn - một Pháp, một Việt - do Hội-đồng chỉ-định ;

- Ba (3) hội-viên Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn - một Pháp, một Việt và một Hoa-kiều - do Ủy-ban chỉ-định ;

- Hai (2) đại-diện Phòng Thương-mãi Sài-gòn - một Pháp, một Việt - do tổ-chức này chọn trong số các thương gia thân hào tại Địa-phương, có chơn hoặc không trong Phòng Thương-mãi.

- Hai (2) hội-viên - một Pháp, một Việt - do Thống Đốc Nam-Kỳ chỉ-định tại Hội-đồng tư-vấn trong số các thân hào cư ngụ tại Địa-phương.

Trong trường-hợp vắng mặt, các hội-viên sẽ được các hội-viên dự-khuyết, chỉ-định theo những phương-thức kể trên, thay thế. Được xem như từ nhiệm và được đương-nhiên thay thế :

- Các hội-viên do Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn và Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn chỉ-định mà nhiệm-kỳ dân-cử vừa chấm dứt ;

- Các hội-viên đã rời khỏi Nam-Kỳ trong thời-hạn liên-tục trên một năm ;

- Các hội-viên vắng mặt không lý-do trong ba (3) phiên họp liên-tiếp.

B. Quyền-hạn và cách-thức điều-hành

1. Quyền-hạn của Hội-đồng Quản-trị

Theo sắc-lệnh năm 1931, Hội-đồng Quản-trị vừa là một cơ-quan quyết-nghị, vừa là một cơ-quan tư-vấn. Ngoài ra, mặc dầu văn-kIỆN nói trên không minh thị đề-cấp, người ta cũng nghĩ rằng Hội-đồng có quyền tự ý đề trình thỉnh-nguyện liên-quan đến quyền-lợi của Địa-phương.

* Quyền quyết-nghị - Hội-đồng Quản-trị có quyền quyết-nghị về mọi vấn-đề liên-quan đến Địa-phương và không còn thuộc thẩm quyền của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn hoặc của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn. Theo điều 3 sắc-lệnh năm 1931, các vấn-đề sau đây thuộc quyền quyết-nghị của Hội-đồng : mọi vấn-đề liên-hệ đến đường phố, công-trường, công-viên, sân bán... ; ngân-sách địa-phương ; các sắc thuế, mọi sự đóng góp tự ý hoặc bắt thường, các khoản lệ-phí thuộc mọi loại, các khoản tiền vay hoặc cho vay ; các chương-trình, kế-hoạch, bảng cho giá, khế-ước liên-quan đến các tân công-tác thuộc phạm-vi trách-nhiệm của địa-phương ; mọi sự tạo mãi bất động-sản, mọi kiến-trúc mới cùng các dự-án, kế-hoạch, bảng cho giá về các sự sửa chữa đại qui mô nếu chi-phí lên đến 5.000\$.

Các quyết-nghị của Hội-đồng Quản-trị chỉ có hiệu lực thi-hành sau khi được sự chuẩn-y của Thống-Đốc Nam-Kỳ. Tuy nhiên, các quyết-nghị liên-quan đến các sắc thuế, các

khoản lệ-phí, các khoản đóng góp, các khoản tiền vay hoặc cho vay, chỉ có thể đem ra thi-hành sau khi được Toàn-Quyền Đông-Dương chuẩn-y. Như vậy, quyền giám-hộ đối với Hội-đồng cũng có tánh-cách khá khác khe.

* Quyền tư-vấn - Ngoài quyền quyết-nghị, Hội-đồng Quản-trị còn phải phát-biểu ý-kiến về những vấn-đề mà luật-pháp buộc phải có ý-kiến của Hội-đồng.

2. Cách-thức điều-hành Hội-đồng Quản-trị

Hội-đồng Quản-trị nhóm họp ít nhất một tam-cá-nguyệt một lần vào mười lăm (15) ngày đầu tháng 1, tháng 4, tháng 7 và tháng 10, theo sự triệu-tập của "viên quan cai trị" Địa-phương, Chủ-tịch Hội-đồng.

Các phiên họp của Hội-đồng không có tánh-cách công-khai như các phiên họp của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn.

II - VIÊN QUAN CAI-TRỊ ĐỊA-PHƯƠNG SÀI-GÒN-CHOLON (ADMINISTRATEUR DE LA RÉGION DE SAIGON-CHOLON)

Cơ-quan chấp-hành của Địa-phương Sài-gòn-Cholon được đặt dưới quyền điều-khiển của "viên quan cai-trị Địa-phương", một viên-chức thuộc ngạch hành-chánh Pháp, có ít nhất mười (10) năm thâm niên công-vụ tại Đông-Dương và do Toàn Quyền bổ-nhiệm.

"Viên quan cai-trị Địa-phương Sài-gòn - Cholon" được sự phụ-tá của "viên-chức điều-khiển các Sở hành-chánh Địa-phương" (Chef des Services administratifs de la Région), do Thống-Đốc Nam-Kỳ bổ-nhiệm trong các công-chức ngạch hành-chánh Pháp tại Đông-Dương. Viên-chức nói đây

còn giữ nhiệm-vụ Thư-ký của Hội-đồng Quản-trị và có thể được chỉ-định thay thế "viên quan cai-trị Địa-phương" tạm thời vắng mặt hay bị ngăn-trở.

Quyền-hạn và chức-chương của "viên quan cai-trị Địa-phương" được qui-định tại các điều từ 8 đến 12 sắc-lệnh năm 1931.

Theo điều 8, viên-chức nói trên điều-khiển tất cả các công-sở liên-hệ đến Cảnh-sát Thành-phố, công-tác đô-thị, vệ-sinh công cộng, đạo lộ, cùng các vấn-đề đặc-nhượng và phân-phối điện nước và hơi đốt.

Dưới sự kiểm-soát của Hội-đồng Quản-trị và sự giám-sát của Thống-Đốc Nam-Kỳ, "viên quan cai-trị địa-phương" đảm-trách việc bảo-tồn và quản-trị tài-sản của địa-phương.

Trong phạm-vi quản-trị non-viên, ông ta giữ quyền điều-động toàn thể non-viên đặt thuộc dụng các công sở của địa-phương và bổ-nhiệm vào mọi chức-vụ của địa-phương, trừ trường-hợp luật-lệ dự-trù một thể-thức bổ-nhiệm đặc-biệt. Ngoài ra, "viên quan cai-trị địa-phương" còn có nhiệm-vụ soạn-thảo ngân-sách.¹

Điểm then chốt trong công-cuộc cải-tổ nền hành-chánh hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn trong giai-đoạn 1932-1941 là sự thành-lập Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn. Với sự xuất-

1. Ngân-sách Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn do Hội-đồng Quản-trị biểu-quyết và Thống-Đốc Nam-Kỳ phê-chuan.

hiện của đơn-vị hành-chánh tự-trị này, các nhược điểm của chế-độ "Thị-Trưởng tuyển chọn bằng đường lối bầu cử" không còn làm bận tâm các nhà cầm quyền Pháp tại thuộc-địa nữa bởi lẽ phạm-vi hoạt-động của Thành-phố Sài-gòn bị giới-hạn đến mức tối đa và, do đó, quyền-hạn của Thị-Trưởng Sài-gòn về một số vấn-đề quan trọng được chuyển cho "viên quan cai-trị địa-phương". Kẻ viết luận-án nghĩ rằng sự thành-lập địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn, hậu quả của những phản-ứng đã có từ trước đối với việc bầu Thị-Trưởng, chỉ là một phương-thức nhằm rút bớt quyền-hành của Thị-Trưởng Sài-gòn được tuyển chọn theo chế-độ Đạo-luật năm 1882.

MỤC IV - GIAI-ĐOẠN TỪ NĂM 1942 ĐẾN

HẾT THỜI PHÁP THUỘC (1948)

Vào năm 1941, sau khi Thị-Trưởng và Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn hoàn-toàn mất tánh-cách dân cử, Thống-Đốc Nam-Kỳ cho rằng chức-vụ Thị-Trưởng Sài-gòn không còn cần-thiết nữa và đề-nghị giao cho "viên quan cai-trị Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" đảm-trách toàn bộ chức-chương của viên Thị-Trưởng.

Quan-điểm của Thống-Đốc Nam-Kỳ được Chánh-phủ Pháp chấp-thuận bằng cách ban-hành sắc-lệnh ngày 19 tháng 12 năm 1941. Thể-thức thi-hành sắc-lệnh này do nghị-định ngày 28 tháng 12 năm 1941 ấn-định.

Theo bản văn ngày 19 tháng 12 năm 1941, hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn cùng "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" do

sắc-lệnh năm 1931 thành-lập, hoàn-toàn hội nhập để trở thành một đơn-vị hành-chánh duy nhất mệnh danh là "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn".¹

Về nền-tảng pháp-lý, sắc-lệnh ngày 19 tháng 12 năm 1941 đã hủy-bỏ tất cả các văn-kiện có từ trước liên-quan đến hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn.² Đối với sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931, sắc-lệnh năm 1941 vẫn duy trì các điều khoản liên-quan đến "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn". Thành thử, kể từ ngày 1 tháng 1 năm 1942, ngày thi hành sắc-lệnh năm 1941, các cơ-quan quản-trị hai Thành-phố được bãi-bỏ và thay thế bởi các cơ-quan quản-trị "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" thành-lập vào năm 1931 : Hội-đồng Quản-trị và "Viên quan cai-trị" địa-phương.

ĐOẠN 1 - CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ : HỘI-ĐỒNG QUẢN-TRỊ ĐỊA-PHƯƠNG SÀI-GÒN-CHỢ-LỚN

Theo điều 4 sắc-lệnh ngày 19 tháng 12 năm 1941, chức-chương của Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn và của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn được chuyển sang Hội-đồng Quản-trị Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn, cơ-quan có quyền quyết-nghị chuyên độc tại vùng Sài-gòn-Chợ-lớn thời bấy giờ.

1. Điều 2 sắc-lệnh năm 1941 : "La Région de Saigon-Cholon, telle qu'elle a été organisée par le Décret du 27 avril 1931, et les villes de Saigon et de Cholon, constituent une unité administrative unique sous la dénomination de Région de Saigon-Cholon".
2. Điều 1 sắc-lệnh năm 1941 đã liệt-kê rõ các văn-kiện đó : sắc-lệnh ngày 11.7.1908 cùng các văn-kiện kế-tiếp và sắc-lệnh ngày 27.4.1941 (đối với Sài-gòn) ; nghị-định ngày 27.6.1912 và các văn-kiện kế-tiếp (đối với Chợ-lớn).

So với Hội-đồng Quản-trị Địa-phương năm 1931, Hội-đồng Quản-trị Địa-phương năm 1941 có những điểm khác biệt về thành-phần và cách tuyển chọn cũng như về chức-chương ; kỳ dư không có gì mới mẻ.

Theo điều 5 sắc-lệnh năm 1941, Hội-đồng Quản-trị, do "viên quan cai-trị" địa-phương chủ-tọa, gồm có mười một (11) hội-viên :

- Hai (2) hội-viên Pháp và hai (2) hội-viên Việt chọn trong các thân-hào tại Sài-gòn và Chợ-lớn ;

- Một (1) hội-viên Pháp và một (1) hội-viên Việt chọn trong một danh-sách do Phòng Thương-mãi Sài-gòn lập và gồm các hội-viên của Hội-đồng Quản-trị Thương-Cảng Sài-gòn ;

- Hai (2) hội-viên Pháp và hai (2) hội-viên Việt chọn trong giới thân-hào Pháp-Việt cư-ngụ tại địa-phương;

- Một (1) hội-viên người Hoa-kiều chọn trong một danh-sách do các Bang-Trưởng Hoa-kiều tại Sài-gòn và Chợ-lớn lập.

Các hội-viên nói trên do Toàn Quyền Đông-Dương bổ-nhiệm bằng nghị-định theo đề-nghị của Thống-Đốc Nam-kỳ; nhiệm-kỳ là một (1) năm.

Về chức-chương và quyền-hạn của Hội-đồng Quản-trị Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn, ta chỉ cần nhắc lại điều 4 sắc-lệnh ngày 19 tháng 12 năm 1941. Theo tinh-thần điều 4, ngoài chức-chương và quyền-hạn do sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931 giao-phó, Hội-đồng Quản-trị Địa-phương còn đảm-trách thêm chức-chương và quyền-hạn của Hội-đồng Thành-phố

Sài-gòn và của Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn. Như vậy, nhờ sự bãi-bỏ hai cơ-quan quyết-nghị nói đây mà chức-chương và quyền-hạn của Hội-đồng Quản-trị Địa-phương Sài-gòn năm 1941 được nới rộng đến mức tối đa.

ĐOẠN 2 - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH : "VIÊN QUAN CẠI-TRỊ ĐỊA-
PHƯƠNG SÀI-GÒN-CHỢ-LỚN"

Cũng như đối với Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn thành lập vào năm 1931, viên chỉ-huy cơ-quan chấp-hành địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn năm 1941 cũng được gọi là "viên quan cai-trị địa-phương" (Administrateur de la Région). Sắc-lệnh năm 1941 tuy không dả động gì đến vấn-đề tuyển chọn viên-chức này nhưng lại duy-trì những điều khoản của sắc-lệnh năm 1931 liên-quan đến Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn. Do đó, "viên quan cai-trị" vẫn tiếp-tục được Toàn-Quyền Đông-Dương bổ-nhiệm trong các công-chức chánh ngạch Pháp có ít nhất mười (10) năm thâm-niên công-vụ tại Đông-Dương.

Chiếu điều 4 sắc-lệnh ngày 19 tháng 12 năm 1941, chức-chương của Thị-Trưởng Sài-gòn và của Chủ-Tịch Ủy-ban Thành-phố Chợ-lớn được chuyển sang "viên quan cai-trị địa-phương". Viên-chức này thống-lãnh một cách chuyên-độc mọi chức-chương và quyền-hạn của một cơ-quan chấp-hành duy-nhất vùng Sài-gòn-Chợ-lớn lúc bấy giờ.

"Viên quan cai-trị" được sự trợ-lực của "viên-chức điều-khiển các Sở hành-chánh địa-phương", một chức-vụ đã từng được dự-liệu tại điều 12 sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931. Dưới quyền chỉ-huy trực-tiếp của "viên quan

cai-trị" còn có viên "Đại-lý Sài-gòn" (Délégué administratif de Saigon) đặc-trách khu vực Sài-gòn và viên "Đại-lý đặc-biệt Chợ-lớn" (Délégué spécial pour Cholon) đặc-trách khu-vực Chợ-lớn. Ngoài ra, "viên quan cai-trị" còn được sự giúp sức đặc-biệt trong việc thi-hành chức-vụ hộ-lại. Thật vậy, theo điều 3 nghị-định ngày 28 tháng 12 năm 1941 ấn-định thể-thức thi-hành sắc-lệnh năm 1941, hai hội-viên - một Pháp và một Việt - được Hội-đồng Quản-trị bầu ra để thay "viên quan cai-trị" đảm-trách vấn-đề hộ-tịch cho người Âu-Châu và người Á-Đông.

Đến năm 1947, các chức-vụ nêu trên được nghị-định ngày 26 tháng 9 của Thủ-Tướng Chánh-phủ lâm thời Nam-Kỳ cải danh : do các điều 1, 2 và 3 nghị-định dẫn chiếu, các chức-vị cũ như : "viên quan cai-trị Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn", "viên-chức điều-khiển các Sở hành-chánh Địa-phương" và viên "Đại-lý Sài-gòn" cùng viên "Đại-lý đặc-biệt Chợ-lớn" được thay thế bằng các danh xưng mới : "Đô-Trưởng Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" (Préfet de la Région Saigon-Cholon), "Tổng Thư-ký Địa-phương" (Secrétaire général de la Région) và "Phó Đô-Trưởng Sài-gòn" cùng "Phó Đô-Trưởng Chợ-lớn" (Préfet-Adjoint pour Saigon et Préfet-Adjoint pour Cholon).

Chức-chương của Tổng Thư-ký và các Phó Đô-Trưởng Sài-gòn và Chợ-lớn được qui-định tại nghị-định ngày 14 tháng 11 năm 1947 của Đô-Trưởng Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn.

Là phụ-tá của Đô-Trưởng, Tổng Thư-ký hành-động như danh và theo chỉ-thị của vị điều-khiển cơ-quan chấp-

hành và có thể được Đô-Trưởng ủy quyền đặc biệt trong lãnh vực tài-chánh và hành-chánh.

Trong khu-vực đặc-trách, các Phó Đô-Trưởng đại-diện Đô-Trưởng và hành-sử quyền-hạn theo mạng-lệnh và dưới sự kiểm-soát của vị này. Ngoài các nhiệm-vụ hành-chánh thường xuyên, các Phó Đô-Trưởng còn đảm-nhiệm vai-tuồng cố-vấn chánh-trị của Đô-Trưởng. Riêng Phó Đô-Trưởng Sài-gòn còn có nhiệm-vụ kiểm-soát và quản-trị các Hộ-Trưởng trong Địa-phương Sài-gòn-Chợ lớn.¹

*
* *

Ngay từ những năm đầu của thời Pháp-thuộc, qui-chế pháp-ly của vùng Sài-gòn-Chợ lớn đã được quan-niệm theo chiều hướng phân quyền. Tuy nhiên, qua những điểm căn-bản trình-bày trên đây, người ta phải nhìn nhận rằng chế-độ địa-phương phân quyền không được áp-dụng một cách đồng

1. Chiếu nghị-định ngày 12.5.1942 của Toàn Quyền Đông-Dương, Địa-phương Sài-gòn-Chợ lớn được chia thành 18 khu-vực mệnh danh là Hộ (Quartiers). Mỗi Hộ được đặt dưới quyền của một Hộ-Trưởng (Chef de Quartier). Các Hộ-Trưởng do "viên quan cai-trị Địa-phương" bổ-nhiệm theo đề-nghị của viên "Đại-ly Sài-gòn". Để có thể được bổ-nhiệm vào chức-vụ Hộ-Trưởng, các ứng-viên phải : 1) có ít nhất là 35 và nhiều nhất là 50 tuổi ; 2) cư-ngụ trong Hộ từ 2 năm trở lên (đối với các ứng-viên cựu công-chức thuộc ngạch trung-cấp hay cao cấp có tối thiểu 10 năm thâm-niên công-vụ, điều-kiện này không cần-thiết) ; 3) thông-thạo Pháp ngữ và Việt ngữ ; 4) không bị án phạt về tội đại hình hay tiểu hình hoặc không bị thai hồi nếu là cựu công-chức. Về chức-chương của Hộ-Trưởng, chúng ta sẽ có dịp đề-cập khi đối-chiếu chức-vụ này với chức-vụ Quận-Trưởng tại Đô-Thành.

đều cho hai Thành-phố và riêng tại Thành-phố Sài-gòn - một Thành-phố được hưởng một chế-độ địa-phương phân quyền hầu như trọn vẹn so với Thành-phố Chợ-lớn - chế-độ địa-phương phân quyền đã trải qua những năm cực thịnh, nhất là trong thời-kỳ 1882-1941, cũng như đã có lúc chỉ còn tánh-cách hoàn-toàn hình-thức, nhất là từ tháng 4 năm 1941 trở đi.¹

Thật ra, chế-độ địa-phương phân quyền áp-dụng cho Thành-phố Sài-gòn cũng chỉ là sản-phẩm tất yếu của qui-chế các Thành-phố tại Pháp chứ không do nhu-cầu địa-phương đòi hỏi hoặc do tình-hình chánh-trị tại thuộc-địa làm phát sanh. Bởi thiếu căn-bản thực-tế và không được xây-dựng trên nền-tảng chánh-trị và xã-hội đương thời nên chế-độ địa-phương phân quyền rộng rãi và nhất là chế-độ "Thị-Trưởng dân cử" đã không đem lại kết-quả tốt đẹp như người ta hằng mơ-ước ! Chính "những niềm thất vọng" về viên "Thị-Trưởng dân cử" đã khiến người ta thành-lập Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn vào năm 1931.

Đó là một kinh-nghiệm đáng cho người thời nay suy ngẫm.

o
o) o

1. Từ năm 1882 đến năm 1941, Thị-Trưởng và Hội-đồng Thành-phố Sài-gòn đều có tánh-cách dân cử. Trái lại, với sắc-lệnh ngày 27.4.1941, không những cơ-quan chấp-hành mà cả cơ-quan quyết-nghị cũng đều được tuyển chọn theo lối chỉ-định.

CHƯƠNG II

NỀN HÀNH CHÁNH ĐÔ THÀNH THỜI ĐỘC LẬP

Sau khi Việt-Nam thu-hồi chủ quyền, nền hành-chánh Đô-thành lại được tổ-chức trên một căn-bản pháp-lý mới : Dự số 2 ngày 1 tháng 7 năm 1949. Thật ra, văn-kiến này chỉ nhắc lại những nguyên-tắc đã từng chi- phối cách tổ-chức việc quản-trị các Thành-phố Sài-gòn, Chợ-lớn và Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn dưới thời Pháp-thuộc. Thật vậy, theo điều 9 Dự số 2, "Thành-phố Sài-gòn-Chợ-lớn" có tư-cách pháp-nhơn và "đặt dưới quyền" của một vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành "có một Hội-đồng Thành-phố phụ giúp". Như vậy, nguyên-tắc địa-phương phân quyền vẫn được công-nhận cho địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn.

Từ ngày ban-hành Dự số 2 đến nay, nền hành-chánh Đô-thành đã được cải-tổ nhiều lần. Phần lớn các cuộc cải-tổ đều có tánh-cách cục bộ và liên-quan đến cơ-quan quyết-nghị nhiều hơn là cơ-quan chấp-hành.

Căn-cứ vào các biến-chuyển trong cách tổ-chức cơ-quan quyết-nghị, kẻ viết luận-án chia quá-trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô-thành thời độc-lập ra làm năm giai-đoạn :

- Giai-đoạn thứ nhất bắt đầu từ ngày 5 tháng 6 năm 1948 và chấm dứt với sự ban-hành Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954 tổ-chức việc quản-trị Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn ;

- Giai-đoạn thứ hai khởi sự ngày thi-hành Dự số 11 và kết-thúc ngày 23 tháng 3 năm 1959 với sự ban-hành sắc-lệnh số 74-TTP cải-tổ việc quản-trị Đô-thành Sài-gòn ;

- Giai-đoạn thứ ba bao trùm một khoảng thời-gian từ ngày thi-hành sắc-lệnh số 74-TTP đến ngày 30 tháng 6 năm 1965 tức ngày chấm dứt nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành theo chế-độ sắc-lệnh vừa nói ;

- Giai-đoạn thứ tư bắt đầu từ ngày thi-hành các sắc-lệnh số 67-NV và 70-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 đến nay ;

- Giai-đoạn cuối cùng, mà cũng là giai-đoạn hiện tại, bắt đầu ngày 15.8.1970.¹

MỤC I - GIAI-ĐOẠN 1948-1954

Trong giai-đoạn đầu của thời-kỳ độc-lập, ngoài việc cải danh "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" thành "Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn",² cần ghi nhận việc thành-lập các Hội-nghị hàng Quận, sự cải-tổ Hội-đồng quản-trị Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn và việc sửa đổi qui-chế Đô-Trưởng.

ĐOẠN 1 - CÁC HỘI-NGHỊ HÀNG QUẬN

Do sắc-lệnh số 104-NV ngày 27 tháng 12 năm 1952, các Hộ trong Đô-thành được thay thế bằng bảy (7) khu-vực hành-chánh mệnh danh là Quận. Mỗi Quận được đặt dưới quyền điều-khiển của một Hội-nghị hàng Quận gồm năm (5) hội-viên

1. Như đã trình-bày (Luận-án, trang 34), giai-đoạn hiện tại sẽ được khảo-sát riêng biệt trong Thiên thứ hai Phần thứ nhất luận-án.

2. Nghị-định số 311-Cab/SG ngày 30.6.1951 của Thủ-Tướng Chánh-Phủ.

do cử-tri bầu lên theo thể-thức phổ-thông đầu phiếu. Hội-nghị hàng Quận bầu trong số các hội-viên một Hội-Trưởng và một Phó Hội-Trưởng.

Hội-nghị hàng Quận vừa là đại-biểu của dân trong Quận đối với nhà chức-trách Đô-thành, vừa là đại-diện của chánh quyền trung-ương tại địa-phương thuộc nhiệm.

Chức-chương của Hội-nghị hàng Quận được ấn-định tại nghị-định số 803-Cab/MI ngày 27 tháng 12 năm 1952 của Thủ-Tướng Chánh-phủ. Theo văn-kiến này, Hội-nghị hàng Quận đảm trách các vấn-đề hành-chánh, cảnh-sát, vệ-sinh, kiều-lộ, thuế-vụ, tuyển mộ, phòng-thủ thụ-động, tư-pháp và tế-tự.

Điều đáng lưu-ý là chức-chương của Hội-nghị hàng Quận chỉ là chức-chương của viên Hội-Trưởng dự-liệu tại điều 12 nghị-định ngày 12 tháng 5 năm 1942 ấn-định tổ-chức hành-chánh các Hộ thuộc Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn.¹

1. Để qui-định chức-chương của Hội-nghị hàng Quận, người soạn-thảo nghị-định số 803-Cab/MI đã dịch nguyên văn điều 12 nghị-định ngày 12.5.1942:

Điều 12 nghị-định năm 1942

"Les Chefs de Quartiers sont chargés :

- 1. En matière d'adm.générale :...
- 2. En matière de police :...
- 3. En matière de police sanit:...
- 4. En matière de voierie :...
- 5. En matière fiscale :...
- 6. En matière de recrutement:...
- 7. En matière de défense passive :...
- 8. En matière judiciaire :...
- 9. En matière de culte :...

Điều 1 nghị-định năm 1952

"Các Hội-nghị hàng Quận có nhiệm-vụ sau đây :

- 1. Về vấn-đề hành-chánh... : ...
- 2. Về vấn-đề cảnh-sát : ...
- 3. Về vấn-đề vệ-sinh : ...
- 4. Về vấn-đề kiều-lộ : ...
- 5. Về vấn-đề thuế-vụ : ...
- 6. Về vấn-đề mộ-linh : ...
- 7. Về vấn-đề phòng-thủ thụ-động : ...
- 8. Về vấn-đề tư-pháp : ...
- 9. Về vấn-đề tế-tự : ...

Tuy nhiên, khác với Hộ-Trưởng, Hội-Trưởng Hội-nghị hàng Quận còn đặc nhiệm chức-vụ hộ-lại. Với chức-vụ này, Hội-Trưởng có nhiệm-vụ lập các giấy tờ về hộ-tịch Việt-Nam dưới quyền kiểm-soát của Biện-ly Tòa Sơ-thẩm Sài-gòn. Trong trường-hợp Hội-Trưởng vắng mặt hoặc bận việc, Phó Hội-Trưởng đảm-nhiệm chức-vụ hộ-lại. Nếu Phó Hội-Trưởng cũng vắng mặt thì, với sự chấp-thuận của Đô-Trưởng, một hội-viên Hội-nghị hàng Quận sẽ thay thế Hội-Trưởng trong chức-vụ hộ-lại.

Ngoài ra, Hội-Trưởng còn có thể được Đô-Trưởng ủy quyền thị-thực chữ ký trên các văn-khiến tư, chứng nhận các bản sao lục, cấp chứng-chỉ hạnh-kiểm, căn-cước và tờ chứng-nhận nơi cư-ngụ cùng tình-trạng nghèo khó.

ĐOẠN 2 - CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ : HỘI-ĐỒNG QUẢN-TRỊ THỦ-ĐÔ
SÀI-GÒN-CHỢ-LỚN

Đồng thời với việc thành-lập các Hội-nghị hàng Quận, việc cải-tổ Hội-đồng quản-trị Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn cũng được thực-hiện.

Theo sắc-lệnh số 105-NV ngày 27 tháng 12 năm 1952, Hội-đồng quản-trị¹ do Đô-Trưởng Sài-gòn-Chợ-lớn chủ-tọa và gồm có mười bốn (14) hội-viên Việt, bảy (7) hội-viên Pháp và một (1) hội-viên Hoa-kiều.

1. Hội-đồng này được sắc-lệnh số 105-NV mệnh danh là "Hội-đồng quản-trị Thủ-đô Sài-gòn-Chợ-lớn".

Các hội-viên Việt là Hội-Trưởng và Phó Hội-Trưởng của các Hội-nghị hàng Quận.

Các hội-viên Pháp do Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ-nhiệm bằng nghị-định theo đề-nghị của Thủ-Hiến Nam-Việt sau khi hỏi ý-kiến các đoàn-thể chuyên-nghiệp và kinh-tế đang hoạt động sau ngày ban-hành sắc-lệnh số 105-NV.

Hội-viên Hoa-kiều, đại-diện các Trung-Hoa Lý-sự hội-quán tại Thủ-đô Sài-gòn-Chợ-lớn, được bổ-nhiệm theo những điều-kiện nêu trên và được lựa chọn trong một danh sách do các Lý-sự Trưởng tại Sài-gòn-Chợ-lớn đệ-trình.

Nhiệm-kỳ của các hội-viên Hội-đồng quản-trị được ấn-định là ba (3) năm. Khi vắng mặt, các hội-viên Việt có thể được các hội-viên dự-khuyết thay thế. Những hội-viên này do Hội-nghị hàng Quận chọn trong số hội-viên của mình. Các hội-viên Pháp và Hoa-kiều cũng có thể được các hội-viên dự-khuyết thay thế. Các hội-viên dự-khuyết được tuyển chọn theo những điều-kiện tương-tự các điều-kiện tuyển-lựa các hội-viên thiết-thọ.

Hội-viên nào rời khỏi Nam-Việt trên một năm, hoặc không đến dự ba phiên họp liên tiếp mà không có lý-do chánh đáng - theo sự xét đoán của Tổng-Trưởng Nội-vụ - thì đương nhiên được xem như từ chức.

Hội-đồng quản-trị Thủ-đô Sài-gòn-Chợ-lớn nhóm họp theo sự triệu-tập của Đô-Trưởng mỗi tam cá-nguyệt một lần. Ngoài các khóa họp thường lệ, Hội-đồng quản-trị còn có thể nhóm những khóa họp bất thường cũng theo sự triệu-tập của Đô-Trưởng.

Kẻ viết luận-án thấy cần nêu vài nhận-xét về thành-phần Hội-đồng quản-trị Thủ-đô Sài-gòn-Chợ-lớn :

1. Tuy Việt-Nam đã thu-hồi độc-lập, nhưng ảnh-hưởng của Pháp hãy còn khá mạnh qua sự đại-diện của họ tại Hội-đồng quản-trị Thủ-đô Sài-gòn-Chợ-lớn.

2. So với Hội-đồng quản-trị Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn năm 1941, Hội-đồng quản-trị Thủ-đô năm 1952 có những điểm tương-đồng về đại-cương và những điểm di-biệt về chi-tiết. Thật vậy, trong cả hai Hội-đồng, ba thành-phần dân-chúng đông đảo nhất - Việt, Pháp, Hoa - đều có đại-diện. Tuy nhiên, trong Hội-đồng quản-trị địa-phương năm 1941 số đại-diện dân-chúng Việt và Pháp bằng nhau và đều do Toàn Quyền Đông-Dương chỉ-định. Trái lại, trong Hội-đồng quản-trị Thủ-đô năm 1952, số hội-viên Việt gấp đôi số hội-viên Pháp và được bầu theo lối phổ-thông đầu-phiếu. Các điểm khác-biệt nói đây, thực ra, cũng chỉ là hậu quả đương-nhiên của sự thay đổi về phương-diện chánh-trị.

ĐOẠN 3 - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH : ĐÔ-TRƯỞNG

Theo điều 9 Dự số 2 ngày 1 tháng 7 năm 1949, Đô-Trưởng Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn do Quốc-Trưởng bổ-nhiệm bằng sắc-lệnh chiếu đề-nghị của Thủ-Hiến Nam-Việt.

Đặt thuộc quyền Thủ-Hiến Nam-Việt, Đô-Trưởng Sài-gòn-Chợ-lớn điều-khiển các công-sở liên-hệ đến cảnh-sát thành-phố, cầu cống và đường xá, đặc-nhượng điện nước.

Dưới sự kiểm-soát của Hội-đồng quản-trị Thủ-đô Sài-gòn-Chợ-lớn và dưới sự giám-sát của Thủ-Hiến Nam-Việt, Đô-Trưởng đảm-trách việc quản-trị và bảo-tồn tài-sản của Đô-thành và, do đó, có quyền duyệt-ký mọi văn-kiện liên-hệ đến công việc quản-trị và bảo-tồn nói trên. Đô-Trưởng cũng có trách-nhiệm kiểm-soát các công-sở thuộc Đô-thành và bút-toán của các công-sở ấy. Ngoài ra, Đô-Trưởng còn có nhiệm-vụ soạn-thảo ngân-sách Đô-thành và làm chủ chi ngân-sách ấy. Sau hết, Đô-Trưởng đảm-trách việc quản-trị nhân-viên thuộc các công-sở Đô-thành. Mọi sự bổ-nhiệm do Đô-Trưởng thực-hiện đều phải có sự phê-chuẩn của Thủ-Hiến Nam-Việt, trừ những chức-vụ đã được luật-lệ dự-trù một cách bổ-nhiệm khác.

Chức-chương của Đô-Trưởng vừa trình-bày, thực ra, không có gì mới mẽ. Đó là chức-chương của "Viên quan cai-trị địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" mà chúng ta đã từng thấy qui-định trong sắc-lệnh ngày 27 tháng 4 năm 1931 và sắc-lệnh ngày 19 tháng 12 năm 1941.¹

Nói tóm lại, trong giai-đoạn đầu của thời-kỳ độc-lập, ngoài việc thành-lập các Hội-nghị hàng Quận, tổ chức hành-chánh Đô-thành hãy còn mang nặng tính-chất của nền hành-chánh "Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn" dưới thời Pháp thuộc.

1. Luận-án, trang 99-100 và 104-106.

MỤC II - GIAI-ĐOẠN 1954-1959

Kể từ ngày 30 tháng 5 năm 1954, ngày ban-hành Dự số 11 cải-tổ việc quản-trị Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn, nền hành-chánh Thủ-đô mới bắt đầu chuyển mình để tiến tới một qui-chế phù-hợp với một quốc-gia độc-lập.

Theo điều thứ nhất Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954, Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn¹ được đặt dưới quyền quản-trị của một Đô-Trưởng, một Hội-đồng Đô-thành và những Trưởng Quận.

ĐOẠN 1 - ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SÀI-GÒN-CHỢ-LỚN

Chức-vụ Đô-Trưởng được qui-định tại các điều 2, 3 và 4 Dự số 11.² Đối với Hội-đồng Đô-thành, Đô-Trưởng có một số quyền-hạn ; các quyền-hạn này được đề-cập trong những điều-khoản ấn-định sự tổ-chức, điều-hành và chức-chương của cơ-quan dân cử nói trên.

I - CÁCH TUYỂN CHỌN ĐÔ-TRƯỞNG

Đô-Trưởng là một viên-chức chỉ-huy hành-chánh cao cấp do Quốc-Trưởng bổ-nhiệm bằng sắc-lệnh, theo thuận kiến của Thủ-Hiến, chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-Vụ và Thủ-Tướng Chánh-phủ.

Thế-thức bổ-nhiệm nói trên có nhiều bảo-đảm hơn

1. Kể từ ngày ban-hành nghị-định số 143-NV ngày 22.10.1956 của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa, danh hiệu "Đô-Thành Sài-gòn-Chợ-lớn" được đổi lại là "Đô-thành Sài-gòn" (Luận-án, trang 14)

2. Việt-Nam Cộng-Hòa, Công-Báo Việt-Nam (Sài-gòn : Công-Báo, 19 tháng sáu, 1954), tr. 1365-1372.

thế-thức dự-liệu tại điều 9 Dự số 2 ngày 1 tháng 7 năm 1949.¹ Thật vậy, người được tiến cử, không những do Tổng-Trưởng Nội-Vụ lựa chọn sau khi hỏi ý-kiến của Thủ-Hiến, mà còn phải được Thủ-Tướng Chính-phủ chấp-thuận trước khi được Quốc-Trưởng bổ-nhiệm. Mặt khác, sự lựa chọn của Tổng-Trưởng Nội-Vụ rất rộng rãi vì, theo điều thứ 2 Dự số 11, Đô-Trưởng không những được chọn trong giới công-chức cao cấp mà còn có thể được chọn trong giới thân-hào như-sĩ.²

II - QUYỀN-HẠN CỦA ĐÔ-TRƯỞNG

Đô-Trưởng trực-thuộc Thủ-Hiến Nam-Việt và có các quyền-hạn chánh yếu sau đây : quản-trị tất cả các công-sở và nhân-viên cùng công-sản và tư-sản thuộc Đô-thành ;

-
1. Điều thứ 9 Dự số 2 qui-định như sau : "... Quốc-Trưởng bổ-nhiệm bằng sắc-lệnh các viên-chức ấy do sự đề-cử của Thủ-Hiến Phan sở-quan lên Bộ Nội-vụ".

Với Dự số 57-a ngày 24.10.1956, Đô-Trưởng do Tổng-Thống trực-tiếp bổ-nhiệm và điều-động, có quyền liên lạc thẳng với vị lãnh-đạo Chính-phủ để nhận chỉ-thị. Dự số 57-a đã mở một kỳ-nguyên mới cho non hành-chánh Việt-Nam mà đặc-điểm là chanh-sách tập-quyền hành-chánh.

2. Trước cuộc Cách-Mạng ngày 1.11.1963, đa số quĩ vị Đô-Trưởng được chọn trong giới công-chức ngạch hành-chánh cao cấp :

- 1) Ô. Trần-văn-Đôn, Bác-sĩ 1.6.1949/21.1.1951
- 2) Ô. Lê-Tấn-Nam, Đốc-phủ sứ 15.2.1951/16.6.1952
- 3) Ô. Nguyễn-Phước-Lộc, Đốc-phủ sứ 27.6.1952/9.11.1954
- 4) Ô. Trần-văn-Hương, Giáo-sư 10.11.1954/8.4.1955
- 5) Ô. Nguyễn-phủ-Hải, Đốc-phủ sứ 9.4.1955/6.11.1960
- 6) Ô. Vũ-Tiến-Huân, Đốc-phủ sứ 7.11.1960/30.10.1963.

Như vậy, trong khoảng thời-gian 14 năm 5 tháng, có 4 vị công-chức hành-chánh cao cấp đảm-nhiệm chức-vụ Đô-Trưởng trong 12 năm 4 tháng 12 ngày, trong khi chỉ có hai vị như-sĩ đảm-nhiệm chức-vụ ấy trong 2 năm 18 ngày.

soạn-thảo ngân-sách, thanh-toán và chuẩn-chi tất cả các chi-phí ; thay mặt Đô-thành trước pháp-luật và cứu xét mọi vấn-đề liên-quan đến địa-phương ; đảm-nhận sự thi-hành các công-tác và kế-ước.

Đối với Hội-đồng Đô-thành, Đô-Trưởng sử-dụng quyền giám-hộ khá chặt chẽ mà kẻ viết luận-án sẽ có dịp phân-tách khi đề-cập đến cơ-quan dân cử đó.¹

III - CÁC CÔNG-SỰ VIÊN CỦA ĐÔ-TRƯỞNG

Để chu toàn nhiệm-vụ giao phó, Đô-Trưởng được sự trợ lực của một Giám-đốc Cảnh-sát, một Tổng Thư-ký và hai Phó Đô-Trưởng, một cho Sài-gòn và một cho Chợ-lớn.

A. Giám-Đốc Cảnh-Sát Đô-Thành Sài-gòn

Giám-Đốc Cảnh-Sát, do Thủ-Tướng bổ-nhiệm bằng nghị-định chiếu đề-nghị của Thủ-Hiến Nam-Việt và Tổng-Trưởng Nội-Vụ, được đặt dưới quyền điều-khiển trực-tiếp của Đô-Trưởng. Tuy nhiên, về phương-diện chuyên-môn, Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành có thể liên-lạc trực-tiếp với Giám-Đốc Nha Công-an và Cảnh-sát Quốc-gia tại Nam-Việt. Thi-hành Dụ số 11, sắc-lệnh số 87-NV ngày 26 tháng 3 năm 1955 "thiết-lập cho Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn một cơ Cảnh-sát riêng biệt, lấy tên là Cảnh-Sát Đô-Thành, đặt thuộc quyền sử-dụng duy-nhất của Đô-Trưởng là viên-chức có trách-nhiệm về an-ninh và trật-tự công-cộng trong Đô-thành". Cơ Cảnh-

1. Luận-án, trang 122 và 124.

sát Đô-thành được đặt dưới sự chỉ-huy của Giám-Đốc Cảnh-Sát Đô-thành.

Cơ Cảnh-Sát Đô-thành riêng biệt nói trên có một đời sống quá ngắn ngủi : bốn tháng. Do sắc-lệnh số 260-NV ngày 29 tháng 7 năm 1955, sắc-lệnh số 87-NV được thu-hồi và cơ Cảnh-Sát Đô-thành riêng-biệt bị hủy-bỏ.

Trên thực-tế, trong suốt giai-đoạn 1954-1959, Nha Cảnh-Sát Đô-thành vẫn nằm trong hệ-thống chỉ-huy trực-tiếp của Đô-Trưởng vì Tòa Đô-Chánh vẫn đài-thọ chi-phí về nhân-viên và vật-liệu cho Nha Cảnh-Sát Đô-thành.

B. Tổng Thư-ký và các Phó Đô-Trưởng

Tổng Thư-ký và hai Phó Đô-Trưởng do Thủ-Hiến bổ-nhiệm bằng nghị-định, chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng.

Tổng Thư-ký thừa hành nhiệm-vụ nhân danh và theo chỉ-thị của Đô-Trưởng. Trong lãnh-vực tài-chánh và hành-chánh, Tổng Thư-ký có thể được sự ủy-nhiệm đặc-biệt của vị này.

Các Phó Đô-Trưởng, trong địa-hạt thuộc nhiệm, là đại-diện của Đô-Trưởng và thừa-hành nhiệm-vụ dưới quyền cai-quản và sự kiểm-soát của viên-chức cao cấp đó. Ngoài ra, họ còn có nhiệm-vụ thi-hành luật-lệ và phụ-trách mọi công cuộc điều-tra mà Đô-Trưởng giao-phó.

Các Phó Đô-Trưởng kiểm-soát và phối-hợp công việc hành-chánh của các Quận-Trưởng cùng sự hoạt-động của các sở chuyên-môn và vệ-sinh theo chỉ-thị tổng-quát của Đô-Trưởng. Các Phó Đô-Trưởng có thể được Đô-Trưởng ủy quyền' thường-trực để thi-hành một vài trách-vụ.

Để giúp các Phó Đô-Trưởng nắm vững tình-hình trong địa-hạt thuộc nhiệm, các Sở Cảnh-sát phải cung-cấp cho các vị ấy mọi tin-tức cần-thiết.

Trong trường-hợp Đô-Trưởng vắng mặt hay bận việc, Tổng Thư-ký hoặc một Phó Đô-Trưởng có thể được Thủ-Hiến cử xử lý thường vụ Đô-thành.

ĐOẠN 2 - HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Thành-phần và cách tuyển chọn cùng chức-chương và sự điều-hành của Hội-đồng Đô-thành được qui-định trong Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954 tại các điều từ 5 đến 42.

I - THÀNH-PHẦN VÀ CÁCH TUYỂN CHỌN

A. Thành-phần

Theo điều 5 Dự số 11, Hội-đồng Đô-thành gồm có ba mươi lăm (35) Nghị-viên, tất cả đều là người Việt-Nam. Người Pháp và người Hoa-kiều không còn được đại-diện tại Hội-đồng Đô-thành nữa. Như vậy, so với giai-đoạn trước, giai-đoạn này đã thực-hiện một bước tiến đáng kể về phương-diện tranh-thủ chủ-quyền.

B. Cách tuyển chọn

Các Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành được bầu theo lối phổ-thông đầu-phiếu, trực-tiếp và có một nhiệm-kỳ là ba (3) năm. Đơn-vị bầu-cử là Quận. Tuy nhiên, điều 60 Dự số 11 qui-định rằng "trong lúc giao-thời, khi bắt đầu thi-hành Dự này, những Nghị-viên hàng Quận Đô-thành đắc cử ngày 25 tháng 1 năm 1953 sẽ họp thành Hội-đồng Đô-thành".

Cử-tri bầu Hội-đồng Đô-thành phải có quốc-tịch Việt-Nam - bất luận nam hay nữ -, đúng 21 tuổi, hưởng đủ mọi quyền dân-sự và chánh-trị, cư-trú tại Quận Đô-thành ngày 1 tháng Giêng năm bầu cử, có tên trong danh-sách cử-tri của Quận.

Điều-kiện ứng-cử có tánh-cách khá chặt chẽ. Theo điều 7 Dự số 11, ứng-cử viên phải là những cử-tri đúng 25 tuổi tính đến ngày 1 tháng giêng năm bầu-cử, có cấp-bằng sơ-học hoặc có một học-lực tương-đương, trú ngụ ít nhất ba (3) năm tại Đô-thành tính đến ngày nói trên hoặc đúng tên trong một bộ thuế trực-thu của Đô-thành nếu thời-gian trú-ngụ không đúng ba (3) năm.

Các trường-hợp bất đắc ứng-cử khá nhiều được ghi rõ tại điều 8 Dự số 11 :

- Những người mất quyền bầu-cử do phán-quyết của Tòa-án ;
- Những người có giám-hộ luật-định, những người vỡ nợ không được phục quyền, những người bị khánh-tận theo luật ;
- Những thẩm-phán, công-chức và binh-sĩ các cấp, bị cất chức hoặc bãi chức vì lý-do kỷ-luật mà quyết-định liên-hệ chưa được hủy-bỏ ;
- Những binh-sĩ của chủ-lực quân và các tổ-chức bán quân-sự đặt dưới quyền kiểm-soát của nhà chức-trách quân-sự ;
- những người có ký-kết một khế-ước hoặc một hợp-đồng đấu thầu với Đô-thành (trong thời-hạn thi-hành giao-

kèo ấy mà thôi) ;

- Những công-chức và nhân-viên của Đô-thành, những Cảnh-sát Trưởng và Cảnh-sát viên, những Kế-toán viên của Đô-thành ;

- Những kẻ tòi-tố tùy-thuộc người khác.

Bên cạnh những trường-hợp bất đắc ứng-cử nói trên, còn có trường-hợp bất năng kiêm-nhiệm khiến cho các công-chức, một khi đắc cử, phải chọn lấy công-vụ hoặc ủy-nhiệm Nghị-viên trong thời-hạn mười (10) ngày sau khi sự ủy-nhiệm được chuẩn-nhận.

Các điều-kiện ứng-cử và các trường-hợp bất đắc ứng-cử qui-định trong Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954 có tánh-cách quá chặt chẽ và khắc khe. Nó có tác-dụng hạn chế quyền ứng-cử của người dân và khiến cho người ta nhớ lại các văn-kiện tổ-chức Hội-đồng Thành-phố dưới thời Pháp thuộc.

II - CHỨC-CHƯƠNG VÀ CÁCH-THỨC ĐIỀU-HÀNH

Chức-chương và cách-thức điều-bành của Hội-đồng Đô-thành được qui-định trong Dự số 11 từ điều 27 đến điều 42.

A. Chức-chương của Hội-đồng Đô-thành

Theo các điều từ 37 đến 42 Dự số 11, Hội-đồng Đô-thành không những là một cơ-quan quyết-nghị mà còn là một cơ-quan tư-vấn. Ngoài ra, Hội-đồng Đô-thành còn có thể tự ý đệ-trình các thỉnh-nguyện.

1. Quyền tư-vấn

Hội-đồng Đô-thành được hỏi ý-kiến về các vấn-đề

do luật-lệ qui-định. Đặc-biệt, Hội-đồng phải được góp ý về mọi sự sửa-đổi ranh-giới Đô-thành và các Quận trong Đô-thành.

2. Quyền đề các thỉnh-nguyện

Hội-đồng Đô-thành có thể tự ý phát-biểu những nguyện-vọng hoặc kiến-nghị về mọi vấn-đề trong phạm-vi Đô-thành. Những nguyện-vọng hoặc kiến-nghị dành để công-bố cho dân-chúng hoặc để trình lên nhà cầm quyền khác hơn Đô-Trưởng phải do viên-chức này chuyển-đạt.

3. Quyền quyết-nghị

Sau cùng, Hội-đồng Đô-thành có quyền thảo-luận và biểu-quyết về một số vấn-đề quan trọng. Các cuộc thảo-luận và biểu-quyết được cụ-thể-hóa bằng những quyết-nghị.

Các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành được chia làm ba loại :

* Loại thứ nhất gồm những quyết-nghị chỉ được đem thi-hành sau khi Thủ-Tướng Chánh-phủ phê-chuẩn, chiếu thuận kiến của các Bộ sở-quan. Các quyết-nghị này liên-quan đến ngân-sách và sổ sách kế-toán, những sắc thuế bất thường, những khoản công thái, định hàng và san bằng, công lộ có tánh-cách ích-lợi quốc-gia.

* Loại thứ hai gồm những quyết-nghị chỉ được đem thi-hành sau khi Thủ-Hiến phê-chuẩn. Các quyết-nghị này liên-quan đến mọi sự phát trợ-cấp, việc thiết-lập và bãi-bỏ các cơ-sở có tánh-cách kỹ-nghệ, thương-mãi hoặc xã-hội cùng thể-thức quản-trị các cơ-sở đó, những sự giao-dịch

trên 500.000\$, các chương-trình, kế-hoạch, chiết trừ và kế-ước về mọi tân công-tác trị giá trên 500.000\$, mọi kế-ước cho thuê bằng địa-tô hoặc bằng tiền trong một thời-hạn quá năm (5) năm, những đường sắt có tánh-cách ích-lợi địa-phương.

* Loại thứ ba gồm những quyết-nghị có tánh-cách đương-nhiên thi-hành sau khi gửi đến Tòa Đô-Chánh một (1) tháng trừ trường-hợp bị Thủ-Hiến tiêu hủy. Các quyết-nghị này liên-quan đến mọi sự thay đổi trong việc sử-dụng các bất động-sản, những tân công-tác trị giá từ 100.000\$ đến 500.000\$, các công-tác tu-bổ và sửa-chữa đại qui-mô trị giá trên 100.000\$, những sự giao-dịch từ 100.000\$ đến 500.000\$.

B. Cách-thức điều-hành Hội-đồng Đô-thành

Hội-đồng nhóm họp ít nhất một (1) lần mỗi tam cá-nguyệt. Ngoài các khóa họp thường lệ, Hội-đồng có thể nhóm-họp bất thường nếu có hai phần ba (2/3) Nghị-viên trở lên yêu-cầu.

Trong phiên họp đầu năm, Hội-đồng Đô-thành cử cử trong nội bộ một Ban Trị-sự gồm có một Chủ-Tịch, hai Phó Chủ-Tịch và hai Thư-ký. Sau mỗi khóa họp thường lệ, Hội-đồng còn cử một Ban thường vụ lãnh phần tiếp tục công việc cho tới khi khóa họp kế tiếp được khai mạc. Ngoài ra, nếu cần, Hội-đồng có thể tổ-chức những tiểu ban chuyên-môn phụ-trách nghiên-cứu sơ-lược những vấn-đề sẽ đem ra thảo-luận trước phiên họp khoáng đại.

1. Vấn-đề triệu-tập các khóa họp và chương-trình nghị-sự.

Các khóa họp thường lệ do Đô-Trưởng triệu-tập và ấn-định chương-trình nghị-sự với sự thỏa-thuận của Chủ-Tịch Hội-đồng Đô-thành.

Các khóa họp bất thường do Chủ-Tịch Hội-đồng Đô-thành triệu-tập. Tuy nhiên, trước khi triệu-tập, Chủ-Tịch phải báo cho Đô-Trưởng biết trước và đồng thời chuyển nghị-trình đến Đô-Trưởng phê-chuẩn.

2. Diễn-tiến các phiên họp

Chủ-Tịch chủ-tọa các phiên họp và đảm-nhiệm việc duy-trì trật-tự trong phòng họp. Các phiên họp đều có tánh cách công-khai trừ trường-hợp đa số Nghị-viên hiện-diện quyết-định họp kín.

Các phiên họp sẽ không hợp-lệ nếu không có mặt Đô-Trưởng hoặc vị đại-diện. Tuy nhiên, để cứu-xét sổ sách kế-toán của Đô-Trưởng, Hội-đồng có thể nhóm-họp hợp-lệ mà không cần sự hiện-diện của Đô-Trưởng hoặc vị đại-diện.

3. Các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành

Với tư-cách Ủy-viên Chánh-phủ cạnh Hội-đồng Đô-thành, Đô-Trưởng hoặc đại-diện có thể chống lại việc thảo-luận và biểu-quyết một vấn-đề không được ghi vào nghị-trình. Nếu Hội-đồng bất chấp sự phản-đối của Đô-Trưởng hoặc đại-diện, sự biểu-quyết sẽ vô giá-trị.

Ngoài ra, bị đương-nhiên kể như vô giá-trị những cuộc biểu-quyết về một vấn-đề ngoài chức-chương của Hội-

đồng hoặc ngoài phiên nhóm họp-pháp, những cuộc biểu-quyết có tánh-cách vi luật hoặc trái với các qui-tắc hành-chánh cùng những cuộc biểu-quyết về các vấn-đề chánh-trị.

Trước khi thi-hành một quyết-nghị của Hội-đồng, Đô-Trưởng có quyền yêu-cầu Hội-đồng phúc-nghị trong một phiên họp cách phiên họp trước không quá một tháng.

4. Vấn-đề giải-tán Hội-đồng Đô-thành và giải-nhiệm các Nghị-viên

Trong trường-hợp toàn thể hay đa số Nghị-viên làm lỗi nặng hoặc gây xáo trộn nghiêm trọng trong Hội-đồng hoặc cố ý tạo sự trì trệ phương hại đến công việc quản-trị Đô-thành, Thủ-Tướng Chánh-Phủ, chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-Vụ, có thể ban-hành nghị-định giải-tán Hội-đồng.

Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành cũng có thể tự ý từ-chức. Đô-Trưởng có quyền chấp-nhận sự từ-chức này.

Nếu Hội-đồng bị giải-tán hoặc các Nghị-viên từ-chức tập-thể, Thủ-Tướng Chánh-phủ sẽ cho thành-lập một Ủy-ban hành-chánh để phụ giúp Đô-Trưởng trong mọi việc quản-trị có tánh-cách bảo-tồn và khẩn-cấp. Trừ trường-hợp bất khả kháng, một cuộc bầu-cử sẽ được tổ-chức trong vòng hai (2) tháng sau khi giải-tán hoặc từ-chức tập-thể để bầu tân Hội-đồng.¹

1. Sự qui-định này mô phỏng theo điều 35 sắc-lệnh ngày 11.7.1908. Luận-án, trang 56.

Ngoài ra, các Nghị-viên còn có thể bị Thủ-Hiến, chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng, tuyên-bố đương-nhiên từ-chức vì các lý-do sau đây :

- ở vào trường-hợp bất đắc ứng-cử hoặc bất năng kiêm nhiệm sau khi trúng cử ;

- vắng mặt trong ba phiên họp liên tiếp mà không có lý-do chánh đáng theo sự xét đoán của chính Hội-đồng;

- từ-khước không thi-hành nhiệm-vụ giao-phó.

Sau cùng, trong trường-hợp khẩn-cấp, Thủ-Hiến có quyền tạm đình-chỉ hoạt-động của Hội-đồng trong thời-hạn một tháng bằng một nghị-định có viện-dẫn lý-do ; sự việc này phải được tường-trình ngay cho Tổng-Trưởng Nội-Vụ rõ.

ĐOẠN 3 - CÁC TRƯỞNG QUẬN ĐÔ-THÀNH

Dưới chế-độ Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954, Đô-thành vẫn được chia làm bảy (7) Quận. Mỗi Quận được đặt dưới quyền quản-trị của một Trưởng Quận.

I - CÁCH TUYỂN-CHỌN TRƯỞNG QUẬN

Dự số 11 dự-trù hai cách tuyển-chọn Trưởng Quận: bầu-cử và chỉ-định.

A. Thế-thức bầu-cử Trưởng Quận

Theo điều 50 Dự số 11, thế-thức bầu-cử được áp-dụng để tuyển-chọn Trưởng Quận tại những Quận có ứng-cử viên. Ứng-cử viên nói đây chỉ có thể là các Nghị-viên của Hội-đồng Đô-thành thuộc Quận liên-hệ và cử-tri bầu Trưởng

Quận cũng là các Nghị-viên trong Quận. Trưởng Quận được bầu ra theo lối đầu-phiếu kín ; thể-thức đa số ba vòng được áp-dụng : nếu trong hai vòng đầu không có ứng-cử-viên nào hội đủ đa số tuyệt đối thì trong vòng thứ ba chỉ cần đa số tương đối. Trong trường-hợp đồng số phiếu, ứng-cử-viên cao niên nhất được tuyên-bố đắc cử.

Các Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành đắc cử vào chức-vụ Trưởng Quận vẫn tiếp tục giữ chức Nghị-viên.

B. Thể-thức chỉ-định Trưởng Quận

Theo điều 51 Dự số 11, nếu trong một Quận không có Nghị-viên nào ứng-cử thì Trưởng Quận sẽ do Đô-Trưởng chỉ-định bằng nghị-định. Sự chỉ-định này phải được sự thỏa hiệp của các Nghị-viên trong Quận và không thể nhằm vào các Nghị-viên.

II - TÌNH-TRẠNG HÀNH-CHÁNH CỦA TRƯỞNG QUẬN

Nhiệm-kỳ của các Trưởng Quận khởi đầu bất cứ vào lúc nào cũng đều chấm dứt cùng một lúc với nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành. Dầu được bầu-cử hay chỉ-định, các Trưởng Quận đều không có tư-cách công-chức nhưng được hưởng một phụ-cấp hàng tháng do Thủ-Hiến ấn-định, chiếu đề-nghị của Hội-đồng Đô-thành với ý-kiến thuận của Đô-Trưởng.

Trong trường-hợp một Trưởng Quận tạm thời không thể đảm-nhiệm được chức-vụ, Đô-Trưởng ban-hành nghị-định ủy-thác việc xử-lý thường vụ cho một Trưởng Quận kế cận.

Vì lý-do vô năng-lực hoặc làm lỗi nặng, Trưởng

Quận có thể bị Thủ-Hiến tuyên-bố đương-nhiên từ-chức, chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng. Ngoài ra, Trưởng Quận có thể tự ý từ-chức và Đô-Trưởng được quyền chấp-nhận sự từ-chức ấy. Trưởng Quận kiêm nhiệm chức Nghị-viên, khi từ-chức, có thể giữ lại chức Nghị-viên.

III - CHỨC-CHƯƠNG CỦA TRƯỞNG QUẬN

Là đại-diện của chánh-quyền trung-ương tại Quận, Trưởng Quận được Đô-Trưởng ủy thác mọi chức-chương thuộc lãnh-vực hành-chánh tổng quát và chu-toàn trách-vụ dưới quyền điều-khiển của Phó Đô-Trưởng và Đô-Trưởng.

Ngoài những quyền-hạn do Đô-Trưởng ủy-nhiệm, Trưởng Quận còn hành-sử những quyền-hạn luật định. Đó là quyền thi-thực chữ ký trên các tư thự chứng-thư kể cả các chứng-thư thiết-lập tông-chi và những chứng-thư chuyển nhượng động-sản hay bất động-sản, quyền sao y bản chánh và quyền cấp căn-cước, chứng-chỉ hạnh-kiểm cùng chứng-chỉ cư-trú.

Cũng như Hội-Trưởng Hội-nghị hàng Quận trong giai-đoạn trước, Trưởng Quận đảm-nhiệm chức-vụ hộ-lại và thi-hành chức-vụ này dưới sự kiểm-soát của Biện-ly Tòa Sơ Thẩm Sài Gòn.

Trưởng Quận không có quyền lập qui.

Trong giai-đoạn thứ hai của thời độc-lập, nền hành-chánh Đô-thành mặc dầu chưa được cải-tổ một cách đúng mức nhưng cũng đã thực-hiện những bước tiến đáng kể. Một

sự cải-cách quan trọng và tốt đẹp nhất là sự loại bỏ các đại-diện của người Pháp và Hoa-kiều trong Hội-đồng Đô-thành vì qui-chế độc-lập của Quốc-gia Việt-Nam không thể chấp nhận một sự đại-diện như thế trong một cơ-quan dân cử có trách-nhiệm góp phần quản-trị nền hành-chánh Thủ-đô. Một cải-cách khác không kém phần quan trọng là sự bầu Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành thuộc Quận để giữ chức-vụ Trưởng Quận cho Quận liên-hệ. Nhờ phương-thức này, vị chỉ-huy nền hành-chánh Quận có thể thực-hiện những chương-trình cải-tiến dân-sinh trong Quận với sự giúp đỡ tích-cực của Hội-đồng Đô-thành.

MỤC III - GIAI-ĐOẠN 1959-1965 :

CHẾ-ĐỘ SẮC-LINH SỐ 74-TTP

Thật ra, giai-đoạn này đã manh nha từ cuối năm 1956 với Dự số 57-a. Văn-kiến này đã "kiện-toàn sự cải-tổ nền hành-chánh Việt-Nam"¹, một sự cải-tổ nhằm tăng cường quyền-hành của Chánh-quyền trung-ương. Tuy nhiên, phải đợi đến hơn hai năm sau, nền hành-chánh Đô-thành Sài-gòn mới thật sự được cải-tổ theo căn-bản của Dự số 57-a. Đó là đối tượng của sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959.

Theo điều 1 sắc-lệnh nói trên, Đô-thành vẫn là một đơn-vị hành-chánh có tư-cách pháp-nhơn, được đặt dưới

1. Thông-Tư số 115-a/TTP/VP ngày 24.10.1956 của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa giải-thích Dự số 57-a cùng ngày.

quyền quản-trị của một Đô-Trưởng. Bên cạnh Đô-Trưởng, một Hội-đồng Đô-thành được thiết-lập để "tham-gia ý-kiến" - và chỉ tham-gia ý-kiến mà thôi - về một số vấn-đề liên-quan đến Đô-thành. Để tiện việc quản-trị, địa-phận Đô-thành được chia làm nhiều Quận ; số Quận và ranh-giới của mỗi Quận do nghị-định của Tổng-Thống ấn-định.

ĐOẠN 1 - ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SÀI GÒN

Với chế-độ sắc-lệnh số 74-TTP, qui-chế Đô-Trưởng đã được sửa đổi một cách khá sâu rộng. Chúng ta có thể xét sự sửa đổi này về ba phương-diện : cách tuyển-chọn, chức-chương và các cộng-sự viên của Đô-Trưởng.

I - CÁCH TUYỂN-CHỌN ĐÔ-TRƯỞNG

Theo sắc-lệnh số 74-TTP, Đô-Trưởng do Tổng-Thống bổ-nhiệm bằng sắc-lệnh. Đây là một sự bổ-nhiệm trực-tiếp, nghĩa là Tổng-Thống tự ý chọn và bổ-nhiệm chứ không do Bộ-Trưởng Nội-Vụ hoặc Đại-Biểu Chánh-phủ đề-nghị như trong các giai-đoạn trước. Mặt khác, khoản 2 điều 2 sắc-lệnh nói trên còn minh-thị qui-định : "Đô-Trưởng trực-thuộc Tổng-Thống".

Những điều qui-định vừa trình-bày chứng tỏ một cách rõ rệt ý-định của nhà lãnh-đạo thời bấy giờ muốn trực-tiếp điều-khiển nền hành-chánh Thủ-đô.

II - CHỨC-CHƯƠNG CỦA ĐÔ-TRƯỞNG

Từ năm 1959 đến nay, chưa có một văn-kiến nào

được ban-hành để qui-định lại chức-chương của Đô-Trưởng. Nói khác đi, riêng về các điều khoản liên-quan đến trách-vụ và quyền-hạn của Đô-Trưởng, sắc-lệnh số 74-TTP hiện vẫn còn hiệu-lực.

Bởi lẽ nêu trên, kẻ viết luận-án sẽ đề-cập chức-chương của Đô-Trưởng dưới chế-độ sắc-lệnh số 74-TTP khi trình-bày hiện-trạng nền hành-chánh Đô-thành.¹

III - CÁC CÔNG-SỰ VIÊN CỦA ĐÔ-TRƯỞNG

Sắc-lệnh số 74-TTP vẫn duy-trì các chức-vụ Phụ-tá Đô-Trưởng đã từng được qui-định tại điều 4 Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954 : hai Phó Đô-Trưởng và Giám-đốc Cảnh-sát Đô-thành. Nhưng sắc-lệnh dẫn-chiếu lại thiết-lập thêm chức-vụ Chánh Văn-phòng và bãi-bỏ chức-vụ Tổng Thư-ký. Đến năm 1964, do sắc-lệnh số 284-TTP ngày 5 tháng 10, chức-vụ này lại được tái lập.

Tuy cùng một danh xưng, nhưng các chức-vụ Tổng Thư-ký, Phó Đô-Trưởng và Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành lại có qui-chế hoàn-toàn khác-biệt dưới hai chế-độ Dự số 11 và sắc-lệnh số 74-TTP và 284-TTP.

A. Chánh Văn-phòng

Được đặt trực-thuộc Đô-Trưởng, Chánh Văn-phòng có nhiệm-vụ điều-khiển Văn-phòng Đô-Trưởng, phân-phối công việc cho các Ty Sở, và đặc-trách các vấn-đề do Đô-Trưởng

1. Luận-án, trang 166 và kế tiếp.

giao-phó hoặc có tánh-cách mật.

B. Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành

Cho đến cuối năm 1962, để duy-trì trật-tự và an-ninh công cộng, Đô-Trưởng được quyền sử-dụng và điều-động Nha Cảnh-sát Đô-thành.¹ Cũng như trong giai-đoạn trước, Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành dưới chế-độ sắc-lệnh số 74-TTP trực-thuộc Đô-Trưởng, nhưng, về phương-diện chuyên-môn, có thể giao-thiệp trực-tiếp với Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát và Công-an Việt-Nam. Tuy nhiên, kể từ đầu năm 1963, với sự thi-hành sắc-lệnh số 146-NV ngày 27 tháng 6 năm 1962, Nha Cảnh-sát Đô-thành, một lần nữa, lại được đặt trong hệ-thống chỉ-huy trực-tiếp của Nha Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia về phương-diện hành-chánh, tài-chánh và kỹ-thuật, tuy vẫn trợ lực Đô-Trưởng trong việc duy-trì trật-tự công cộng tại Đô-thành (an-ninh chìm do Nha Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát phụ-trách). Do đó, Nha Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành tiếp xúc với Nha Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia nhiều hơn là với Tòa Đô-chánh.

Theo sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 và sắc-lệnh số 146-NV ngày 27 tháng 6 năm 1962, Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành do Tổng-Thống trực tiếp bổ-nhiệm.²

1. Điều 6 sắc-lệnh số 74-TTP : "Nha Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành Saigon đặt thuộc quyền của Đô-Trưởng".

2. Trước kia, theo điều 4 Dự số 11 ngày 30.5.1954, Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành do Thủ-Tướng Chánh-phủ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-Vụ và Thủ-Hiến Nam-Việt.

C. Các Phó Đô-Trưởng

Từ tháng 9 năm 1947¹ đến khi chức-vụ Phó Đô-Trưởng Nội-an bị bãi-bỏ vào đầu năm 1968, Đô-Trưởng luôn luôn được hai Phó Đô-Trưởng phụ-tá. Tuy nhiên, đối chiếu qui-chế các Phó Đô-Trưởng trước và sau ngày ban-hành sắc-lệnh số 74-TTP, người ta thấy nhiều khác-biệt về cách bổ-nhiệm cũng như về tiêu-chuẩn phân công.

1. Vấn-đề bổ-nhiệm các Phó Đô-Trưởng

Trước năm 1959, các Phó Đô-Trưởng do Thủ-Hiến Nam-Việt bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng. Nếu căn-cứ vào cách bổ-nhiệm để định tầm quan trọng của các chức-vụ, người ta phải nghĩ rằng các Phó Đô-Trưởng có một vai tuồng thứ yếu so với Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành vì lẽ vị này do Thủ-Tướng bổ-nhiệm theo đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-vụ và Thủ-Hiến. Trái lại, dưới chế-độ sắc-lệnh số 74-TTP, các Phó Đô-Trưởng do Tổng-Thống bổ-nhiệm và giữ một vai tuồng không kém phần quan trọng so với Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành cũng do vị lãnh-đạo Quốc-gia bổ-nhiệm. Nhưng từ tháng 10 năm 1964 trở đi, các Phó Đô-Trưởng do Thủ-Tướng bổ-nhiệm.²

2. Vấn-đề phân công giữa các Phó Đô-Trưởng

Trước năm 1959, tiêu-chuẩn phân công giữa hai

1. Nghị-định ngày 26.9.1947 cải danh "Đại-ly Saigon" và "Đại-ly đặc-biệt Chợ-lớn" thành "Phó Đô-Trưởng Saigon" và "Phó Đô-Trưởng Chợ-lớn".
(Luận-án, trang 105.)

2. Sắc-lệnh số 284-TTP ngày 5.10.1964 sửa đổi điều 4 sắc-lệnh số 74-TTP.

Phó Đô-Trưởng là địa-bàn hoạt-động : một Phó Đô-Trưởng Sài-gòn và một Phó Đô-Trưởng Chợ-lớn. Như vậy, mỗi Phó Đô-Trưởng chỉ phụ-tá Đô-Trưởng và có quyền-hạn trong một phần lãnh-thổ Đô-thành.

Với sắc-lệnh số 74-TTP, tiêu-chuẩn phân-công là bản-chất của các vấn-đề đảm-trách. Thật vậy, theo điều 4 sắc-lệnh số 74-TTP sửa đổi bởi sắc-lệnh số 284-TTP ngày 5 tháng 10 năm 1964, một Phó Đô-Trưởng có nhiệm-vụ đôn đốc và kiểm-soát hoạt-động của các Quận và cơ-quan Cảnh-sát Đô-thành, theo dõi tình-hình an-ninh và kiểm-soát các tổ chức chánh-trị, tôn-giáo, hiệp-hội, nghiệp-đoàn ... trên toàn lãnh-thổ Đô-thành ; một Phó Đô-Trưởng phụ-trách phối hợp hoạt-động của tất cả các cơ-quan hành-chánh và chuyên môn khác trực-thuộc Tòa Đô-chánh.

Các Phó Đô-Trưởng là đại-diện của Đô-Trưởng, thừa hành nhiệm-vụ dưới quyền chỉ-huy và theo chỉ-thị của vị ấy. Trong phạm-vi trách-vụ của mình, mỗi Phó Đô-Trưởng có thể được ủy quyền thường xuyên để giải-quyết một số sự-vụ nhất định.

Trước tháng 10 năm 1964, khi chức-vụ Tổng Thư-ký chưa được tái lập, nếu Đô-Trưởng vắng mặt hay bị cản-trở, một trong hai Phó Đô-Trưởng có thể được Tổng-Thống cử xử-lý thường vụ Đô-thành.

D. Tổng Thư-ký

Trong giai-đoạn 1954-1959, Tổng Thư-ký là người phụ-tá duy nhất của Đô-Trưởng và ở sát vị này tại Tòa Đô-chánh.

Dưới chế-độ sắc-lệnh số 74-TTP năm 1959, chức-vụ Tổng Thư-ký không được đề-cập đến. Sự bãi bỏ này xét ra hợp lý vì lẽ, theo qui-chế mới, các Phó Đô-Trưởng là những phụ-tá thân cận của Đô-Trưởng tại Tòa Đô-chánh chứ không còn là những phụ-tá đại-diện vị này tại những khu-vực nhất định và có văn-phòng ngoài Tòa Đô-chánh.

Tuy nhiên, từ năm 1959 trở đi, số lượng công-vụ tại Đô-thành ngày càng gia-tăng và Đô-Trưởng không còn thì giờ để phối-hợp công-tác của hai Phó Đô-Trưởng. Do đó, chức-vụ Tổng Thư-ký được tái lập vào tháng 10 năm 1964.¹

Theo sắc-lệnh số 284-TTP ngày 5 tháng 10 năm 1964, Tổng Thư-ký do Thủ-Tướng bổ-nhiệm. Là phụ-tá trực tiếp của Đô-Trưởng, Tổng Thư-ký có nhiệm-vụ đôn-đốc, kiểm soát, điều-hòa hoạt-động của tất cả các cơ-quan thuộc Tòa Đô-chánh và nghiêm-cứu các vấn-đề đặc-biệt do Đô-Trưởng giao-phó. Vị này có thể ủy quyền thường xuyên cho Tổng Thư-ký giải-quyết một số sự-vụ nhất định.

Trong trường-hợp Đô-Trưởng vắng mặt hay bị ngăn trở, Tổng Thư-ký có thể được Thủ-Tướng cử xử-lý thường vụ Đô-thành.

ĐOẠN 2 - HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Dưới chế-độ Dự số 11 năm 1954, Hội-đồng Đô-thành

1. Sắc-lệnh số 284-TTP tái lập chức-vụ Tổng Thư-ký bằng cách sửa đổi điều 4 sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23.3.1959 ("Đô-Trưởng có hai Phó Đô-Trưởng phụ-tá") Điều 4 (mới) : "Đô-Trưởng có một Tổng Thư-ký và hai Phó Đô-Trưởng phụ-tá..."

cùng với Đô-Trưởng đảm-trách việc quản-trị Đô-thành. Trái lại, trong giai-đoạn 1959-1965, Hội-đồng Đô-thành chỉ được thiết-lập bên cạnh Đô-Trưởng để giúp ý-kiến cho vị này.¹ Vai-trò thứ yếu và lu mờ của Hội-đồng Đô-thành dưới chế-độ sắc-lệnh số 74-TTP phản ảnh rõ rệt trong các điều-khoản ấn-định thành-phần, cách tuyển chọn, chức-chương và cách điều-hành Hội-đồng.

I - THÀNH-PHẦN VÀ CÁCH TUYỂN-CHỌN

Theo điều 7 sắc-lệnh dẫn chiếu, Hội-viên hội-đồng Đô-thành được bầu cử theo lối phổ-thông đầu phiếu trực-tiếp cho một nhiệm-kỳ là ba (3) năm. Mỗi Quận bầu ba (3) Hội-viên. Như vậy, Hội-đồng Đô-thành gồm có 24 Hội-viên vì, theo nghị-định số 110-NV ngày 27 tháng 3 năm 1959, Đô-thành Sài-gòn được chia làm tám (8) Quận.

Về thành-phần và cách tuyển chọn Hội-đồng Đô-thành, người viết luận-án thấy cần nêu các nhận-xét sau đây :

1. Điều 1 Dự số 11 : "Đô-thành Sài-gòn-Chợ-lớn được đặt dưới quyền quản-trị của một Đô-Trưởng, một Hội-đồng Đô-thành và những Trưởng Quận Đô-thành".

Điều 1 sắc-lệnh số 74-TTP : "... Đô-thành Sài-gòn đặt dưới quyền quản-trị của một Đô-Trưởng. Bên cạnh Đô-Trưởng, một Hội-đồng Đô-thành được thiết-lập để tham-gia ý-kiến..."

Sau cuộc Cách-mạng năm 1963, sắc-lệnh số 203-a/NV ngày 31.5.1964 thiết-lập một Hội-đồng nhân-dân Đô-thành để cộng-tác với Đô-Trưởng trong việc quản-trị Thủ-đô. Văn-kiến này nhằm qui hoản cho cơ-quan dân cư vai-tượng quyết-nghị của nó. Nhưng sau đó, vì những biến-cố chánh-trị dồn dập, sắc-lệnh nói trên không được thi-hành. Rút cục, trong giai-đoạn 1959-1965, văn-kiến chi-phối nền hành-chánh Đô-thành vẫn là sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23.3.1959.

1. Sắc-lệnh số 74-TTP dùng danh-từ "hội-viên" thay vì "nghị-viên" để chỉ các vị đại-diện dân trong Hội-đồng Đô-thành.
2. Số đại-diện dân chúng trong Hội-đồng Đô-thành giảm sút một cách đáng kể so với năm 1954. Thật vậy, Hội-đồng Đô-thành năm 1954 gồm có ba mươi lăm (35) Nghị-viên còn Hội-đồng Đô-thành năm 1959 chỉ có hai mươi bốn (24) hội-viên trong khi đó dân-số và số cử-tri tại Đô-thành đã gia-tăng một cách rõ rệt từ năm 1954 đến năm 1959.
3. Mặc dầu sắc-lệnh số 74-TTP có ghi rõ là thể thức bầu cử, Hội-đồng Đô-thành sẽ được ấn-định trong một sắc-lệnh riêng, nhưng sắc-lệnh nói đây không bao giờ được ban-hành và trong giai-đoạn 1959 - 1965, nhà cầm quyền đã lạm-dụng điều 29 sắc-lệnh số 74-TTP : "các Nghị-viên đương chức vào ngày ký sắc-lệnh này sẽ tiếp-tục nhiệm-vụ với chức-chương mới trong Hội-đồng Đô-thành cho đến ngày tổ-chức cuộc bầu cử lại toàn-thể Hội-đồng. Nhiệm kỳ của các vị ấy sẽ mãn sau khi có sự công-bố kết-quả của cuộc bầu cử này".

II - CHỨC-CHƯƠNG VÀ CÁCH-THỨC ĐIỀU-HÀNH

Cách-thức điều-hành và nhứt là chức-chương của Hội-đồng Đô-thành sẽ cho chúng ta thấy rõ hơn "nét độc-đáo" của nền hành-chánh Đô-thành trong giai-đoạn 1959-1965.

A. Chức-chương của Hội-đồng Đô-thành

Với sự ban-hành sắc-lệnh số 74-TTP, Hội-đồng

Đô-thành đã trải qua một giai-đoạn khá lu mờ dài ngót bảy (7) năm. Chính địa-vị lu mờ của cơ-quan dân cử bên cạnh một Đô-Trưởng chỉ-định có nhiều quyền-hạn đã đánh dấu sự suy-yếu của chế-độ địa-phương phân quyền trong nền hành-chánh Việt-Nam từ năm 1959 đến khi sắc-lệnh số 67-NV được ban-hành vào năm 1965.

Xuyên qua hai điều 17 và 18 sắc-lệnh số 74-TTP, người ta phải nhìn nhận rằng văn-kiện nói đây quả đã hạn chế đến mức tối đa quyền-hành của Hội-đồng Đô-thành, một sự hạn-chế khiến người ta nghĩ rằng sự hiện-diện của cơ-quan dân cử đó chỉ có tánh-cách hình-thức. Thật vậy, đang là một cơ-quan quyết-nghị, cùng với Đô-Trưởng đảm-nhiệm việc quản-trị Thủ-đô, Hội-đồng Đô-thành đã biến thành một cơ-quan tư-vấn chỉ có quyền phát-biểu ý-kiến về một số vấn-đề được liệt-kê một cách hết sức hạn-chế tại điều thứ 17 sắc-lệnh số 74-TTP : ngân-sách ; tạp thuế, công thái ; mua bán tài-sản của Đô-thành ; sửa đổi ranh giới của Đô-thành và các Quận ; các vấn-đề mà Đô-Trưởng thấy cần hỏi ý-kiến Hội-đồng. Không những thế mà thôi, ngay đối với các vấn-đề được hỏi ý-kiến, quyền phát-biểu ý-kiến của Hội-đồng cũng bị hạn-chế vì, theo điều 18, những vấn-đề đưa ra thảo-luận trong một khóa họp phải được Hội-đồng phát-biểu ý-kiến nội trong khóa ấy ; đến ngày bế mạc khóa họp, những vấn-đề nào chưa được Hội-đồng phát-biểu ý-kiến, sẽ coi như đã được Hội-đồng thỏa-hiệp.

Về quyền phát-biểu ý-kiến của Hội-đồng Đô-thành, người ta có thể tự hỏi : ý-kiến của cơ-quan dân cử đó có

ràng buộc viên-chức quản-trị Đô-thành không ? Sắc-lệnh số 74-TTP đã im-lặng về điểm này. Tuy nhiên, căn-cứ vào chiều hướng cải-tổ nền hành-chánh địa-phương vào thời ban-hành văn-kiến lập-qui nói trên, kẻ viết luận-án nghĩ rằng Đô-Trưởng không bắt buộc phải tuân theo ý-kiến của Hội-đồng Đô-thành.

B. Cách-thức điều-hành Hội-đồng Đô-thành

Xuyên qua cách-thức điều-hành Hội-đồng Đô-thành dưới chế-độ Dự số 11, người ta thấy vị Đô-Trưởng chỉ-định giữ ưu thế đối với cơ-quan dân cử.¹ Sắc-lệnh số 74-TTP, về vấn-đề nói đây, đã mô phỏng theo Dự số 11 với ít nhiều sửa đổi, những sự sửa đổi có tác-dụng khiến cho ưu thế nói trên thêm phần rõ rệt.

1. Các khóa họp và chương-trình nghị-sự

Sắc-lệnh số 74-TTP đã gián-tiếp hạn-chế sự nhóm họp của Hội-đồng Đô-thành bằng hai cách :

- Giảm hạ số khóa họp thường lệ tối thiểu hằng niên từ bốn (4) xuống hai (2) : mỗi lục cá-nguyệt một khóa.
- Chỉ chấp-thuận cho Đô-Trưởng quyền yêu-cầu triệu-tập các khóa họp bất thường. Dưới chế-độ Dự số 11, quyền này nằm trong tay Hội-đồng Đô-thành.

Mặt khác, tuy sắc-lệnh nói trên đã trao quyền triệu-tập Hội-đồng cho vị Chủ-tịch, nhưng nghị-trình và

1. Luận-án, trang 121-124.

ngày nhóm họp lại phải được Đô-Trưởng thuận ý trước. Về điểm này, vai-trò của Chủ-Tịch Hội-đồng và Đô-Trưởng hoàn-toàn đảo ngược so với vai-trò của hai vị ấy theo Dự số 11 năm 1954.¹

2. Sự hiện-diện của Đô-Trưởng trong các phiên họp

"Hội-đồng Đô-thành không thể nhóm họp họp lệ nếu không có mặt Đô-Trưởng hoặc vị đại-diện". Đó là điểm mà người ta ghi nhận được trong Dự số 11 cũng như trong sắc-lệnh số 74-TTP. Tuy nhiên, nếu văn-kiến trước có trừ-liệu một ngoại lệ cho nguyên-tắc nói trên thì trong văn-kiến sau, người ta không thấy một ngoại lệ nào tương-tự.²

Như vậy, theo sắc-lệnh số 74-TTP, đối với tất cả các phiên họp của Hội-đồng, sự hiện-diện của Đô-Trưởng hay vị đại-diện là điều-kiện để sự nhóm họp được họp lệ.

Nguyên-tắc nói trên có một tầm quan trọng đặc-biệt vì nó có thể được Đô-Trưởng sử-dụng như một phương-tiện để làm tê-liệt Hội-đồng hoặc trì hoãn các phiên họp của cơ-quan dân cử.

3. Những sự sửa đổi khác trong cách-thức điều-hành Hội-đồng Đô-thành

Ngoài những cải-cách vừa trình-bày, người ta còn có thể ghi nhận một số sửa đổi khác, tuy kém quan-trọng nhưng cũng đáng được nêu ra đây :

1. Luận-án, trang 124.

2. Đoạn 2 điều 31 Dự số 11 : "Tuy nhiên, để cứu xét những số sách kế-toán của Đô-Trưởng và chỉ có lý-do ấy, Hội-đồng mới có thể nhóm họp-lệ mà không có mặt Đô-Trưởng hay vị đại-diện".

- Ban trị-sự của Hội-đồng Đô-thành chỉ còn ba (3) nonh-viên thay vì năm (5) như trong giai-đoạn trước : một Chủ-tịch, một Phó Chủ-tịch và một Thư-ký.

- Vấn-đề thành-lập Ủy-ban hành-chánh và bầu lại toàn thể Hội-đồng trước khi mãn nhiệm không được đặt ra vì lẽ sắc-lệnh số 74-TTP không dự-liệu trường-hợp Hội-đồng bị giải-tán. Văn-kiện này chỉ qui-định việc bầu cử bổ-túc để điền khuyết Hội-viên từ-chức trong trường-hợp sự khổng khuyết xảy ra trên năm (5) tháng trước ngày Hội-đồng mãn nhiệm.

- Cũng như dưới chế-độ Dự số 11, các Hội-viên Hội-đồng Đô-thành có thể bị tuyên-bố đương nhiên từ chức. Nhưng khác với Dự số 11, sắc-lệnh số 74-TTP dành quyền này cho vị lãnh-đạo Quốc-gia.

- Hội-viên Hội-đồng Đô-thành cũng có thể tự ý từ chức. Sự từ chức phải do chính Bộ-Trưởng Nội-vụ chấp-nhận, hoặc minh thị bằng một quyết-định, hoặc mặc nhiên bằng một sự im lặng kéo dài một (1) tháng sau khi đương-sự gửi đơn từ chức.

ĐOẠN 3 - CÁC QUẬN TRONG ĐÔ-THÀNH

Như đã trình-bày,¹ các khu-vực hành-chánh mệnh danh là Quận xuất-hiện lần đầu tiên trong nền hành-chánh Đô-thành vào cuối năm 1952 và lần lượt được đặt dưới sự

1. Luận-án, trang 109

quản-trị của các Hội-nghị hàng Quận,¹ các Trưởng-Quận dân cử² và các Quận-Trưởng chỉ-định.

Việc thay thế các Trưởng-Quận dân cử bằng các Quận-Trưởng chỉ-định nằm trong chương-trình cải-tổ nền hành-chánh Đô-thành trong giai-đoạn 1959-1965. Sau cuộc cải-tổ nói đây, riêng về các Quận, người ta không ghi nhận được một sự cải-cách nào mới mẻ ngoài hai lần sửa đổi ranh giới các Quận và gia-tăng số Quận vào các năm 1967 và 1969. Do đó, các nguyên-tắc chi-phối nền hành-chánh Quận trong giai-đoạn 1959-1965 hiện vẫn còn hiệu-lực và sẽ được trình bày trong Thiên thứ hai của Phần này. Ngay bây giờ, chúng tôi cần phác-họa những nét đại cương của nền hành-chánh Quận và Phường trong giai-đoạn 1959-1965.

I - QUẬN-TRƯỞNG VÀ PHÓ QUẬN-TRƯỞNG

Ngay sau khi sắc-lệnh số 74-TTP được ban-hành do nghị-định số 110-NV ngày 27 tháng 3 năm 1959, ranh giới các Quận trong Đô-thành được ấn-định lại. Số Quận tăng lên tám (8) thay vì chỉ có bảy (7) như dưới chế-độ sắc-lệnh số 104-NV ngày 27 tháng 12 năm 1952 và Dự số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954.

Theo điều 25 sắc-lệnh số 74-TTP, dưới sự kiểm-soát của Đô-Trưởng, mỗi Quận được đặt dưới quyền quản-trị của một Quận-Trưởng. Quận-Trưởng được chọn trong giới

1. Luận-án, trang 109-110.

2. Luận-án, trang 126.

công-chức và do Tổng-Thống bổ-nhiệm bằng nghị-định.¹

Đến năm 1963, vì số lượng công-vụ tại các Quận tăng-gia với đà gia-tăng dân số, nghị-định số 405-BNV/NC ngày 5 tháng 8 đặt tại mỗi Quận một Phó Quận-Trưởng để phụ lực Quận-Trưởng. Phó Quận-Trưởng do Bộ-Trưởng Nội-vụ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng.

Ngoài những sự cải-cách vừa trình-bày, một điểm mới mẽ đáng ghi là sự chia mỗi Quận ra làm nhiều Phường.

II - CÁC PHƯỜNG TRONG ĐÔ-THÀNH

Theo điều 24 sắc-lệnh số 74-TTP, mỗi Quận gồm có nhiều Phường. Số Phường, ranh-giới và tổ-chức các Phường do Bộ-Trưởng Nội-Vụ ấn-định bằng nghị-định.

Thi-hành điều-khoản nói trên, nghị-định số 504-BNV/HC/ND ngày 22 tháng 4 năm 1959 chia địa-phận của tám (8) Quận Đô-thành Sài-gòn thành bốn mươi một (41) Phường. Vào cuối năm 1960, trước sự gia-tăng dân-số tại Thủ-đô, nghị-định số 1434-BNV/HC/ND ngày 31 tháng 10, đã sửa đổi ranh-giới các Phường thuộc Quận Nhì, Quận Ba, Quận Tư và Quận Năm. Sau sự sửa đổi ranh-giới nói đây, số Phường tăng từ bốn mươi một (41) lên đến năm mươi bốn (54).²

1. Sau cuộc cách-mạng ngày 1.11.1963, Quận-Trưởng do Thủ-Tướng bổ-nhiệm. Với nghị-định số 121-TTP/ĐUHC ngày 17.11.1964, Thủ-Tướng ủy-nhiệm cho Tổng-Trưởng Nội-Vụ thẩm quyền duyệt-ký nghị-định bổ-nhiệm các Quận-Trưởng.

2.

Nghị-định	Quận I	Quận II	Quận III	Quận IV	Quận V	Quận VI	Quận VII	Quận VIII	Tổng số Phường
504-BNV	4	4	5	4	6	7	6	5	41
1434-BNV	4	7	10	5	10	7	6	5	54

Bảng 1 - Bảng kê số Phường tại mỗi Quận theo nghị-định số 504-BNV/HC/ND và nghị-định số 1434-BNV/HC/ND.

Theo điều 3 bản văn số 504-BNV/HC/NĐ năm 1959, mỗi Phường được đặt dưới quyền quản-trị của một Phường-Trưởng.

A. Cách tuyển chọn Phường-Trưởng

Phường-Trưởng do Đô-Trưởng bổ-nhiệm bằng nghị-định chiếu đề-nghị của Quận-Trưởng. Phường-Trưởng phải hội đủ các điều-kiện sau đây :

1. ít nhất 30 tuổi và không quá 60 tuổi,
2. có đủ sức khỏe,
3. có bằng tiểu-học,
4. không can án, có hạnh-kiểm tốt,
5. cư-ngụ tại Phường liên-hệ ít nhất là 2 năm,
6. có đứng tên trong một bộ thuế, phần thuế chánh

tối thiểu là một trăm đồng (100\$). Trong trường-hợp ứng-tuyển viên chức-vụ Phường-Trưởng là một cựu công-chức, điều kiện "đứng tên trong bộ thuế" được miễn, nhưng phải có thâm-niên công-vụ ít nhất là sáu (6) năm và không bị sa-thải vì lý-do kỷ-luật.

Trong trường-hợp đặc-biệt, Đô-Trưởng có thể đề-cử một công-chức đảm-nhiệm chức-vụ Phường-Trưởng.

Đến năm 1961, nhằm giúp Đô-Trưởng có quyền tuyển chọn Phường-Trưởng một cách rộng rãi, nghị-định số 371-BNV/HC/NĐ ngày 19 tháng 6 đã hủy-bỏ điều-kiện về thuế-vụ và cho phép Đô-Trưởng thầu nhận ứng-tuyển viên ở các Phường kế cận cùng một Quận với điều-kiện là sau khi được bổ-nhiệm, Phường-Trưởng phải đến cư-ngụ ở Phường liên-hệ và đặt văn-phòng tại Phường ấy.

Vào khoảng giữa năm 1963, sau khi kiện-toàn và củng-cố các tổ-chức "khóm chiến-lược" và "Thanh-niên Cộng

hòa", Chánh quyền lúc bấy giờ, trong khuôn-khố chương-trình "dân-chủ-hóa nền hành-chánh ở hạ tầng cơ-sở", đã ban-hành nghị-định số 359-BNV/NC/NĐ ngày 12 tháng 7 nhằm thay thế các Phường-Trưởng chỉ-định bằng các Phường-Trưởng tuyển chọn bằng đường lối bầu cử. Thật vậy, văn-kiện nói đây đã nói rộng việc áp-dụng Tiết I sắc-lệnh số 45-NV ngày 3 tháng 5 năm 1963¹ cho việc bầu cử Phường-Trưởng. Theo điều 2 nghị-định số 359-BNV/NC/NĐ, Phường-Trưởng được bầu bởi một cử-tri đoàn gồm có :

- Toàn-thể non-viên ban trị-sự Khóm tại chức hoặc Khóm-Trưởng nếu Khóm chưa được chiến-lược-hóa ;
- Tất cả các Chủ-tịch các đoàn-ngũ non-dân được ấn-định trong các bản Khóm Ước ;
- Hội-viên Thanh-niên Phường ;
- Phường Đoàn-Trưởng, Phường Đoàn-Phó, Khóm Đoàn-Phó, Liên-toán Trưởng, Liên-toán Phó và Toán Trưởng Thanh-niên Cộng-hòa trong Phường.

Sau cuộc Cách-mạng ngày 1 tháng 11 năm 1963, có lẽ cho rằng cách tuyển chọn các Phường-Trưởng bằng đường lối bầu cử chỉ nhằm tạo phương-tiện cho Đô-thành Đoàn Thanh-niên Cộng-hòa chi-phối việc quản-trị các Phường Khóm trong Đô-thành, chánh quyền Cách-mạng đã giải-nhiệm các Phường-Trưởng được bầu ngày 11 tháng 8 năm 1963. Đó là đối tượng của nghị-định số 331-TTP/ĐUHC ngày 26 tháng 12

1. Sắc-lệnh số 45-NV ngày 3.5.1963 là văn-kiện qui-định tổ-chức hành-chánh Xã và Ấp.

năm 1963. Văn-kiến nói đây đã "bãi bỏ" nghị-định số 359-BNV/HC/NĐ ngày 12 tháng 7 năm 1963 kể từ ngày 1 tháng 12 năm 1963 và quay về chế-độ Phường-Trưởng chỉ-định dự-liệu tại nghị-định số 504-BNV/HC/NĐ sửa đổi bởi nghị-định số 371-BNV/HC/NĐ ngày 19 tháng 6 năm 1961.¹

B. Quyền-lợi dành cho Phường-Trưởng

Theo điều 8 nghị-định số 504-BNV/HC/NĐ, "Phường-Trưởng không được hưởng qui-chế công-chức"². Do đó, khi lâm vào tình-trạng thiếu sức khỏe hoặc phạm lỗi nặng, Phường-Trưởng có thể bị Đô-Trưởng bãi chức theo đề-nghị của Quận-Trưởng mà không được đưa ra trước Hội-đồng giám định y-khoa hoặc Hội-đồng kỷ-luật. Nói một cách tổng quát hơn, Phường-Trưởng không được hưởng bất cứ một quyền-lợi hoặc một bảo-đảm nào dành cho công-chức.

Tuy nhiên, "để bù trừ vào khoản xê-dịch và phụ trách công-văn", Phường-Trưởng được lãnh một nguyệt bổng khoán do Đô-Trưởng ấn-định.³ Ngoài ra, Phường-Trưởng còn được ngân quỹ Đô-Thành bồi hoàn "khoản chi-phí về dụng-cụ

1. Hai văn-kiến này lại được hủy bỏ và thay thế do nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9.11.1971 ấn-định tổ-chức hành-chánh hiện tại của Phường Khóm.

Ta sẽ có dịp phân-tách nghị-định này khi khảo-sát "Nền Hành-chánh Đô-thành theo hiện trạng". (Luận-án, trang 166 và kế tiếp).

2. Nếu công-chức hoặc quân-nhân được cử giữ chức-vụ Phường-Trưởng, các đương-sự vẫn do qui-chế của ngạch trật hoặc cấp bậc riêng chi-phối.

3. Khoản 2 điều 8 nghị-định số 504-BNV/HC/NĐ năm 1959. Nghị-định Đô-Trưởng số 543-HCNV ngày 16.7.1959 ấn-định nguyệt bổng này ở mức hai ngàn đồng (2.000\$). Sau đó, nghị-định số 1041-HCNV ngày 18.11.1960 tăng lên bốn ngàn đồng (4.000\$).

văn-phòng".¹

Mặt khác, do sự can-thiệp của Tòa Đô-chánh và Bộ Nội-Vụ, Phường-Trưởng được bồi hoàn chi-phí điều-trị theo giá-biểu áp-dụng cho Thơ-ký đánh máy.²

Ngoài các quyền-lợi chánh thức kể trên, Phường-Trưởng còn được hưởng một vài quyền-lợi khác, có tánh-cách phi chánh-thức :

- Trong trường-hợp bị thương nặng hoặc tử nạn vì công-vụ, Phường-Trưởng thường được Tòa Đô-chánh trợ-cấp một khoản tiền đáng kể.

- Tuy không được hưởng những bảo-đảm luật-định, nhưng Phường-Trưởng được công-luận bảo-vệ một cách hữu hiệu. Do đó, từ trước đến nay, chưa có một Phường-Trưởng nào bị bãi chức một cách đột-đoán.

C. Trách-vụ của Phường-Trưởng

Bản văn số 504-BNV/HC/NĐ năm 1959 chỉ qui-định một cách tổng quát các trách-vụ của Phường-Trưởng. Theo điều 5 văn-khiển dẫn chiếu, dưới sự kiểm-soát trực-tiếp và thường xuyên của Quận-Trưởng, Phường-Trưởng đảm nhiệm

1. Khoản 3 điều 8 nghị-định số 504-BNV/HC/NĐ năm 1959.

Theo nghị-định số 543-HCNV nói trên, khoản chi-phí này được định là 300%. Về sau, nghị-định số 290-HCNV ngày 9.4.1960 tăng lên 500%.

Nguyệt bổng 4.000% và khoản chi-phí 500% nói trên được duy-trì đến hết năm 1969. Từ đầu năm 1970 trở đi, các Phường-Trưởng được cấp phát văn-phòng phẩm thay vì lãnh 500% mỗi tháng. Mặt khác, nghị-định số 08-HCNV ngày 5.1.1970 tăng nguyệt bổng về "khoản xê-dịch và phụ-trách công-văn" lên 7.500%.

2. Văn-thư số 45987-TTP/NSNV/CT/2C ngày 15.9.1960 của Nha Tổng Giám-Đốc Ngân-sách và Ngoại-viện gửi Bộ Nội-vụ.

các trách-vụ sau đây : giữ vai-trò liên-lạc thường xuyên giữa dân chúng và chánh-quyền Đô-thành ; phổ-biến đến dân chúng những chỉ-thị nhận được ; kiểm-tra dân-số theo chỉ thị của Quận-Trưởng ; báo-cáo những sự việc bất thường xảy ra trong Phường có tác-dụng làm phương hại đến trật-tự và an-ninh công cộng ; phối-hợp với các cơ-quan chuyên môn trong Quận thực-hiện các công-tác xã-hội, cải-tiến dân sinh và tổ-chức thanh-niên.

Tất cả các trách-vụ ghi trên, Phường-Trưởng phải tự đảm nhận lấy. Trong trường-hợp một Phường-Trưởng tạm-thời không thể đảm nhiệm chức-vụ, Đô-Trưởng phải chỉ-định bằng nghị-định một viên-chức hoặc một Phường-Trưởng kế cận xử-lý thường vụ.

Người viết luận-án vừa khảo-sát xong giai-đoạn thứ ba trong quá trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô-thành sau khi Việt-Nam thu-hồi độc-lập. Điểm nổi bật trong giai-đoạn này là địa-vị lu mờ của Hội-đồng Đô-thành trong việc quản-trị nền hành-chánh Thủ-đô.

Giai-đoạn 1959-1965 có lẽ là giai-đoạn duy nhất mà Đô-thành Sài-gòn đã trải qua với một cơ-quan dân cử chỉ có quyền tư-vấn thuần túy, với một chế-độ địa-phương phân quyền bị hạn-chế đến mức tối đa. Sự hạn-chế này đã bộc lộ một cách khá rõ rệt ý-định của nhà cầm quyền thời bấy giờ muốn thi-hành chánh-sách tập quyền hành-chánh để đối phó với các hiểm họa đang đe-đọa nền Cộng-Hòa vừa mới được thành-lập. Như vậy, chánh-quyền đương thời quả đã có dụng ý dùng cơ-chế hành-chánh để đạt mục-tiêu chánh-trị chứ không phải chỉ thực-hiện một cuộc cải-tổ có tánh-cách cục bộ và không định hướng rõ rệt như trong các giai-đoạn trước.

MỤC IV - GIAI-ĐOẠN 1965-1970

Giai-đoạn 1959-1965 kết thúc ngày 30 tháng 6 năm 1965 tức là ngày chấm dứt nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành do sắc-lệnh số 74-TTP chi-phối.¹ Một giai-đoạn mới lại bắt đầu.

Giai-đoạn mới là một giai-đoạn có sắc-thái hoàn toàn tương phản với giai-đoạn trước : nếu trong giai-đoạn trước, nền hành-chánh Đô-thành do chánh-sách tập quyền mạnh mẽ chi-phối thì, trái lại, trong giai-đoạn này, chánh-sách tập quyền lại nhường chỗ cho một chế-độ địa - phương phân quyền rộng rãi. Thật vậy, đang từ một cơ-quan tư vấn chỉ có quyền phát-biểu ý-kiến về một số vấn-đề hạn hẹp, Hội-đồng Đô-thành - do sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 ấn-định lại tổ-chức và cách điều-hành - đã trở thành một cơ-quan có quyền quyết-nghị về mọi vấn-đề hành-chánh quan trọng. Hơn thế nữa, Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 đã minh-thị công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân quyền cho Thủ-đô. Theo điều 71 Hiến-Pháp, không những Hội-đồng Đô-thành mà cả Đô-Trưởng cũng do cử-tri bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín.

Trước khi trình-bày những biến chuyển trong cách quản-trị Thủ-đô trong giai-đoạn 1965-1970, cần xác định rõ thời-điểm giới-hạn giai-đoạn này.

1. Sắc-lệnh số 99-NV ngày 15.6.1965 chấm dứt nhiệm-kỳ của các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh và Thành-phố đương nhiệm vào ngày thứ tư 30.6.1965.

ĐOẠN 1 - THỜI ĐIỂM GIỚI-HẠN GIAI-ĐOẠN 1965-1970

I - XÁC-ĐỊNH THỜI ĐIỂM

Hội-đồng Đô-thành dưới chế-độ sắc-lệnh số 67-NV được bầu vào ngày 30 tháng 5 năm 1965¹ theo thể-thức qui-định tại sắc-lệnh số 70-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965.

Theo sắc-lệnh số 100-NV ngày 15 tháng 6 năm 1965, nhiệm-kỳ đầu tiên của Hội-đồng Đô-thành bắt đầu ngày 1 tháng 7 năm 1965. Chính ngày này là khởi điểm của giai-đoạn đang khảo sát.

Hội-đồng Đô-thành đắc cử ngày 30 tháng 5 năm 1965, với một nhiệm-kỳ là ba năm,² đáng lẽ đã mãn nhiệm vào cuối tháng 6 năm 1968. Nhưng vì tình-hình chánh-trị lúc bấy giờ không cho phép tổ-chức cuộc bầu cử nên Hội-đồng Đô-thành đã được lưu nhiệm hai lần vào năm 1968 và năm 1969. Mãi đến đầu tháng 3 năm 1970, một Đạo-luật - Luật số 02/70 - mới được ban-hành để qui-định thể-thức bầu cử Hội-đồng Đô-thành. Thi-hành điều 49 Luật số 02/70 ngày 5 tháng 3 năm 1970,³ Thủ-Tướng Chánh-phủ đã ban-hành sắc-

1. Nghị-định số 433-BNV/NC ngày 9.4.1965 của Tổng-Trưởng Nội-Vụ.

2. Theo điều 4 sắc-lệnh số 67, "Nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành được ấn-định là 3 năm. Cứ mỗi năm sẽ bầu lại 1/3 tổng số hội-viên. Số hội-viên phải bầu lại sẽ được rút thăm". Đến năm 1966, vì có sự chống đối mạnh mẽ của các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh và Thị-xã về việc "bầu lại 1/3 tổng số hội-viên", nên điều 4 nơi trên được sắc-lệnh số 173-SL/ĐUHC ngày 22.11.1966 sửa lại như sau :

Điều 4 mới : "Nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành được ấn-định là 3 năm. Các Nghị-viên có thể được tái cử."

3. Điều 49 Luật số 02/70 : "Thủ-Tướng Chánh-phủ có thể ban hành sắc-lệnh sửa đổi lịch bầu cử dự-liệu trong luật này. Tuy nhiên, cuộc bầu cử phải được tổ-chức chậm nhất là trong tháng 6 năm 1970."

lệnh số 031/SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1970 tổ-chức cuộc bầu cử Hội-đồng Đô-thành vào ngày 28 tháng 6 thay vì ngày 26 tháng 4 năm 1970 như Luật số 02/70 đã dự-liệu.

Theo sắc-lệnh số 093-SL/NV ngày 1 tháng 8 năm 1970 nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành đặc cử ngày 28 tháng 6 năm 1970 bắt đầu ngày 15 tháng 8 năm 1970. Như vậy, Hội-đồng Đô-thành đặc cử ngày 30 tháng 5 năm 1965, theo các thể-thức qui-định tại bản văn số 70-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 và sau hai lần lưu nhiệm, đã được giải-nhiệm vào ngày 14 tháng 8 năm 1970. Ngày này cũng là ngày chấm dứt giai-đoạn 1965-1970, giai-đoạn cuối cùng trong quá trình tiến triển của nền hành-chánh Đô-thành thời quá khứ.

II - NHẬN XÉT VỀ THỜI-ĐIỂM KẾT-THỨC GIAI-ĐOẠN 1965-1970

Phân-biệt nền hành-chánh Đô-thành trong giai-đoạn 1965-1970 và nền hành-chánh ấy trong giai-đoạn hiện-tại là một việc làm không được hợp-lý lắm. Nói cách khác, việc lấy ngày 14 tháng 8 năm 1970 làm thời-điểm chấm dứt giai-đoạn 1965-1970 có tánh-cách ít nhiều giả tạo. Thật vậy, về nhiều phương-diện, nền hành-chánh Đô-thành sau ngày 14 tháng 8 năm 1970 không có gì mới lạ so với nền hành-chánh ấy trước ngày nói trên :

1. Về cách quản-trị các Quận trong Đô-thành, cho tới nay, sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 ấn-định qui-chế Quận-Trưởng vẫn còn hiệu-lực.

2. Về vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, tuy Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 có qui-định cách tuyển-chọn bằng

thể-thức phổ-thông đầu phiếu trực tiếp và kín, nhưng, cho tới nay, điều khoản hiến-định nói đây vẫn chưa được thi-hành. Thành thử, trong giai-đoạn 1965-1970 cũng như trong giai-đoạn hiện tại, qui-chế Đô-Trưởng vẫn còn do bản văn số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 chi-phối.

3. Về trách-vụ và quyền-hạn cũng như về cách điều-hành của Hội-đồng Đô-thành từ năm 1965 đến nay, văn-kiến căn-bản được áp-dụng vẫn là sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965.

Về các vấn-đề vừa trình-bày, giai-đoạn bắt đầu ngày 1 tháng 7 năm 1965, đúng ra, chỉ kết thúc khi Đạo-luật dự-liệu tại điều 70 Hiến-Pháp năm 1967 được thi-hành.¹ Tuy nhiên, như đã loan báo,² tiêu-chuẩn dùng để phân chia quá trình tiến triển của nền hành-chánh Đô-thành thời độc-lập là các biến chuyển trong cách tổ-chức cơ-quan quyết-nghị của tập-thể hành-chánh này. Một trong các biến chuyển nói đây là sự ban-hành Luật số 02/70 ngày 5 tháng 3 năm 1970 ấn-định thể-thức bầu-cử Hội-đồng Đô-thành nhiệm-kỳ 1970-1974 mà khởi điểm chính là ngày 15 tháng 8 năm 1970. Mặt khác, sau ngày 15 tháng 8 năm 1970, cơ-quan quyết-nghị của Thủ-đô Sài-gòn được cải tiến do một loạt sắc-lệnh mang số

1. Điều 70 Hiến-Pháp qui-định như sau :

"1. Nguyên-tắc địa-phương phân quyền được công-nhận cho các tập-thể địa-phương có tư-cách pháp nhân như : Xã, Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đô.

2. Một đạo-luật sẽ qui-định sự tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương."

Cho đến nay, đạo-luật nói trên vẫn còn "trong vòng nghiên-cứu"

2. Luận-án, trang 108.

128-SL/NV, 023-SL/NV, 061-SL/NV và 165-SL/NV ngày 14 tháng 10 năm 1970, 31 tháng 3, 22 tháng 6 và 30 tháng 12 năm 1971¹. Ngoài ra, tổ-chức hành-chánh Phường Khóm cũng được sửa đổi do nghị-định số 810-BNV/HCĐP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971.

Bởi các lẽ nêu trên, kẻ viết luận-án thấy cần tách rời hiện-tại ra khỏi giai-đoạn 1965-1970.

ĐOẠN 2 - CÁC BIẾN-CHUYỂN TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH TỪ NĂM 1965 ĐẾN NĂM 1970

Trong giai-đoạn 1965-1970, nền hành-chánh Đô-thành đã trải qua nhiều biến chuyển liên-quan đến ranh-giới các khu-vực hành-chánh trong Đô-thành, các chức-vụ Phụ-tá Đô-Trưởng, tổ-chức Tòa Đô-chánh và nền hành-chánh Phường. Những biến chuyển này không ảnh-hưởng gì đến mức-độ áp-dụng nguyên-tắc địa-phương phân quyền.

I - CÁC KHU-VỰC HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

Khi nói đến các khu-vực hành-chánh trong Đô-thành, người viết luận-án muốn đề-cập các Quận và Phường. Nếu ranh-giới các Phường vẫn giữ nguyên trạng trong giai-đoạn 1965-1970 thì, trái lại, ranh-giới một số Quận đã được sửa đổi cho thích ứng với đà gia-tăng dân số. Ngoài ra, cũng trong giai-đoạn này, Thủ-đô được thêm một phần đất mới.

1. Các bản văn này sửa đổi một số điều khoản của sắc-lệnh số 67-NV ngày 9.4.1965. (Xin xem : Luận-án, Phần thứ Nhất, Thiên thứ Hai, Chương II, Mục I).

Phần đất mới nói trên là xã An-Khánh thuộc Quận Thủ-Đức, tỉnh Gia-Định. Xã này được sáp nhập vào địa-phận Quận Nhứt Đô-thành do sắc-lệnh số 100-SL/NV ngày 15 tháng 6 năm 1966. Với sự sáp nhập nói đây, lãnh-thổ Thủ-đô được rộng thêm khoảng 1.022 mẫu với một dân số ước-độ 14.618 người. Vào cuối năm 1966, nghị-định số 243-DUHC/NC/NĐ ngày 5 tháng 12 thiết-lập tại xã đó hai Phường : An-Khánh và Thủ-Thiêm. Như vậy, tổng số Phường trong Đô-thành tăng lên đến 56.

Đến năm 1967, sắc-lệnh số 9-SL/DUHC ngày 17 tháng 1 thành-lập Quận 9 gồm hai Phường vừa được thiết-lập.

Sau cùng, với sắc-lệnh số 73-SL/NV ngày 1 tháng 7 năm 1969, một số Phường thuộc các Quận 3, 5 và 6 được tách ra để thành-lập hai Quận 10 và 11.

II - CÁC CHỨC-VỤ PHỤ-TÁ ĐÔ-TRƯỞNG

A. Các Phụ-tá tại Tòa Đô-chánh

Cho tới tháng 3 năm 1966, Đô-Trưởng chỉ có ba Phụ-tá : Tổng Thư-ký, Phó Đô-Trưởng hành-chánh và Phó Đô-Trưởng Nội-An. Với số lượng công-vụ ngày một gia tăng, số Phụ-tá này không thể phụ giúp Đô-Trưởng một cách đắc lực trong việc điều-hành guồng máy hành-chánh Đô-thành. Do đó, theo đề-nghị của Đô-Trưởng, sắc-lệnh số 47-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966 được ban-hành.

Theo bản văn này, các chức-vụ Tổng Thư-ký, Phó Đô-Trưởng hành-chánh và Phó Đô-Trưởng Nội-an vẫn được duy trì và ba chức-vụ mới được thành-lập : Phụ-tá Thanh-tra,

Phụ-tá Kế-hoạch và Phụ-tá ngoại-vụ.¹

Đến năm 1968, do sắc-lệnh số 37-SL/NV ngày 9 tháng 4, chức-vụ Phó Đô-Trưởng nội-an được bãi bỏ. Kể từ đó, ngoài hoạt-động của mười một Quận và mười ba Sở thuộc ngành hành-chánh và chuyên-môn, Phó Đô-Trưởng hành-chánh còn phải phụ-trách phối hợp hoạt-động của ba Sở thuộc ngành nội-an.

Nói một cách tổng quát, các chức-vụ điều-khiển do bản văn số 47-SL/NV dự-liệu không được phân-nhiệm một cách đồng đều và các trách-vụ mà các vị Phụ-tá được Đô-Trưởng ủy thác hoàn-toàn tùy-thuộc vào mức-độ tín nhiệm của vị này đối với các viên-chức liên-hệ chứ không dựa trên những tiêu-chuẩn hợp lý và khoa-học. Bởi lẽ đó, hệ-thống chức-vụ điều-khiển nói trên được sửa đổi bởi sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 mà người nghiên-cứ sẽ đề-cập khi phân-tách hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành.

B. Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-Gia Đô-Thành

Muốn hiểu rõ mối tương-quan giữa Đô-Trưởng và

1. Phụ-tá Thanh-Tra có nhiệm-vụ kiểm-soát hoạt-động của các cơ-quan trực thuộc Tòa Đô-chánh và lễ-lối phục-vụ cùng tác-phong của nhân-viên Tòa Đô-chánh, thay mặt Đô-Trưởng giải-quyết mọi sự khiếu nại và theo dõi việc thi-hành các biện-pháp áp-dụng để giải-quyết các khiếu-nại.

Phụ-tá Kế-hoạch phụ-trách nghiên-cứ, soạn-thảo những kế-hoạch cần thiết trong mọi lãnh-vực hành-chánh, xã-hội, kinh-tế v.v..., theo dõi việc thi-hành các kế-hoạch để lâm thời sửa đổi và bổ-khuyết.

Phụ-tá Ngoại-vụ có nhiệm-vụ tiếp xúc thường xuyên với Hội-đồng Đô thành và các Quận hành-chánh để tìm biện-pháp giải-quyết các vấn-đề do Hội-đồng Đô-thành và các Quận nêu ra.

Các Phụ-tá nói trên, do Thủ-Tướng bổ-nhiệm theo đề-nghị của Đô-Trưởng, được hưởng quyền-lợi như Giám-đốc Nha có nhiều sở tại một Bộ.

Giám-Đốc Nha Cảnh-sát Quốc-Gia Đô-thành, cần tìm hiểu vị-thế của cơ-quan này trong nền hành-chánh Thủ-đô.

Như kẻ viết luận-án đã có dịp trình-bày,¹ kể từ đầu năm 1963, Nha Cảnh-sát Đô-thành đã trở thành một cơ-cấu của "một ngành Cảnh-sát thuần-nhứt" lấy tên là "ngành Cảnh-sát Quốc-gia". Tuy phụ-trách duy-trì trật-tự công cộng tại Thủ-đô, nhưng Giám-đốc Cảnh-sát Đô-thành lại trực-thuộc Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát. Thống thuộc này được sắc-lệnh số 161-SL/AN ngày 30 tháng 10 năm 1967 tái xác nhận.

Theo điều 3 bản văn năm 1967, Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành trực-thuộc Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia trong hệ-thống tổ-chức Cảnh-sát Quốc-gia và được đặt thuộc quyền sử-dụng của Đô-Trưởng trong mọi công-tác cần-thiết nhằm duy-trì an-ninh và trật-tự công cộng tại Thủ-đô.

Đến năm 1968, sắc-lệnh số 59-SL/NV ngày 12 tháng 6 đặt Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành trực-thuộc Đô-Trưởng. Nha này trở thành một bộ-phận cơ-hữu của guồng máy hành-chánh Thủ-đô. Tiếp theo đó, nghị-định số 759-BNV/NC/NĐ ngày 5 tháng 10 năm 1968, ấn-định việc tổ-chức và điều-hành Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành, đã ban cấp cho Đô-Trưởng quyền thượng cấp khá rộng rãi đối với nhơn-viên Cảnh-sát. Thật vậy, ngoại trừ các chức-vụ Giám-Đốc và Phó Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành cùng các chức-vụ Chánh

1. Luận-án, trang 132.

sự-vụ và Trưởng Ty,¹ các chức-vụ khác đều do Đô-Trưởng bổ nhiệm theo đề-nghị của Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành. Mặt khác, Đô-Trưởng còn có quyền quyết-định về việc chuyển nhơn-viên Cảnh-sát trong phạm-vi Thủ-đô.

Mối tương-quan giữa Đô-Trưởng và Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành theo tinh-thần sắc-lệnh số 59-SL/NV và nghị-định số 759-BNV/NC/NĐ rất hợp lý vì người ta khó bề quan-niệm một Đô-Trưởng có trách-nhiệm duy-trì trật-tự và an-ninh công cộng mà lại không trực-tiếp quản-trị cơ-quan Cảnh-sát Đô-thành. Tuy nhiên, điều đáng tiếc là mối tương quan hợp lý nói trên không tồn tại lâu dài : nghị-định số 921-BNV/KH/NĐ ngày 6 tháng 12 năm 1968 đã hủy bỏ nghị-định số 759-BNV/NC/NĐ và đặt Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành trực thuộc Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia.

III - TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH

Từ năm 1965 đến năm 1970, tổ-chức Tòa Đô-chánh được sửa đổi hai lần : lần thứ nhất vào năm 1966 và lần thứ hai, năm 1969.

Trước năm 1966, tổ-chức Tòa Đô-chánh hãy còn rất đơn giản. Theo nghị-định số 511-HC/NV ngày 27 tháng 3 năm 1954 và các văn-kiến kế tiếp, Tòa Đô-chánh gồm có 23 phòng

1. Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành do Thủ-Tướng Chánh-phủ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-Vụ. Phó Giám-Đốc, các Chánh-sự-vụ và Trưởng Ty do Tổng-Trưởng bổ-nhiệm theo đề-nghị của Đô-Trưởng.

tập-trung trong 5 Ty,¹ không kể Văn-phòng Đô-Trưởng. Điều khiến người ta ngạc nhiên không ít là trong cơ-cấu tổ-chức này, Phòng Công-văn không được thiết-lập để chu-toàn việc nhận và gửi công-văn. Công việc khá bề bộn này được giao-phó cho hai nhơn-viên thuộc Văn-phòng Đô-Trưởng đảm trách.

Cơ-cấu tổ-chức nói trên, hữu hiệu vào năm 1954, đã tỏ ra không còn thích-hợp với nền hành-chánh của một Thủ-đô sau mười hai (12) năm phát-triển. Ý-thức được điều đó, nhà cầm quyền Đô-thành đã đề-nghị sửa đổi toàn diện cơ cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh. Đề-nghị này được chấp-thuận và cụ-thể-hóa bằng sắc-lệnh số 52-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966. Theo văn-kiện nói đây, ngoài Văn-phòng Đô-Trưởng,² Tòa Đô-chánh gồm có 51 Phòng tập-trung trong 16 Sở : 13 Sở thuộc ngành hành-chánh và chuyên-môn, đặt dưới sự phối-hợp của Phó Đô-Trưởng hành-chánh ; 3 Sở thuộc ngành Nội-an, đặt dưới sự phối-hợp của Phó Đô-Trưởng Nội-an.³

Hệ-thống tổ-chức nói trên có ưu-điểm ở chỗ nó giải-tỏa bớt khối lượng công-vụ đang đè nặng trên một số

1. Ty Hành-Chánh và Nhơn-Viên (4 Phòng) ; Ty Tài-Chánh (6 Phòng) ; Ty Kỹ-Thuật (6 Phòng) ; Ty Y-Tế và Vệ-Sinh (5 Phòng) ; Ty Kinh-tế (2 Phòng).

2. Văn-Phòng Đô-Trưởng, do Chánh Văn-phòng điều-khiếu, gồm có một bí-thư và 3 Phòng (Công-văn, Giao-tế dân-sự và Cứu-tế).

3. Các Sở thuộc ngành hành-chánh và chuyên-môn : Sở Kế-Hoạch (2 Phòng), Sở Hành-Chánh, Nhơn-Viên, Hộ-Tịch và Bưu-cử (3 Phòng), Sở Tài-Chánh (6 Phòng), Sở Mài-dịch (2 Phòng), Sở Công-Chánh (5 Phòng), Sở Thiết-Kế (3 Phòng), Sở Vật-liệu (2 Phòng), Sở Vệ-Sinh (3 Phòng), Sở Y-tế (7 Phòng), Sở Thú-y và Múc-súc (3 Phòng), Sở Kinh-tế (2 Phòng), Sở Tiếp-tế (3 Phòng) và Sở Tiểu-học (3 Phòng).

Các Sở thuộc ngành Nội-an : Sở Nội-an (3 Phòng), Sở Tình-báo (2 Phòng) và Sở Cứu-Hỏa (2 Phòng).

Ty thuộc hệ-thống cũ. Tuy nhiên, bên cạnh ưu điểm đó, người ta có thể ghi nhận các nhược điểm sau đây :

1. Vì số lượng nhân-viên không gia tăng cùng một nhịp điệu với đà phát-triển của tổ-chức nên một phần cơ-cấu không thể điều-hành một cách hữu hiệu như người ta mong mỏi.

2. Vì được hình thành một cách vội vàng nên hệ-thống tổ-chức thiếu phần sáng sủa trong đó có một số Sở đảm-trách những công-tác hầu như trùng dụng. Bởi lẽ đó, người ta có cảm-tưởng là sắc-lệnh số 52-SL/NV nhằm bành-trướng tổ-chức hơn là thỏa-mãn một nhu-cầu có thật !

Vì thiếu căn-bản thực tế và không được yểm-trợ bởi sự gia-tăng nhân-số đúng mức, tổ-chức Tòa Đô-chánh theo tinh-thần bản văn số 52-SL/NV không thể điều-hành một cách sống động và bền bỉ được. Một cơ-cấu mới lại được thành hình vào ngày 22 tháng 12 năm 1969 với sắc-lệnh số 199-SL/NV. Tổ-chức và nhiệm-vụ các cơ-quan do văn-kiến này dự-liệu được nghị-định số 209-BNV/HCDP/26/ND ngày 25 tháng 3 năm 1970 chi-tiết-hóa. Kế viết luận-án sẽ có dịp lược-khảo tổ-chức mới khi phân-tách hiện-trạng nền hành-chánh Đô-thành.¹

IV - NỀN HÀNH-CHÁNH PHƯỜNG

Trong giai-đoạn 1965-1970, nền hành-chánh Phường

1. Luận-án, Phần thứ Nhất, Thiên thứ Hai, Chương II, Mục II, Đoạn 3 (Tổ-chức Tòa Đô-Chánh).

văn do nghị-định số 504-BNV/HC/ND năm 1959 và nghị-định số 371-BNV/HC/ND năm 1961 chi-phối. Do đó, về đại-cương, qui-chế Phường-Trưởng trong giai-đoạn này chỉ là qui-chế đã từng được áp-dụng cho các Phường-Trưởng trong giai-đoạn 1959-1965.¹ Tuy nhiên, về chi tiết, người nghiên-cứu ghi nhận được vài biến-chuyển nhỏ liên-quan đến cách tuyển chọn Phường-Trưởng tại một số Phường, quyền-lợi cùng trách-vụ của Phường-Trưởng và tổ-chức Văn-phòng Phường.

A. Cách tuyển chọn Phường-Trưởng tại một số Phường

Kể từ tháng 11 năm 1968, ngoài các Phường-Trưởng được bổ-nhiệm theo tinh-thần nghị-định số 371-BNV/HC/ND năm 1961, người dân Đô-thành còn thấy xuất-hiện một số Phường-Trưởng quân-nhân tại các Phường ven đô. Chính-sách sử-dụng quân-nhân để quản-trị Phường nhằm ứng-phó với tình trạng kém an-ninh tại một số Phường sau hai lần tổng công kích mà Đô-thành phải gánh chịu vào dịp Tết Mậu Thân và tháng 5 năm 1968.

B. Quyền-lợi dành cho Phường-Trưởng

Kể từ tháng 6 năm 1966, ngoài 4.000\$ nguyệt-bổng về "khoản xê-dịch và phụ-trách công-văn",² Phường-Trưởng còn được hưởng thêm 30% tăng khoản tạm thời do sắc-lệnh số 106-SL/KT ngày 18 tháng 6 năm 1966 ban cấp. Sau đó, vào năm 1967, do sắc-lệnh số 99-SL/KTTC ngày 17 tháng 5, Phường

1. Luận-án, trang 144-148.

2. Luận-án, trang 146, cước chú số 3.

Trưởng được hưởng 200\$ phụ-cấp gạo.

C. Trách-vụ của Phường-Trưởng

Kể từ tháng 7 năm 1968, ngoài các trách-vụ do nghị-dịnh số 504-BNV/HC/NĐ qui-dịnh,¹ Phường-Trưởng còn phải đảm-nhiệm các trách-vụ do Quận-Trưởng ủy nhiệm. Việc ủy nhiệm đã xảy ra trong trường-hợp sau đây :

Khoảng thời-gian sau hai đợt tổng công kích mà Thủ-đô phải hứng chịu vào dịp Tết Mậu Thân và tháng 5 năm 1968, các Tòa Hành-chánh Quận bị tràn ngập bởi một khối lượng công-vụ chưa từng thấy trong lịch-sử hành-chánh Đô-thành, nặng nhứt là các công cuộc cứu-trợ, tái thiết và đoàn-ngũ-hóa nhân-dân. Nhằm giúp các Quận dành nhiều thì-giờ và nhơn-lực cho các công-tác hệ trọng nói trên, do Thông-Tư số 1185-HC/HC ngày 5 tháng 7 năm 1968, Đô-Trưởng đã chỉ-thị các Quận-Trưởng ủy nhiệm cho Phường-Trưởng cấp một số chứng-thư hành-chánh và thị-nhận một số giấy tờ.²

Ngoài ra, kể từ đầu tháng 10 năm 1969, Phường-Trưởng còn đảm-nhiệm thêm trách-vụ cấp phát và kiểm-nhận tờ khai gia-đình thay cho các Ty Cảnh-sát Quốc-gia.

1. Luận-án, trang 148.

2. Theo Thông-Tư số 1185-HC/HC, Phường-Trưởng được ủy nhiệm : 1) Cấp chứng-chỉ chỗ ở, chứng-chỉ hạnh-kiệm, chứng-chỉ sống chung, chứng-chỉ còn sống, chứng-chỉ gia-canh, độc thân, tổ phụ, chứng-chỉ chưa tái giá, chứng-chỉ thất nghiệp, chứng-chỉ nghèo khổ, chứng-chỉ không phải là công, tư chức, giấy phép hội họp về quan hôn tang tế ; 2) Chứng-nhận tờ khai gia-tư xin cấp học-bổng, kiểm-nhận tờ khai mất giấy cam đo.

D. Văn-phòng Phường

Để chu-toàn nhiệm-vụ giao-phó, Phường-Trưởng trực-tiếp điều-khiển một tổ-chức mệnh danh là Văn-phòng Phường. Văn-phòng Phường phải được đặt tại một địa-điểm do Đô-Trưởng chấp thuận trước. Địa-điểm đó có thể là tư-gia của Phường-Trưởng hoặc bất cứ nơi nào khác miễn thuộc địa-phận Phường liên-hệ.

Khởi thủy, với nghị-định số 504-BNV/HC/NĐ năm 1959, Phường-Trưởng chỉ được sự phụ giúp của một tùy-phái mà nhiệm-vụ hằng ngày là "chuyển công-văn và phụ-tá Phường Trưởng trong văn-phòng". Đến năm 1965, trước sự gia-tăng của khối lượng công-vụ tại các Phường, Đô-Trưởng đã yêu-cầu Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành biệt-phái cho mỗi Phường một Cảnh-sát viên.¹ Viên-chức này được giao-phó công-tác giữ gìn an-ninh, trật-tự tại Văn-phòng Phường, điều-tra gia-cảnh và tài-sản, giữ sổ khai gia-đình, tổng-đạt lệnh đốc thúc về thuế-vụ.

Vào khoảng tháng 7 năm 1968, sau khi Phường-Trưởng được ủy nhiệm cấp và thị-nhận một số chứng-thư hành-chánh,² Văn-phòng Phường lại được tăng-cường một thợ-ký và một Cảnh-sát viên.

1. Điện-văn số 1760-HCNV ngày 1.4.1965 của Đô-Trưởng gửi Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-Gia Đô-Thành.

2. Luận-án, trang 161, cước chú số 2.

Vào cuối giai-đoạn 1965-1970, tổ-chức Văn-phòng Phường được sửa đổi một cách khá sâu rộng. Thật vậy, theo Sự-vụ văn-thư số 841-HC/HC ngày 15 tháng 4 năm 1969 của Đô-Trưởng, Văn-phòng Phường gồm có năm (5) ban : Ban An-ninh, Ban Tuyên-vận, Ban Kiến-thiết, Ban Thanh-niên và Ban Thuế-vụ.

Trưởng Ban An-ninh, do Phường-Trưởng chọn và chỉ-định trong số Cảnh-sát viên biệt-phái cho Văn-phòng Phường, phụ-trách các vấn-đề an-ninh và trật-tự trong Phường, thu-thập tin-tức tình-báo, kiểm-tra dân-số, kiểm soát tờ khai gia-đình.

Trưởng Ban Tuyên-vận đảm-trách việc tuyên-truyền, vận-động quần-chúng, phổ-biến chủ-trương và đường-lối của Chánh-phủ, phổ-biến tin-tức, thông-cáo, và phụ-trách các vấn-đề xã-hội. Chức-vụ Trưởng Ban Tuyên-vận do Cán-bộ Thông-tin hiện hoạt-động tại Phường đảm-nhiệm.

Trưởng Ban Kiến-thiết, do Sở Công-chánh và Sở Vệ-sinh phối-hợp đề-cử, phụ-trách các công-tác cải-tiến dân-sinh và các vấn-đề liên-quan đến đường sá, rác, cống rãnh, điện, nước, vệ-sinh công cộng. Ngoài ra, Trưởng Ban Kiến-thiết còn phải kiểm-soát việc xây cất bất hợp-pháp để kịp thời ngăn chặn và báo-cáo cho cơ-quan có thẩm-quyền.

Trưởng Ban Thanh-niên phụ-trách các vấn-đề đoàn-

ngũ-hóa nhân-dân và các vấn-đề liên-quan đến thanh-niên, thể-thao. Tổ-chức nhân-dân tự-vệ cũng là trọng tâm công-tác của Ban này. Chức-vụ Trưởng Ban Thanh-niên do Tổng Thư-ký Ủy-ban Nhân-dân Tự-vệ Phường nắm giữ.¹

Trưởng Ban Thuế-vụ phụ-trách thi-hành những công-tác liên-quan đến việc thu thuế. Chức-vụ này do Phường-Trưởng tạm thời kiêm-nhiệm.

Cơ-cấu tổ-chức vừa phân tích, xét kỹ, không có tác-dụng bành-trướng Văn-phòng Phường mà chỉ nhằm hệ-thống-hóa một sự phân công đã có sẵn trong thực-tế. Nói khác đi, nó đòi hỏi sự hợp-lý-hóa cách sử-dụng nhân-viên cơ hữu hơn là sự tăng-cường nhân-số. Mặc dầu vậy, cho đến cuối năm 1971 - tức là năm ban-hành nghị-định số 810-BNV/HCĐP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 qui-định lại tổ-chức hành-chánh Phường Khóm - chỉ một số ít Phường có Văn-phòng được tổ-chức theo mô thức nói trên.

1. Ủy-Ban Nhân-Dân Tự-Vệ Phường được thành-lập do quyết-định số 36-QĐ/NDTV ngày 28.6.1968 của Đô-Trưởng kiêm Chủ-tịch Ủy-ban Nhân-Dân Tự-Vệ Đô-Thành và gồm có thành-phần như sau :

- Chủ-tịch..... Phường-Trưởng
- Phó Chủ-tịch.....
- Tổng Thư-ký..... } do Phường-Trưởng chỉ-định
- Trưởng Ban An-ninh trật-tự : Trưởng Chi Cảnh-sát Q.G, tại Phường (hoặc một nhân-viên Cảnh-sát do Trưởng Ty Cảnh-sát Q.G. chỉ-định).
- Trưởng Ban Đoàn-ngũ, sinh-hoạt ;
- Trưởng Ban Tổ-chức, Huấn-luyện, Kế-hoạch ;
- Trưởng Ban Thông-tin Tâm-lý-chiến ;
- Trưởng Ban Hành-chánh Tiếp-vận ;
- Trưởng Ban Tiếp-tế xã-hội. } Cả năm đều do Phường-Trưởng chỉ-định.

Đối chiếu các giai-đoạn trong quá trình tiến-triển của nền hành-chánh Thủ-đô từ năm 1948 đến nay, kẻ viết luận-án nghĩ có thể mệnh danh giai-đoạn 1965-1970 là "giai-đoạn của những cải-cách sâu rộng và toàn diện" :

- Với Hiến-Pháp năm 1967, nguyên-tắc địa-phương phân quyền được công-nhận cho Đô-thành với hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành đều do cử-tri bầu lên.

- Tuy sự cải-cách nói trên hiện chưa được thực-thí một cách triệt để, nhưng với sắc-lệnh số 67-NV, Hội-đồng Đô-thành cũng đã thu-hồi được những quyền-hạn cố hữu của một cơ-quan quyết-nghị. Cách tuyển chọn Hội-đồng Đô-thành và quyền-hạn rộng rãi của cơ-quan này đã là những yếu-tố căn-bản của chế-độ địa-phương phân quyền.

- Mặt khác, địa-phận Đô-thành được nối rộng về phía Nam và, sau đó, ranh-giới Quận 1, Quận 3, Quận 5 và Quận 6 được sửa đổi để thành-lập thêm Quận 9, Quận 10 và Quận 11.

- Ngoài ra, cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh và hệ-thống điều-khiển cận Đô-Trưởng đã được cải-tổ hai lần trong giai-đoạn 1965-1970.

- Sau cùng, tổ-chức Văn-phòng Phường đã được sửa-đổi nhiều lần trong giai-đoạn nói trên.

x

x x

Sau khi người Pháp mất quyền thống-trị tại Việt-Nam, nền hành-chánh Đô-thành vẫn do nguyên-tắc địa-phương

phân quyền chi-phối. Cũng như dưới thời Pháp-thuộc, chế-độ địa-phương phân quyền đã trải qua những giai-đoạn thăng trầm đáng lưu-ý.

Trong mười năm đầu của thời độc-lập (1948-1959), xét trên bình-diện pháp-lý, Đô-thành vẫn giữ những đường nét chánh của Địa-phương Sài-gòn-Chợ-lớn với những sửa đổi có tánh-cách hình-thức và cục bộ. Việc quản-trị Thủ-đô vẫn đặt nền-tảng trên chánh-sách địa-phương phân-quyền đã từng được áp-dụng dưới thời Pháp-thuộc.

Sau khi chánh-thể Cộng-Hòa được thành-lập vào năm 1956, chế-độ địa-phương phân quyền bị giới-hạn đến mức tối đa và chỉ còn có tánh-cách hình-thức với một Hội-đồng Đô-thành vô quyền. Chính tánh-cách "hữu danh vô thực" của cơ-quan dân cử nói đây đã khiến các tác giả mệnh danh giai-đoạn này là giai-đoạn tập-quyền hành-chánh.¹

Chánh-sách tập-quyền hành-chánh đã cáo chung sau cuộc Cách-mạng năm 1963. Kể từ tháng 7 năm 1965, Đô-thành lại quay về chế-độ địa-phương phân quyền rộng rãi với một cơ-quan quyết-nghị dân cử có khá nhiều quyền-hạn.

Với nền Đệ-nhị Cộng-Hòa, chế-độ địa-phương phân quyền còn có tánh-cách rộng rãi hơn nữa. Thật vậy, theo điều 71 Hiến-Pháp năm 1967, không những cơ-quan quyết-nghị mà cả vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của tập-thể hành-chánh Đô-thành đều do cử-tri trực-tiếp bầu lên.

1. Vũ-quốc-Thông, "Văn-đề tập quyền hành-chánh tại Việt-Nam Cộng-Hòa", Nghiên-Cứu Hành-Chánh, Tập IV - số 8, tháng 8/1960, tr. 1-12.

KẾT-LUẬN THIÊN THỨ NHỨT

Một đặc điểm của chế-độ dân-chủ là việc chọn người cầm quyền bằng đường lối bầu-cử. Ngày nay, người ta có khuynh-hướng định nghĩa chế-độ dân-chủ bằng ý-niệm tuyển cử : chế-độ dân-chủ là chế-độ trong đó nhân-dân có quyền tuyển chọn nhà cai-trị bằng cách sử-dụng lá phiếu một cách tự-do và thành thật.¹

Hiểu từ ngữ "dân-chủ" theo nghĩa nói trên và theo dõi quá trình tiến-triển của nền hành-chánh Đô thành, chúng ta có thể kết-luận rằng việc quản-trị Thành-phố Sài-gòn, trong nhiều giai-đoạn, đã được tổ-chức theo đường lối khá dân-chủ :

- Chế-độ Thị-Trưởng dân cử đã từng được áp-dụng cách đây non một thế-kỷ, ngay khi Sài-gòn hãy còn là thủ-phủ của xứ Nam-Kỳ thuộc Pháp (năm 1882) ;

- Mặt khác, người dân Đô-thành cũng đã từng sống dưới quyền quản-trị của các Hội-nghị hàng Quận và các Trưởng Quận do họ bầu lên (1952-1959) ;

1. Lê-đình-Chân, Luật Hiến-Pháp và các Định-Chế Chánh-Trị (Sài-gòn : Tủ Sách Đại Học, 1971) tr. 123.

Maurice Duverger, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 5e Edition (Paris : P.U.F., 1960), trang 77 : "On considère comme démocratique un pays dans lequel les gouvernants sont choisis par les élections aussi sincères et aussi libres que possibles."

- Gần đây hơn, các Phường trong Đô - thành đã được đặt dưới sự quản-trị của các Phường-Trưởng tuyển-chọn bằng đường lối bầu-cử (năm 1963).

Xét cho kỹ, các phương-thức quản-trị mang hình-thức dân-chủ nói trên chỉ nhằm đáp ứng một nhu-cầu chánh-trị nhất thời của người cầm quyền chứ không do nguyện-vọng thật sự của quần-chúng làm phát sinh. Tình trạng đó quả thật không chút thuận lợi cho các hình-thức quản-trị dân-chủ nêu trên và sự phục-hồi chế-độ Đô-Trưởng, Quận-Trưởng, Phường-Trưởng chỉ-định là điều dĩ-nhiên và dễ hiểu.

o) o

THIÊN THỨ HAI

NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH THEO HIỆN TRẠNG

Trong Thiên thứ nhất, kẻ viết luận-án đã lược khảo các biến chuyển trong cách tổ-chức việc quản-trị hai Thành-phố Sài-gòn và Chợ-lớn từ lúc hai thành-phố này mới được thành-lập vào hậu bán thế-kỷ thứ XIX đến khi qui-chế pháp-lý hiện hành được áp-dụng cho việc quản-trị Thủ-đô. Sau một quá trình tiến triển dài ngót trăm năm, nền hành-chánh Đô-thành hiện được tổ-chức ra sao ?

Để trả lời câu hỏi nêu trên, cần khảo-sát hai khía cạnh của nền hành-chánh Thủ-đô : khía cạnh tổ-c hức lãnh-thổ và khía cạnh tổ-chức việc quản-trị.

Như vậy, nền hành-chánh Đô-thành theo hiện-trạng sẽ được trình-bày trong hai Chương :

Chương I - Vấn-đề tổ-chức lãnh-thổ Đô-thành.

Chương II - Vấn-đề tổ-chức việc quản-trị Thủ-đô.

CHƯƠNG I

VẤN ĐỀ TỔ CHỨC LÃNH THỔ ĐÔ THÀNH

Cho đến nay, đạo-luật qui-định sự tổ-chức và cách điều-hành nền hành-chánh địa-phương vẫn chưa được ban-hành theo tinh-thần điều 70 Hiến-Pháp năm 1967.¹ Bởi lẽ đó, tổ-chức lãnh-thổ Đô-thành hiện vẫn còn do sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 chỉ-phối.

Theo điều 24 sắc-lệnh này, địa-phận Thủ-đô được chia làm nhiều Quận. Mỗi Quận gồm nhiều Phường. Từ đầu năm 1960, để tiện việc điều-hành, mỗi Phường lại được chia thành nhiều Khóm. Quận, Phường, Khóm là những phân-hạt hành-chánh không có một đời sống pháp-lý riêng-biệt như các tập-thể địa-phương phân quyền.

Nói đến vấn-đề tổ-chức lãnh-thổ Đô-thành, kẻ viết luận-án có ý-định bàn về cách tổ-chức việc quản-trị các phân-hạt hành-chánh kể trên.

1. Điều 70 Hiến-Pháp ngày 1.4.1967 :

- 1) Nguyên-tắc địa-phương phân quyền được công-nhận cho các tập-thể địa-phương có tư-cách pháp-nhân như : Xã, Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đô.
- 2) Một đạo-luật sẽ qui-định sự tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương.

MỤC I - CÁC QUẬN TRONG ĐÔ-THÀNH

Với sự thành-lập hai Quận mới vào đầu tháng 7 năm 1969,¹ địa-phận Đô-thành hiện gồm mười một (11) Quận.

Dưới sự kiểm-soát của Đô-Trưởng, mỗi Quận do một Quận-Trưởng quản-trị với sự trợ lực của một Phó Quận-Trưởng và một Trưởng Phòng Tòa Hành-Chánh Quận cùng sự cộng-tác của Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát liên-hệ và các cơ-quan chuyên-môn đặt tại Quận.

ĐOẠN 1 - QUẬN-TRƯỞNG VÀ PHÓ QUẬN-TRƯỞNG

Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959, do bản văn số 218-NV ngày 28 tháng 11 năm 1962 sửa đổi, đã qui-định một cách khá đầy đủ chức-chương của Quận-Trưởng. Trái lại, trong nghị-định số 405-BNV/NC ngày 5 tháng 8 năm 1963 thiết-lập chức-vụ Phó Quận-Trưởng tại các Quận trong Đô-thành, ta không thấy một điều khoản nào ấn-định quyền-hạn và trách-vụ của Phó Quận-Trưởng.² Có lẽ sự im lặng này không phải là một sự sơ suất của người soạn-thảo bản văn lập-qui nói trên vì, với tư-cách một viên-chức phụ-tá ở cấp Quận, Phó Quận-Trưởng không có quyền-hạn riêng biệt. Mọi quyền-hạn và trách-vụ của đương-sự đều bắt nguồn ở sự ủy-nhiệm của Quận-Trưởng.

-
1. Sắc-lệnh số 073-SL/NV ngày 1.7.1969 thành-lập tại Đô-thành Sài Gòn hai Quận mới lấy tên là Quận 10 và Quận 11.
 2. Nghị-định số 405-BNV/NC ngày 5.8.1963 gồm vắn vẹn bốn điều khoản trong đó không có điều khoản nào nói đến quyền-hạn hoặc trách-vụ của Phó Quận-Trưởng.

Trước khi lược khảo quyền-hạn và trách-vụ của Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng, cần bàn đến thể-thức bổ-nhiệm hai viên-chức này.

I - THỂ-THỨC BỔ-NHIỆM QUẬN-TRƯỞNG VÀ PHÓ QUẬN-TRƯỞNG

A. Cách bổ-nhiệm Quận-Trưởng

Theo khoản 2 điều 25 sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959, Quận-Trưởng được chọn trong hàng ngũ công chức và do chính vị lãnh-đạo Quyền Hành-Pháp bổ-nhiệm bằng nghị-định. Thể-thức bổ-nhiệm này là một phương-tiện giúp nhà cầm quyền thời bấy giờ thực-thi chánh-sách tập quyền mà kẻ viết luận-án đã có dịp đề-cập khi phân-tách nền hành chánh Đô-thành trong giai-đoạn 1959-1965.¹

Sau cuộc Cách-Mạng năm 1963, chiếu điều 4 Hiến-ước tạm thời số 1 ngày 4 tháng 11 năm 1963, Quyền Hành-Pháp, trước kia do Tổng-Thống nắm giữ, được ủy nhiệm cho một Chánh-Phủ lâm thời đặt dưới sự lãnh-đạo của một Thủ-Tướng Chánh-phủ. Do đó, thẩm quyền bổ-nhiệm Quận-Trưởng đương nhiên thuộc về Thủ-Tướng. Nhưng chẳng bao lâu, do nghị-định số 121-TTP/ĐUHC ngày 17 tháng 1 năm 1964, Thủ-Tướng Chánh-Phủ ủy nhiệm cho Tổng-Trưởng Nội-Vụ thẩm quyền duyệt-ký nghị-định bổ-nhiệm các Quận-Trưởng trong toàn quốc.

Hiện nay, thể thức nói trên vẫn còn được áp-dụng trong việc bổ-nhiệm các Quận-Trưởng tại Đô-thành. Riêng các Quận-Trưởng ở nông thôn, thẩm quyền bổ-nhiệm thuộc

1. Luận-án, trang 148 và 166.

Tổng-Trưởng Nội-Vụ. Nhưng thẩm quyền này là một thứ thẩm quyền có điều-kiện. Thật vậy, theo Thông-Tư số 001-a/PTT/VP ngày 1 tháng 3 năm 1968 của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa, "Quận-Trưởng do Tỉnh-Trưởng đề-nghị và Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ-nhiệm bằng nghị-định sau khi được Thủ-Tướng chấp thuận". Thật ra, về hình-thức, cách bổ-nhiệm hai giới Quận-Trưởng không có gì khác nhau vì nghị-định bổ-nhiệm các Quận-Trưởng đều do Tổng-Trưởng Nội-Vụ duyệt-ký và trong cả hai trường hợp - trường-hợp bổ-nhiệm Quận-Trưởng tại Đô-thành và trường hợp bổ-nhiệm Quận-Trưởng ở Tỉnh - Bộ Nội-vụ đều phải trình Thủ-Tướng Chánh-phủ trước.

B. Cách bổ-nhiệm Phó Quận-Trưởng

Theo điều 2 nghị-định số 405-BNV/NC ngày 5 tháng 8 năm 1963, Phó Quận-Trưởng tại Đô-thành do Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng.¹

Trước kia, để ứng phó với tình-thế, Đô-Trưởng thường cử Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng bằng sự-vụ-lệnh và sự tạm bổ này sẽ được hợp-thức-hóa sau bằng nghị-định của Tổng-Trưởng Nội-Vụ. Tập tục hành-chánh này, xét cho kỹ, không những bất hợp lệ và không cần-thiết mà còn có thể đưa đến sự lạm dụng và đặt Bộ Nội-Vụ trước một việc đã rồi. Do đó, kể từ đầu năm 1968, thể thức bổ-nhiệm phi chánh-thức

1. Đối chiếu thể-thức bổ-nhiệm nói đây với cách bổ-nhiệm Phó Quận-Trưởng tại các Tỉnh, ta thấy một sự tương-đồng rõ rệt : theo thông-tư số 001-a/PTT/VP, Phó Quận-Trưởng do Tỉnh-Trưởng đề-nghị và Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ-nhiệm bằng nghị-định.

nói trên đã được chấm dứt.¹

II - CHỨC-CHƯƠNG CỦA QUẬN-TRƯỞNG VÀ PHÓ QUẬN-TRƯỞNG

A. Chức-chương của Quận-Trưởng

Chức-chương của Quận-Trưởng qui-định tại các điều 27 và 28 sắc-lệnh số 74-TTP gồm hai phần : một phần được minh-thị liệt-kê tại hai điều khoản nêu trên và một phần "do Đô-Trưởng ủy nhiệm".

1. Chức-chương được liệt-kê trong sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959.

Theo điều 27 bản văn dẫn chiếu, Quận-Trưởng là đại-diện của Đô-Trưởng và hành sự dưới quyền kiểm-soát của vị này. Các hoạt-động của Quận-Trưởng được đặt dưới sự phối hợp của Phụ-tá hành-chánh, một chức-vụ được thiết-lập do nghị-định số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 mà người nghiên-cứu sẽ có dịp phân-tách trong Chương sau.²

Với tư-cách đại-diện Đô-Trưởng, "Quận-Trưởng có nhiệm-vụ áp-dụng luật-lệ và thi-hành những chức-chương do Đô-Trưởng ủy nhiệm". Một điểm đáng lưu ý là tuy đảm-nhiệm việc thi-hành luật-lệ nhưng Quận-Trưởng lại không có quyền lập qui.

1. Do văn-thư số 350-BNV/NV/28-C/M ngày 29.12.1967, Bộ Nội-Vụ đã lưu-ý Tòa Đô-chánh như sau : "... Tuy nhiên, để Bộ Nội-Vụ tiện cứu xét và quyết-định việc bổ-nhiệm các Quận-Trưởng ở Đô-Thành, trân trọng yêu-cầu quý Tòa vui lòng đề-nghị ứng-viên dưới hình-thức một văn-thư thay vì bằng sự-vụ-lệnh."

2. Luận-án, trang 264-265.

Về phương-diện hành-chánh, Quận-Trưởng được quyền thị-nhận các bốn sao và thị-thực chữ kỹ trên các tư thụ chứng thư kể cả những văn-kiện lập tông-chi và nhượng động-sản hay bất động-sản.¹ Ngoài ra, Quận-Trưởng còn được quyền cấp-phát chứng-chỉ hạnh-kiểm, chứng-chỉ cư-trú cùng mọi thứ giấy tờ khác do luật-lệ riêng ấn-định.² Sau hết, Quận-Trưởng cũng được quyền cấp giấy phép cho tư-nhơn nhóm họp trong các dịp quan, hôn, tang, tế, và cấp giấyphép cho các tổ-chức tôn-giáo nhóm họp để hành lễ.

Về phương-diện tư-pháp, theo điều 28 bản-văn dẫn chiếu, Quận-Trưởng đảm-nhiệm chức-vụ hộ-lại dưới sự kiểm-soát của Biện-lý. Ngoài ra, Quận-Trưởng còn có tư-cách tư-pháp cảnh-lại. Về tư-cách hộ-lại và tư-cách tư-pháp cảnh-lại của Quận-Trưởng, cần nêu các nhận xét sau :

* Nếu Quận-Trưởng có thể ủy nhiệm cho các viên chức phụ-tá của mình những trách-vụ về hành-chánh thì, trái lại, về những công việc liên-quan đến chức-vụ hộ-lại, đương sự phải đích thân đảm-nhiệm. Tuy nhiên, theo sắc-lệnh số 218-NV ngày 28 tháng 11 năm 1962 sửa đổi điều 28 nói trên, mỗi khi Quận-Trưởng vắng mặt hoặc vì lý-do gì khác không thể đảm-nhiệm chức-vụ hộ-lại, một công-chức chánh ngạch

-
1. Quận-Trưởng có thẩm quyền là Quận-Trưởng tại nơi cư-ngụ của người nhượng (nếu là văn-kiện nhượng tại-san) hay của gia-trưởng (nếu là văn-kiện lập tông-chi).
 2. Trước tháng 10 năm 1968, Quận-Trưởng còn đảm trách việc cấp-phát thẻ căn-cước. Từ tháng 10 trở đi, công-tác này thuộc phần hành của Ty Cảnh-sát Quốc-Gia Quận liên-hệ.

hành-sự tại Quận có thể thay thế đương-sự trong chức-vụ này với điều-kiện phải được cử đích danh bằng nghị-định của Tổng-Trưởng Nội-Vụ theo đề-nghị của Đô-Trưởng.¹ Như vậy, nguyên-tắc ủy quyền, rất thông dụng trong công việc quản-trị hành-chánh, bị cấm chỉ đối với chức-vụ hộ-lại.

* Về nguyên-tắc, cũng như các đồng-nghiệp của mình ở Tỉnh, Quận-Trưởng tại Đô-thành có tư-cách tư-pháp canh-lại. Tuy nhiên, trên thực tế, Quận-Trưởng ở Đô-thành ít có cơ-hội hành-sự với tư-cách nói đây, vì lẽ tại mỗi quận đều có Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-Gia.²

2. Chức-chương do Đô-Trưởng ủy nhiệm

Ngoài những quyền-hạn và trách-vụ được liệt-kê trên đây, Quận-Trưởng còn "thí-hành những chức-chương do Đô-Trưởng ủy nhiệm". Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại Thủ-Đô thường ủy nhiệm cho Quận-Trưởng những chức-chương gì ?

Người viết luận-án có thể trả lời câu hỏi nêu trên bằng cách liệt-kê tất cả những trách-vụ được qui-định trong các văn-kiện ủy quyền do Đô-Trưởng ban-hành như nghị-định số 267-HCNV ngày 20 tháng 5 năm 1955, Thông-tư số 1667-VS ngày 8 tháng 7 năm 1959, nghị-định số 719-HCNV

1. Cho tới nay, chưa có một công-chức nào ngoài Phó Quận-Trưởng và Trưởng Phòng Tòa Hành-Chánh Quận (hai phụ-tá của Quận-Trưởng) được cử giữ chức vụ hộ-lại tại các Quận Đô-thành.

2. Theo lời Ô. Cao-văn-Tích, Phụ-tá Hành-chánh tại Tòa Đô-chánh, trong hơn 10 năm giữ chức-vụ Quận-Trưởng tại Đô-thành (Quận 4 : 1959-1963 ; Quận 5 : 1963-1965 ; Quận 4 : 1965-1967 ; Quận 5 : 1968-1969), Ông chưa hề hành-động với tư-cách tư-pháp canh-lại.

ngày 10 tháng 9 năm 1959, quyết-định số 622-HC/HC ngày 11 tháng 7 năm 1967, quyết-định số 221-HC/HC ngày 2 tháng 5 năm 1968... Nhưng một sự liệt-kê đơn thuần như thế sẽ quá dài dòng và không cần-thiết. Do đó, nghĩ nên ghi lại đây những nhận xét liên-quan đến sự ủy quyền nói trên.

* Những sự vụ do Đô-Trưởng ủy nhiệm cho Quận-Trưởng có tánh-cách rất tạp bác. Thật vậy, xuyên qua các văn-kiện ủy quyền, chúng ta thấy Quận-Trưởng được ủy nhiệm những sự vụ thuộc nhiều phạm-vi khác nhau : hành-chánh, kinh-tế, xã-hội, vệ-sinh, v... v...

* Mức độ tạp bác nói trên và số loại sự vụ ủy nhiệm thuộc mỗi phạm-vi tùy thuộc vào quan-niệm quản-trị của từng vị Đô-Trưởng : nếu thiên về quan-niệm tập-trung quyền hành, Đô-Trưởng sẽ thu hẹp phạm-vi ủy quyền và biến các Quận-Trưởng thành những kẻ thừa-hành không sáng kiến; trái lại, nếu chủ-trương chánh-sách tản quyền, Đô-Trưởng sẽ tối-da-hóa số loại sự-vụ ủy nhiệm và xem các Quận-Trưởng như những cộng-sự viên có đầy đủ tư-cách và quyền uy để đại diện mình tại Quận.

B. Chức-chương của Phó Quận-Trưởng

Phó Quận-Trưởng chỉ hành-sử những quyền-hạn do Quận-Trưởng ủy nhiệm. Tuy nhiên, đương-sự có thể được Đô-Trưởng cử xử-lý thường vụ Quận trong trường-hợp Quận-Trưởng vắng mặt hay bị ngăn-trở.

Về bản chất, phạm-vi ủy quyền hoàn-toàn tùy thuộc vào mức-độ tín-nhiệm của Quận-Trưởng đối với Phó Quận-Trưởng.

Do đó :

1. Phó Quận-Trưởng tại một số Quận trong Đô-thành có thể không đảm-trách cùng một loại sự vụ với đồng-nghiệp của mình tại các Quận khác : một công việc do Phó Quận-Trưởng đảm-nhiệm tại Quận này có thể thuộc phần hành của Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh tại một Quận kế cận.¹

2. Mỗi khi có sự thay đổi Quận-Trưởng hoặc Phó Quận-Trưởng tại một Quận, vấn-đề ủy quyền thường được duyệt xét lại : số loại sự vụ ủy nhiệm cho Phó Quận-Trưởng có thể tăng hoặc giảm.

Về hình-thức, quyết-định ủy quyền của các Quận-Trưởng phải được Đô-Trưởng phê-chuẩn nhiên hậu mới có giá trị. Đây là một biện-pháp nhằm giúp Đô-Trưởng có dịp theo dõi và kiểm-soát để ngăn chặn những sự ủy quyền bất hợp lệ hoặc bất hợp lý.²

1. * Việc thi-thực chữ ký, thi-nhận bản sao, duyệt-ký các văn-kiện về quân vụ được ủy nhiệm cho :

- Phó Quận-Trưởng tại Quận Nhứt (quyết-định ủy quyền số 996-HC/Q1 ngày 27.3.1970 của Quận-Trưởng Quận I).

- Trưởng Phòng Tòa Hành-Chánh tại Quận Tư (quyết-định ủy quyền số 1429-Q4/HC/NW ngày 5.6.1970 của Quận-Trưởng Quận IV).

* Việc duyệt-ký các trích-lục về hộ-tịch cũng như giấy phép chôn cất và di chuyển thi-hải được ủy nhiệm cho :

- Phó Quận-Trưởng tại Quận Mười (quyết-định Quận X).

- Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh tại Quận Mười Một (quyết-định ủy quyền số 104-VP/Q11 ngày 15.1.1970 của Quận-Trưởng Quận XI).

2. Quận-Trưởng không thể ủy quyền cho Phó Quận-Trưởng duyệt-ký các văn-kiện mà chỉ ông ta, với tự-cách hộ-lại hoặc tư-pháp canh-lại, mới có thể ký (trường-hợp ủy quyền bất hợp lệ).

Quận-Trưởng không nên ủy quyền cho Phó Quận-Trưởng duyệt-ký các bản đề-nghị thăng thưởng (phê điếm), khiển trách hoặc ban khen v.v... (trường hợp ủy quyền bất hợp lý).

Qua phần trình-bày trên đây, ta thấy hiện nay chức chương của các Quận-Trưởng tại Đô-thành không có gì mới mẻ so với chức-chương của các Trưởng Quận trong giai-đoạn 1954-1959. Tuy nhiên, phải nhìn nhận rằng khối lượng công-vụ mà các Quận-Trưởng ngày nay phải đảm-nhiệm có phần nặng nề và phức tạp hơn nhiều. Thật vậy, ngoài những trách vụ hành-chánh thông thường, các Quận-Trưởng còn phải đảm nhiệm nhiều công-tác có tánh-cách rất mới mẻ do nhu-cầu của tình-thế đòi hỏi, chẳng hạn như công-tác tái thiết, công-tác phát-triển Phường, Khóm và nhứt là những công-tác liên quan đến việc tổ-chức, củng-cố, nuôi dưỡng đoàn-thể nhân-dân tự-vệ Quận.¹

Lẽ cố nhiên, một khi nhiệm-vụ của Quận-Trưởng trở nên nặng nề thì trách-vụ của Phó Quận-Trưởng cũng gia-tăng.

ĐOẠN 2 - TRƯỞNG PHÒNG VÀ TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN

Trong việc quản-trị Quận, ngoài sự phụ-tá của Phó Quận-Trưởng, viên-chức điều-khiển nền hành-chánh Quận còn được sự trợ lực của một Trưởng Phòng mà nhiệm-vụ chánh yếu là phối hợp công-tác của các Ban trong Tòa Hành-chánh Quận.

I - TRƯỞNG PHÒNG TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN

Chức-vụ Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh Quận do nghị-định số 511-HCNV ngày 30 tháng 10 năm 1954 thiết-lập để

1. Theo quyết-định số 70-QĐ/NDTV ngày 4.9.1968 của Đô-Trưởng Sài-gòn, Quận Trưởng là Chủ-tịch Ủy-ban Nhân-dân Tự-vệ Quận, còn Phó Quận-Trưởng giữ chức-vụ Chỉ-huy Trưởng NDTV kiêm Tổng Thư-ký Ủy-ban NDTV Quận.

thay thế chức-vụ Tổng Thư-ký Hội-nghị hàng Quận qui-định tại nghị-định số 167-SA ngày 4 tháng 5 năm 1953. Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh do Đô-Trưởng trực tiếp bổ-nhiệm bằng nghị-định.

Trước tháng 8 năm 1963, Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh Quận là viên-chức phụ-tá duy nhất của Quận-Trưởng. Sau khi bản văn số 405-BNV/NC ngày 5 tháng 8 năm 1963 thiết-lập chức-vụ Phó Quận-Trưởng được ban-hành, Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh chỉ còn là một non-vật thứ ba trong nền hành-chánh Quận ở Thủ-đô.

Trên nguyên-tắc, Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh Quận, như tên chỉ-định, giữ nhiệm-vụ điều-hành "công-tác Văn-phòng" tại Tòa Hành-chánh để giúp Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng thực-hiện các kế-hoạch dự-trù, đạt những mục-tiêu luật định của cơ-quan. Trong thực-tế, cũng như Phó Quận-Trưởng, Trưởng Phòng được ủy nhiệm một số trách-vụ có tánh cách đa loại. Dĩ nhiên, phạm-vi ủy quyền cho Trưởng Phòng rộng hay hẹp tùy ở mục-độ tín-nhiệm của Quận-Trưởng đối với vị ấy.

Sự ủy quyền vừa đề-cập có những đặc-điểm tương-tự với sự ủy quyền cho Phó Quận-Trưởng mà chúng tôi đã có dịp nhận xét trong Đoạn trước.¹

II - TỔ-CHỨC TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN

Khác với "Văn-Phòng Hành-chánh Quận" tại các Tỉnh

1. Luận-án, trang 177-178.

và Thị-xã, Tòa Hành-chánh Quận ở Đô-thành không hề được một văn-kiện nào ấn-định cơ-cấu tổ-chức.¹ Do đó, khởi thủy, tổ-chức các Tòa Hành-chánh Quận hoàn-toàn tùy thuộc nhu-cầu công-vụ tại mỗi Quận và sáng-kiến của mỗi vị Quận-Trưởng. Hiện nay, sau những cuộc tiếp xúc thường xuyên giữa các Quận-Trưởng, ta thấy thành hình một hệ-thống tổ-chức phi chánh thức chung cho các Tòa Hành-chánh Quận tại Thủ-đô.

Theo hệ-thống tổ-chức phi chánh-thức nói trên, Tòa Hành-chánh Quận tại Đô-thành hiện gồm có bốn (4) ban : Ban Hành-chánh, Ban Hộ-tịch, Ban Quân-vụ và Ban Hoạt-vụ. Nếu phần hành của hai Ban Quân-vụ và Hộ-tịch có phần rõ-ràng và tương ứng với tên chỉ-định thì, trái lại, phần vụ của Ban Hành-chánh và Ban Hoạt-vụ có tánh-cách khá tạp bác. Thật vậy, ngoài nhiệm-vụ yểm-trợ tổng quát cho Tòa Hành-chánh như quản-trị nhơn-viên, quản-trị hồ-sơ, giao-tế.... và cung-cấp một số dịch-vụ hành-chánh cho dân-chúng như thị-nhận bản sao, thị-thực chữ ký, chứng nhận tông chi.., Ban Hành-chánh còn đảm-nhiệm một số sự vụ về tài-chánh

1. * Theo Thông-Tư số 3593-ĐUHC/NC/6 ngày 17.7.1967 giải-thích nghị-định số 369-ĐUHC/NC/NĐ ngày 17.6.1967 của Phủ Đặc Ủy Hành-chánh, Văn-phòng Quận tại các Thị-xã được chia thành Ban. Số Ban tối đa được ấn-định theo số Ty thuộc Tòa Thị-chánh, tức là không quá năm Ban : Ban Nội-an và Quân-vụ, Ban Hành-chánh, Ban Tài-chánh, Ban kinh-tế và Ban Vệ-sinh (Chiếu điều 1 nghị-định số 369-ĐUHC/NC/NĐ nói trên, Tòa Thị-chánh gồm năm Ty, không kể Văn-phòng và Trung-Tâm Tu-nghiệp : Nội-an và Quân-vụ, Hành-chánh, Tài-chánh, Kinh-tế và Vệ-sinh).

* Theo sắc-lệnh số 130-SL/NV ngày 19.10.1970, Văn-phòng Quận tại các Tỉnh gồm có bốn Ban : Ban Hành-chánh, Ban Tài-chánh và Kinh-tế, Ban Nội-an và Tư-pháp, Ban An-ninh hành-chánh.

(thầu các lệ phí) và Kinh-tế (kiểm-soát các thí-điểm tiếp tế thực-phẩm, kiểm-soát tiệm cầm-đồ bình-dân...). Phần hành của Ban Hoạt-vụ cũng không kém phần phức-tạp vì ngoài những trách-vụ về vệ-sinh như điều-tra tiện và bất tiện, xét về phương-diện vệ-sinh các đơn xin mở quán ăn, tư - thực, bảo sanh viện..., Ban vệ-sinh còn đảm-nhiệm các công-tác liên quan đến vấn-đề xây cất.

Với tổ-chức nội bộ, Tòa Hành-chánh Quận chỉ có thể cung-cấp cho dân-chúng một số dịch-vụ hành-chánh thông thường. Nhưng, như mọi người đều biết, công việc quản-trị một Quận không phải chỉ thu gọn vào việc cung-cấp dịch-vụ. Nó còn bao gồm việc thực-thi các chương-trình qui mô thuộc nhiều phạm-vi khác nhau. Để có thể hoàn-thành công-tác nói đây, Tòa Hành-chánh Quận còn được sự yểm-trợ và phụ-lực của Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia và của các cơ-quan chuyên-môn trong Quận.

ĐOẠN 3 - BỘ CHỈ-HUY CẢNH-SÁT QUỐC-GIA VÀ CÁC CƠ-QUAN CHUYÊN-MÔN TRONG QUẬN

Theo điều 27 sắc-lệnh số 74-TTP, Quận-Trưởng thi hành nhiệm-vụ với sự cộng-tác của "Trưởng Ty Cảnh-sát Quốc gia"¹ Quận liên-hệ. Ngoài cơ-quan Cảnh-sát, tại mỗi Quận còn có một số cơ-quan chuyên-môn khác như Phòng Thông-tin, Chi Thanh-niên, Chi Xã-hội và Chi Chiêu-Hồi. Vấn-đề được

1. Kể từ tháng 3 năm 1971, Trưởng Ty Cảnh-sát Quốc-Gia Quận được cải danh thành "Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Quận".

đặt ra tại đây là mối tương-quan giữa Quận-Trưởng và các cơ-quan nói trên.

I - QUẬN-TRƯỞNG VÀ BỘ CHỈ-HUY CẢNH-SÁT QUỐC-GIA QUẬN

Mối tương-quan giữa Quận-Trưởng và Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Quận không được qui-định một cách rõ ràng. Tuy nhiên, điều mà không ai có thể phủ nhận được là mối tương quan đó rất lỏng lẻo ngay cả trong những giai-đoạn mà Nha Cảnh-sát Quốc-Gia Đô-thành được đặt trực thuộc Đô-Trưởng. Thật vậy, từ trước đến nay, Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Quận hoạt-động hầu như độc-lập đối với Quận-Trưởng. Sự độc-lập này, với thời-gian, đã làm phát-sinh tại mỗi Quận hai hệ-thống quyền-hành biệt lập : hệ-thống Cảnh-sát và hệ-thống Hành-chánh.

Mối tương-quan nói trên đã được Ông Giám-Đốc Cảnh sát Quốc-gia Đô-thành minh xác với lời lẽ như sau :

"Trưởng Ty Cảnh-sát Quận có nhiệm-vụ phụ giúp Ông Quận-Trưởng Hành-chánh giữ gìn trật-tự, an-ninh và duy-trì luật-pháp trong Quận. Đó là về mặt hành-chánh. Còn về mặt kỹ-thuật, các Trưởng Ty vẫn phải chịu sự chỉ-huy của Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành. Thủ-tục này đã được áp-dụng từ xưa đến nay và cần phải được duy-trì.

*"
. . . ; chỉ Giám-Đốc Nha Cảnh-sát Đô-thành điều-khiển trực tiếp các Trưởng Ty và hoàn-toàn chịu trách-nhiệm về việc làm của họ trước Đô-Trưởng.*

"Nói như thế không có nghĩa là các Trường Ty không có liên-quan gì với các Ông Quận-Trưởng Hành-chánh. Trái lại, các Trường Ty Cảnh-Sát Quốc-Gia lúc nào cũng phải làm tai mắt cho các Ông Quận-Trưởng. Họ phải tích-cực giúp vị chỉ-huy hành-chánh địa-phương trong mọi công-tác.

"Và mỗi khi Ông Quận-Trưởng Hành-chánh trưng-dụng Cảnh-sát để thi-hành công-tác luật định thì các Trường Ty đều sẵn sàng đáp ứng."¹

Qua đôi dòng trích dẫn trên đây, ta nhận thấy, ngay trong giai-đoạn mà Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành được đặt trực thuộc Đô-Trưởng, các Trường Ty Cảnh-sát Quốc-gia vẫn không thoát khỏi hệ-thống chỉ-huy trực-tiếp của Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành và các viên-chức ấy chỉ có "nhiệm-vụ phụ giúp" Quận-Trưởng mà thôi. Nói một cách khác và rõ ràng hơn, Quận-Trưởng không có mãi mai quyền-hạn gì đối với cơ-quan Cảnh-sát trong Quận. Dĩ nhiên, trong những giai-đoạn mà Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Thủ-đô trực thuộc Bộ Tư-lệnh Cảnh-sát Quốc-gia như hiện nay, mối tương-quan giữa Quận-Trưởng và Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Quận lại càng lỏng lẻo hơn bao giờ hết.

1. Trích bài thuyết-trình của Ông Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-Gia Đô-thành trong Đại Hội Hành-chánh Đô-thành tổ-chức tại Tòa Đô-chánh ngày 29.6.1968 tức là sau khi Nha Cảnh-sát Quốc-Gia Đô-thành được đặt trực-thuộc Đô-Trưởng bởi sắc-lệnh số 59-SL/NV ngày 12.6.1968.

II - QUẬN-TRƯỞNG VÀ CÁC CƠ-QUAN CHUYÊN-MÔN

Khác với Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Quận, các cơ-quan chuyên-môn tại Quận - như Phòng Thông-tin, Chi Thanh-niên, Chi Xã-hội và Chi Chiêu-Hồi - được đặt dưới sự điều-khiển của Quận-Trưởng theo hệ-thống ngang và trực-thuộc các Chánh Sở liên-hệ theo hệ-thống dọc.

Nếu thống thuộc nói trên được tôn trọng đúng mức thì nền hành-chánh Quận sẽ không gặp những trở ngại đáng kể. Tuy nhiên, vì quá lệ-thuộc vào hệ-thống dọc, các cơ-quan chuyên-môn tại Quận đã hoạt-động một cách hầu như biệt-lập, tìm cách thoát khỏi hệ-thống quyền hành của Quận-Trưởng và chỉ liên-lạc trực-tiếp với các Sở chuyên-môn. Tình-trạng nói đây khiến cho tiềm lực bị phân tán, hiệu-năng trở nên kém cỏi, công-tác bị trì trệ.

Để chấn chỉnh tình-trạng bất lợi và bất hợp-lý nói trên, Đô-Trưởng đã đặc-biệt lưu-ý các Quận-Trưởng về "hệ-thống chỉ-huy giữa Quận Hành-chánh và các Chi chuyên-môn" :

"Tòa Đô-chánh xác-nhận một lần nữa, Quận-Trưởng Hành-chánh chịu trách-nhiệm trực-tiếp về lãnh-thổ của Quận, có bốn-phần chỉ-huy trực-tiếp các Chi chuyên-môn đặt trong địa-phận Quận.

Vậy, kể từ nay, các Chi chuyên-môn phải trực-tiếp liên-lạc với Quận để sắp xếp các công-tác thi-hành và báo-cáo ngay cho Quận-Trưởng mọi sự việc liên-quan đến hoạt-động của Chi.

Các Sở chuyên-môn có phận-sự yểm-trợ Quận-

*Trưởng và các Chi.*¹

Bản văn trích dẫn trên đây, được soạn-thảo theo tinh-thần Dự số 57-a ngày 24 tháng 10 năm 1956, nhằm chấm dứt quan-niệm lệch lạc về mối tương-quan giữa Quận-Trưởng và các viên-chức điều-khiển các cơ-quan chuyên-môn tại Quận, một quan-niệm có tác-dụng làm trì trệ guồng máy hành-chánh ở cấp Quận.

Trên đây là những nét đại cương về mối tương-quan giữa Quận-Trưởng và hai loại cơ-quan đặt tại Quận : cơ-quan Cảnh-sát và các cơ-quan chuyên-môn. Đối với vị chỉ-huy nền hành-chánh Quận hai loại cơ-quan này có những ràng buộc hoàn-toàn khác nhau xa : một dằng quá lỏng lẻo, một dằng tương đối chặt chẽ hơn.

Để kết-luận về nền hành-chánh Quận, ta có thể nói rằng sự hữu hiệu của nó tùy thuộc một phần lớn vào sự yểm trợ tận tình của Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia và sự trợ lực tích-cực của các cơ-quan chuyên-môn trong Quận. Tuy nhiên, sự yểm-trợ và sự trợ lực nói đây khó đạt được qua hệ-thống quyền-hành chánh-thức - nhất là đối với Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia - bởi một lẽ rất giản-dị là hệ-thống quyền-hành vừa nói chưa được tổ-chức một cách hoàn hảo. Do đó, để vận-dộng sự hợp-tác chặt chẽ của các cơ-quan đặt tại Quận, Quận-Trưởng phải cố-gắng tạo dựng và củng-cố những

1. Trích Thông-tư số 1442-HC/HC ngày 10.8.1968 của Đô-Trưởng gửi các Quận-Trưởng.

sự ràng buộc phi chánh-thức giữa các cơ-quan này và Tòa Hành-chánh Quận.

MỤC II - CÁC PHƯỜNG, KHÓM VÀ LIÊN-GIA

Phường Khóm là những phân hạt hành-chánh không được ban cấp tư-cách pháp-nhơn. Khảo-sát cách tổ-chức việc quản-trị Phường Khóm mà không đề-cập đến "tổ-chức Liên-gia" là một thiếu sót lớn vì lẽ hệ-thống Liên-gia là nền-tảng của tổ-chức Phường Khóm.

ĐOẠN I - CÁC PHƯỜNG TẠI ĐÔ-THÀNH

Với sự thiết-lập hai Phường An-Khánh và Thủ-Thiên vào cuối năm 1966, tổng số Phường tại Đô-thành tăng lên 56. Con số này vẫn được duy-trì đến ngày nay mặc dầu có thêm hai Quận được thành-lập vào giữa năm 1969.¹

Theo điều 2 nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9 tháng 11 năm 1971, mỗi Phường được đặt dưới quyền quản-trị của một Phường-Trưởng, có một Phụ-tá Phường-Trưởng² và một Văn-phòng Phường trợ giúp.

1. Với sự thành-lập hai Quận 10 và 11, 56 Phường được phân phối lại như sau :

Quận 1 : 4 Phường	Quận 5 : 7 Phường	Quận 9 : 2 Phường
Quận 2 : 7 Phường	Quận 6 : 4 Phường	Quận 10 : 4 Phường
Quận 3 : 8 Phường	Quận 7 : 6 Phường	Quận 11 : 4 Phường
Quận 4 : 5 Phường	Quận 8 : 5 Phường	

2. Trước ngày ban-hành bản văn số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9.11.1971, chức-vụ này không được dự-trù.

I - PHƯỜNG-TRƯỞNG VÀ PHỤ-TÁ PHƯỜNG-TRƯỞNG

Qui-chế Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng gồm ba điểm chính cần khảo sát : cách tuyển chọn, quyền-lợi và trách-vụ.

A. Cách tuyển-chọn Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng

Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng do Đô-Trưởng bổ-nhiệm bằng quyết-định, chiếu đề-nghị của Quận-Trưởng.

Để được bổ-nhiệm vào hai chức-vụ nói trên, ứng-viên phải hội đủ các điều-kiện sau đây :

- Đủ hai mươi lăm (25) tuổi,
- Có đầy đủ sức khỏe,
- Có trình-độ văn-hóa từ Tiểu-học trở lên,
- Không can án, hạnh-kiếm tốt,
- Hợp lệ tình-trạng quân-dịch,
- Cư-ngụ tại Phường ít nhất hai (2) năm.

Trong suốt thời-gian tại chức, Phường-Trưởng phải cư-ngụ tại Phường.¹

Ngoài các Phường-Trưởng được bổ-nhiệm theo các điều-kiện nêu trên, người dân Đô-thành còn thấy xuất-hiện các Phường-Trưởng quân-nhân tại các Phường ven đô. Chánh-sách sử-dụng quân-nhân để quản-trị Phường được tái áp-dụng²

1. Về điểm này, nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9.11.1971 không đề-cập trường-hợp Phụ-tá Phường-Trưởng. Như vậy, sau khi được bổ-nhiệm, Phụ-tá Phường-Trưởng có thể cư-ngụ tại một Phường khác

2. Chánh-sách này đã từng được áp-dụng hồi tháng 11 năm 1968 để đối-phó với tình-trạng kém an-ninh tại một số Phường thuộc các Quận ven đô sau hai lần Cộng-san tổng công kích Đô-thành vào đầu năm 1968 (Luận-án, tr.160)

kể từ tháng 6 năm 1972, sau khi sắc-lệnh số 271-TT/SL ngày 10.5.1972 ban-bố tình-trạng thiết quân-luật trên toàn lãnh thổ Việt-Nam Cộng-Hòa được ban-hành.

B. Quyền-lợi dành cho các viên-chức Phường

Theo tinh-thần nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND, Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng không có tư-cách công chức.¹ Tuy vậy, điều 10 và điều 11 bản văn vừa nêu cũng dành cho Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng một số quyền lợi vật-chất, tương tự quyền-lợi của công-chức.

Theo điều 10, các viên-chức nói trên được hưởng thù-lao khoán hàng tháng do Đô-Trưởng ấn-định.² Theo điều 11, trong thời-gian tại chức, các vị ấy cùng người phối ngẫu và con chính-thức được điều-trị tại bệnh-viện công và xếp vào hạng nhì, tiền bệnh-viện được trả khấu trừ theo thể-lệ hiện hành;³ ngoài ra, trong trường-hợp tử nạn hoặc mất tích vì công-vụ, người kế quyền chính-thức của đương-sự

1. Tương-tự nghị-định số 504-BNV/HC/ND năm 1959 (Luận-án, trang 146).
2. * Trước ngày 1.7.1971, thù-lao khoán của Phường-Trưởng được ấn-định là 8.775\$, chiết tính như sau :
 - 7.500\$ (do nghị-định số 08-HCNV ngày 5.1.1970 ấn-định)
 - 1.275\$ (do nghị-định số 578-HC/HC ngày 3.6.1971 tăng 17 o/o).Với nghị-định số 322-HC/HC ngày 8.7.1972, được áp-dụng kể từ ngày 1.7.1971, thù-lao khoán hàng tháng của Phường-Trưởng được ấn-định lại là 10.000\$.
- * Riêng Phụ-tá Phường-Trưởng được hưởng thù-lao khoán hàng tháng là 6.280\$ do nghị-định số 376-HC/HC ngày 16.8.1972 ấn-định. Nghị-định này có hiệu lực kể từ ngày 9.11.1971 và do nghị-định số 541-HC/HC ngày 18.11.72 thay thế kể từ ngày 1.7.72 (hiệu lực hồi tố). Kể từ ngày này cho đến nay, thù lao khoán của Phụ-tá Phường-Trưởng được ấn-định là 7.500\$.
3. Bản văn số 504-BNV/HC/ND năm 1959 không dự-liệu. Tuy nhiên, trước ngày ban-hành nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND, do sự can-thiệp của Bộ Nội-vụ, Phường-Trưởng được bồi hoàn chi-phí điều-trị theo giá-biểu áp dụng cho Thợ-ký đánh máy (văn-thư số 45.987-TTP/NSNV/CT/2C ngày 15.9.1960 của Nha Tổng Giám-Đốc Ngân-Sách và Ngoại-Viện gửi Bộ Nội-vụ).

được hưởng một khoản trợ-cấp do ngân-sách Đô-thành đài-thọ bằng mười hai (12) lần số tiền thù-lao mà đương-sự lãnh trong tháng cuối cùng.¹

C. Trách-vụ của Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường Trưởng

Trách-vụ của Phường-Trưởng hiện do nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971 qui-định. Theo điều 4 bản văn này, Phường-Trưởng đại-diện chánh-quyền tại Phường và có trách-nhiệm : thi-hành luật-lệ, chủ-trương, đường lối của Chánh-phủ ; giữ gìn an-ninh, trật-tự ; điều khiển và kiểm-soát công việc của Văn-phòng Phường ; phối-hợp hoạt-động của công-chức, cán-bộ các ngành đặt dưới quyền sử-dụng của Phường hay công-tác tại Phường ; báo cáo cho Quận-Trưởng rõ ràng công việc xảy ra trong Phường ; cấp phát giấy hạnh-kiểm, giấy cư-ngụ và các giấy tờ khác do luật-lệ riêng ấn-định ; cấp-phát, kiểm-nhận và lưu-trữ tờ khai gia-đình ; kiểm-tra dân số ; hành-thâu một số thuế, tạp thuế và lệ-phí do Đô-thành ủy-nhiệm ; tổ-chức và kiểm soát đoàn-ngũ nhân-dân tự-vệ ; phụ-trách các vấn-đề liên-quan đến phát-triển cộng-đồng.

Trong việc thi-hành nhiệm-vụ, Phường-Trưởng được sự trợ-lực của một Phụ-tá Phường-Trưởng. Viên-chức này không có quyền-hạn riêng biệt, chỉ hành-sử những quyền-hạn do Phường-Trưởng giao-phó. Phụ-tá Phường-Trưởng sẽ lâm thời thay thế Phường-Trưởng lúc vị này vắng mặt.

1. Không được bản văn số 504-BNV/HC/ND năm 1959 qui-định.

So với bảng liệt-kê trách-vụ của Phường-Trưởng dưới chế-độ nghị-định số 504-BNV/HC/ND năm 1959, bảng liệt kê trên đây quả thật quá dài. Với bao nhiêu trách-vụ phức tạp nêu trên, Phường-Trưởng đã thực-sự chia sẻ với Quận-Trưởng những nỗi khó khăn trong công việc quản-trị Quận và Văn-phòng Phường đã hoạt-động như một Tòa Hành-chánh Quận thâu hẹp.

II - VĂN-PHÒNG PHƯỜNG

Hiện nay, Văn-phòng Phường được tổ-chức theo điều 5 nghị-định số 810-BNV/HGDP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971. Theo điều khoản này, cấp số Văn-phòng Phường gồm hai (2) hoặc ba (3) thư-ký - tùy theo Phường có dưới hay trên 25.000 dân - và một (1) tùy-phái. Thư-ký và tùy-phái là nhân-viên hành-chánh được bổ-nhiệm theo thể-lệ hiện hành.

Như vậy, tổ-chức cũ với năm (5) Ban¹ đương nhiên bị bãi bỏ.

So với các nghị-định năm 1959 và năm 1961,² bản văn ngày 9 tháng 11 năm 1971 đã thực-hiện được các điều cải cách sau đây :

- 1) Thiết-lập thêm chức-vụ Phụ-tá Phường-Trưởng.
- 2) Giảm tuổi tối thiểu của Phường-Trưởng từ 30 xuống 25 và bãi bỏ tuổi tối đa.

1. Luận-án, trang 163-164.

2. Luận-án, trang 144-148.

3) Ấn-định thêm điều-kiện về tình-trạng quân-dịch của ứng-viên Phường-Trưởng.

4) Bãi bỏ các ngoại lệ đối với điều-kiện về nơi cư-trú của ứng-viên Phường-Trưởng.¹

5) Tăng quyền-lợi cho Phường-Trưởng : dịch-vụ y-tế, tiền tử-tuất.

6) Tăng trách-vụ mà Phường-Trưởng phải đảm nhiệm.

Về các điều qui-định khác, bản văn số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ năm 1971 đã chép lại các nghị-định năm 1959 và 1961.

ĐOẠN 2 - CÁC KHÓM VÀ LIÊN-GIA TẠI ĐÔ-THÀNH

Khóm là phân hạt của Phường, gồm có từ mười (10) đến ba mươi (30) Liên-gia - mỗi Liên-gia có khoảng từ mười (10) đến hai mươi (20) nóc gia.

Thành hình cách đây trên mười năm, Khóm và Liên-gia là hai tổ-chức trẻ trung nhất trong nền hành-chánh Thủ-đô. Cho tới nay, tuy được chấp-nhận trong thực-tế, nhưng tổ-chức Liên-gia vẫn chưa được hợp-thức-hóa. Thật vậy, trong các văn-kiện tổ-chức việc quản-trị Đô-thành được ban-hành từ trước đến nay, không một điều-khoản nào đề-cập đến Liên-

1. Luận-án, trang 144 :

- Nghị-định năm 1959 dự-liệu việc bổ-nhiệm công-chức giữ chức-vụ Phường-Trưởng. Dĩ nhiên, điều-kiện về nơi cư-trú không áp-dụng cho Phường-Trưởng công-chức.

- Nghị-định năm 1961 cho phép bổ-nhiệm vào chức-vụ Phường-Trưởng một ứng-viên ở Phường kế cận cùng một Quận với điều-kiện là sau khi được bổ nhiệm, đương-sự phải đến cư-ngụ tại Phường liên-hệ.

gia. Trước tình-trạng này, ta không thể khảo-sát tổ-chức Liên-gia trên bình-diện pháp-lý mà chỉ có thể tìm xem tổ-chức nói đây được hình-thành như thế nào và trong thực-tế việc quản-trị được thực-hiện ra sao.

I - SỰ HÌNH-THÀNH CỦA KHÓM VÀ LIÊN-GIA

Việc thành-lập các Khóm và Liên-gia tại Đô-thành không phải là sáng-kiến của Tòa Đô-chánh mà do chỉ-thị của Văn-phòng Cố-vấn Chánh-trị Phủ Tổng-Thống thời Đế nhứt Cộng-Hòa.¹

Để xúc-tiến việc thi-hành chỉ-thị nói trên, Đô-Trưởng cho thành-lập một Ủy-ban có nhiệm-vụ nghiên-cứu vấn-đề và "tìm mọi biện-pháp hợp với hiện-trạng và hoàn-cảnh địa-phương để thực-hiện hệ-thống Liên-gia".²

Trong phiên họp ngày 11 tháng 11 năm 1959, Ủy-ban đã đề-nghị một kế-hoạch tổ-chức gồm các điểm chánh sau đây :

1) Sử-dụng mọi hình-thức cổ-động để giải-thích sâu rộng trong dân-chúng tánh-cách cần-thiết của tổ-chức

1. Chỉ-thị nói đây được chuyển đạt đến Ông Đô-Trưởng do văn-thư số 1492-CV/VP/TM ngày 23.9.1959 trong đó có câu như sau : "Ông Cố-vấn xin lưu-ý Ông Đô-Trưởng về tổ-chức Liên-gia trong toàn Đô-thành".

2. Nghị-định số 910-HCNV ngày 5.11.1959 của Đô-Trưởng (điều 1) :

Ủy-ban do Phó Đô-Trưởng I làm Chủ-tịch, gồm có mười tám (18) Ủy-viên (Phó Đô-Trưởng II, Giám-Đốc Cảnh-sát Đô-thành, các Quận-Trưởng, hai hội-viên Hội-đồng Đô-thành, một đại-diện Phong-Trào Cách-Mạng Quốc-gia Đô-thành Bộ, Trưởng Ty Kỹ-thuật, Chủ-sự Phòng Hoa-đồ, Tỉnh-đoàn Trưởng Công-dân vụ, Chánh-sự-vụ Sở Thông-tin, Trưởng Ty Thanh-niên) và một Thuyết-trình viên (Chủ-sự Phòng Hành-chánh).

"Liên-gia", một phương-thức nhằm phát-huy tình tương thân tương trợ giữa những người sống gần nhau. Việc giải-thích này có tác-dụng tạo dư-luận thuận lợi cho việc tổ-chức sắp thực-hiện.

2) Thành-lập tại mỗi Quận và Phường một "Ủy-ban hỗn-hợp"¹ để đảm-trách mọi tác-vụ liên-quan đến việc tổ-chức Khóm và Liên-gia. Ủy-ban này có những nhiệm-vụ chánh yếu sau đây :

- Nghiên-cứu việc chia các Phường ra làm nhiều Khóm, các Khóm làm nhiều Liên-gia.

- Tìm những phần-tử có thiện chí và uy-tín để giới-thiệu với cử-tri trong cuộc bầu cử Khóm-Trưởng và Liên-gia Trưởng.

- Phối-hợp với Liên-gia Trưởng và Khóm-Trưởng trong công-tác kiểm-tra nhưn số các nóc gia thuộc hệ-thống Liên-gia.

Kế-hoạch nói trên được Tòa Đô-chánh trình Phủ Tổng-Thống và Bộ Nội-vụ ngày 17 tháng 12 năm 1959 do công-văn số 2895-M/HCVN và được Ông Bộ-Trưởng tại Phủ Tổng-Thống chấp-thuận ngày 30 tháng 12 năm 1959 do văn thư số 1281-BPTT/VP/M. Ngay sau khi kế-hoạch được phê - chuẩn, Tòa Đô-chánh xúc tiến việc thi-hành các điểm ghi trong kế-hoạch.

1. "Ủy-ban hỗn-hợp" do Quận-Trưởng hoặc Phường-Trưởng giữ chức-vụ chủ-tịch và gồm có đại-diện của các tổ-chức thanh-niên, Phong-Trào Cách-Mạng Quốc-gia và các cơ-quan Cảnh-sát, Công-dân vụ, Thông-tin.

Đến tháng 8 năm 1960, việc tổ-chức Khóm và Liên-gia tại Đô-thành được coi như hoàn tất.

Mặc dầu đã thành hình, nhưng các tổ-chức nói trên vẫn ở trong tình-trạng bán chánh-thức. Nhằm hợp-thức-hóa các tổ-chức đã có sẵn trong thực-tế, do trình văn số 5281-HCNV ngày 27 tháng 10 năm 1965, Tòa Đô-chánh đã xin Bộ Nội-vụ ban-hành qui-chế Khóm và Liên-gia. Vấn-đề được đem ra cứu xét tại Ủy-ban Liên-Bộ ngày 29 tháng 12 năm 1965. Sau hai giờ thảo-luận, Ủy-ban tán-đồng quan-điểm theo đó :

- Liên-gia chỉ được coi như một tổ-chức thuần-túy nhân-dân do Tòa Đô-chánh tùy nghi ấn-định việc tổ-chức.

- Khóm được coi như hệ cấp hành-chánh thấp nhất tại Đô-thành và được đồng-hóa với Ấp ở các Tỉnh ; qui-chế Khóm sẽ được ban-hành sau.

Mặc dầu có sự nhận-định nói trên của Ủy-ban Liên-Bộ, mãi đến cuối năm 1971 qui-chế Khóm mới được ban-hành.

Khảo sát sự hình thành các tổ-chức Khóm và Liên-gia tại Thủ-đô, ta nhận thấy chính việc tổ-chức hệ-thống Liên-gia mới là mối quan tâm đặc-biệt của chánh-quyền thời Đệ nhất Cộng-Hòa. Còn việc chia các Phường ra làm nhiều Khóm chỉ là một tác-vụ nhằm làm dễ-dàng việc tổ-chức hệ-thống Liên-gia. Tuy vậy, Khóm và Liên-gia đều có một đặc-điểm chung : cả hai đều hình thành qua sự trao đổi văn-thơ giữa Phủ Tổng-Thống, Bộ Nội-Vụ và Tòa Đô-chánh chứ không do một văn-kiến lập-pháp hay lập-qui nào thành-lập.

II - CÁCH TỔ-CHỨC VIỆC QUẢN-TRỊ CÁC KHÓM VÀ LIÊN-GIA

Hiện nay, 56 Phường tại Đô-thành được chia thành

718 Khóm với 12.351 Liên-gia. Nếu hệ-thống Liên-gia chưa được chánh-thức tổ-chức thì, trái lại, tổ-chức Khóm đã được nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ấn-định.

A. Tổ-chức Khóm

Mỗi Khóm được đặt dưới quyền quản-trị của một Khóm-Trưởng có một hoặc hai Phụ-tá Khóm-Trưởng¹ và một Văn-phòng Khóm trợ giúp.

1. Khóm-Trưởng và Phụ-tá Khóm-Trưởng

* Thế-thức tuyển chọn Khóm-Trưởng và Phụ-tá Khóm-Trưởng

Khóm-Trưởng và các Phụ-tá Khóm-Trưởng do Quận-Trưởng cử-nhiệm theo đề-nghị của Phường-Trưởng. Ứng-tuyển viên Khóm-Trưởng và Phụ-tá Khóm-Trưởng phải là những công-dân cư ngụ tại Khóm, đủ 25 tuổi, có hạnh-kiếm tốt và hợp-lệ tình-trạng quân-dịch.²

Kể từ tháng 6 năm 1972, ngoài các Khóm-Trưởng được cử nhiệm theo những điều-kiện nêu trên, người ta còn thấy xuất-hiện một số Khóm-Trưởng quân-nhân tại các Phường Khóm kém an-ninh thuộc vùng ven đô.

* Quyền-lợi dành cho Khóm-Trưởng và Phụ-tá Khóm-Trưởng

Quyền-lợi dành cho Khóm-Trưởng và Phụ-tá Khóm-Trưởng, do điều 10 và điều 11 nghị-định số 810-BNV/HCDP/

1. Nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND năm 1971, đ. 7.

2. Nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND năm 1971, đ. 8.

ĐT/NĐ năm 1971 ấn-định, chỉ là quyền-lợi mà các viên-chức Phường được hưởng theo hai điều khoản nêu trên.¹ Tuy nhiên, khoản thù-lao khoán hàng tháng cấp cho Khóm-Trưởng có phần thấp hơn khoản thù-lao cùng loại của Phường-Trưởng. Thật vậy, theo nghị-định số 540-HC/HC ngày 18 tháng 11 năm 1972, khoản thù-lao của Khóm-Trưởng được ấn-định là 6.700,00\$.² Trong khi đó, Phường-Trưởng được hưởng một khoản thù-lao hàng tháng là 10.000,00\$.

*Trách-vụ của Khóm-Trưởng và Phụ-tá Khóm-Trưởng.

Theo điều 9 nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ, Khóm-Trưởng có nhiệm-vụ : thi-hành luật-lệ, chủ-trương đường lối của Chánh-Phủ và chỉ-thị của các cấp hành-chánh địa phương; trông nom việc giữ gìn an-ninh trật-tự trong Khóm ; báo-cáo tình-hình và hoạt-động tổng quát của Khóm lên Phường; tổ-chức và chỉ-huy nhân-dân tự-vệ Khóm ; trợ giúp Phường trong việc thi-hành các công-vụ hành-chánh thông thường và trong việc hành thu các sắc thuế, lệ phí...

Tại các Khóm chỉ có một Phụ-tá Khóm-Trưởng, vị này phụ-lực Khóm-Trưởng một cách toàn diện. Trong trường-hợp Khóm có hai Phụ-tá Khóm-Trưởng thì một phụ-trách các vấn-đề an-ninh và một phụ-trách các vấn-đề hành-chánh.

1. Luận-án, trang 189-190.

2. Giá-biểu này được áp-dụng kể từ ngày 1.7.1972. Trước ngày này, với nghị-định số 579-HC/HC ngày 3.6.1971, Khóm-Trưởng chỉ được hưởng một khoản thù-lao hàng tháng là 3.802,50\$. Số tiền này gồm khoản thù-lao 3.250\$ do nghị-định số 07-HCNV ngày 5.1.1970 ấn-định, cộng tăng khoản 17 o/o, tức 552,50\$ (nghị-định số 579-HC/HC)

2. Văn-phòng Khóm

Trước ngày ban-hành nghị-định số 810-BNV/HCDP/DT/ND năm 1971, một tổ-chức mệnh danh là Văn-phòng Khóm được đặt dưới quyền điều-khiển của Khóm-Trưởng và có cùng một trụ-sở với Ủy-ban Nhân-dân tự-vệ Khóm. Văn-phòng Khóm, do sự-vụ văn-thư số 841-HC/HC ngày 15 tháng 4 năm 1969 của Đô-Trưởng ấn-định tổ-chức, gồm ba Ban : Ban an-ninh, Ban Tuyên-vận và Ban Phát-triển - mỗi Ban được đặt thuộc nhiệm của một Trưởng Ban. Trưởng Ban An-ninh đảm-trách việc duy trì an-ninh và trật-tự trong Khóm, kiểm-tra dân số, kiểm-soát tờ khai gia-đình và tổ-chức việc canh gác của đoàn nhân dân Tự-vệ Khóm. Trưởng Ban Tuyên-vận có nhiệm-vụ thi-hành mọi công-tác thông-tin và vận-động quần-chúng. Trưởng Ban Phát-triển phụ-trách thiết-lập và thực-hiện các dự-án phát-triển cộng đồng, cải-tiến dân sinh.

Hiện nay, nghị-định số 810-BNV/HCDP/DT/ND tổ-chức Văn-phòng Khóm một cách hết sức đơn-giản với một cấp số gồm ba nhơn-viên : Khóm-Trưởng, Phụ-tá Khóm-Trưởng về an-ninh và một Phụ-tá Khóm Trưởng về hành-chánh.

B. Tổ-chức Liên-gia

Mỗi Liên-gia, gồm từ 10 đến 20 nóc gia, do một Liên-gia Trưởng đứng đầu.

Liên-gia Trưởng do các gia-trưởng trong liêngia bỏ phiếu chấp thuận theo đa số tương đối và do Quận-Trưởng bổ-nhiệm bằng sự-vụ-lệnh.

Đóng vai tuồng trung-gian giữa các nóc gia và

Văn-phòng Khóm, Liên-gia Trưởng đảm-nhiệm các trách-vụ sau đây : kiểm-tra dân số trong Liên-gia ; thi-hành chỉ-thị của Phường Khóm ; kiến-thị trên tờ khai gia-đình và cho phép tạm trú trong thời-hạn tối đa là 15 ngày tại Liên-gia liên hệ ; chuyển-đạt nguyện-vọng cùng đơn từ của đồng-bào lên Khóm, Phường ; giúp Khóm-Trưởng trong việc thi-hành luật-lệ, thực thi đường lối của Chánh-Phủ, tổ-chức nhân-dân tự vệ, phát-triển cộng đồng. Bảng liệt-kê trách-vụ này chỉ có tánh-cách chỉ-dẫn chứ không có tánh-cách hạn-chế.

Vì đứng đầu một tổ-chức được coi là có tánh-cách thuần-túy nhân-dân nên Liên-gia Trưởng không được hưởng bất cứ một quyền-lợi nào, dầu là những quyền-lợi tinh-thần và có tánh-cách tượng trưng chăng nữa.

Là hạ tầng cơ-sở của Đô-thành, có nhiệm-vụ tiếp xúc thường xuyên với quần-chúng, hệ-thống Phường - Khóm - Liên-gia giữ một vai tuồng cực kỳ quan trọng trong guồng máy hành-chánh Thủ-đô. Để guồng máy này trở nên hữu hiệu hoặc hữu hiệu hơn, Chánh-quyền Đô-thành cần duyệt xét lại hệ-thống tổ-chức Phường, Khóm và Liên-gia để có một chương trình cải-tiến cần-thiết.

x

x x

Về hình-thức, cách tổ-chức lãnh-thổ Đô-thành theo hiện trạng vẫn là cách tổ-chức đã từng được áp-dụng trong

hai giai-đoạn trước. Thật vậy, từ năm 1960 đến nay, hệ-thống Quận - Phường - Khóm - Liên-gia vẫn là mô-thức được dùng để tổ-chức lãnh-thổ Đô-thành. Tuy nhiên, người ta phải nhìn nhận rằng, Tòa Đô-chánh đã có nhiều cố-gắng nhằm cải thiện cách tổ-chức việc quản-trị các phân-hạt hành - chính cổ điển trong Đô-thành như Quận, Phường và Khóm, nhất là nhằm tạo "động lực thúc đẩy" đối với các viên-chức Phường Khóm.

o) o

CHƯƠNG II

VẤN ĐỀ TỔ CHỨC VIỆC QUẢN TRỊ THỦ ĐÔ

Tại các quốc-gia áp-dụng chánh - sách địa-phương phân quyền, việc quản-trị các tập-thể hành-chánh có tư-cách pháp-nhân thường được ủy-thác cho hai loại cơ-quan : cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành. Đó là trường-hợp các Thị-xã tại Pháp, những tập-thể địa-phương phân quyền có tánh-cách tiêu-biểu nhất. Các Thị-xã này luôn luôn được đặt dưới sự quản-trị của Hội-đồng Thị-xã và viên Thị-Trưởng : Hội-đồng Thị-xã nắm quyền quyết-nghị, viên Thị-Trưởng giữ nhiệm-vụ chấp-hành.¹ Nguyên-tắc tổ-chức việc quản-trị nói đây phản chiếu một cách rõ rệt trong nền pháp-chế của Pháp liên-quan đến vấn-đề tổ-chức các Thị-xã. Thật vậy, như Giáo-sư Raymond Guillien nhận xét, trong các bản văn lập pháp và lập-qui chi-phối nền thị-chánh tại Pháp và các thuộc-địa, Hội-đồng Thị-xã và viên Thị-Trưởng được xem như hai thành-tố của cơ-quan thị-chánh, cơ-quan có trách-nhiệm quản-trị quyền-lợi Thị-xã.²

1. Vũ-Quốc-Thông, op. cit., trang 3.

2. Raymond Guillien, op. cit., trang 4 :

"Toutes nos lois métropolitaines, tous nos décrets coloniaux, quand y est traitée l'organisation des Communes, présentent le Corps municipal comme la somme du Conseil Municipal, du Maire et d'un ou de plusieurs adjoints."

Thật ra, nguyên-tắc quản-trị nói trên không phải là điều mới lạ đối với Thành-phố Sài-gòn. Trong hơn một thế kỷ, thành-phố này luôn luôn đặt dưới quyền quản-trị của một Hội-đồng và một viên-chức chấp-hành.¹ Hiện nay, Đô-thành vẫn là một tập-thể địa-phương có tư-cách pháp-nhân và được hưởng chế-độ địa-phương phân quyền rất rộng rãi.² Cách tổ-chức việc quản-trị tập-thể hành-chánh nói trên vẫn do nguyên-tắc quản-trị cổ điển chi-phối. Thật thế, theo tinh-thần các điều 71, 72, 73 và 74 Hiến-Pháp nền Đệ-nhi Cộng-Hòa, việc quản-trị Thủ-đô được giao-phó cho một cơ-quan quyết-nghị mang danh hiệu là Hội-đồng Đô-thành và một vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành mệnh danh là Đô-Trưởng.

Hiện nay, qui-chế của hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành của Thủ-đô được ấn-định như thế nào ? Đó là vấn-đề mà người nghiên-cứu sẽ phân-tách khi khảo-sát cách tổ-chức việc quản-trị Đô-thành Sài-gòn.

MỤC I - HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Như đã trình-bày,³ trong giai-đoạn hiện tại cũng như trong giai-đoạn 1965-1970, căn-bản pháp-lý của Hội-đồng Đô-thành vẫn là sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965. Nói như thế không có nghĩa là cho rằng trong cả

1. Luận-án, Phần thứ Nhứt, Thiên thứ Nhứt (trang 35 và kế tiếp).

2. Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1.4.1967 (đ. 70).

3. Luận-án, trang 152.

hai giai-đoạn, qui-chế Hội-đồng Đô-thành vẫn là một. Thật ra, ngay trong giai-đoạn 1965-1970, bản văn dẫn chiếu đã được sửa đổi nhiều lần.¹ Tuy nhiên, mãi đến cuối năm 1970 và đầu năm 1971, chế-độ sắc-lệnh số 67-NV mới được sửa đổi một cách đáng chú ý. Tóm lại, Hội-đồng Đô-thành đương nhiệm không do sắc-lệnh số 67-NV chi-phối một cách trọn vẹn như trong giai-đoạn 1965-1970. Nói khác đi, về một số vấn-đề, cơ-quan quyết-nghị của Thủ-đô trong khoảng thời-gian này và Hội-đồng Đô-thành đương nhiệm có nhiều điểm khác biệt mà kẻ viết luận-án sẽ có dịp nêu lên khi khảo-sát tổ-chức, quyền-hạn và thể-thức điều-hành Hội-đồng Đô-thành trong giai-đoạn hiện tại.

ĐOẠN I - CÁCH TỔ-CHỨC HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Khảo-sát cách tổ-chức Hội-đồng Đô-thành, người viết sẽ đề-cập hai vấn-đề căn-bản sau đây :

- 1) Thành-phần và nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành;
- 2) Cách tuyển chọn các nghị-viên.

I - THÀNH-PHẦN VÀ NHIỆM-KỲ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

1. Ngoài việc cải danh Hội-viên thành Nghị-viên (sắc-lệnh số 85-SL/NV ngày 11.5.1966), hai cải-cách khác, quan trọng hơn, đáng được ghi nhận :

1) Bãi-bỏ việc bầu lại 1/3 tổng số nghị-viên mỗi năm (sắc-lệnh số 173-SL/ĐUHC ngày 22.11.1966) ;

2) Chấp-thuận cho Nghị-viên, người phối ngẫu và con chánh-thức được điều-trị tại Bệnh-viện công và được miễn trả tiền khấu trừ bệnh-viện trong suốt thời gian chiến-tranh (sắc-lệnh số 038-SL/NV ngày 24.3.1969).

A. Thành-phần

Khi qui-định thể-lệ bầu cử các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh và Thị-xã, các nhà làm luật năm 1970 đã dành cho Thủ-Tướng Chánh-phủ quyền ấn-định số Nghị-viên của mỗi Hội-đồng và thành phần các đơn-vị bầu cử.¹ Thi-hành điều luật nói đây, Thủ-Tướng Chánh-phủ đã ban-hành sắc-lệnh số 032-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1970 theo đó, Đô-thành Sài-gòn gồm có mười một (11) đơn-vị bầu cử tương ứng với mười một (11) Quận trong Thủ-đô và được bầu ba mươi sáu (36) Nghị-viên.

So sánh hai giai-đoạn 1965-1970 và 1970-1974, ta thấy thành-phần Hội-đồng Đô-thành đương nhiệm có vẻ hùng hậu vì có thêm sáu (6) Nghị-viên. Thật vậy, chiếu điều 2 sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965, Hội-đồng Đô-thành gồm có ba mươi (30) Nghị-viên. Nhưng, đây chỉ là con số lý-thuyết. Trên thực tế, suốt nhiệm-kỳ 1965-1970 - kể cả hai năm được lưu nhiệm - Hội-đồng Đô-thành chỉ điều-hành với số Nghị-viên là hai mươi ba (23) vị vì hai lẽ :

1) Có bảy (7) ứng-cử viên mà sự đắc cử ngày 30 tháng 5 năm 1965 bị Tham-chánh Viện hủy-bỏ vì vi-phạm luật bầu cử.²

2) Bộ Nội-vụ không tổ-chức cuộc bầu-cử lại tại

1. Luật số 02/70 ngày 5.3.1970 (đ. 3).

2. Tham-chánh Viện đã hủy-bỏ :

- Toàn thể cuộc bầu cử tại Quận 5 (Quận này được sắc-lệnh số 67-NV phân-phối 5 Nghị-viên) ;

- Sự đắc cử của một ứng-cử-viên tại Quận 2 và một ứng-cử-viên tại Quận 8.

các đơn-vị liên-hệ theo tinh-thần điều 48 sắc-lệnh số 70-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965.

Trong số hai mươi ba (23) Nghị-viên nói trên, lại còn có năm (5) vị đặc cử Dân-biểu Quốc-Hội Lập - Hiến ngày 11 tháng 9 năm 1966 và phải sinh-hoạt tại Quốc-Hội trong suốt giai-đoạn 1966-1967.

Tuy nhiên, sự tăng-cường thành-phần Hội-đồng Đô-thành do sắc-lệnh số 032-SL/NV năm 1970 thực-hiện hãỵ còn chưa đáng kể và không phải là điều mới lạ. Thật vậy, ngay vào năm 1954 - lúc mà dân-số Đô-thành chưa vượt quá một triệu người - số Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành đã lên đến ba mươi lăm (35) vị rồi.¹

Đơn-vị bầu cử (Quận)	Số Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành	
	1965-1970	1970-1974
Đơn-vị 1	3 Nghị-viên	2 Nghị-viên
" 2	3 "	3 "
" 3	5 "	5 "
" 4	3 "	4 "
" 5	5 "	5 "
" 6	5 "	4 "
" 7	3 "	1 "
" 8	3 "	4 "
" 9	Vào năm 1965, các	1 "
" 10	Quận 9, 10 và 11	4 "
" 11	chưa được thành-lập.	3 "

Bảng 2 - Bảng đối chiếu sự phân-phối số Nghị-viên cho các Quận trong giai-đoạn 1965-1970 và trong giai-đoạn hiện tại.

1. Dự số 11 ngày 30.5.1954 (đ. 5).
Luận-án, trang 119.

B. Nhiệm-kỳ

Điều 4 sắc-lệnh số 67-NV dự-trù cho Hội-đồng Đô-thành một nhiệm-kỳ là ba (3) năm, nhưng "cứ mỗi năm sẽ bầu lại một phần ba (1/3) tổng số Nghị-viên, số Nghị-viên phải bầu lại sẽ được rút thăm". Theo tinh-thần điều 4 vừa nói, ba mươi (30) Nghị-viên được bầu ngày 30 tháng 5 năm 1965 theo thể-thức qui-định tại sắc-lệnh số 70-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 được chia làm ba thành-phần với nhiệm-kỳ khác nhau : một thành-phần chỉ có nhiệm-kỳ vốn vẹn một năm, một thành-phần có nhiệm-kỳ hai năm và thành-phần cuối cùng có nhiệm-kỳ ba năm. Như vậy, nếu thi-hành điều 4 nói trên, Hội-đồng Đô-thành chỉ phải tổ-chức việc rút thăm hai lần mà thôi : lần thứ nhất vào năm 1966 và lần thứ hai, năm 1967. Từ năm này về sau, mỗi năm đều có một thành-phần mười Nghị-viên mãn nhiệm sau ba năm phục-vụ trong Hội-đồng.

Với việc dự-trù phải bầu lại một phần ba tổng số Nghị-viên mỗi năm, điều 4 sắc-lệnh số 67-NV nhằm đạt hai mục-đích : vừa tạo một luồng sinh-khí mới trong Hội-đồng, vừa duy-trì tánh-cách liên-tục của cơ-quan dân cử. Tuy nhiên, dù nhằm mục-đích nào chăng nữa, điều 4 đã không có dịp được áp-dụng : vào tháng 3 năm 1966, khi ban-hành nghị-định số 272-BNV/NC/NĐ tổ-chức bầu cử lại một phần ba tổng số Nghị-viên theo tinh-thần điều 4, chánh-quyền đã bị các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh và Thị-xã chống đối quyết-liệt và các Hội-đồng đã từ chối tổ-chức việc rút thăm. Trước tình-trạng này, chánh-quyền đã phải ban-hành nghị-định số 582-BNV/HC/NĐ ngày 20 tháng 6 năm 1966 tạm hoãn cuộc bầu cử

nói trên để rồi, với sắc-lệnh số 173-SL/ĐUHC ngày 22 tháng 11 năm 1966, bãi bỏ việc bầu lại một phần ba tổng số Nghị-viên mỗi năm.

Hiện nay, với sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971 nhiệm-kỳ các Hội-đồng Đô-thành được ấn-định là bốn (4) năm. Như vậy, Hội-đồng Đô-thành bầu ngày 28 tháng 6 năm 1970 sẽ mãn nhiệm vào ngày 14 tháng 8 năm 1974 vì, theo sắc-lệnh số 093-SL/NV ngày 1 tháng 8 năm 1970, nhiệm kỳ của Hội-đồng bắt đầu ngày 15 tháng 8 năm 1970.

II - CÁCH TUYỂN CHỌN NGHỊ-VIÊN HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Về cách tuyển chọn Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành, điều 71 Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1 tháng 4 năm 1967 dự-trù phương-thức bầu cử theo lối phổ-thông đầu phiếu, trực-tiếp và kín. Điều khoản hiến-định nói đây đã được Luật số 02/70 ngày 5 tháng 3 năm 1970 chi-tiết-hóa bằng cách qui-định thêm thể-thức đơn danh đầu phiếu với đa số tương đối.

Phương-thức tuyển chọn nói trên cũng đã từng được áp-dụng trong cuộc bầu cử Hội-đồng Đô-thành nhiệm-kỳ 1965-1970.¹ Tuy nhiên, giữa hai bản văn qui-định thể-thức bầu cử Hội-đồng Đô-thành năm 1965 và Hội-đồng Đô-thành năm 1970 (sắc-lệnh số 70-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 và Luật số 02/70

1. Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9.4.1965 ấn-định lại tổ-chức và điều-hành Hội-đồng Đô-thành Saigon (Đ. 2) và sắc-lệnh số 70-NV cùng ngày ấn-định thể-thức bầu cử các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh và Thị-xã (Đ. 28).

ngày 5 tháng 3 năm 1970), có nhiều khác biệt về các chi-tiết liên-quan đến cử-tri và ứng-cử viên.

A. Cử-tri bầu Hội-đồng Đô-thành

Theo điều 7 Luật số 02/70, cử-tri bầu Hội-đồng Đô-thành nhiệm-kỳ 1970-1974 phải hội đủ các điều-kiện sau đây :

- có quốc-tịch Việt-Nam, bất luận nam hay nữ,
- đủ 18 tuổi tính đến ngày 31 tháng 12 năm 1969,
- có tên trong danh-sách cử-tri và có thể cử-tri hợp lệ,
- không ở vào trường-hợp bị Tòa-án xử mất quyền công-dân.

Trên đây là những điều-kiện mà cử-tri trong bất cứ cuộc bầu cử nào ở Việt-Nam đều phải hội đủ.¹ Dĩ nhiên, cử-tri bầu cử Hội-đồng Đô-thành nhiệm-kỳ 1965-1970 cũng phải hội đủ các điều-kiện ghi trên. Tuy nhiên, về điều-kiện cư-trú, có sự khác-biệt giữa cử-tri năm 1965 và cử-tri năm 1970. Thật vậy, theo tinh-thần điều 9 và điều 10 sắc-lệnh số 70-NV, để có thể đầu phiếu tại một đơn-vi bầu cử thuộc Đô-thành, cử-tri phải cư-ngụ nơi đó ít nhất một

1. Điều 4 Sắc-luật số 022/66 ngày 19.6.1966 ấn-định thể-thức bầu cử Quốc-Hội Lập-Hiến ; Điều 4 Luật số 001/67 và số 02/67 ngày 15.6.1967 ấn-định thể-thức bầu-cử Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống và Thượng Nghị-viện ; Điều 5 Luật số 004/67 ngày 7.8.1967 ấn-định thể-thức bầu cử Hạ Nghị-viện.

tháng bảy ngày (1 tháng 7 ngày) trước ngày bầu cử.¹ Trong cuộc bầu cử Hội-đồng Đô-thành năm 1970, thời-hạn cư-trú nói đây lên đến ba (3) tháng. Sở dĩ thời-hạn cư-trú được Luật số 02/70 ấn-định dài như vậy là vì các Nhà Lập Pháp muốn dành cho các Quận thời-giờ rộng rãi để lập danh-sách và thẻ cử-tri. Nó không hề có tác-dụng hạn-chế quyền đầu phiếu của người dân.²

B. Ứng-cử viên Hội-đồng Đô-thành

Muốn ứng-cử Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành, mọi công dân - bất phân nam nữ - phải hội đủ các điều-kiện qui-định tại điều 12 Luật số 02/70. Điều 13 và 14 Luật này cũng ấn-định một cách khá đầy đủ các trường-hợp bất đắc ứng cử. Ngoài ra, Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa và Sắc-lệnh số 67-NV cũng đã dự-liệu những trường-hợp bất năng kiêm-nhiệm.

I. Điều-kiện ứng-cử

Theo điều 12 Luật số 02/70, muốn ứng-cử Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành, mọi công-dân nam nữ phải hội đủ các điều-kiện sau đây :

- có quốc-tịch Việt-Nam, ít nhất là năm (5) năm tính đến ngày bầu cử,

1. Điều 9 Sắc-luật số 70-NV : "Danh-sách cử-tri sẽ do các cơ-quan hành-chánh kể sau thiết-lập và niêm-yết lần thứ nhất ba mươi (30) ngày trước ngày bầu cử.

Điều 10 Sắc-luật số 70-NV : "Cử-tri nào đổi nơi cư-trú mà muốn bỏ phiếu tại nơi cư-trú mới, phải khai trình sự di-chuyển với nhà chức-trách hành-chánh theo thủ-tục khai gia-đình hiện hành chậm nhất là bảy (7) ngày trước ngày niêm-yết danh-sách cử-tri lần thứ nhất.

2. Trong trường-hợp thời-hạn cư-trú tại một đơn-vị ngắn hơn thời-hạn luật-định, cử-tri đương-sự vẫn có thể đầu phiếu tại nơi cư ngụ cũ nếu có thể cử-tri hợp lệ.

- đủ hai mươi lăm (25) tuổi, tính đến ngày bầu cử,
- được hưởng các quyền công-dân,
- sanh tại Đô-thành hay cư-trú thực sự tại đây ít nhất là sáu tháng liên tục trước ngày bầu cử,¹
- hợp lệ về tình-trạng quân dịch (đối với nam ứng cử-viên) ;
- không ở vào những trường-hợp bất đắc ứng cử qui định tại các điều 13 và 14 Luật số 02/70.

Sáu điều-kiện ghi trên đã từng được điều 14 sắc-lệnh số 70-NV năm 1965 dự-liệu với những khác biệt sau đây :

- Tất cả các thời-hạn ghi trên, ngoại trừ số tuổi, đều được tính đến ngày nạp đơn ứng-cử thay vì tính đến ngày bầu cử,
- Tính-cách liên tục của thời-hạn sáu tháng cư-trú thật sự tại Đô-thành trước ngày nạp đơn ứng cử không được minh-thị qui-định.

II-2. Các trường-hợp bất đắc ứng-cử

Những người không được ứng-cử bị xếp vào một trong hai trường-hợp sau đây : trường-hợp bất đắc ứng-cử tuyệt đối và trường-hợp bất đắc ứng-cử tương đối.

1. Sắc-lệnh số 70-NV năm 1965 cũng như Luật số 02/70 năm 1970 đòi hỏi ứng-cử viên phải thực-sự cư-ngụ tại Đô-thành chứ không phải chỉ cần có "cư-trú pháp định" tại đây. Trái lại, các Đạo-luật ấn-định thể-thức bầu cử Dân-Biểu Quốc-Hội Lập-Hiến, Nghị-sĩ Thượng Nghị-viện và Dân-biểu Hạ Nghị-viện đều dùng khái-niệm "cư-trú pháp-định" khi qui-định điều-kiện về cư-trú của ứng-cử viên (Điều 9 Sắc-luật số 021/66 ngày 19.6.1966, Điều 10 Luật số 002/67 ngày 15.6.1967 và Điều 10 Luật số 004/67 ngày 7.8.1967).

Trường-hợp bất đắc ứng-cử tuyệt đối là trường-hợp của những người không bao giờ được ứng-cử bất cứ tại đâu. Thành-phần ở vào trường-hợp này khá đông, được qui-định tại điều 13 Luật số 02/70 :

- Các người có án phạt về tội Đại-hình,
- Các người có án phạt về tội Tiểu-hình thuộc loại trộm, lường gạt, bội tín, giả mạo, xâm phạm thuần phong mỹ-tục, hối lộ, hối mại quyền-thế và biến thủ công-quỹ,
- Các người bị ba tháng tù sắp lôn về các tội Tiểu-hình khác, trừ các tội sơ xuất, bất cần. Tuy nhiên, nếu can-phạm bị phạt về tội đào tẩu trong một tai-nạn lưu thông thì cũng mất quyền ứng-cử,
- Các người bị Tòa-án xử truất quyền công-dân hoặc truất quyền ứng-cử theo luật-lệ hiện hành,
- Các người có bảo-tá tư-pháp và các người mắc bệnh điên,
- Các người bị khánh tận chưa được phục quyền,
- Các người bất tuân lệnh trưng-tập về quân-vụ,
- Công-chức, quân-nhân và nhơn-viên chánh-quyền mọi ngành, mọi cấp bị huyền chức, cách chức, sa thải, giải ngũ hay đương nhiên từ chức vì lý-do kỷ-luật,
- Các người trực tiếp hay gián tiếp hoạt-động cho Cộng-Sản và Trung-lập thân Cộng,
- Các người thất cử trong các cuộc bầu-cử trước mà chưa bồi hoàn cho công quỹ các số tiền bồi hoàn

án-định.¹

Trường-hợp bất đắc ứng-cử tương đối là trường-hợp của những người chỉ bị mất quyền ứng-cử trong địa-hạt thi-hành chức-vụ. Các trường-hợp này được qui-định tại điều 14 Luật số 02/70 :

- Đô-Trưởng, Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh, Phụ-tá Đô-Trưởng, Quận-Trưởng, Phó Quận-Trưởng,
- Các Thẩm-phán Tòa Sơ-Thẩm, Tòa Hòa-giải Sài-gòn;
- Các sĩ-quan trong Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa giữ chức-vụ Chỉ-huy Trưởng, Chỉ-huy Phó hay Tham-Mưu Trưởng một khu-vực quân-sự tương đương với chi-khu trở lên hoặc đang điều-khiển một đơn-vị quân-đội từ cấp Đại-đội trở lên;
- Trung-tâm Trưởng Dân-ý vụ, Trưởng Ban Thường-vụ Hội-đồng Bình-định và Xây-dựng Đô-thành ;
- Các Trưởng Ty, Phó Trưởng Ty, Phụ-tá Trưởng Ty Cảnh-sát Quốc-Gia ;
- Các Đại-Đội Trưởng Cảnh-sát dã chiến ;
- Các Chỉ-huy Trưởng các đơn-vị bán quân-sự hoặc dân-sự võ-trang tương đương với cấp Đại-Đội trở lên.

Các viên-chức kể trên cũng không được ứng-cử trong quản-hạt đã làm việc nếu mới rời khỏi chức-vụ không đầy sáu (6) tháng.

1. Trường-hợp bất đắc ứng-cử này có tánh-cách khá mới mẻ, không được dự-liệu trong Sắc-lệnh số 70-NV án-định thể-thức bầu-cử Hội-đồng Đô-thành nhiệm-kỳ 1965-1970.

Đối chiếu điều 14 Luật số 02/70 và điều 16 Sắc-lệnh số 70-NV ấn-định các trường-hợp bất đắc ứng-cử tương đối, ta thấy có hai điểm khác-biệt nhỏ :

- Một số chức-vụ, do điều 14 Luật số 02/70 dự-liệu, không được ghi tại điều 16 Sắc-lệnh số 70-NV (Trung Tâm Trường Dân-ý Vụ, Trường Ban Thường vụ Hội-đồng Bình-định và Xây-dựng) bởi một lẽ rất giản-dị là vào năm 1965 các chức-vụ đó chưa được thiết-lập ;

- Theo điều 16 Sắc-lệnh số 70-NV, những người giữ các chức-vụ làm phát-sinh sự bất đắc ứng-cử tương đối lại có thể ứng-cử nếu đã rời chức-vụ được ít nhất một năm. Năm năm sau, Luật số 02/70 giảm hạ thời hạn này còn sáu tháng mà thôi.

III 3. Các trường-hợp bất năng kiêm-nhiệm

Bên cạnh các trường-hợp bất đắc ứng-cử tương đối và tuyệt đối, còn có những trường-hợp bất năng kiêm nhiệm do điều 5 Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 và điều 37 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 qui-định. Các trường hợp bất năng kiêm-nhiệm đó được áp-dụng cho các Nghị-viên Đô-thành trong giai-đoạn trước cũng như trong giai-đoạn hiện tại.

Theo điều 5 dẫn chiếu, chức-vụ Nghị-viên Đô-thành không thể kiêm nhiệm với mọi công-vụ được trả lương. Do đó, công-chức và quân-nhơn đặc cử phải xin nghỉ giả hạn không lương suốt nhiệm-kỳ của Hội-đồng.

Vẫn theo điều 5, chức-vụ Nghị-viên Đô-thành có

thể kiêm nhiệm với một chức-vụ dân cử khác. Nhưng điều 37 Hiến-pháp nền Đệ-nhi Cộng-Hòa lại minh thị qui-định rằng "Dân-biểu và Nghị-sĩ không thể kiêm nhiệm một chức-vụ công cử hay dân cử nào khác". Thành thử, Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành đắc cử Dân-biểu hoặc Nghị-sĩ phải xin từ chức Nghị-viên.

ĐOẠN 2 - QUYỀN-LỢI CỦA NGHỊ-VIÊN VÀ QUYỀN-HẠN CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Hội-đồng Đô-thành có nhiệm-vụ cộng-tác với vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành trong việc quản-trị Thủ-đô. Để chu-toàn nhiệm-vụ nói đây, Hội-đồng được hành-sử một số quyền-hạn có tánh-cách đa loại. Còn các Nghị-viên, khi thi hành trách-vụ, được hưởng một số quyền-lợi vật chất.

I - QUYỀN-LỢI CỦA CÁC NGHỊ-VIÊN ĐÔ-THÀNH

Ngoài các khoản phụ-cấp bằng hiện kim, các Nghị-viên còn được hưởng những dịch-vụ miễn phí về y-tế.

A. Các khoản phụ-cấp bằng hiện kim

Các phụ-cấp bằng hiện kim của Nghị-viên được qui định bởi Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 sửa đổi bởi Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14 tháng 10 năm 1970 và Sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971.

Theo điều 6 Sắc-lệnh số 67-NV, Nghị-viên Đô-thành không được hưởng lương-bổng, nhưng được lãnh phụ-cấp theo số ngày họp trong khóa họp của Hội-đồng. Vẫn theo điều 6, Nghị-viên nào được giao-phó một công-tác đặc-biệt được

lãnh "một số tiền thù-lao hàng ngày". Khoản thù-lao này không được kiêm lãnh với "phụ-cấp hội họp" nói trên.¹

Hiện nay, theo Sắc-lệnh số 023-SL/NV, Nghị-viên Đô-thành vẫn không được hưởng lương-bổng. Nhưng, khác với các Nghị-viên tiền nhiệm, họ được lãnh hàng tháng một "phụ-cấp căn-bản".² Khoản phụ-cấp này thay thế cho hai loại phụ-cấp qui-định tại điều 6 Sắc-lệnh số 67-NV : "phụ-cấp hội-họp" và "tiền thù-lao hàng ngày" về công-tác đặc-biệt. Tuy nhiên, kể từ ngày 1 tháng 7 năm 1971, hai loại phụ-cấp này lại được tái lập với giá-biểu là 1.000\$ một ngày cho mỗi loại với tối đa là hai mươi ngày mỗi tháng,³ "phụ-cấp căn-bản" hàng tháng vẫn được duy-trì với giá-biểu là 25.000\$.⁴

Ngoài phụ-cấp căn-bản, phụ-cấp nhóm họp và công-tác phí, Nghị-viên còn được hưởng "các phụ-cấp khác tương-xứng với quyền-hạn và trách-nhiệm".⁵ Đó là phụ-cấp chức-vụ của các Nghị-viên trong Văn-phòng thường-trực và phụ-cấp giao-tế phí của Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành.

1. "Phụ-cấp hội-họp" và "Thù-lao về công-tác đặc-biệt" được nghị-định số 513-BNV/NC/NĐ ngày 24.4.1965 ấn-định là 300\$ mỗi ngày. Do nghị-định số 249-ĐUHC/NSKT/15 ngày 4.5.1967, các phụ-cấp nói trên tăng lên 500\$.

2. Khoản phụ-cấp này được Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14.10.1970 mệnh danh là "Phụ-cấp khoán hàng tháng" và được nghị-định số 944-NĐ/NV cùng ngày ấn-định là 20.000\$. Nghị-định này có hiệu-lực kể từ ngày 15.8.70 (Nghị-định số 1005-NĐ/NV ngày 28.10.1970).

3. và 4. Nghị-định số 638-NĐ/NV ngày 22.6.1971.

5. Sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31.3.1971.

Sắc-lệnh số 67-NV cũng đã dự-trù cho các Nghị-viên những phụ-cấp nêu trên ngoại trừ phụ-cấp chức-vụ của Chủ-tịch Hội-đồng và phụ-cấp căn-bản hàng tháng.¹

B. Các dịch-vụ miễn phí về y-tế và các quyền-lợi khác

Ngoài các khoản phụ-cấp bằng hiện kim vừa phân-tách, Sắc-lệnh số 023-SL/NV còn dành cho Nghị-viên các quyền-lợi mà một công-chức hạng A được hưởng mỗi khi lâm bệnh cần được điều-trị hoặc tử nạn, tàn phế hay bị tai nạn vì công-vụ.

Như vậy, theo tinh-thần Sắc-lệnh số 023-SL/NV, trong trường-hợp Nghị-viên tử nạn vì công-vụ, thừa kế pháp

1.

Loại phụ-cấp (P.C.)	SL số 67-NV năm 1965		SL số 128- SL/NV 1970	SL số 023- SL/NV 1971
	ND số 513 năm 1965	ND số 249 năm 1967	ND số 944 năm 1970	ND số 638 năm 1972
- P.C. khoán hay P.C. căn-bản của nghị-viên.....	Không dự-trù.....		20.000đ.....	25.000đ.....
- P.C. Hội-hợp hay công-tác phí mỗi ngày.....	300đ.....	500đ.....	Không dự-trù.....	1.000đ.....
- P.C. giao-tế phí của Chủ-tịch.....	10.000đ.....	10.000đ.....	10.000đ.....	10.000đ.....
- P.C. chức-vụ :				
Chủ-tịch.....	Không dự-trù.....		5.000đ.....	5.000đ.....
Phó Chủ-tịch.....	2.000đ.....	4.000đ.....	3.000đ.....	3.000đ.....
Tổng Thư-ký.....	2.000đ.....	4.000đ.....	3.000đ.....	3.000đ.....
Ủy-viên.....	2.000đ.....	4.000đ.....	3.000đ.....	3.000đ.....

BẢNG 3 - Bảng đối chiếu giá-biểu các loại phụ-cấp của Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành từ năm 1965 đến nay.

định của đương-sự được hưởng một trợ-cấp bằng mười hai (12) lần phụ-cấp căn-bản cộng với các phụ-cấp khác nếu có. Văn theo tinh-thần bản văn nói trên, Nghị-viên, người phối ngẫu và con chánh-thức được điều-trị tại bệnh-viện công, được xếp vào hạng nhứt và được miễn trả tiền khấu trừ bệnh-viện trong suốt thời-kỳ chiến-tranh.¹

Ngoài các quyền-lợi chánh-thức, Tòa Đô-chánh còn đặt thuộc quyền sử-dụng của vị Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành các tiện-nghỉ vật-chất tương xứng với địa-vị của ông ta trong nền hành-chánh Đô-thành : công xa, công ốc...

II - QUYỀN-HẠN CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành được qui-định tại các điều từ 9 đến 15 Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 sửa đổi bởi Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14 tháng 10 năm 1970, Sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971 và Sắc-lệnh số 061-SL/NV ngày 22 tháng 6 năm 1971. Theo các bản văn này, Hội-đồng Đô-thành vừa là một cơ-quan quyết-nghị, vừa là một cơ-quan tư-vấn, lại vừa là một cơ-quan giám-sát. Ngoài ra, Hội-đồng còn có thể trình-bày mọi ý-kiến, đề-nghị và thỉnh-nguyện về các vấn-đề mà Hội-đồng xác-định có ích lợi chung thuộc phạm-vi Đô-thành lên Tổng-Thống, Thủ-Tướng, các Tổng, Bộ-Trưởng và Đô-Trưởng.

1. Tương tự Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14.10.1970. Theo điều 7 Sắc-lệnh số 67-NV, người phối ngẫu và con chánh-thức của Nghị-viên không được hưởng quyền lợi này, riêng Nghị-viên phải trả khấu trừ bệnh-viện.

A. Hội-đồng Đô-thành, cơ-quan tư-vấn

Hiện nay, với Sắc-lệnh số 061-SL/NV, Đô-Trưởng phải hỏi ý-kiến Hội-đồng Đô-thành về những vấn-đề mà luật-lệ hiện hành dự-liệu phải tham-khảo ý-kiến của cơ-quan quyết-nghị - nhưt là việc thiết-lập hay bãi bỏ, đặt tên hay sửa đổi tên, ấn-định hay sửa đổi ranh-giới các phân hạt hành-chánh trong Đô-thành - và về giá-biểu cho thuê động-sản và bất động-sản quốc-gia tại địa-phương.¹ Ngoài ra, "các Nghị-viên còn được mời tham-dự các Ủy-ban do Chánh-quyền thành-lập tại địa-phương để thực-hiện sự hợp-tác dân-chính trong việc quản-trị các quyền-lợi của địa-phương".²

So với Sắc-lệnh số 67-NV, Sắc-lệnh số 128-SL/NV và Sắc-lệnh số 061-SL/NV đã thực-hiện được các điều cải-cách sau đây :

1) Sắc-lệnh số 061-SL/NV, cũng như Sắc-lệnh số 128-SL/NV, đã mặc nhiên loại bỏ một số vấn-đề mà, dưới chế-độ Sắc-lệnh số 67-NV, Đô-Trưởng phải tham-khảo ý-kiến của Hội-đồng Đô-thành :

- vấn-đề ấn-định giá-biểu cho thuê đất đai của Đô-thành ;

- các vấn-đề thuộc phạm-vi quyền lập-qui của Đô-Trưởng ;

1. Sắc-lệnh số 061-SL/NV ngày 22.6.1971, điều 11 (mới).

2. Việc "mời tham-dự" này được Sắc-lệnh số 67-NV đề-cập trong điều khoản nói về quyền kiểm-soát (điều 10) và không được qui-định trong Sắc-lệnh số 128-SL/NV.

- Các vấn-đề liên-quan đến việc hành-nghề tại Đô-thành.

Vấn-đề thứ nhất, liên-hệ đến việc cho thuê bất động-sản của Đô-thành, thuộc quyền quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành. Có lẽ người soạn-thảo bản văn số 67-NV đã nhầm lẫn khi đặt vấn-đề đó trong phạm-vi quyền tư-vấn của Hội-đồng.

Việc buộc Đô-Trưởng phải hỏi ý-kiến của Hội-đồng về các vấn-đề liên-quan đến việc hành nghề và về mọi vấn-đề thuộc quyền lập-qui của ông ta là một điều bất hợp-lý vì nó có tác-dụng biến Đô-Trưởng thành một viên-chức chấp hành không sáng-kiến và vô trách-nhiệm, và nhất là làm tê liệt guồng máy hành-chánh Thủ-đô.

2) Sắc-lệnh số 061-SL/NV thêm vào khối thẩm quyền tư-vấn của Hội-đồng Đô-thành vấn-đề ấn-định giá-biểu cho thuê động-sản và bất động-sản quốc-gia tại Đô-thành. Vấn-đề này không hề được Sắc-lệnh số 67-NV và cả Sắc-lệnh số 128-SL/NV năm 1970 đề-cập đến.

3) Sắc-lệnh số 61-SL/NV cũng như Sắc-lệnh số 128-SL/NV đã chuyển từ khối thẩm quyền quyết-nghị sang khối thẩm quyền tư-vấn của Hội-đồng Đô-thành một số vấn-đề liên quan đến các phân-hạt hành-chánh trong Thủ-đô như việc thiết lập hay bãi bỏ, đặt tên hay sửa đổi tên, ấn-định hay sửa đổi ranh-giới của các Quận, Phường, Khóm.

4) Sắc-lệnh số 128-SL/NV và Sắc-lệnh số 061-SL/NV còn dự-liệu thể-thức hành-sử quyền tư-vấn của cơ-quan

quyết-nghị. Theo Sắc-lệnh số 061-SL/NV ngày 22 tháng 6 năm 1971, "Hội-đồng phải phát-biểu ý-kiến trong thời-hạn tối-đa là hai (2) tháng kể từ ngày nhận được văn-kiện tham-khảo ý-kiến, ngoại trừ trường-hợp luật-lệ ấn-định một thời-hạn khác". Quá thời-hạn nói trên, phải xem như Hội-đồng phát-biểu ý-kiến thuận.¹

Một vấn-đề cần được nêu ra tại đây là ý-kiến của Hội-đồng ràng buộc Đô-Trưởng đến mức độ nào? Tất cả các văn-kiện dẫn chiếu đều im lặng về điểm này. Tuy nhiên, cứ thực chất của quyền tư-vấn mà xét, ta phải nghĩ rằng ý-kiến của Hội-đồng chỉ nhằm rọi thêm ánh sáng vào vấn-đề mà vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành sắp có một quyết-định. Nói khác đi, nó không có hiệu-lực cưỡng bách đối với Đô-Trưởng. Trong trường-hợp trái lại, vấn-đề liên-hệ sẽ không còn nằm trong khối thẩm quyền tư-vấn mà thuộc khối thẩm-quyền quyết-nghị của Hội-đồng. Tuy nhiên, trong thực tế, vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành thường cố dung-hòa quan-điểm của Hội-đồng và của Tòa Đô-chánh để Đô-thành có một quan-điểm thống nhất về một vấn-đề trước khi trình lên chánh-quyền trung ương quyết-định.

B. Hội-đồng Đô-thành, cơ-quan giám-sát

Quyền giám-sát là một quyền có tánh-cách khá mới mẻ mà Hội-đồng Đô-thành chỉ được hành-sử kể từ giữa năm 1965 với Sắc-lệnh số 67-NV. Các văn-kiện kế tiếp vẫn dành

1. Theo Sắc-lệnh số 128-SL/NV, thời-hạn này được ấn-định là 30 ngày.

cho Hội-đồng Đô-thành quyền giám-sát cơ-quan chấp-hành với vài sửa đổi nhỏ.

Theo điều 10, Sắc-lệnh số 67-NV, Hội-đồng Đô-thành có quyền kiểm-soát đối với những vấn-đề kể sau :

- 1) Việc thi-hành các chánh-sách và chương-trình của Chánh-phủ tại Thủ-đô ;
- 2) Bảng kết-toán hành-chánh về việc thi-hành Ngân-sách Đô-thành ;
- 3) Các sổ sách kế-toán của Đô-thành và các cơ-quan trực-thuộc ;
- 4) Hành-vi và lễ-lối phục-vụ nhân-dân của nhân-viên và cán-bộ các cấp thuộc Đô-thành.

Vẫn theo điều 10 nói trên, Hội-đồng có quyền đề-nghị lên Chánh-phủ khuyến-cáo các chỉ-huy hành-chánh tại Đô-thành, nếu xét thấy có sự sơ-xuất rõ rệt trong khi thi-hành nhiệm-vụ.

Ngoài ra, Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành còn phải được mời tham-gia các Ủy-ban do Chánh-quyền thành-lập tại Thủ-đô "để thực-hiện sự hợp-tác dân-chánh trong việc quản-trị các quyền-lợi của Đô-thành".

Sắc-lệnh số 128-SL/NV và Sắc-lệnh số 061-SL/NV vẫn duy-trì quyền giám-sát nói trên với vài sự sửa đổi sau đây :

- 1) Bảng kết-toán hành-chánh về việc thi-hành ngân-

sách Đô-thành được chuyển sang khối thẩm-quyền quyết-nghị của Hội-đồng ;

2) Hội-đồng có quyền kiểm-soát không những việc thi-hành chánh-sách và chương-trình của Chánh-phủ mà còn cả việc thực-hiện các kế-hoạch xây-dựng và chương-trình phát-triển Đô-thành bất cứ do ngân-khoản nào tài trợ ;

3) Sắc-lệnh số 061-SL/NV còn đặt dưới sự kiểm-soát của Hội-đồng việc thi-hành các quyết-nghị của Hội-đồng và việc thi-hành ngân-sách.

4) Tuy không dự-liệu việc kiểm-soát sổ sách kế-toán, nhưng sắc-lệnh số 128-SL/NV lại buộc Đô-Trưởng chỉ-thị cho các cấp điều-khiển cơ-quan chuyên-môn trực thuộc xuất-trình cho các phái-đoàn đại-diện chánh-thức của Hội-đồng những hồ-sơ mà Hội-đồng cần nghiên-cứu để thực-hiện việc kiểm-soát.

5) Hội-đồng có quyền khuyến-cáo trực tiếp cơ-quan chấp-hành về những vấn-đề thuộc phạm-vi kiểm-soát của Hội-đồng thay vì "đề-nghị lên Chánh-phủ khuyến-cáo".

6) Sắc-lệnh số 128-SL/NV mặc nhiên bãi bỏ việc mời các Nghị-viên tham-gia các Ủy-ban do Chánh-quyền thành-lập tại Đô-thành. Nhưng Sắc-lệnh số 061-SL/NV lại tái-lập "sự hợp-tác dân-chính" do Sắc-lệnh số 67-NV đã đề ra. Tuy nhiên, thay vì qui-định điểm đó tại điều 10 nói về quyền kiểm-soát, Sắc-lệnh số 061-SL/NV lại ghi tại điều 11 nói về vấn-đề tham-khảo ý-kiến Hội-đồng.

Thiết nghĩ về vấn-đề nói trên, Sắc-lệnh số 128-

SL/NV tỏ ra phù-hợp với nguyên-tắc phân nhiệm giữa Hội-đồng và Tòa Đô-chánh. Thật vậy, việc thành-lập các Ủy-ban nhằm chấp-hành những quyết-nghị của Hội-đồng hoặc nhằm tìm một giải-pháp để trình Hội-đồng thảo-luận và biểu-quyết. Những công việc này thuộc trách-nhiệm của cơ-quan chấp-hành. Như vậy, sự hiện-diện của các vị Nghị-viên không những không cần-thiết mà còn có thể khiến Hội-đồng kém phần khách-quan trong việc kiểm-soát cơ-quan chấp-hành hoặc trong việc thảo-luận và biểu-quyết những đề-nghị của Tòa Đô-chánh. Dĩ nhiên, đối với các Ủy-ban do Chánh-quyền trung-ương thiết-lập tại Đô-thành trong đó một hoặc nhiều Nghị-viên là Ủy-viên, sự tham-gia của Nghị-viên là điều bắt buộc (chẳng hạn như Ủy-ban Vệ-sinh, Ủy-ban vật giá v.v...)

C. Hội-đồng Đô-thành, cơ-quan quyết-nghị

Thảo-luận và quyết-định về các vấn-đề quan trọng liên-hệ đến quyền-lợi của Thủ-đô là nhiệm-vụ căn-bản của Hội-đồng Đô-thành, nhiệm-vụ làm nổi bật địa-vị của Hội-đồng trong guồng máy hành-chánh Thủ-đô. Và cũng vì lẽ đó mà Hội-đồng còn mang danh xưng là cơ-quan quyết-nghị.

Theo Sắc-lệnh số 67-NV năm 1965, các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành gồm có ba loại :

1) các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành ;

2) các quyết-nghị cần có sự duyệt-y của Tổng-Trưởng sở-quan ;

3) các quyết-nghị cần có sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-phủ.

Theo tinh-thần Sắc-lệnh số 128-SL/NV, Sắc-lệnh số 023-SL/NV và Sắc-lệnh số 061-SL/NV, Hội-đồng Đô-thành chỉ chịu sự giám-hộ của Thủ-Tướng Chánh-phủ mà thôi. Do đó, hiện nay, các quyết-nghị thuộc loại thứ hai được sáp nhập vào các quyết-nghị thuộc loại thứ ba. Thành thử, các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành đương nhiệm được xếp vào hai loại :

1) Các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành ;

2) Các quyết-nghị phải được sự duyệt-y của Thủ-Tướng trước khi thi-hành.

1. Các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành

Các quyết-nghị thuộc loại này phải được Đô-Trưởng thi-hành chậm nhất là mười lăm (15) ngày sau khi được chuyển sang Tòa Đô-chánh. Cần nói ngay là "sự đương nhiên thi-hành" nói đây có tánh-cách rất tương đối. Thật vậy, Sắc-lệnh số 061-SL/NV - cũng như Sắc-lệnh số 67-NV và Sắc-lệnh số 128-SL/NV - đã dành cho Đô-Trưởng quyền yêu-cầu Hội-đồng phúc-nghị trong vòng mười lăm ngày những quyết-nghị mà ông ta không tán đồng. Sau khi phúc-nghị, nếu Hội-đồng vẫn giữ nguyên quan-điểm - nghĩa là sự bất đồng ý-kiến vẫn còn tồn tại - vấn-đề sẽ được trình thẳng lên Thủ-Tướng Chánh-phủ để xin quyết-định tối hậu.

Sau mười lăm ngày kể từ ngày quyết-nghị được

chuyển đến Đô-Trưởng, nếu không có phúc-nghị mà cũng chưa được thi-hành, Hội-đồng có quyền trực tiếp trình vấn-đề lên Thủ-Tướng và các Tổng, Bộ-Trưởng sở-quan với đề-nghị thích ứng.¹

Các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành theo kiểu nói trên liên-quan đến :

- Kế-hoạch xây-dựng và chương-trình ích lợi công cộng địa-phương ;
- Bảng kết-toán hành-chánh về việc thi-hành ngân-sách Đô-thành ;²
- Việc du-di kinh-phí trong ngân-sách từ Chương này sang Chương khác ;³
- Việc sử-dụng các loại tài-nguyên vào công cuộc phát-triển Thủ-dô ;⁴
- Việc trợ-cấp mà trị-giá không quá một triệu đồng ;⁵
- Các kế-hoạch xây-dựng và chương-trình phát-triển Đô-thành mà trị-giá không quá hai mươi triệu (20.000.000)

1. Biện-pháp này không được các Sắc-lệnh số 67-NV và 128-SL/NV qui-định.

2. Dưới chế-độ Sắc-lệnh số 67-NV năm 1965, quyết-nghị liên-quan đến bảng kết-toán hành-chánh này phải được Thủ-Tướng duyệt-y.

3. Theo Sắc-lệnh số 67-NV, việc du-di kinh-phí từ Chương này sang Chương khác thuộc thẩm quyền của Đô-Trưởng.

4. Sắc-lệnh số 67-NV không minh thị đề-cấp vấn-đề này.

5. Theo Sắc-lệnh số 128-SL/NV và Sắc-lệnh số 023-SL/NV, trị-giá này không quá hai trăm ngàn đồng (200.000đ). Trước ngày ban-hành Sắc-lệnh số 128-SL/NV, mọi sự trợ-cấp, bất luận trị-giá là bao nhiêu, đều phải được Tổng-Trưởng sở-quan duyệt-y.

đồng ; 1

- Khế-ước thầu công-tác hay cung-cấp vật-dụng mà trị-giá không quá hai mươi triệu đồng (20.000.000\$) ; 2

- Việc quản-trị và bảo-vệ công-sản của Đô-thành ;

- Việc tạo mãi động-sản có giá-trị hay bất động-sản ;

- Việc thuê hay cho thuê bất động-sản trong thời-hạn không quá ba (3) năm ; 3

- Việc thu-nhận sinh-tặng và di-tặng không có phụ-đảm hay điều-kiện ; 4

- Việc ấn-định các khoản phụ thu cho Ngân-sách Đô-thành mà giá-biểu đã được Chánh-phủ ấn-định và thể-lệ hành thu cho Ngân-sách đó ; 5

- Việc tân tạo, sắp hạng, cải hạng, sửa đổi, nối dài, mở rộng, đặt tên, bãi bỏ đường phố, công-viên, sân vận-dộng ; 6

- Việc chuyển dịch tài-sản của địa-phương mà trị-giá không quá hai mươi triệu đồng (20.000.000\$) ; 7

-
1. và 2. Theo Sắc-lệnh số 67-NV, trị-giá này không quá năm triệu đồng (5.000.000\$), và theo Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14.10.1970, không quá mười triệu (10.000.000). Tương-tự Sắc-lệnh số 023-SL/NV.
 3. Sắc-lệnh số 67-NV dự-trù một điều-kiện thứ hai : giá mướn không quá một triệu đồng (1.000.000\$) mỗi năm.
 4. 5. và 6. Quyết-nghị về các vấn-đề này - theo tinh-thần Sắc-lệnh số 67-NV - phải được Tổng-Trưởng sở-quan duyệt-y.
 7. Dưới chế-độ Sắc-lệnh số 67-NV, trị-giá này không quá một triệu đồng (1.000.000\$) và theo Sắc-lệnh số 128-SL/NV, không quá mười triệu đồng (10.000.000\$). Tương-tự Sắc-lệnh số 023-SL/NV.

- Đặc nhượng công dịch-vụ mà trị-giá không quá hai mươi triệu đồng (20.000.000\$) ;¹

- Việc tổ-chức, quản-trị chợ và hội chợ ;

- Kiện tụng để bình-vực quyền-lợi của Đô-thành.

2. Các quyết-nghị phải được sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-phủ trước khi thi-hành.

Các quyết-nghị về những vấn-đề quan-trọng phải được đệ-trình Thủ-Tướng Chánh-Phủ duyệt-y nhiên hậu mới có thể đem thi-hành được. Sự duyệt-y nói đây, một phương-thức thi-hành quyền giám-hộ của Chánh-quyền trung-ương đối với Hội-đồng Đô-thành, có thể là một sự duyệt-y minh thị hoặc một sự duyệt-y mặc nhiên. Hình-thức duyệt-y mặc nhiên này là một điểm mới mẻ mà ta không thấy Sắc-lệnh số 67-NV đề-cập đến. Theo Sắc-lệnh số 061-SL/NV, sau thời-hạn ba mươi (30) ngày tính từ ngày tiếp nhận, nếu không bị Thủ-Tướng Chánh-phủ bác khước hoặc khuyến cáo sửa đổi, các quyết-nghị liên-hệ sẽ được coi như đương-nhiên chấp-nhận.²

Các quyết-nghị của Hội-đồng cần phải có sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-phủ liên-quan đến những vấn-đề quan trọng sau đây :³

1. Luận-án, trang 226, cước-chú số 7.

2. Theo Sắc-lệnh số 128-SL/NV, thời-hạn này là sáu mươi (60) ngày. Tương-tự Sắc-lệnh số 023-SL/NV.

3. Dưới chế-độ Sắc-lệnh số 67-NV năm 1965, chỉ có quyết-nghị nào liên-quan đến bốn vấn-đề đầu mới cần sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-Phủ ; các quyết-nghị liên-quan đến bảy vấn-đề còn lại thuộc quyền giám-hộ của Tổng-Trưởng sở-quan.

- Các kế-hoạch xây-dựng và chương-trình ích-lợi công cộng trị giá trên hai mươi triệu đồng (20.000.000\$);¹
- Ngân-sách và bản tu-chính Ngân-sách ;
- Việc thu-nhận sinh-tặng và di-tặng có phụ-đảm và điều-kiện ;
- Việc lập khế-ước thầu công-tác hay cung-cấp vật dụng trị-giá trên hai mươi triệu đồng (20.000.000\$) ;²
- Việc thiết-lập và sửa đổi kế-hoạch chính-trang Đô-thành ;
- Việc vay mượn ;
- Việc trợ-cấp trị-giá trên một triệu (1.000.000) đồng ;³
- Việc thiết-lập các loại tạp-thuế và lệ-phí ;
- Việc thuê hay cho thuê bất động-sản trong một thời-hạn trên ba (3) năm ;⁴
- Việc chuyển dịch tài-sản trị-giá trên hai mươi triệu đồng (20.000.000\$) ;⁵
- Đặc nhượng công dịch-vụ trị-giá trên hai mươi triệu đồng (20.000.000\$) ;⁶

1. và 2. Sắc-lệnh số 67-NV chỉ đòi hỏi một trị-giá trên năm triệu đồng (5.000.000\$) và Sắc-lệnh số 128-SL/NV, trên mười triệu (10.000.000\$) đồng. Tương-tự Sắc-lệnh số 023-SL/NV.

3. Luận-án, trang 225, cước chú số 5.

4. Sắc-lệnh số 67-NV dự-trù một điều-kiện thứ hai : giá mượn trên một triệu đồng (1.000.000\$) mỗi năm.

5. và 6. Sắc-lệnh số 67-NV chỉ đòi hỏi một trị-giá trên một triệu đồng (1.000.000\$) và Sắc-lệnh số 128-SL/NV, trên mười triệu (10.000.000\$) đồng. Tương-tự Sắc-lệnh số 023-SL/NV.

Như vậy, Sắc-lệnh số 061-SL/NV, cũng như Sắc-lệnh số 128-SL/NV và Sắc-lệnh số 023-SL/NV, đã loại khỏi phạm-vi giám-hộ của Chánh-quyền trung-ương các quyết-nghị liên-quan đến năm vấn-đề sau đây :

- 1) Sửa đổi ranh-giới các Quận ;
- 2) Sửa đổi ranh-giới các Phường ;
- 3) Thu-nhận sinh-tặng và di-tặng không có phụ-đảm và điều-kiện ;
- 4) Tạo-lập, sắp hạng, đổi hạng, sửa đổi, nối dài, mở rộng, đặt tên, bãi bỏ đường phố, công viên, sân vận-động ;
- 5) Tân tạo và tu-bổ công-thự của Đô-thành mà chi-phí quá một triệu đồng (1.000.000\$).

Trước kia, theo Sắc-lệnh số 67-NV, các quyết-nghị liên-quan đến vấn-đề thứ nhất thuộc quyền giám-hộ của Thủ-Tướng Chánh-phủ, còn các quyết-nghị liên-quan đến bốn vấn-đề còn lại phải được các Tổng-Trưởng sở-quan duyệt-y trước khi thi-hành. Hiện nay, việc sửa đổi ranh-giới các Quận và Phường được chuyển sang khối thẩm quyền tư-vấn của Hội-đồng. Trong khi đó, vấn-đề thứ ba và thứ tư vẫn còn nằm trong khối thẩm quyền quyết-nghị của Hội-đồng nhưng lại là đối tượng của các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành. Riêng vấn-đề thứ năm, tuy không được Sắc-lệnh số 128-SL/NV, Sắc-lệnh số 023-SL/NV và Sắc-lệnh số 061-SL/NV đề-cập, nhưng có thể được liệt vào trường-hợp các kế-ước ; do đó, tùy theo kinh-phí sử-dụng, nó sẽ là đối tượng của các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành hoặc các

quyết-nghị nằm trong phạm-vi giám-hộ của Thủ-Tướng Chánh-phủ.

Tóm lại, Sắc-lệnh số 128-SL/NV, sắc-lệnh số 023-SL/NV và Sắc-lệnh số 061-SL/NV vẫn duy-trì những loại quyền hạn căn-bản mà Hội-đồng Đô-thành đã từng hành-sử dưới chế-độ Sắc-lệnh số 67-NV. Tuy nhiên, so với bản văn này, các Sắc-lệnh kể trên đã thực-hiện một bước tiến đáng kể trong chiều hướng nới rộng chế-độ địa-phương phân quyền theo tinh-thần điều 70 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967. Thật vậy, các Sắc-lệnh nói trên đã thực-hiện các điều cải cách sau đây :

- Bãi bỏ quyền giám-hộ của các Tổng, Bộ-Trưởng đối với Hội-đồng Đô-thành : các quyết-nghị quan trọng của Hội-đồng phải do chính Thủ-Tướng duyệt-y. Các Tổng, Bộ-Trưởng chỉ có thể làm việc này nếu được Thủ-Tướng Chánh-phủ ủy-nhiệm.

- Giảm thiểu quyền giám-hộ của Chánh-quyền Trung-ương bằng cách rút bớt số lượng các quyết-nghị mà Đô-thành phải trình Thủ-Tướng duyệt-y trước khi thi-hành.

- Gia-tăng khối lượng các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành.

- Chuyển sang Hội-đồng Đô-thành một số vấn-đề trước kia thuộc thẩm quyền quyết-định của Đô-Trưởng.

- Ấn-định một trị-giá hoặc một kinh-phí cao hơn để làm tiêu-chuẩn phân-biệt một quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành và một quyết-nghị phải được Thủ-Tướng

Chánh-phủ duyệt-y trước khi thi-hành.¹

- Ấn-định thời-hạn tối đa là hai (2) tháng để Hội-đồng Đô-thành thảo-luận và biểu-quyết hoặc phát-biểu ý-kiến về một hồ-sơ do Đô-Trưởng chuyển sang.² Quá thời-hạn này, quyền đương-nhiên thay thế được áp-dụng.

ĐOẠN 3 - THỂ-THỨC ĐIỀU-HÀNH HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Sự điều-hành Hội-đồng Đô-thành do tổ-chức nội bộ của Hội-đồng đảm-nhiệm và được cụ-thể-hóa bằng những khóa họp và các quyết-nghị của Hội-đồng. Vì vậy, khi bàn về thể-thức điều-hành Hội-đồng Đô-thành, người viết luận-án sẽ trình-bày :

- 1) Tổ-chức nội bộ của Hội-đồng.
- 2) Các chi-tiết liên-quan đến các khóa họp và các quyết-nghị của Hội-đồng.

Ngoài ra, các biện-pháp giám-hộ đối với cá-nhơn Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành cũng sẽ được đề-cập.

I - TỔ-CHỨC NỘI BỘ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Tổ-chức nội bộ của Hội-đồng Đô-thành gồm Văn-phòng thường trực và các Ủy-ban chuyên-môn.

-
1. Kẻ viết luận-án muốn nói đến các quyết-nghị liên-quan đến yếu-tố tài-chánh. Thật ra, cách ấn-định này nhằm thích-ứng-hóa trị-giá hoặc kinh phí liên-hệ với thời-giá đã thay đổi rất nhiều trong năm năm qua. Nhưng nó lại có tác-dụng gia-tăng số lượng các quyết-nghị đương nhiên thi-hành và giảm thiểu các quyết-nghị phải được duyệt-y.
 2. Sắc-linh số 061-SL/NV ngày 22.6.1971, điều 9 và điều 11. (Công-Báo Việt-Nam 1971, trang 4632).

A. Văn-phòng thường-trực

Theo điều 23 Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965, trong phiên họp đầu tiên mỗi niên-khóa, Hội-đồng Đô-thành bầu một Văn-phòng thường-trực gồm : một Chủ-tịch, một Phó Chủ-tịch, một Tổng Thư-ký và hai Ủy-viên.

1. Thế-thức bầu Văn-phòng thường-trực

Văn-phòng thường-trực được bầu theo thế-thức ấn-định tại các điều từ 9 đến 13 Nội-quì của Hội-đồng Đô-thành.

Theo điều 9 Nội-quì, cuộc bầu-cử toàn phần Văn-phòng thường-trực luôn luôn được đặt dưới sự chủ-tọa của vị Niên-trưởng. Các Nghị-viên có thể ứng-cử vào các chức-vụ trong Văn-phòng hoặc được các "bạn đồng viên" đề-cử. Thế-thức đầu phiếu được áp-dụng là thế-thức "đơn danh, kín, đích thân và từng chức-vụ một". Riêng về đa số cần có để được đắc cử, Nội-quì phân-biệt hai trường-hợp.:

- Đối với các chức-vụ Chủ-tịch, Phó Chủ-tịch và Tổng Thư-ký, ứng-cử viên đắc-cử phải hội đủ đa số quá bán tổng số Nghị-viên đương nhiệm. Nếu trong vòng đầu đa số này không đạt được, đại hội tạm ngưng mười lăm (15) phút và, sau đó, hai ứng-cử viên được nhiều phiếu nhất sẽ vào vòng nhì. Trong vòng này, ứng-cử viên đắc cử chỉ cần đạt "đa số tương đối trong tổng số Nghị-viên hiện-diện lúc đầu-phiếu vòng nhì".

- Đối với hai chức-vụ Ủy-viên, đa số tương-đối được áp-dụng.

Trước khi nhiệm-kỳ của Văn-phòng thường-trực

chấm dứt, Hội-đồng Đô-thành có thể quyết-định thay thế từng phần hoặc toàn-thể non-viên Văn-phòng nếu có lời yêu-cầu của hai phần ba ($2/3$) tổng số Nghị-viên và ba phần tư ($3/4$) tổng số Nghị-viên biểu-quyết chấp-thuận.

Trong trường-hợp nêu trên - cũng như trong trường-hợp có sự khiếm-khuyết một non-viên trong Văn-phòng vì từ chức, mệnh một hoặc bất cứ vì lý-do gì khác - việc bầu cử phải được thực-hiện trong phiên họp gần nhất. Thế-thức được áp-dụng trong cuộc bầu cử vừa nói là thế-thức đã được trình bày với một sự khác-biệt nhỏ : nếu chỉ bầu để bổ-túc hoặc để thay thế từng phần, cuộc bầu cử sẽ được đặt dưới sự chủ-tọa của vị Chủ-tịch đương-nhiệm của Hội-đồng.

2. Nhiệm-vụ của Văn-phòng thường-trực

Ngoài những nhiệm-vụ liên-quan đến các khóa họp và các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành,¹ Văn-phòng còn có nhiệm-vụ giải-quyết các thường-vụ của Hội-đồng trong khoảng thời-gian giữa các khóa họp.

Sau đây, kẻ viết luận-án sẽ phân-tách nhiệm-vụ của từng non-viên trong Văn-phòng thường-trực, trừ nhiệm-vụ liên-quan đến các khóa họp và các quyết-nghị.

- Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành đảm-trách việc điều-khiển Văn-phòng thường-trực và, nếu cần, tham-dự các phiên họp của các Ủy-ban chuyên-môn. Là phát-ngôn viên chánh-thức của Hội-đồng về những vấn-đề đã được Hội-đồng quyết-nghị,

1. Luận-án, trang 237 và kế tiếp.

Chủ-tịch còn đại-diện Hội-đồng trong các cuộc lễ chánh-thức và trong sự liên-lạc với các cơ-quan công-quyền.

- Phó Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành, ngoài việc thay thế Chủ-tịch khi vị này vắng mặt, còn có thể được Chủ-tịch ủy-nhiệm một phần quyền-hạn của ông ta.

- Tổng Thư-ký Hội-đồng Đô-thành có nhiệm-vụ quản trị công việc hành-chánh của Hội-đồng và, nếu được Chủ-tịch chấp-thuận, liên-lạc với các cơ-quan công-quyền và mọi tổ chức công hay tư về các vấn-đề liên-quan đến Hội-đồng.

- Các Ủy-viên thuộc Văn-phòng thường-trực đảm-trách mọi công-tác đặc-biệt do Hội-đồng hoặc Chủ-tịch Hội-đồng giao-phó.

B. Các Ủy-ban chuyên-môn

Việc tổ-chức các Ủy-ban chuyên-môn trong nội bộ Hội-đồng Đô-thành chỉ là một sự phân công, phân nhiệm giữa các Nghị-viên để thi-hành một cách hữu hiệu các cơ-năng trong nền hành-chánh Thủ-đô. Theo điều 8 Nội-qui của Hội-đồng Đô-thành, các Ủy-ban chuyên-môn của Hội-đồng gồm có :

- Ủy-ban Hành-chánh, Pháp-chế, Kế-hoạch,
- Ủy-ban Tài-chánh, Ngân-sách và Thuế-vụ,
- Ủy-ban Kinh-tế và Tiếp-tế,
- Ủy-ban Xã-hội, Lao-động, Y-tế, Vệ-sinh và tương-trợ,
- Ủy-ban Văn-hóa, Giáo-dục, Thanh-niên,
- Ủy-ban Thiết-kế, Giao-thông, Công-chánh,
- Ủy-ban Kiểm-soát, Khiếu nại,
- Ủy-ban Thông-tin và Báo-chí,
- Ủy-ban Cải-tiến dân-sinh.

Ngoài chín Ủy-ban chuyên-môn nói trên, Hội-đồng còn có thể cử các Ủy-ban đặc-nhiệm hay các Liên Ủy-ban để phụ-trách những công-tác đặc-biệt nhất định. Các công-tác đặc-biệt này phải liên-hệ đến nhiều Ủy-ban hay không liên-hệ tới một Ủy-ban nào cả.

1. Sự thành-lập các Ủy-ban chuyên-môn

Mỗi Ủy-ban chuyên-môn gồm : một Chủ-tịch, một Phó Chủ-tịch, một Thư-ký, một hoặc nhiều Thuyết-trình viên và các "Ban viên".

Các Nghị-viên tự ý ghi tên vào các Ủy-ban tại Văn-phòng thường-trực. Mỗi Nghị-viên có thể tham-gia nhiều Ủy-ban với tư-cách "Ban viên". Chủ-tịch, Phó Chủ-tịch và Tổng Thư-ký trong Văn-phòng thường-trực không thể tham-gia bất cứ Ủy-ban chuyên-môn nào. Các "Ban viên" được coi như tự ý ra khỏi Ủy-ban nếu vắng mặt ba lần trong các phiên họp liên tiếp của Ủy-ban mà không báo trước.

Phó Chủ-tịch, Thư-ký và các Thuyết-trình viên Ủy-ban do chính Ủy-ban bầu ra trong các "Ban viên". Các "Ban viên" có chơn trong Văn-phòng thường-trực với tư-cách Ủy-viên không thể giữ chức-vụ Chủ-tịch và Phó Chủ-tịch Ủy-ban.

Chủ-tịch Ủy-ban do Hội-đồng bầu theo thể-thức "đơn danh, kín, đích thân" và theo đa số tương đối trong khóa họp đầu tiên của mỗi niên-khoá. Mỗi Nghị-viên chỉ có thể giữ chức-vụ Chủ-tịch của một Ủy-ban. Hội-đồng có thể quyết-định thay thế Chủ-tịch Ủy-ban nếu có lời yêu-cầu của hai phần ba ($2/3$) tổng số Nghị-viên và ba phần tư ($3/4$) tổng số Nghị-viên biểu-quyết chấp-thuận.

2. Sự điều-hành các Ủy-ban chuyên-môn

Nhiệm-vụ chính-yếu của các Ủy-ban chuyên-môn là nghiên-cứu sơ-khởi các vấn-đề sắp đem thảo-luận và biểu-quyết trong các phiên họp khoáng-đại của Hội-đồng Đô-thành.

Ủy-ban chuyên-môn nhóm họp do sự triệu-tập của Chủ-tịch Ủy-ban. Phiên họp của Ủy-ban được coi như họp-lê nếu có đủ túc số quá bán các "Ban viên". Trong trường-hợp không đủ túc số, Ủy-ban phải đợi trong ba mươi (30) phút và sau đó, nếu hội đủ một phần ba (1/3) "Ban viên", có thể khai mạc họp lệ. Chủ-tịch Ủy-ban có thể mời nhơn-viên Tòa Đô-chánh tham-dự các phiên họp của Ủy-ban bằng văn-thơ qua Đô-Trưởng. Dân chúng cũng có thể được mời tới Ủy-ban để tham-khảo ý-kiến. Ủy-ban chuyên-môn biểu-quyết theo đa số tương đối.

Chậm nhất là năm (5) ngày sau khi thi-hành công-tác - trừ trường-hợp khẩn cấp - các Ủy-ban chuyên-môn được giao-phó một biệt vụ phải làm báo-cáo công-tác cho Văn-phòng thường-trực. Ngoài ra, hàng tháng, mỗi Ủy-ban phải làm báo-cáo công-tác cho Văn-phòng thường-trực ba (3) ngày trước khóa họp thường lệ.

Thế-thức điều-hành vừa trình-bày được áp-dụng chung cho các Ủy-ban chuyên-môn. Riêng Ủy-ban Kiểm soát - Khiếu nại, ngoài thế-thức điều-hành trên đây, còn phải điều-hành theo thế-thức đặc-biệt do bản-chất công-tác đòi hỏi. Thật vậy, công-tác của Ủy-ban thường liên-quan đến Hội-đồng hoặc cá-nhơn của Nghị-viên và nhất là liên-quan đến phạm-vi hoạt-động của các Ủy-ban chuyên-môn khác. Do đó, phối-

hợp là ý-niệm chính chi-phối thể-thức điều-hành Ủy-ban Kiểm-soát Khiếu-nại.

- Mọi khiếu-nại liên-quan đến danh-dự của Hội-đồng hay của một hoặc nhiều Nghị-viên hoặc liên-quan đến hoạt-động của nhiều Ủy-ban, Ủy-ban Kiểm-soát Khiếu-nại phải phối-hợp với Văn-phòng thường-trực để giải-quyết. Nếu có sự bất đồng ý-kiến, vấn-đề phải được đưa ra Đại Hội-đồng.

- Nếu sự khiếu-nại liên-quan đến một Ủy-ban chuyên môn, Ủy-ban Kiểm-soát Khiếu-nại phải phối-hợp với Ủy-ban liên-hệ để giải-quyết. Trong trường-hợp có sự bất đồng ý-kiến, Văn-phòng thường-trực được mời tham-dự với tư-cách trọng-tài.

- Khi giải-quyết các vấn-đề liên-quan đến dân-chúng tại Quận nào, Ủy-ban Kiểm-soát Khiếu-nại phải thông báo cho các Nghị-viên thuộc Quận ấy biết để tùy-nghị tham dự và giải-quyết chung với Ủy-ban.

II - CÁC KHÓA HỌP VÀ CÁC QUYẾT-NGHỊ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Hội-đồng Đô-thành họp thường lệ mỗi tháng một khóa và có thể họp khóa bất thường nếu Đô-Trưởng hoặc phân nửa (1/2) tổng số Nghị-viên yêu-cầu. Khóa họp thường lệ được triệu-tập trong khoảng thời-gian từ ngày mùng 5 đến ngày 20 mỗi tháng và không được kéo dài quá bảy (7) ngày. Hội-đồng có thể họp liên-tục hoặc chia khóa họp làm hai kỳ. Các khóa họp bất thường không thể kéo dài quá ba (3) ngày.

Mỗi khóa họp gồm nhiều phiên họp. Trong mỗi phiên họp, có thể có nhiều vấn-đề được thảo-luận và biểu-quyết.

Ngược lại, một vấn-đề có thể được bàn cãi trong nhiều phiên họp liên tiếp.

Người nghiên-cứu sẽ khảo-sát ba vấn-đề sau đây:

- Chương-trình nghị-sự các khóa họp.
- Các phiên họp của Hội-đồng Đô-thành.
- Thể-thức biểu-quyết.

A. Chương-trình nghị-sự các khóa họp

Các khóa họp thường và bất thường đều do Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành triệu-tập. Thơ triệu-tập cùng chương-trình nghị-sự phải được gửi đến mỗi Nghị-viên trước ngày khai mạc khóa họp ít nhất bốn mươi tám (48) giờ. Trừ trường họp khẩn cấp, chương-trình nghị-sự phải được thông-báo cho Đô-Trưởng và các cơ-quan liên-hệ chậm nhất là bảy (7) ngày trước mỗi khóa họp.

Chương-trình nghị-sự do Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành ấn-định theo đề-nghị của Hội-đồng nghị-trình. Hội-đồng này do Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành chủ-tọa và gồm tất cả các Nghị-viên trong Văn-phòng thường-trực và các Chủ-tịch Ủy-ban. Hội-đồng nghị-trình nhóm họp-lê với quá bán tổng số hội-viên và quyết-định theo đa số quá bán số hội-viên hiện diện. Chủ-tịch Hội-đồng không biểu-quyết. Tuy nhiên, khi phiếu thuận và nghịch ngang nhau, ý-kiến của Chủ-tịch có tánh-cách quyết-định.

Hội-đồng nghị-trình có nhiệm-vụ cứu xét các đề-nghị ghi một hoặc nhiều vấn-đề vào chương-trình nghị-sự. Nhiệm-vụ này tương đối nhẹ nhàng vì Hội-đồng chỉ xét các đề-nghị của Nghị-viên hành-động với tư-cách cá-nhơn. Còn

các vấn-đề do Đô-Trưởng hoặc một Ủy-ban chuyên-môn đề-nghị và các vấn-đề do mười (10) Nghị-viên trở lên ký tên đề-nghị sẽ được đương nhiên ghi vào nghị-trình.

Nghị-viên nào muốn xin ghi một hoặc nhiều vấn-đề vào chương-trình nghị-sự phải gửi bản đề-nghị - có viện dẫn lý-do và trình-bày nội dung vấn-đề - đến Văn-phòng thường trực trước ngày 25 mỗi tháng. Nghị-viên liên-hệ sẽ được mời đến trình-bày trước Hội-đồng nghị-trình. Trong trường-hợp đề-nghị không được chấp nhận, Nghị-viên có quyền đưa vấn-đề ra trước phiên họp đầu tiên của khóa họp để xin biểu quyết. Nếu hai phần ba ($2/3$) số Nghị-viên hiện diện đồng ý và Đô-Trưởng hoặc đại-diện chấp thuận, vấn-đề sẽ được ghi vào nghị-trình.

Giữa khóa họp, Đô-Trưởng hoặc Nghị-viên có quyền đề-nghị ghi một vấn-đề vào chương-trình nghị-sự. Đề-nghị này phải được biểu-quyết ngay, không cần phải thảo-luận. Vấn-đề đề-nghị sẽ được ghi vào nghị-trình nếu hai phần ba ($2/3$) tổng số Nghị-viên đương nhiệm chấp thuận.

B. Các phiên họp của Hội-đồng Đô-thành

Hội-đồng Đô-thành chỉ nhóm họp hợp-lệ với sự tham dự của hai phần ba ($2/3$) tổng số Nghị-viên đương nhiệm. Nếu túc số nói đây không hội đủ, phiên họp sẽ được dời qua ngày sau. Lần này, Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành có thể khai mạc phiên họp với hơn phân nửa ($1/2$) tổng số Nghị-viên.

Đô-Trưởng hoặc đại-diện có nhiệm-vụ tham-dự các phiên họp của Hội-đồng và có thể trình-bày ý-kiến về các vấn-đề đang được thảo-luận hoặc phản-đối việc thảo-luận

một vấn-đề ngoài chương-trình nghị-sự. Hội-đồng cũng có thể yêu-cầu Đô-Trưởng gửi các chuyên-viên đến dự các phiên họp để cung-cấp thêm tài-liệu chuyên-môn về các vấn-đề mà Hội-đồng đang cứu xét.

Các phiên họp của Hội-đồng Đô-thành đều có tánh cách công khai. Tuy nhiên, Hội-đồng sẽ phải họp kín nếu vấn-đề thảo-luận liên-quan đến an-ninh quốc-phòng hoặc có sự yêu-cầu của Hội-đồng nghị-trình hay của quá bán Nghị-viên hiện-diện.

Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành, với sự phụ-tá của Phó Chủ-tịch, chủ-tọa các phiên họp, điều-khiển các cuộc thảo luận và đảm-nhận việc duy-trì trật-tự trong phòng họp. Phó Chủ-tịch sẽ thay thế Chủ-tịch trong nhiệm-vụ nói trên khi vị này vắng mặt hoặc bận việc. Việc lập biên-bản các phiên họp do Tổng Thư-ký đảm-trách.

Trong các phiên họp, Hội-đồng Đô-thành phải thảo luận các vấn-đề theo thứ tự ghi trong chương-trình nghị-sự. Mọi sự thay đổi thứ tự nói đây phải được Hội-đồng chấp thuận với đa số quá bán các Nghị-viên hiện diện.

C. Thể-thức biểu-quyết trong các phiên họp của Hội đồng Đô-thành

Theo điều 13 Sắc-lệnh số 67-NV năm 1965, mọi ý-kiến phát-biểu ngoài các phiên họp hợp-pháp đều được xem như đương-nhiên vô giá-trị. Do đó, thủ-tục tham-khảo ý-kiến tại gia không được chấp nhận vì sự phát-biểu ý-kiến trong trường-hợp đó được xem như thực-hiện ngoài phiên họp hợp-pháp. Tuy nhiên, giữa các khóa họp và trong trường-hợp

khẩn cấp, chiếu điều 22 Sắc-lệnh dẫn chiếu, Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành có thể gọi tư-vấn hỏi ý-kiến của từng Nghị-viên. Như vậy, về nguyên-tắc, chỉ được xem như quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành các ý-kiến được biểu-quyết chấp-thuận trong các phiên họp của Hội-đồng với đa số đã được qui-định. Theo điều 13 nói trên, các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành chỉ được coi như có giá-trị nếu đa số hội-viên có mặt trong phiên họp chấp thuận. Người ta tự hỏi : trong trường-hợp số phiếu thuận và nghịch bằng nhau thì vấn-đề sẽ được giải-quyết như thế nào ? Giải-pháp cho vấn-đề này tùy-thuộc vào thể-thức áp-dụng trong việc biểu-quyết.

Theo Nội-qui của Hội-đồng Đô-thành, Nghị-viên biểu-quyết theo các thể-thức sau đây : giơ tay, minh danh đầu phiếu và bỏ phiếu kín. Với thể-thức biểu-quyết bằng cách giơ tay và minh danh đầu phiếu, nếu số phiếu thuận và nghịch ngang nhau, phiếu của Chủ-tịch có tánh-cách quyết định. Nếu trường-hợp này xảy ra trong một cuộc bỏ phiếu kín, các Nghị-viên sẽ bỏ phiếu lại sau khi nghỉ mười (10) phút. Sau ba lần bỏ phiếu kín, nếu số phiếu thuận và nghịch vẫn ngang nhau, Chủ-tịch sẽ quyết-định.

Thông thường, Hội-đồng Đô-thành biểu-quyết theo thể-thức giơ tay. Hội-đồng sẽ minh danh đầu-phiếu nếu có một phần ba ($1/3$) Nghị-viên hiện diện yêu-cầu. Tuy nhiên, nếu có một phần ba ($1/3$) Nghị-viên khác phản-đối, Chủ-tọa sẽ lấy biểu-quyết. Trong trường-hợp thể-thức minh-danh đầu phiếu được áp-dụng, Chủ-tọa cho xướng danh các Nghị-viên theo thứ tự mẫu tự và ghi biểu-quyết của từng vị. Các Nghị-

viên cũng có thể yêu-cầu bỏ phiếu kín. Hội-đồng sẽ biểu- quyết đề-nghị này. Trong trường-hợp thể-thức bỏ phiếu kín được chấp thuận, Nghị-viên được xưng danh phải đích thân viết hoặc chọn biểu- quyết của mình.

III - CÁC BIỆN-PHÁP GIÁM-HỘ ĐỐI VỚI CÁ-NHƠN NGHỊ-VIÊN ĐÔ- THÀNH

Đối với Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành, Chánh quyền trung-ương có thể áp-dụng một trong hai biện-pháp giám-hộ sau đây : biện-pháp giải-nhiệm và biện-pháp tuyên-bố đương nhiên từ chức. Trong giai-đoạn 1965-1970, bản văn số 67-NV còn dự-trù biện-pháp giải-tán tập-thể Hội-đồng Đô-thành.

A. Biện-pháp giải-nhiệm các Nghị-viên

Hiện nay, ngoài biện-pháp giải-nhiệm hiến định, các Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành còn có thể bị giải-nhiệm theo tinh-thần Sắc-lệnh số 165-SL/NV ngày 30 tháng 12 năm 1971.

1. Biện-pháp giải-nhiệm các Nghị-viên theo tinh-thần Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967

Theo điều 75 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967, "nhơn-viên các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân quyền có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm trong trường-hợp vi-phạm Hiến-Pháp, luật-pháp Quốc-gia hay chánh-sách Quốc-gia".

Phân-tách điều-khoản nêu trên, người nghiên-cứu có vài nhận xét sau đây :

1) Trường-hợp giải-tán tập-thể cơ-quan quyết-nghị không được dự-liệu. Điều đó cho thấy ý-định của Nhà Lập-Hiến là muốn qui-trách cho từng Nghị-viên chứ không hề có ý-định chế-tài cả Hội-đồng.

2) Chỉ Tổng-Thống mới có quyền giải-nhiệm các Nghị-viên trong ba trường-hợp hiến-định nêu trên.

3) Các lý-do khiến một hoặc nhiều Nghị-viên bị Tổng-Thống giải-nhiệm được ấn-định một cách rõ ràng và có giới-hạn rõ rệt.

2. Biện-pháp giải-nhiệm các Nghị-viên theo tinh-thần Sắc-lệnh số 165-SL/NV ngày 30 tháng 12 năm 1971

Sắc-lệnh số 165-SL/NV ngày 30 tháng 12 năm 1971 được ban-hành với một mục-tiêu duy nhất : sửa đổi cách áp-dụng các biện-pháp giám-hộ đối với cá-nhơn Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành.

Theo khoản b. điều 8 (mới) bản văn ngày 30 tháng 12 năm 1971, "Hội-đồng Đô-thành có quyền ra quyết-nghị giải-nhiệm Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành trong trường-hợp vị này vắng mặt liên tiếp ba (3) lần trong những khóa họp thường hay bất thường hoặc không thi-hành nhiệm-vụ do Hội-đồng giao-phó mà không có lý-do chính đáng". Việc giải-nhiệm này phải được một phần ba (1/3) tổng số Nghị-viên đề-nghị và ba phần tư (3/4) tổng số Nghị-viên biểu-quyết chấp-thuận trong phiên họp khoáng đại. Quyết-nghị giải-nhiệm có viện dẫn lý-do sẽ thành hiệu sau khi được Thủ-Tướng duyệt-y.

So với điều 8 các bản văn số 67-NV năm 1965, số 023-SL/NV và số 061-SL/NV năm 1971, Sắc-lệnh số 165-SL/NV

ngày 30 tháng 12 năm 1971 đã thực sự củng-cố tư-thể của các Nghị-viên trong nền hành-chánh Đô-thành bằng cách làm nhẹ bớt quyền giám-hộ của Chánh-quyền trung-ương đối với các đương-sự. Thật vậy, từ năm 1965 đến nay, quyền giám-hộ nói trên đã biến-chuyển như sau :

1) Theo điều 8 Sắc-lệnh số 67-NV, Nghị-viên nào "vắng mặt ba (3) lần liên tiếp" trong các khóa họp hoặc "không thi-hành nhiệm-vụ giao-phó" có thể bị Tổng-Trưởng Nội-vụ tuyên-bố đương nhiên từ-chức chiếu đề-nghị của Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành".

2) Với Sắc-lệnh số 023-SL/NV, quyền tuyên-bố đương nhiên từ chức nói trên được ủy thác cho Thủ-Tướng Chánh-phủ và đề-nghị của Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành phải được thuận kiến của Tổng-Trưởng Nội-vụ.

3) Đến giữa năm 1971, Sắc-lệnh số 061-SL/NV đã sửa đổi điều 8 các bản văn dẫn chiếu một cách sâu rộng. Theo điều 8 (mới) Sắc-lệnh số 061-SL/NV, Nghị-viên nào lâm vào hai tình-trạng nêu trên sẽ bị bãi chức - thay vì bị tuyên-bố đương nhiên từ chức - và sự bãi chức này do chính các Nghị-viên đề-nghị và quyết-định trong một phiên họp khoáng đại.

4) Vào cuối năm 1971, Sắc-lệnh số 165-SL/NV đã chép lại điều 8 (mới) bản văn số 061-SL/NV với một sửa đổi nhỏ : thay vì dùng động-từ "bãi chức" - có vẻ nặng nề - Sắc-lệnh số 165-SL/NV lại dùng động-từ "giải nhiệm" - có vẻ nhẹ nhàng hơn.

B. Biện-pháp tuyên-bố đương nhiên từ chức

Ngoài trường-hợp tự ý từ chức,¹ các Nghị-viên còn có thể bị Thủ-Tướng Chánh-phủ tuyên-bố đương nhiên từ chức chiếu đề-nghị của Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành và ý-kiến thuận của Tổng-Trưởng Nội-vụ nếu phạm vào trường-hợp bất khả kiêm-nhiệm hoặc không còn hội đủ các điều-kiện ứng-cử luật định phát giác hay xảy ra sau khi đắc cử.²

Nhiều người tự hỏi : biện-pháp giải-nhiệm và tuyên-bố đương nhiên từ chức theo tinh-thần Sắc-lệnh số 165-SL/NV có vi-phạm điều 75 Hiến-Pháp không ?

Đối chiếu điều 75 Hiến-Pháp và điều 8 (mới) Sắc-lệnh số 165-SL/NV qui-định việc giải-nhiệm và tuyên-bố đương nhiên từ chức các Nghị-viên, ta nhận thấy : về lý-do giải-nhiệm cũng như về thẩm quyền giải-nhiệm, mỗi điều khoản qui-định một cách khác nhau. Nhưng, sự khác-biệt nói đây không phải là một lý-do vững chắc cho phép ta chấp-nhận quan-điểm theo đó Sắc-lệnh số 165-SL/NV vi-phạm Hiến-Pháp. Thật vậy, nếu xét kỹ, ta sẽ thấy điều 75 Hiến-Pháp nhằm bảo-vệ nguyên-tắc trọng pháp và duy-trì sự hòa hợp về chánh-sách giữa Trung-ương và Địa-phương, còn điều 8 Sắc-lệnh số

1. Theo khoản 2 điều 8 (mới) Sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971, các Nghị-viên có thể từ-nhiệm theo đơn xin. Đơn xin từ chức do Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành chuyển đến Thủ-Tướng Chánh-phủ. Sự từ chức sẽ thành hiệu kể từ ngày có quyết-định chấp thuận của Thủ-Tướng Chánh-phủ hoặc kể từ ngày hết hạn một tháng im lặng của vị này.

(Trong giai-đoạn 1965-1970, các quyết-định thuộc loại này nằm trong phạm-vi thẩm quyền của Tổng-Trưởng Nội-vụ : đ. 8 Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9.4.1965).

2. Điều 8 (mới) Sắc-lệnh số 165-SL/NV ngày 30.12.1971.

165-SL/NV nhằm bảo-vệ sự điều-hành tốt đẹp của cơ-quan quyết-nghị và chế-tài mọi sự vi-phạm các điều khoản của Đạo-luật bầu cử liên-quan đến điều-kiện ứng-cử và trường-hợp bất năng kiêm nhiệm.

Tóm lại, nhằm các mục-tiêu khác-biệt, điều 75 Hiến-Pháp và điều 8 Sắc-lệnh số 165-SL/NV không những không mâu thuẫn mà còn bổ-túc lẫn cho nhau.

C. Biện-pháp giải-tán Hội-đồng Đô-thành

Theo khoản 3 điều 8 Sắc-lệnh số 67-NV, Thủ-Tướng Chánh-phủ, chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-vụ và của Đô-Trưởng, có quyền ban-hành Sắc-lệnh giải-tán Hội-đồng Đô-thành. Sắc-lệnh giải-tán phải viện dẫn lý-do.

Biện-pháp giải-tán Hội-đồng Đô-thành theo tinh-thần khoản 3 điều 8 cũng nêu ra một vấn-đề tương tự như biện-pháp tuyên-bố đương nhiên từ chức : việc giải-tán có trái với điều 75 Hiến-Pháp không ?

Qua các nhận xét tổng quát về điều 75 Hiến-Pháp¹ ta thấy khoản 3 điều 8 Sắc-lệnh số 67-NV chứa đựng một nội dung trái ngược với tinh-thần điều 75 Hiến-Pháp khi nó dự-trù việc giải-tán tập-thể cơ-quan quyết-nghị của Đô-thành. Sự mâu-thuẫn giữa hai điều khoản càng trầm trọng hơn khi khoản 3 điều 8 Sắc-lệnh số 67-NV cho phép Thủ-Tướng Chánh-phủ giải-tán Hội-đồng Đô-thành theo đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-vụ và của Đô-Trưởng, đề-nghị hoàn-toàn dựa vào sự phán-

1. Luận-án, trang 242-243.

đoán chủ-quan của vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành chứ không căn-cứ vào những lý-do khách-quan do luật-lệ dự-liệu.

Tóm lại, khác với biện-pháp tuyên-bố đương nhiên từ chức, việc giải-tán Hội-đồng Đô-thành phải bị coi như có tánh-cách vi hiến. Có lẽ cũng vì lý-do đó mà việc giải-tán tập-thể nói đây đã bị bản văn số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971 mặc nhiên bãi bỏ.

Để kết-luận về cơ-quan quyết-nghị hiện-tại của Đô-thành, kẻ viết luận-án thấy cần nêu vài nhận xét về Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965. Phải nhìn nhận rằng, mặc dầu được ban-hành trong thời-kỳ chuyển tiếp, bản văn số 67-NV đã thực-hiện một bước tiến đáng kể trên đường dân-chủ-hóa nền hành-chánh Đô-thành. Thật vậy, từ một cơ-quan có tánh-cách hoàn-toàn tư-vấn dưới chế-độ Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959, Hội-đồng Đô-thành - cùng một lúc với sự thi-hành bản văn số 67-NV - đã trở thành một cơ-quan quyết-nghị thật sự và thoát khỏi sự chi-phối mạnh mẽ của cơ-quan chấp-hành. Một giai-đoạn hợp-tác bình đẳng giữa hai cơ-quan bắt đầu.

Sự nhận xét nêu trên chỉ có một giá-trị tương đối. Nó không hề đồng nghĩa với sự chấp-nhận vô điều-kiện chế-độ Sắc-lệnh số 67-NV. Thật ra, bản văn này chưa đáp ứng một cách trọn vẹn những đòi hỏi của chế-độ địa-phương phân quyền theo tinh-thần Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967.

MỤC II - CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH

Theo điều 72 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967, vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của Đô-thành Sài-gòn là Đô-Trưởng. Vị này có nhiệm-vụ hợp-tác với Hội-đồng Đô-thành trong việc quản-trị Thủ-đô.

Để chu-toàn nhiệm-vụ của một viên-chức chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, Đô-Trưởng được sự giúp sức của một số Phụ-tá trong việc điều-khiển các cơ-sở thuộc Tòa Đô-chánh và trong công-tác duy-trì trật-tự và an-ninh công cộng. Vậy, để tìm hiểu cơ-quan chấp-hành của Thủ-đô, kẻ viết luận-án sẽ lần lượt đề-cập :

- 1) Chức-vụ Đô-Trưởng.
- 2) Các Phụ-tá của Đô-Trưởng.
- 3) Tổ-chức Tòa Đô-chánh.

ĐOẠN 1 - ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SÀI-GÒN

Từ năm 1959 đến nay, Hội-đồng Đô-thành - cơ-quan quyết-nghị của Thủ-đô - đã không ngớt được cải-tiến.¹ Trong khi đó, chức-vụ Đô-Trưởng vẫn do Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 chi-phối. Giữa vị đương kiêm Đô-Trưởng

1. Trong khoảng thời-gian từ năm 1959 đến năm 1971, Hội-đồng Đô-thành đã hai lần được cải-tiến toàn diện : lần thứ nhất, vào năm 1964, với Sắc-lệnh số 203-a/NV ngày 31 tháng 5 và lần thứ hai, vào năm 1965, với Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4. Bản văn này, từ ngày ban-hành đến nay, cũng đã được sửa đổi nhiều lần và từ ngày 14.10.1970 đến ngày 30.12.1971 đã được sửa đổi đến bốn lần do các Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14.10.1970, 023-SL/NV ngày 31.3.1971, 061-SL/NV ngày 22.6.1971 và 165-SL/NV ngày 30.12.1971.

và vị Đô-Trưởng tại chức cách đây mười hai năm, người ta không ghi nhận được một sự khác-biệt nào về thể-thức tuyển chọn cũng như về trách-vụ phải đảm-nhận và quyền-hạn được sử-dụng.

I - CÁCH TUYỂN CHỌN ĐÔ-TRƯỞNG

Theo điều 71 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967, các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân quyền - như Xã, Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đô - đều được tuyển chọn bằng đường lối phổ-thông đầu-phiếu trực tiếp và kín. Tuy nhiên, chiếu điều 114 Hiến-Pháp, trong nhiệm-kỳ đầu tiên, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng. Đây là một ngoại lệ đối với điều 71 Hiến-Pháp, một ngoại lệ có giới-hạn trong thời-gian và được áp-dụng riêng cho trường-hợp các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành cấp tỉnh. Ngoại lệ đó cho phép ta suy diễn rằng Đô-Trưởng phải được tuyển chọn theo tinh-thần điều 71 Hiến-Pháp ngay trong nhiệm-kỳ đầu tiên của Tổng-Thống. Sự suy diễn này được một điều khoản hiến-định khác xác-nhận. Thật thế, theo điều 117 Hiến-Pháp, "các cơ-cấu khác do Hiến-Pháp qui-định phải được thiết-lập chậm nhất là hai năm kể từ ngày Quốc-Hội pháp-nhiệm một được thành-lập". "Các cơ-cấu khác" nói đây, ngoài các định-chế đặc-biệt,¹ còn được hiểu là

1. Do Hiến-Pháp năm 1967 qui-định tại các điều từ 85 đến 98, các định-chế đặc-biệt gồm : Đặc-biệt Pháp-Viên, Hội-đồng Quân-lực, Hội-đồng Văn-hóa Giáo-dục, Hội-đồng Kinh-tế Xã-hội và Hội-đồng các Sắc-tộc.

"các cơ-quan quyết-nghị và các cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân quyền".¹ Như vậy, việc bầu Đô-Trưởng đáng lẽ phải được thực-hiện xong trước tháng 11 năm 1969. Thế nhưng, mãi đến nay, mặc dầu lễ kỷ-niệm độ-ngũ chu-niên ngày ban-hành Hiến-Pháp đã được cử-hành, viên-chức chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại Thủ-đô vẫn còn được tuyển chọn theo thể-thức do Sắc-lệnh số 74-TTP ấn-định cách đây hơn mười hai năm.

Theo điều 2 Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959, Đô-Trưởng do Tổng-Thống bổ-nhiệm bằng Sắc-lệnh. Cứ điều 2 này mà xét thì quyền-hạn của Tổng-Thống trong việc bổ-nhiệm Đô-Trưởng có tánh-cách rất rộng rãi vì hai lẽ :

1) Tổng-Thống có thể chọn Đô-Trưởng trong bất cứ giới nào.²

2) Tổng-Thống tự mình quyết-định sự lựa chọn chứ không theo đề-nghị của các giới-chức cấp dưới.³

Thể-thức bổ-nhiệm Đô-Trưởng qui-định tại điều 2 Sắc-lệnh số 74-TTP, đầu được áp-dụng thêm một vài năm nữa,

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến", số 074-QHLH ngày 23.2.1967, tr. 34.

2. Tương-tự Dự số 11 ngày 30.5.1954 ("Đô-Trưởng được chọn trong giới thân hào hoặc nhơn-viên cao cấp").

Trước năm 1963, Tổng-Thống có khuynh-hướng chọn Đô-Trưởng trong hàng ngũ nhơn-viên hành-chánh cao cấp. Sau cuộc Cách-mạng, sự lựa chọn Đô-Trưởng hướng về các sĩ-quan cấp Tướng hoặc cấp Tá.

3. Dưới chế-độ Dự số 11 ngày 30.5.1954, Đô-Trưởng do Quốc-Trưởng bổ-nhiệm theo thuận-kiến của Tổng-Trưởng Bộ Nội-vụ và của Thủ-Tướng Chính-phủ.

cũng vẫn là một biện-pháp tạm thời trong giai-đoạn chuyển tiếp. Chính cách tuyển chọn Đô-Trưởng bằng đường lối bầu-cử theo tinh-thần Hiến-Pháp mới là giải-pháp lâu dài mà chúng ta cần đặc-biệt lưu tâm để có thể bày-tỏ một vài ý-kiến.¹

II - TRÁCH-VỤ VÀ QUYỀN-HẠN CỦA ĐÔ-TRƯỞNG

Trách-vụ và quyền-hạn căn-bản của Đô-Trưởng được qui-định tại điều 3 Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 và do Thông-Tư số 001-a/PPT/VP ngày 1 tháng 3 năm 1968 của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa tái xác-định.

Theo điều 3 Sắc-lệnh số 74-TTP, chức-vụ Đô-Trưởng là một chức-vụ lưỡng tính : Đô-Trưởng vừa là đại-diện Chánh-quyền trung-ương, vừa là đại-diện pháp-nhơn Đô-thành.

Với tư-cách đại-diện Chánh-quyền trung-ương, Đô-Trưởng có nhiệm-vụ :

- Điều-khiển tất cả công-sở của các Bộ đặt tại Đô-thành ;
- Duy-trì trật-tự và an-ninh công cộng ;
- Thi-hành luật-pháp và các qui-tắc hành-chánh ;

Với tư-cách đại-diện pháp-nhơn Đô-thành, Đô-Trưởng có trách-nhiệm :

- Giải-quyết mọi vấn-đề liên-quan đến Thủ-đô ;
- Quản-trị công-sản công-dụng và công-sản tư-dụng ;
- Thi-hành các công-tác và kế-ước ;

1. Luận-án, Phần thứ Hai, Thiên thứ hai.

- Soạn-thảo và thi-hành ngân-sách ;
- Thay mặt Đô-thành trước pháp-luật.

Thông-Tư số 001-a/PTT/VP ngày 1 tháng 3 năm 1968 đặc-biệt nhấn mạnh tư-cách "đại-diện Chánh-quyền trung-ương" của Đô-Trưởng. Theo tinh-thần bản văn này, "Đô-Trưởng là đại-diện của Chánh-quyền trung-ương trong địa-hạt Thủ-đô, chứ không phải riêng của Bộ nào". Thông-tư còn xác-định rõ là Đô-Trưởng phải chịu trách-nhiệm với Tổng-Thống, Thủ-Tướng và các Tổng, Bộ-Trưởng trong Chánh-phủ :

- Đối với Tổng-Thống, Đô-Trưởng chịu trách-nhiệm tổng quát về mọi mặt, đặc-biệt trong việc thi-hành luật-lệ và bảo-đảm uy-quyền Quốc-gia ;

- Đối với Thủ-Tướng, Đô-Trưởng chịu trách-nhiệm trực tiếp về sự thi-hành chánh-sách Quốc-gia cùng các chương trình của Chánh-phủ ;

- Đối với Bộ Nội-vụ mà trách-nhiệm chánh yếu là điều-hành tổng quát nền hành-chánh địa-phương, Đô-Trưởng chịu trách-nhiệm về sự điều-hành nền hành-chánh Đô-thành;

- Đối với các Bộ khác, Đô-Trưởng chịu trách-nhiệm về sự điều-hành tổng quát các công-sở thuộc các Bộ và phối hợp sự hoạt-động của các công-sở đó trong việc thực-hiện chánh-sách Quốc-gia cũng như các chương-trình của Chánh-phủ trong địa-hạt Thủ-đô.

Để chu-toàn nhiệm-vụ giao-phó, Đô-Trưởng được ban cấp tư-cách tư-pháp cảnh-lại và được hành-sử quyền lập-

quy tức là quyền ban-hành những biện-pháp tổng quát và vô cá-tánh. Với trách-nhiệm về an-ninh và trật-tự công cộng, Đô-Trưởng được quyền điều-động cơ-quan Cảnh-sát Đô-thành. Trong trường-hợp khẩn-cấp, Đô-Trưởng có quyền triệu thỉnh Quân-đội, nhưng phải báo-cáo ngay cho Bộ Quốc-Phòng và Bộ Nội-vụ rõ. Sau hết, Đô-Trưởng có quyền bổ-nhiệm hoặc đề-nghị Bộ Nội-vụ bổ-nhiệm vào các chức-vụ được dự-liệu trong tổ-chức Tòa Đô-chánh và các Quận Đô-thành.

ĐOẠN 2 - CÁC PHỤ-TÁ CỦA ĐÔ-TRƯỞNG

Trong tương-lai, khi điều 71 Hiến-Pháp được thi-hành đúng mức, Đô-Trưởng sẽ do cử-tri bầu lên theo lối phổ-thông đầu-phiếu trực tiếp và kín. Kinh-nghiệm về các cuộc bầu-cử cho thấy yếu-tố quyết-định sự lựa chọn của cử-tri thường là thành-tích chánh-trị và đời sống đạo-đức của ứng-cử viên.¹ Do đó, vị Đô-Trưởng dân cử có thể là một nhơn-vật có quá khứ trong sạch nhưng lại yếu kém về khả-năng chuyên-môn. Để bù đắp sự yếu kém đó, điều 74 Hiến-Pháp dành cho Chánh-phủ quyền bổ-nhiệm bên cạnh Đô-Trưởng hai viên-chức có nhiệm-vụ phụ-tá vị ấy về hành-chánh và an-ninh. Thật ra, hai chức-vụ phụ-tá này không phải là một phát-minh mới lạ của chế-độ đệ-nhi Cộng-Hòa và cũng không phải là một sáng-kiến độc đáo của các nhà Lập-Hiến năm 1967. Thật vậy, cách đây trên mười hai năm, hai chức-vụ nói đây đã

1. Tạ-văn-Tài, "Thái-độ cử-tri trong cuộc bầu-cử bán phần Thượng Nghị-viên 1970", Nghiên-Cứu Hành-Chánh, Tập XIV, số 1 năm 1971.

từng được dự-liệu tại điều 4 Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 với danh xưng là Phó Đô-Trưởng I và Phó Đô-Trưởng II, sau được đổi thành Phó Đô-Trưởng Hành-chánh và Phó Đô-Trưởng Nội-an. Vào năm 1966, khi sửa đổi điều 4 nói trên, Sắc-lệnh số 47-NV ngày 18 tháng 3 vẫn duy-trì hai chức-vụ Phó Đô-Trưởng.

Hiện nay, với Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 ấn-định lại tổ-chức Tòa Đô-chánh, Đô-Trưởng chỉ còn một Phụ-tá chánh-thức duy nhất là Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh. Tuy nhiên, trong thực tế, Đô-Trưởng còn được sự trợ lực của Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Thủ-đô trong công-tác duy-trì trật-tự và an-ninh công cộng.

I - TỔNG THƯ-KÝ TÒA ĐÔ-CHÁNH

Dưới chế-độ Sắc-lệnh số 47-NV ngày 18 tháng 3 năm 1966, Đô-Trưởng có sáu Phụ-tá : Tổng Thư-ký Đô-thành, Phụ-tá Thanh-tra, Phụ-tá Kế-hoạch, Phụ-tá Ngoại-vụ, Phó Đô-Trưởng Hành-chánh và Phó Đô-Trưởng Nội-an. Hiện nay, Đô-Trưởng chỉ còn một Phụ-tá chánh-thức duy-nhất là Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh. Thật thế, theo điều 2 Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969, "Đô-Trưởng có một Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh phụ-tá trong việc điều-khiển các cơ-sở trực thuộc Tòa Đô-chánh".

Như đã trình-bày,¹ sau khi được Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 mặc nhiên bãi bỏ, chức-vụ Tổng

1. Luận-án, trang 135.

Thư-ký lại được tái lập vào tháng 10 năm 1964 với Sắc-lệnh số 284-TTP. Kể từ ngày ban-hành văn-kiện này đến nay, qua hai lần cải-tổ Tòa Đô-chánh,¹ chức-vụ ấy vẫn tiếp tục được duy-trì với một vài sửa đổi nhỏ về quyền-hạn cũng như về danh xưng.

Theo Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 ấn-định tổ-chức hiện-tại của Tòa Đô-chánh, Tổng Thư-ký do Thủ-Tướng Chánh-phủ bổ-nhiệm và được xếp ngang Tổng Thư-ký một Bộ.² Ngoài nhiệm-vụ phụ-tá Đô-Trưởng trong việc điều-khiển các cơ-sở thuộc Tòa Đô-chánh, Tổng Thư-ký còn được Sắc-lệnh số 199-SL/NV giao-phó thêm việc điều-khiển trực-tiếp Sở Kế-hoạch và Trung-Tâm Huấn-luyện Tu-nghiệp. Trong phạm-vi trách-vụ đảm-nhiệm, Tổng Thư-ký được ủy-quyền thường trực để giải-quyết một số sự-vụ nhứt định. Với tư-cách một viên-chức phụ-tá, Tổng Thư-ký còn được Thủ-Tướng Chánh-phủ ủy-thác xử-lý thường-vụ Đô-thành trong trường-hợp Đô-Trưởng vắng mặt hay bị cản-trở.

Qua phần vừa trình-bày, ta nhận thấy, về những điểm liên-quan đến chức-vụ Tổng Thư-ký, các Sắc-lệnh số 284-TTP ngày 5 tháng 10 năm 1964, số 47-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966 và số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 chứa đựng một nội-dung gần như tương-tự. Tuy nhiên, nếu Sắc-lệnh

-
1. Lần thứ nhứt vào năm 1966 với hai Sắc-lệnh số 47 và 52-SL/NV ngày 18/3 và lần thứ nhì vào năm 1969 với Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22/12.
 2. Dưới chế-độ Sắc-lệnh số 47-SL/NV ngày 18.3.1966, Tổng Thư-ký cũng được xếp ngang Tổng Thư-ký một Bộ và cũng do Thủ-Tướng bổ-nhiệm nhưng theo đề-nghị của Đô-Trưởng.

số 47-SL/NV chép nguyên văn Sắc-lệnh số 284-TTP thì, trái lại, Sắc-lệnh số 199-SL/NV đã sửa đổi hai Sắc-lệnh trước bằng cách cải danh "Tổng Thư-ký Đô-thành" thành "Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh" và giao thêm cho vị này trách-vụ điều-khiển trực-tiếp Sở Kế-hoạch và Trung-Tâm Huấn-luyện Tu-nghiệp. Sự cải danh vừa nói khiến người ta tự hỏi : Phải chăng khi thay thế danh xưng "Tổng Thư-ký Đô-thành" bằng danh xưng "Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh", Sắc-lệnh số 199-SL/NV có ý-định giới-hạn vai tuồng và quyền-hạn của viên-chức ấy trong guồng máy hành-chánh Thủ-đô ? Trên nguyên-tắc, bằng vào các yếu-tố chánh thức tìm thấy trong Sắc-lệnh số 199-SL/NV,¹ ta thấy quả thật Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh chỉ phụ-tá Đô-Trưởng trong việc điều-khiển guồng máy hành-chánh của Tòa Đô-chánh mà thôi chứ không được giao-phó trách-vụ phụ-tá toàn-diện vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành trong việc điều-hành nền hành-chánh Thủ-đô. Tuy nhiên, sự nhận-định này, được suy diễn từ văn-thức của Sắc-lệnh, có thể không phù-hợp với tinh-thần của bản văn ấy. Nói khác đi, khi thảo Sắc-lệnh số 199-SL/NV, có thể người ta không hề để ý đến vấn-đề danh-từ, nghĩa là theo tinh-thần Sắc-lệnh, Tổng Thư ký Đô-thành hay Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh cũng chỉ là một mà thôi ! Dầu sao chăng nữa, một điều khó có thể phủ-nhận là địa-vị và quyền-hạn thực sự của Tổng Thư-ký tùy thuộc

1. Chẳng hạn Sắc-lệnh này đã đặt Ban Thanh-Tra trực-thuộc Đô-Trưởng (Đ. 4) và an-định rõ nhiệm-vụ của Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh : phụ-tá Đô-Trưởng trong việc điều-khiển các cơ-sở trực-thuộc Tòa Đô-chánh.

một phần lớn vào sự tín-nhiệm mà vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành dành cho vị phụ-tá ấy. Sự tín-nhiệm này là một yếu-tố phi chánh thức bắt nguồn từ mối tương-quan tâm-lý giữa Đô-Trưởng và Tổng Thư-ký. Nó có tác-dụng nới rộng hoặc thu hẹp phạm-vi quyền-hạn của Tổng Thư-ký, một phạm-vi vốn được các bản văn lập-qui xác-định một cách khá tổng quát.

II - CHỈ-HUY TRƯỞNG BỘ CHỈ-HUY CẢNH-SÁT QUỐC-GIA THỦ-ĐÔ

Để chu-toàn nhiệm-vụ qui-định tại điều 3 Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 - nhiệm-vụ duy-trì trật tự và an-ninh công cộng - Đô-Trưởng được sự trợ lực của Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành.

Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành do Thủ-Tướng Chánh-phủ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Nội-vụ. Một điểm cần lưu ý là không hề có một bản văn nào minh thị xác-định vị-thế phụ-tá của viên-chức điều-khiển cơ-quan Cảnh-sát Đô-thành đối với Đô-Trưởng. Trái lại, nghị-định số 921-BNV/KH/ND ngày 6 tháng 12 năm 1968 công bố rõ là Nha Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành được đặt trực-thuộc Nha Tổng Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia.¹ Tuy nhiên, trách-nhiệm của Đô-Trưởng trong việc duy-trì trật-tự và an-ninh công cộng cùng bản chất công-tác của một cơ-quan Cảnh-sát cho phép chúng ta suy diễn vai tuồng phụ-tá của vị chỉ-huy cơ-quan Cảnh-sát tại Thủ-đô đối với Đô-Trưởng.

1. Luận-án, trang 157.

Tóm lại, trong thực-tế, Giám-Đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành được xem như một phụ-tá của Đô-Trưởng. Nhưng, về phương-diện pháp-lý, viên-chức ấy lại được đặt trực-thuộc vị Tư-lệnh Cảnh-sát Quốc-gia và liên-lạc chặt chẽ với cơ-quan Cảnh-sát trung-ương hơn là với Tòa Đô-chánh. Trước tình-trạng này, việc sử-dụng lực-lượng Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành của Đô-Trưởng có hữu hiệu hay không, điều đó tùy thuộc phần lớn vào mối tương-quan phi chánh thức, một mặt giữa Đô-Trưởng và Giám-đốc Cảnh-sát Quốc-gia Đô-thành và, mặt khác, giữa Đô-Trưởng và vị Tư-lệnh Cảnh-sát Quốc-gia.

ĐOẠN 3 - TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH

Trong nền hành-chánh Đô-thành, Tòa Đô-chánh đóng vai-tuồng của một tổ-chức đa nhiệm. Thật vậy, ngoài trách vụ trực tiếp cung-cấp một số dịch-vụ cho dân chúng, Tòa Đô-chánh còn giữ nhiệm-vụ cố-vấn bên cạnh Đô-Trưởng và nhiệm vụ yểm-trợ toàn bộ các cơ-sở thuộc guồng máy hành-chánh Thủ-đô. Nói theo các nhà hành-chánh học Huê-kỳ, Tòa Đô-chánh vừa là một "đơn-vị tham-mưu", vừa là một "đơn-vị phụ-tá", lại vừa là một "đơn-vị chấp-hành" (Staff, Auxiliary và Line units).¹

1. Về các loại đơn-vị này, xin xem :

* Nghiêm-Đằng và Vũ-uyên-Văn, Hành-Chánh Học (Sài-gòn : Thư Lâm Ấn-Thư Quán, 1967), trang 84 và kế tiếp.

* Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Public Administration (New-York : Alfred A. Knopf, Inc., 1956), trang 280-295

* Institute for Training in Municipal Administration, Municipal Personnel Administration (Chicago : International City Managers' Association, 1942), trang 36 và kế tiếp.

Là cơ-quan đầu não của guồng máy hành-chánh Thủ-đô, Tòa Đô-chánh đóng một vai-trò cực kỳ quan trọng trong nền hành-chánh Đô-thành và góp phần tích cực vào việc quản-trị đơn-vị hành-chánh này. Do đó, cải tổ Tòa Đô-chánh là mối bận tâm không nhỏ của mỗi vị Đô-Trưởng. Thật thế, từ khoảng giữa năm 1965 đến nay, Đô-thành có hai vị Đô-Trưởng và Tòa Đô-chánh đã được cải tổ theo hai quan-niệm khác nhau. Quan-niệm thứ nhất do Sắc-lệnh số 52-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966 cụ-thể-hóa.¹ Quan-niệm thứ hai thay thế quan-niệm trên và hiện được làm nền-tảng cho Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 ấn-định tổ-chức Tòa Đô-chánh. Bản văn này đã được nghị-định số 209-BNV/HCDP/26/ND ngày 25 tháng 3 năm 1970 chi-tiết-hóa.

Theo Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969, tổ-chức Tòa Đô-chánh gồm :

- Các cơ-sở trực-thuộc Đô-Trưởng,
- Các cơ-sở trực-thuộc Tổng Thư-ký,
- Các cơ-sở thuộc ba khối : Chuyên-môn, Kinh tế-Tài chánh và Hành-chánh.

I - CÁC CƠ-SỞ TRỰC-THUỘC ĐÔ-TRƯỞNG

Các cơ-sở thuộc loại này gồm có Văn-phòng Đô-Trưởng và Ban Thanh-tra.

1. Luận-án, trang 157-159.

A. Văn-phòng Đô-Trưởng

Do Chánh Văn-phòng điều-khiển, Văn-phòng Đô-Trưởng đảm-nhiệm việc phân-phối công-vạn, phụ-trách công việc mật và các vấn-đề do Đô-Trưởng ủy thác. Để chu toàn trách-vụ giao-phó, Chánh Văn-phòng được sự phụ lực của một Bí-thơ và hai Chủ-sự : Chủ-sự Phòng Công-vạn và Chủ-sự Phòng Giao tế nhưn-sự.

Chánh Văn-phòng, Bí-thơ và các Chủ-sự - xếp ngang với các viên-chức chỉ-huy cùng danh xưng tại một Bộ - do Đô-Trưởng bổ-nhiệm với sự duyệt-y của Tổng-Trưởng Nội-Vụ.

Về nguyên-tắc, trách-nhiệm và quyền-hạn của Chánh Văn-phòng, như vừa mới phân-tách, có tính-cách rất hạn chế. Cứ các văn-kiện tổ-chức Tòa Đô-chánh mà xét thì Chánh Văn-phòng cũng chỉ là một viên-chức chỉ-huy một cơ-sở thuộc Tòa Đô-chánh như các viên-chức chỉ-huy các cơ-sở khác thuộc cơ-quan này. Tuy nhiên, vì là một viên-chức đứng đầu một cơ-sở trực-thuộc Đô-Trưởng nên - trong thực tế - Chánh Văn-phòng có thể được giao-phó một vai-tường trội yếu và tích cực hơn so với các viên-chức chỉ-huy khác và, do đó, có thể được xem như một Phụ-tá của Đô-Trưởng tại Tòa Đô-chánh. Dĩ-nhiên, quyền hạn phi-chánh-thức của Chánh Văn-phòng nhiều hay ít là do ở cá-tánh của viên-chức này và nhất là do ở thái-độ của Đô-Trưởng.

B. Ban Thanh-Tra

Được đặt dưới sự điều-động của một Thanh-Tra Trưởng, Ban Thanh-Tra có nhiệm-vụ thanh-tra, kiểm-soát,

đôn-đốc và chấn chỉnh các hoạt-động của các cơ-sở thuộc Tòa Đô-chánh và lề-lối phục-vụ cùng tác-phong của toàn thể non-viên thuộc cơ-quan này. Ngoài ra, Ban Thanh-tra còn có nhiệm-vụ theo dõi việc thi-hành các biện-pháp áp-dụng để giải-quyết các khiếu-nại liên-quan đến hoạt-động của các cơ-sở thuộc Tòa Đô-chánh. Trong việc thi-hành các trách-vụ giao-phó, Thanh-tra Trưởng được sự phụ giúp của hai Thanh-tra.

Thanh-tra Trưởng được xếp ngang Giám-Đốc Nha có nhiều sở và Thanh-tra được hưởng phụ-cấp chức-vụ như Chánh sự-vụ tại một Bộ. Thanh-tra Trưởng và các Thanh-tra do Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng.

II - CÁC CƠ-SỞ TRỰC-THUỘC TỔNG THƯ-KÝ

Ngoài nhiệm-vụ phụ-tá Đô-trưởng trong việc điều khiển các cơ-sở thuộc ba Khối Chuyên-môn, Kinh tế - Tài chánh và Hành-chánh, Tổng Thư-ký còn trực tiếp điều-khiển Sở Kế-hoạch và Trung-Tâm Huấn-luyện Tu-nghiệp.

A. Sở Kế-hoạch

Do một Chánh Sự-vụ điều-khiển và gồm có hai (2) Phòng - Phòng Kế-hoạch và Phòng Phối-hợp - Sở Kế-hoạch đảm nhiệm các trách-vụ sau đây :

- Nghiên-cứu các kế-hoạch phát-triển Đô-thành về mặt thiết-kế, chỉnh trang, công-chánh, lưu-thông, thủy-điện và vệ-sinh ;

- Lập chương-trình hoạt-động và theo dõi việc thực-hiện các chương-trình ấy ;

- Khai-thác báo-cáo công-tác hàng tháng của các Quận và Sở để thiết-lập tờ trình nguyệt-đề của Tòa Đô-chánh;
- Theo dõi tình-hình kinh-tế, xã-hội, giáo-dục, thanh-niên và lao-dộng trong Đô-thành.

Ngoài ra, Sở Kế-hoạch còn đặc trách mọi vấn-đề liên-quan đến Hội-đồng Đô-thành và khai-thác biên-bản các phiên họp của cơ-quan quyết-nghị này.

B. Trung-Tâm Huấn-luyện và Tu-nghiệp

Do một Quản-đốc điều-khiển, Trung-Tâm Huấn-luyện và Tu-nghiệp có nhiệm-vụ tổ-chức các khóa huấn-luyện cho các nhơn-viên tân tuyển, các viên-chức và cán-bộ hạ tầng cơ-sở như Phòng-Trưởng, Khóm-Trưởng, Ủy-viên Phường Khóm. Ngoài ra, việc tu-nghiệp nhơn-viên các cấp điều-khiển và thừa-hành thuộc Tòa Đô-chánh cũng là trọng tâm công-tác của Trung-Tâm.

Ngoài phần-hành huấn-luyện và tu-nghiệp nói trên, Trung-Tâm còn có nhiệm-vụ nghiên-cứu và đề-nghị các phương pháp cải tiến lề-lối làm việc và hợp-lý-hóa công việc để tăng hiệu-năng công-tác của Tòa Đô-chánh.

Chánh Sự-vụ Sở Kế-hoạch - cũng như các Chánh Sự-vụ khác tại Tòa Đô-chánh - và Quản-đốc Trung-Tâm Huấn-luyện Tu-nghiệp được xếp ngang với Chánh Sự-vụ tại một Bộ và do Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ-nhiệm theo đề-nghị của Đô-Trưởng.

III - Các cơ-sở thuộc ba Khối

Ngoài các cơ-sở trực-thuộc Đô-Trưởng và Tổng Thư-ký, Tòa Đô-chánh còn gồm mười hai (12) Sở chia thành ba (3)

Khối : Khối Chuyên-môn, Khối Kinh-tế Tài-chánh và Khối Hành-chánh. Mỗi Khối được đặt dưới quyền điều-khiển của một Phụ-tá, xếp ngang với Giám-Đốc Nha có nhiều sở và do Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng.

A. Các cơ-sở thuộc Khối Chuyên-môn

Đặt dưới quyền điều-khiển của Phụ-tá Chuyên-môn, Khối Chuyên-môn gồm hai (2) cơ-sở biệt-lập - Công-xưởng và Phòng Trồng-tĩa - cùng hai mươi ba (23) Phòng trực-thuộc sáu (6) Sở : Công-chánh, Thiết-kế, Vệ-sinh, Y-tế, Mục-súc, Cứu-hỏa.¹ Riêng Sở Y-tế còn lập tại mỗi Quận một Khu Y-tế.

Theo nghị-định số 209-BNV/HCDP/26/ND ngày 25 tháng 3 năm 1970 ấn-định nhiệm-vụ của các viên-chức Phụ-tá Đô-Trưởng, trách-vụ của Phụ-tá Chuyên-môn có vẻ đơn-giản: phối-hợp hoạt-động của các Sở thuộc Khối. Tuy nhiên, xuyên qua cơ-cấu tổ-chức của Khối chuyên-môn, người ta phải công-nhận rằng sự phối-hợp do Phụ-tá Chuyên-môn đản-trách có tánh-cách khá phức-tạp vì lẽ hoạt-động của Khối thuộc nhiều

1. Bảng liệt-kê các Phòng Sở thuộc khối Chuyên-môn :

- 1) Sở Công-Chánh (4 Phòng) : Kỹ-thuật, Kiềm-lộ Sài-gòn Đông, Kiềm-lộ Sài-gòn Tây, Thủy điện.
- 2) Sở Thiết-kế (4 Phòng) : Kiến-thiết, Họa-dồ, Công-tác, Tu-bổ và Nội-dịch.
- 3) Sở Vệ-sinh (4 Phòng) : Quản-trị, Kiểm-soát vệ-sinh và thực-phẩm, Công-tác vệ-sinh, Tiếp-vận và huy rác.
- 4) Sở Y-tế (6 Phòng và 11 Khu Y-tế Quận) : Kế-hoạch và huấn-giáo, Quản-trị, Y-tế học-đường, Bảo-trợ máu-nhi, Y-khoa phòng-ngừa và kiểm dịch, Dược liệu.
- 5) Sở Mục-súc (2 Phòng) : Thú-y và chăn-muôi gia-súc, Kiểm-soát thú-sông và khám thịt.
- 6) Sở Cứu Hỏa (3 Phòng) : Quản-trị, Kỹ-thuật, Huấn-luyện phòng-hỏa.

lĩnh vực chuyên-môn khác nhau : Y-tế, Vệ-sinh, Công-chánh, kiến-trúc, Chăn-nuôi, Trồng-tĩa, Cứu-hóa v.v...

B. Các cơ-sở thuộc Khối Kinh-tế Tài-chánh

Do Phụ-tá Kinh-tế Tài-chánh điều-khiển, Khối Kinh-tế Tài-chánh gồm mười sáu (16) Phòng trực-thuộc ba (3) Sở: Kinh-tế, Ngân-sách và Kế-toán, Thuế Thổ-trạch và Tập thâu.¹

Ngoài trách-vụ phối-hợp hoạt-động của các Sở thuộc Khối, Phụ-tá Kinh-tế Tài-chánh còn đảm-nhiệm việc nghiên-cứu các kế-hoạch nhằm phát-triển Đô-thành về phương diện kinh-tế và tài-chánh.

C. Các cơ-sở thuộc Khối Hành-chánh

Đặt dưới quyền điều-khiển của Phụ-tá Hành-chánh, Khối Hành-chánh gồm có tám (8) Phòng tập-trung trong ba (3) Sở : Nội-an, Hành-chánh Nhon-viên, Tiểu-học.²

Phụ-tá Hành-chánh phụ-trách phối-hợp hoạt-động của các Sở thuộc Khối, các Sở ngoại thuộc Tòa Đô-chánh -

1. Bảng liệt-kê các Phòng Sở thuộc Khối Kinh-tế Tài-chánh :

- 1) Sở Kinh-tế (3 Phòng) : Điều-hành, Kiểm-soát Kinh-tế, Phân-phối.
- 2) Sở Ngân-sách và Kế-toán (6 Phòng) : Ngân-sách, Lương-bổng, Mãi-dịch, Vật-liệu, Tập-trung Kế-toán, Ngoại-viện.
- 3) Sở Thuế Thổ-trạch và Tập thâu (7 Phòng) : Pháp-chế và Tổ-tụng, Thâu nhập, 5 Phòng Thuế Thổ-trạch cho Quận 1, Quận 2, Quận 3-4-9, Quận 5-10, Quận 6-7-8-11.

2. Bảng liệt-kê các Phòng Sở thuộc Khối Hành-chánh :

- 1) Sở Nội-an (3 Phòng) : Hiệp-đoàn, Chánh-trị sự-vụ, Quân-vụ.
- 2) Sở Hành-chánh Nhon-viên (3 Phòng) : Hành-chánh, Nhon-viên, Hộ-tịch và Bưu-cư.
- 3) Sở Tiểu-học (2 Phòng) : Quản-trị, Học-vụ.

Sở Thông-tin, Sở Chiêu-hồi, Sở Xã-hội, Sở Thanh-niên, Sở Lao-động - và các Quận Hành-chánh trong Đô-thành. Ngoài công-tác phối-hợp, Phụ-tá Hành-chánh còn có nhiệm-vụ tiếp xúc thường xuyên với Hội-đồng Đô-thành² và các Quận Hành-chánh để thấu triệt các vấn-đề do cơ-quan quyết-nghị và các Quận nêu ra hầu đề-nghị những biện-pháp thích-nghị.

Kể viết luận-án vừa lược khảo tổ-chức hiện tại của Tòa Đô-chánh, tổ-chức được ấn-định bởi Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 và nghị-định số 209-BNV/HCDP/26/ND ngày 25 tháng 3 năm 1970. Đối chiếu tổ-chức hiện tại và tổ-chức trước đây của cơ-quan đầu não trong guồng máy hành-chánh Thủ-đô - tổ-chức do các Sắc-lệnh số 47 và 52-SL/NV ngày 18 tháng 3 năm 1966 ấn-định - người khảo sát có các nhận xét sau :

1) Một số Sở trong tổ-chức cũ đã được Sắc-lệnh số 199-SL/NV mặc nhiên giải-tán (Sở Tình-báo) hoặc cải thành Phòng (Sở Mãi-dịch, Sở Vật-liệu và Sở Tiếp-tế). Ngược lại, Sở Tài-chánh trong tổ-chức cũ được chia thành hai Sở trong tổ-chức mới : Sở Ngân-sách Kế-toán và Sở Thuế Thổ-trạch và Tạp thu. Với những sự cải-tổ vừa trình-bày, số Sở trong cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh đang từ mười sáu (16) giảm xuống còn mười hai (12).

2) Thống thuộc của một số cơ-sở cũng được Sắc-

1. Phụ-tá Hành-chánh đại-diện Đô-Trưởng tại các phiên họp của Hội-đồng Đô-thành.

lệnh dẫn chiếu ấn-định lại : Sở Kế-hoạch và Trung-tâm Huấn-luyện Tu-nghiệp được đặt trực-thuộc Tổng Thư-ký ; Phòng Trồng-tĩa được tách rời khỏi Sở Công-chánh và Công-xưởng khỏi Sở Vật-liệu để biến thành hai cơ-sở biệt lập, xếp ngang với Phòng tại một Bộ và trực-thuộc Phụ-tá chuyên-môn.

3) Số viên-chức Phụ-tá Đô-Trưởng, ngoài Tổng Thư-ký, hiện nay vẫn là bốn vị như trước kia.¹ Tuy nhiên, sự phân công và phân nhiệm giữa các Phụ-tá trong tổ-chức hiện tại được qui-định một cách rõ ràng và khá hợp lý.

Tóm lại, công cuộc cải tổ Tòa Đô-chánh theo tinh-thần Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 đã tạo điều-kiện thuận lợi cho một sự phối-hợp hữu hiệu vì hai lẽ :

1) Nguyên-tắc "chỉ-huy duy-nhứt" (Unity of command)² được tái lập mặc dầu số Phụ-tá vẫn y như cũ : trước kia, một Sở có thể nhận chỉ-hị ở nhiều Phụ-tá khác nhau ; hiện nay, tình-trạng ấy đã được chấm dứt vì mỗi Phụ-tá chỉ có quyền ra lệnh trực tiếp cho các Sở thuộc Khối của mình mà thôi.

1. Bảng đối chiếu các chức-vụ Phụ-tá trong tổ-chức cũ và mới :

<u>Tổ-chức cũ</u>	<u>Tổ-chức mới</u>
Phó Đô-Trưởng Hành-chánh	(Phụ-tá Chuyên-môn (Phụ-tá Kinh-tế Tài-chánh (Phụ-tá Hành-chánh
Phụ-tá Thanh-tra	Thanh-tra Trưởng
Phụ-tá Ngoại-vụ	
Phụ-tá Kế-hoạch	

2. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Op. Cit., trang 214-215 và 287-289.

2) Nguyên-tắc "phạm-vi kiểm-soát" (span of control)¹ được tôn-trọng mặc dầu số cấp trung-gian không gia tăng : trước kia, Phó Đô-Trưởng Hành-chánh phải điều-khiển đến mười sáu (16) Sở ; hiện nay, mỗi Phụ-tá chỉ phối-hợp công-tác của từ ba (3) đến sáu (6) Sở.

Qua những điều vừa trình-bày, ta thấy đặc điểm đáng ghi không phải là sự cải-tổ Tòa Đô-chánh hoặc sự gia giảm các chức-vụ Phụ-tá Đô-Trưởng mà chính là việc tuyển chọn Đô-Trưởng bằng đường lối bầu-cử. Với chế-độ Đô-Trưởng dân cử, chánh-sách địa-phương phân quyền có cơ đạt mức độ cao nhất của nó. Nếu theo đúng các điều-khoản hiến-định, việc bầu Đô-Trưởng đã được thực-hiện từ lâu. Thế nhưng, cho đến nay, Đô-Trưởng vẫn do Tổng-Thống chỉ-định. Tại sao tình-trạng bất hợp-hiến tiêu-cực này lại được duy-trì mà không bị một sự chỉ-trích nào từ phía Lập-Pháp cũng như từ phía quần chúng ? Phải chăng vì ý-thức được những điểm bất lợi mà chế-độ Đô-Trưởng dân cử có thể đem lại nên Lập-Pháp đã mặc nhiên thỏa-hiệp với Hành-Pháp trong việc duy-trì chế-độ Đô-Trưởng chỉ-định ?

x

x x

Trong giai-đoạn hiện tại, Đô-thành vẫn có tư-cách

1. Ibid. trang 131-132.

pháp-nhân và do Đô-Trưởng quản-trị với sự cộng-tác của Hội-đồng Đô-thành, một cơ-quan dân cử có quyền quyết-nghị khá rộng rãi. Bằng vào sự trạng này và cú quan-niệm của một số Hành-chánh luật-gia mà xét, ta có thể nói rằng phương-thức quản-trị Đô-thành hiện được xây-dựng trên nguyên-tắc địa-phương phân quyền.¹ Tuy nhiên, phương-thức quản-trị đó vẫn chưa phù-hợp với điều 70 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân quyền cho các tập-thể địa-phương có tư-cách pháp-nhân. Sở dĩ có sự bất tương hợp nói đây là vì các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã quan-niệm nguyên-tắc địa-phương phân quyền một cách hết sức rộng rãi : không những cơ-quan quyết-nghị mà cả vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành cũng do cử-tri trực tiếp bầu lên ;² trong khi đó, nguyên-tắc địa-phương phân quyền hiện làm nền-tảng cho việc quản-trị Đô-thành bị hạn-chế một cách đáng kể bởi sự tại vị của

1. Nguyễn-văn-Bông, Op. Cit., trang 642-643.

"... Có nhiều cách quan-niệm mức-độ phân quyền cho các tập-thể địa-phương. Tùy theo quan-niệm về mức-độ phân-quyền, người ta sẽ áp-dụng những kỹ-thuật phân quyền khác nhau.

Kỹ-thuật phân quyền thứ nhất nhằm nhìn nhận tư-cách pháp-nhân cho tập-thể địa-phương được phân quyền.

Kỹ-thuật phân quyền thứ hai nhằm giao việc quản-trị các quyền-lợi của tập-thể cho các cơ-quan dân cử : cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành. Có nơi, người dân chỉ bầu cơ-quan quyết-nghị và danh quyền trung ương bổ-nhiệm vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành...

Kỹ-thuật phân quyền thứ ba nhằm nhìn nhận cho các cơ-quan dân cử quyền quyết-định rộng rãi...

Có phân quyền địa-phương, khi nào một trong ba kỹ-thuật nói trên được áp-dụng."

2. Hiến-Pháp Đệ-nhi Cộng-Hòa, điều 71.

vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành do Tổng-Thống chỉ-định. Người ta đã viện dẫn điều 114 Hiến-Pháp để giải-thích tánh-cách hợp hiến của sự tại vị này trong suốt pháp-nhiệm thứ nhất. Dĩ nhiên, sự giải-thích ấy có tánh-cách gượng ép và khó bề chấp nhận vì điều 114 Hiến-Pháp chỉ đề-cập vấn-đề bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng mà thôi. Tuy nhiên, nếu nguyên-tắc địa-phương phân quyền bị hạn-chế bởi sự chỉ-định vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành thì, ngược lại, chánh quyền trung-ương cũng đã cố-gắng nới rộng nguyên-tắc ấy bằng cách gia-tăng quyền hạn của cơ-quan quyết-nghị. Sự cố-gắng này được ghi nhận qua bốn lần sửa đổi Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 với các bản văn số 128, 023, 061 và 165-SL/NV.

KẾT-LUẬN THIÊN THỨ HAI

Người nghiên-cứu vừa khảo sát xong nền hành-chánh Đô-thành trong giai-đoạn hiện tại với ba bộ-phận chánh yếu của nó : các phân-hạt hành-chánh, cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành. Việc khảo-sát sẽ thiếu sót nếu chúng ta không đề-cập mối tương-quan giữa ba bộ-phận nói trên và nhất là giữa nền hành-chánh ấy và chánh-quyền trung-ương.¹ Trong khi phân-tách các cơ-quan đảm-trách việc quản-trị Đô-thành, người viết luận-án cũng đã có dịp nêu một vài điểm

1. Hervé Detton, L'Administration et la Vie Locales dans la Métropole et Outre-Mer (Paris : Les Cours de Droit, 1955-1956), tr. 2 : "Etudier l'administration régionale et l'administration locale d'un pays c'est nécessairement s'attacher aux rapports de l'administration locale avec l'administration centrale."

liên-quan đến các tương-quan thuộc loại nói trên. Nhưng đó chỉ là những điểm vụn-vật, được trình-bày rải rác đó đây và bị các chi-tiết khác dồn vào hàng thứ yếu.

Bởi các lẽ trên, nghĩ cần kết-luận Thiên thứ Hai bằng cách tóm lược mối tương-quan giữa các bộ-phận chính yếu của guồng máy hành-chánh Thủ-đô và mối tương quan giữa tập-thể địa-phương này và chánh quyền trung-ương.

1 - Trong phần khảo-sát vừa thực-hiện, để tiện việc trình-bày, người viết đã tách rời các phân-hạt hành-chánh ra khỏi cơ-quan chấp-hành. Thật ra, các phân-hạt này chỉ là những thành tố của Đô-thành chứ không phải là những tập thể tự-trị. Do đó, các Tòa Hành-chánh Quận và các Văn-phòng Phường, Khóm - những cơ-sở đầu não của các phân-hạt hành-chánh - phải được coi như thuộc thành-phần cơ-quan chấp-hành và các Quận-Trưởng, Phường-Trưởng và Khóm-Trưởng là những thuộc cấp của Đô-Trưởng theo hệ-thống dọc. Tóm lại, mối tương-quan giữa vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành và các vị điều-khiển các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành là một tương-quan "thượng cấp - thuộc cấp" với tất cả các hệ quả của nó.

2 - Giữa cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 và các bản văn kế tiếp đã thiết-lập nhiều liên-hệ chặt chẽ có tác-dụng tạo dựng một hệ-thống kiểm-soát hỗ tương nhằm bảo vệ quyền-lợi của tập-thể :

* Về phía Hội-đồng Đô-thành, người ta thấy cơ-

quan này không những có quyền quyết-nghị hoặc phát-biểu ý-kiến về nhiều vấn-đề quan trọng mà còn có quyền kiểm-soát hành-vi và lễ lối phục-vụ nhơn-dân của nhơn-viên các cấp thuộc cơ-quan chấp-hành. Trong khối thẩm quyền quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành, quyền biểu-quyết chấp thuận Ngân-sách và bản tu-chỉnh ngân-sách cùng việc du đi kinh-phí trong Ngân-sách có tánh-cách quan trọng nhưt vì lẽ Ngân-sách không những là phương-tiện điều-hành nền hành-chánh Đô-thành mà còn là chương-trình phát-triển Thủ-đô về mọi mặt.

* Ngược lại, vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành cũng có khá nhiều phương-cách tạo ảnh-hưởng đối với cơ-quan quyết-nghị. Trước hết, Đô-Trưởng có quyền yêu-cầu Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành triệu-tập các khóa họp bất thường và, do đó, có quyền lập chương-trình nghị-sự cho các khóa họp ấy. Ngoài ra, Đô-Trưởng hoặc đại-diện còn có quyền can-thiệp để Hội-đồng thảo-luận theo đúng chương-trình nghị-sự¹. Quyền trình-bày ý-kiến của vị ấy tại các phiên họp của Hội-đồng có thể ảnh-hưởng đến sự biểu-quyết của các Nghị-viên. Sau cùng, vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành có quyền yêu-cầu Hội-đồng Đô-thành thảo-luận lại các quyết-nghị không thể thi-hành được và có quyền - cũng như Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành - trình thẳng vấn-đề lên Thủ-Tướng Chánh-phủ để xin

1. Điều 19 Sắc-lệnh số 67-NV : "Các vấn-đề không có ghi trong chương-trình nghị-sự sẽ không được đem ra thảo-luận nếu không có sự chấp-thuận của Đô-Trưởng hay đại-diện."

giải-quyết nếu sau khi phúc-nghị, sự bất đồng ý-kiến vẫn tồn-tại.

3 - Giữa Trung-ương và Thủ-đô, luật-lệ hiện-hành thiết lập hai loại tương-quan tương ứng với hai loại quyền-hạn mà Trung-ương có thể sử-dụng để kiểm-soát các cơ-quan có trách-nhiệm quản-trị Đô-thành : quyền thượng cấp và quyền giám-hộ.

Quyền thượng cấp được sử-dụng đối với "Đô-Trưởng chỉ-định" và tạo "tương-quan thượng cấp - thuộc cấp" giữa Chánh-quyền Trung-ương và cơ-quan chấp-hành. Bên cạnh tương quan này, quyền giám-hộ làm phát-sinh một tương-quan có tánh-cách lỏng lẻo hơn giữa Chánh-quyền Trung-ương và cơ-quan quyết-nghị : tương-quan giám-hộ. Quyền giám-hộ nói trên được thể hiện :

* Hoặc bằng sự kiểm-soát các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành : trước khi thi-hành, một số quyết-nghị của Hội-đồng phải được sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-phủ ;¹ mặt khác, quyền yêu-cầu phúc-nghị của Đô-Trưởng² có thể được xem như một hình-thức giám-hộ của Trung-ương vì Đô-Trưởng là đại-diện của Chánh-quyền Trung-ương ;

* Hoặc bằng các biện-pháp chế-tài đối với các Nghị-viên : các Nghị-viên có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm trong trường-hợp vi-phạm Hiến-Pháp, Luật-pháp và chánh-sách

1. Luận-án, trang 227-228.

2. Luận-án, trang 224-225.

Quốc-gia¹ và bị Thủ-Tướng Chánh-phủ tuyên-bố đương nhiên từ chức vì những lý-do luật-định ;²

* Hoặc bằng sự đương nhiên thay thế : trong thời-hạn hai (2) tháng, kể từ ngày nhận được hồ-sơ do Đô-Trưởng chuyển đến, nếu Hội-đồng Đô-thành bất động hoặc chưa biểu-quyết xong, vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành có thể tự ý hành-động.³

Tóm lại, những tương-quan lược trình trên đây là những tương-quan có tánh-cách cổ điển thường thấy trong một nền hành-chánh theo chế-độ địa-phương phân quyền. Trong hiện tại, những tương-quan ấy chưa đáp ứng một cách trọn vẹn lòng mong ước của các nhà Lập-Hiến năm 1967 vì lẽ nó được tạo dựng bởi những bản văn có trước ngày ban-hành Hiến Pháp Đệ-nhi Cộng-hòa.

x

x x

KẾT-LUẬN PHẦN THỨ NHẤT

Từ khi bị Pháp chiếm đóng vào đầu năm 1859 đến nay, Thành-phố Sài-gòn đã tiến triển qua hai thời-kỳ khá dài : thời Pháp-thuộc và thời độc-lập. Trong mỗi thời-kỳ nói đây, thành-phố ấy lại trải qua nhiều giai-đoạn với một

1. Hiến-Pháp V.N.C.H. ngày 1.4.1967, đ. 75.

2. Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9.4.1965, đ. 8, và các bản văn kế tiếp, đ. 8 mới (Luận-án, trang 242 và kế tiếp).

3. Sắc-lệnh số 061-SL/NV ngày 22.6.1971, đ. 9 mới.

nền hành-chánh biến đổi từ giai-đoạn này sang giai-đoạn khác. Điều đáng lưu-ý là từ trước chí sau, nền hành-chánh Đô-thành¹ lúc nào cũng được xây dựng trên nguyên-tắc địa-phương phân quyền. Thật vậy, trải qua hơn một thế-kỷ, thành phố Sài-gòn luôn luôn có tư-cách pháp-nhơn và được đặt dưới quyền quản-trị của một tập-thể nắm quyền quyết-nghị - hoặc tư-vấn - và một cá-nhơn giữ nhiệm-vụ chấp-hành. Nhưng, như ta đã biết :

1) Nguyên-tắc địa-phương phân quyền có nhiều mức độ áp-dụng khác nhau xác định bởi qui-chế của hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành ;²

2) Trong nền hành-chánh Đô-thành, từ thời Pháp-thuộc đến nay, qui-chế của cơ-quan chấp-hành ít có dịp được tu sửa ; trong khi đó, qui-chế của cơ-quan quyết-nghị đã trải qua nhiều biến đổi quan trọng.

Dựa vào các nhận xét trên, ta có thể phân-biệt hai yếu-tố chính trong nền hành-chánh Đô-thành : yếu-tố bất biến và yếu-tố biến đổi. Yếu-tố bất biến là nguyên-tắc địa-phương phân quyền, còn mức độ áp-dụng nguyên-tắc này là yếu-tố biến đổi.

Về phương-diện lý-thuyết, chính yếu-tố biến đổi nói trên xác định mức độ dân-chủ mà Trung-ương muốn dành

1. Trong đoạn Kết-luận này, danh-từ Đô-thành được dùng để chỉ Thành-phố Sài-gòn trong cả hai thời-kỳ.

2. Hai điểm căn-bản trong qui-chế này là cách tuyển chọn và quyền-hạn của hai cơ-quan. Về mức-độ của nguyên-tắc địa-phương phân quyền, xin xem: Luận-án, trang 268, cước-chú số 1.

cho thành-phố Sài-gòn. Thật vậy, người ta thường cho rằng qui-chế của thành-phố này có tánh-cách dân-chủ hay không là do mực-độ cao hay hạ của chánh-sách địa-phương phân quyền áp-dụng cho thành-phố ấy. Nói rõ hơn, Đô-thành sẽ hưởng một qui-chế dân-chủ cao độ nếu được quản-trị theo một chánh-sách địa-phương phân quyền trọn vẹn với một cơ-quan quyết-nghị và một cơ-quan chấp-hành có quyền hạn rộng rãi và do cử-trì bầu lên. Trường-hợp trái ngược sẽ xảy ra, nếu Đô-thành được cai-trị theo chánh-sách tập quyền hay theo một chế-độ địa-phương phân quyền bị hạn chế tới mức tối đa.¹

Theo quan-niệm vừa phân-tách, ta phải nhìn nhận rằng trong sáu năm sau cùng của khoảng thời-gian dài trên một trăm năm qua, chánh-quyền đã cố gắng hình thành một qui-chế dân-chủ cho Đô-thành. Thật vậy, chưa đầy hai năm sau khi tiếng súng Cách-Mạng ngừng nổ, đang từ một cơ-quan tư-vấn thuần túy, Hội-đồng Đô-thành đã trở thành một cơ-quan quyết-nghị thật sự với Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965. Tiếp theo đó, Hiến-pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 đã thay thế vị "Đô-Trưởng chỉ-định" bằng một vị "Đô-Trưởng dân cử". Đồng thời, Đạo-luật căn-bản của Quốc-gia cũng ủy thác cho Hội-đồng Đô-thành dân cử quyền quyết-nghị rộng rãi.

1. Trong trường-hợp này, Đô-thành cũng có tư-cách pháp-nhơn, nhưng được đặt dưới sự quản-trị của các viên-chức do Chánh-quyền trung-ương bổ-nhiệm và không có quyền quyết-định.

Tóm lại, sau khi đã biến chuyển qua nhiều giai-
đoạn với những cải-cách cục bộ, nền hành-chánh Đô-thành
đang trên đà cải tiến toàn-diện. Chủ điểm của sự cải tổ này
là ban cấp cho Đô-thành một qui-chế dân-chủ theo kiểu Tây
phương, nghĩa là đặt tập-thể hành-chánh ấy dưới quyền quản-
trị trực tiếp của những nhà cầm quyền được tuyển chọn bằng
đường lối bầu cử. Người ta cho rằng, với một qui-chế dân-
chủ đã từng chứng tỏ sự hữu hiệu của nó tại các nước Tây-
phương, nền hành-chánh Đô-thành sẽ được cải-thiện. Nhưng
liệu qui-chế dân-chủ đó có phù-hợp với môi-trường xã-hội
của nước nhà không ? Liệu nó có giúp cho Thành-phố Sài-gòn
làm tròn nhiệm-vụ của một Thủ-đô chánh-trị không ? Liệu ta
có thể chấp nhận nó như một mô-thức lý-tưởng để hữu-hiệu-
hóa nền hành-chánh Đô-thành không ? Nếu không, ta cần có
một chương-trình cải-tiến như thế nào ?



PHẦN THỨ HAI

CHƯƠNG-TRÌNH CẢI-TIẾN
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

Trước khi phác-họa chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành, cần xác-định mục-tiêu và quan-niệm nền-tảng của chương-trình.

1 - MỤC-TIÊU CỦA CHƯƠNG-TRÌNH CẢI-TIẾN NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

Trong Phần Thứ Nhất, kẻ viết luận-án đã khảo-sát hiện trạng nền hành-chánh Đô-thành trên hai bình-diện pháp-lý và thực-tại. Cuộc khảo-sát cho thấy nền hành-chánh Đô-thành cần được cải-tiến. Những ai hằng quan-tâm đến nếp sinh-hoạt tại Thủ-đô chắc cũng đều đồng ý về điểm này. Nhưng, nhận thức nhu-cầu cải-tiến chỉ là bước đầu. Quan-niệm đường lối cải-tiến mới thật là vấn-đề then chốt. Đây là vấn-đề mà người nghiên-cứu đã bỏ nhiều thì giờ suy-nghĩ và sẽ cố gắng luận bàn trong Phần Thứ Hai này.

Trước khi đi vào vấn-đề chính, tưởng cần nói rõ mục-tiêu của công cuộc cải-tiến, vì mục-tiêu này có ảnh-hưởng quyết-định đối với vấn-đề chính. Thật vậy, muốn phác họa bất cứ một đường-lối hành-động nào, người có trách-nhiệm cần biết mình muốn gì, bởi lẽ chính điều mình muốn đạt đến sẽ quyết-định điều mình phải làm. Do đó, cần xác định mục-tiêu của công-cuộc cải-tiến nhiên hậu mới có thể đề ra một đường-lối cải-tiến thích-nghĩ. Về điểm này, người viết nghĩ rằng công-cuộc cải-tiến phải nhằm xây-

dựng nền hành-chánh Đô-thành trên một căn-bản dân-chủ phù hợp với môi-trường xã-hội cổ hữu của nước nhà, với tín-niệm-hệ của một dân-tộc vốn còn nặng tinh-thần Nho-giáo và hãy còn bỡ ngỡ với quan-niệm dân-chủ theo kiểu Tây-phương và nhất là phù-hợp với bối-cảnh chánh-trị, kinh-tế, xã-hội của Thủ-đô Sài-gòn. Dĩ nhiên, khi quan-niệm một đường-lối cải-tiến với mục-tiêu vừa trình-bày, người nghiên cứu không thể không nhớ rằng Thành-phố Sài-gòn đóng một vai-tuồng quan-trọng trong đời sống của cộng-đồng quốc-gia : vai-tuồng một thủ-đô đa nhiệm.

Để đạt mục-tiêu nói trên, chương-trình cải-tiến phải được quan-niệm như thế nào ?

II - QUAN-NIỆM NỀN-TẢNG CỦA CHƯƠNG-TRÌNH CẢI-TIẾN NỀN HẠNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

Chương-trình cải-tiến đề-nghị sẽ không đi ngược lại nguyên-tắc địa-phương phân quyền vì hai lẽ :

1. Nếu không chấp nhận nguyên-tắc địa-phương phân quyền, điều đó có nghĩa chúng ta chủ-trương chánh sách tập quyền hành-chánh. Nhưng chánh-sách này đã từng bị coi như có nhiều gán bó với các chế-độ có khuynh-hướng độc-tài.

2. Nếu gạt bỏ nguyên-tắc địa-phương phân quyền, chúng ta khó bề xây-dựng nền hành-chánh Đô-thành trên một căn-bản dân-chủ như mục-tiêu của cuộc cải-tổ đòi hỏi vì chế-độ địa-phương phân quyền, thật ra, không gì khác hơn là chế-độ dân-chủ chuyển-vị từ bình-diện quốc-gia

xuống bình-diện địa-phương.¹

Tuy nhiên, theo mục-tiêu đã được xác-định, căn bản dân-chủ nói trên phải phù-hợp với môi-trường xã-hội và tín-niệm-hệ của dân-tộc. Do đó, nguyên-tắc địa-phương phân quyền mà người viết luận-án đề-nghị công-nhận cho Đô-thành không thể rập theo mô-thức địa-phương phân-quyền du nhập từ nước ngoài, là nơi có môi-trường xã-hội và tín-niệm-hệ khác biệt. Mặt khác, nguyên-tắc địa-phương phân-quyền đề-nghị cho Đô-thành cũng không thể mô-phỏng theo nguyên-tắc địa-phương phân quyền công-nhận cho các tập-thể hành-chánh khác tại Việt-Nam, như Xã, Tỉnh và Thị-xã, bởi lẽ, ngoài những điểm dị biệt thông thường, Đô-thành còn có những nét đặc thù về cơ-cấu xã-hội, chánh-trị và kinh-tố. Đặc biệt, Đô-thành còn là Thủ-đô của Việt-Nam Cộng-Hòa, nơi đặt trụ-sở của Chánh-quyền trung-ương và nơi xuất phát mọi quyết-định tối thượng nhằm điều-khiển guồng máy chánh-trị của quốc-gia.

Bởi các lẽ trình-bày trên đây, nguyên-tắc địa-phương phân quyền công-nhận cho Đô-thành phải được điều-hợp thế nào cho thích ứng với bối-cảnh xã-hội của nước nhà và phù-hợp với vai-trò quan-yếu của Đô-thành trong

1. Hervé Detton, L'Administration Régionale et Locale en France (Paris: P.U.F., 1957), tr. 8.

"La démocratie est traditionnellement décentralisatrice, la décentralisation n'étant autre chose que la démocratie transposée du plan national sur le plan local."

đời sống quốc-gia. Muốn thực-hiện việc điều-hợp này, ta cần phải quan-niệm lại qui-chế của cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành, vì mức-độ áp-dụng nguyên-tắc địa-phương phân quyền tùy thuộc chặt chẽ vào qui-chế của hai cơ-quan đó.

Với việc công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân quyền cho Đô-thành, chúng ta chỉ mới tạo cho nền hành-chánh Thủ-đô một căn-bản dân-chủ về phương-diện hình-thức mà thôi. Nói cách khác, nguyên-tắc địa-phương phân quyền chỉ đem lại cho nền hành-chánh Đô-thành một lớp sơn dân-chủ. Lớp sơn dân-chủ này, tuy tạo được ít nhiều hấp lực, vẫn chưa đáp ứng được khát vọng thật sự của đám đông quần chúng sống tại Thủ-đô. Trong quan-niệm về dân-chủ của họ, một quan-niệm đơn-giản, thực-tế và không cầu kỳ, nguyên-tắc địa-phương phân quyền, mà bản chất là "một chánh quyền địa-phương của dân và bởi dân", chỉ đóng một vai-trò thứ-yếu. Điều quan-trọng đối với họ là một cuộc sống dễ chịu với nhiều an-lạc trong đó hơn-phẩm được tôn-trọng và con người được pháp-luật bảo-vệ đúng mức. Đó là điều mà kẻ viết luận-án mệnh danh là "thực chất dân-chủ" và có lẽ đó cũng là điều mà nền hành-chánh dưới thời nào và bất cứ tại đâu đều cố-gắng thực-hiện.¹ Nhưng đó lại là điều mà nguyên

1. Bossuet, do Jacques Ratier viện dẫn :

"L'objet de l'administration est de rendre la vie commode et les hommes heureux."

J. Ratier, "Les Grandes lignes des réformes administratives en cour d'application" (Conférence prononcée le 15 octobre 1963 dans le cadre des journées d'études organisées au Salon International de l'équipement de bureau par l'Institut Technique des Administrations publiques), Revue Administrative, No. 95, 1963.

tắc địa-phương phân quyền, tự nó, không thể tạo được. "Thực chất dân-chủ" nói trên chỉ có thể tìm thấy trong trường-hợp Đô-thành được trang-bị một guồng máy hành-chánh hữu hiệu với "một chánh quyền thật sự vì dân" nghĩa là một chánh quyền lấy dân làm lý-do tồn-tại, lấy sự an-lạc của dân làm cứu cánh, lấy câu "Dân vi quý" làm phương châm hành-động.

Muốn hữu-hiệu-hóa guồng máy hành-chánh Đô-thành, ngoài việc cải-tiến qui-chế cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành, cần duyệt xét lại tổ-chức lãnh-thổ Đô-thành và cải-thiện cơ-cấu tổ-chức và cách-thức điều-hành các cơ-quan hành-chánh từ cấp Đô-thành đến cấp Phường, Khóm. Muốn đặt Thủ-đô dưới sự quản-trị của "một chánh quyền vì dân", cần đặc-biệt chú-trọng đến yếu-tố nhơn-sự - nhứt là cá-nhơn của vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành.

Như vậy, chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành sẽ gồm hai điểm :

1. Chấn-chỉnh tình-trạng các phân-hạt hành-chánh.
2. Cải-tiến qui-chế các cơ-quan quản-trị Đô-thành.

Trong việc thực-hiện "chương-trình hai điểm" nói trên, người có trách-nhiệm đừng bao giờ để vấn-đề "tiết kiệm công-quỹ" ám ảnh, đừng bao giờ nghĩ rằng mục tiêu của công cuộc cải-tổ là tiết giảm ngân-sách vì ngân-sách và công-quỹ chỉ là phương-tiện giúp nền hành-chánh thực-hiện mục-tiêu của nó : tạo cho người dân một cuộc sống dễ chịu với nhiều an-lạc. Như vậy, chương-trình cải-tiến phải lấy sự hữu hiệu của nền hành-chánh trong việc thực-hiện mục-

tiêu làm đích. Một chương-trình cải-tiến lãng quên đối-tượng thực sự của nó và để vấn-đề tiết-kiệm công-quỹ chi phối khó bề đem lại kết-quả tốt đẹp và dễ đưa đến sự thất bại.¹



1. Jacques Ratier, bài thuyết-trình đã dẫn :

"Souvent dans le passé, les plans de réforme ont échoué parce qu'ils étaient considérés comme un moyen de réaliser des économies budgétaires. De vraies et bonnes réformes ne sont pas nécessairement génératrices d'économies, du moins dans l'immédiat."

THIÊN THỨ NHỨT

VẤN-ĐỀ CHẤM-CHÍNH TÌNH-TRẠNG CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH

"Phân hạt hành-chánh" là một danh-từ mà các tác giả thường dùng để chỉ các địa-khu không có tư-cách pháp nhân, không có ngân-sách và tài-sản riêng.¹ Cần phân-biệt các phân-hạt hành-chánh với các "tập-thể phân quyền", còn được gọi là "đơn-vị hành-chánh". Các tập-thể phân quyền là những địa-phận được ban cấp tư-cách pháp-nhân, nghĩa là có một đời sống pháp-lý riêng biệt.

Dẫu được tổ-chức hoàn hảo đến đâu chăng nữa, cơ quan đầu não của một tập-thể phân quyền cũng không thể trực tiếp quản-trị một vùng đất rộng lớn với một số dân đông đảo. Nhận xét này giải thích tại sao Đô-thành Sài Gòn - một đơn-vị hành-chánh lớn vào bậc nhất của Quốc-gia - được chia làm nhiều phân hạt với ba cấp khác nhau: Quận, Phường và Khóm. Các phân-hạt hành-chánh này là những bộ phận tuy nhỏ, nhưng đóng một vai tuồng khá quan trọng trong guồng máy hành-chánh tại Thủ-đô. Kinh nghiệm cho

1. Nguyễn-văn-Bông, Op. Cit., trang 650-651.

thấy sự hữu hiệu của guồng máy này khó đạt với những phân hạt hành-chánh chưa được tổ-chức một cách hoàn bị. Bởi lẽ đó, trong chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành, vấn-đề chấn-chỉnh tình-trạng các phân-hạt hành-chánh không thể bị lãng quên.

Nhưng làm thế nào để thực-hiện việc chấn chỉnh nói trên ? Nói đến các phân-hạt hành-chánh, người ta nghĩ ngay đến hai khía cạnh của vấn-đề : khía cạnh tổ-chức lãnh thổ và khía cạnh tổ-chức việc quản-trị. Do đó, kẻ viết luận-án nghĩ có thể chấn-chỉnh tình-trạng các phân hạt hành-chánh bằng cách cải-thiện việc tổ-chức lãnh-thổ và cải-tiến chế-độ quản-trị tại các phân hạt này.

Như vậy, điểm thứ nhất của chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành sẽ được trình-bày trong hai Chương :

Chương I - Vấn-đề cải-thiện tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh.

Chương II - Vấn-đề cải-tiến chế-độ quản-trị các phân-hạt hành-chánh.

CHƯƠNG I

VẤN-ĐỀ CÁI-THIỆN TỔ-CHỨC LÃNH-THỔ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

Về phương-diện tổ-chức lãnh-thổ, Đô-thành Sai-gon được chia làm nhiều Quận. Mỗi Quận lại được phân thành nhiều Phường và mỗi Phường thành nhiều Khóm. Hệ-thống tổ-chức này đã thành hình từ nhiều năm nay¹ và có lẽ sẽ được duy-trì trong mai hậu. Điều phỏng đoán này căn-cứ vào một số dự-luật qui-định cách tổ-chức và sự điều-hành nền hành-chánh địa-phương đã hoặc chưa được đệ nạp tại Văn-phòng Hạ Nghị-viện. Thật vậy, theo điều 40 dự-án luật số 99/69/H ngày 5 tháng 7 năm 1969 thì "về phương-diện phân-hạt hành-chánh, Đô-thành gồm nhiều Quận, mỗi Quận gồm nhiều Phường, mỗi Phường gồm nhiều Khóm". Trong một dự-thảo luật, người ta ghi nhận điều-khoản sau đây : "Tùy nhu-cầu tổ-chức, Thủ-đô được chia làm nhiều Quận, Quận được chia làm nhiều Phường, Phường được chia làm nhiều Khóm". Tuy nhiên, cũng có dự-luật, như dự-án luật số 84/69/H ngày 19 tháng 5 năm 1969, chủ-trương chia các Quận Đô-thành làm nhiều Khu phố. Nhưng, người nghiên-cứu thiên nghĩ, đây chỉ là

1. Các Quận được thành-lập tại Đô-thành từ năm 1952, các Phường từ năm 1959 và các Khóm từ năm 1960.

một sự khác biệt về danh-từ. Cứ thực chất mà xét thì Phường cũng như Khu phố đều là những phân-hạt trong nội vi của Quận.

Về phương-diện lãnh-thổ, kẻ viết luận-án tán-dồng chủ-trương duy-trì hệ-thống tổ-chức hiện hữu, hệ-thống Quận-Phường-Khóm. Do đó, trong việc tìm phương-thế cải-thiện tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh, người nghiên cứu sẽ không mất thì giờ tìm một hệ-thống tổ-chức khác để thay thế hệ-thống Quận-Phường-Khóm. Điều mà kẻ viết luận-án muốn thực-hiện khi nêu vấn-đề cải-thiện tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh là thành-lập những Quận, Phường và Khóm đồng đều về phương-diện dân-số, nghĩa là làm thế nào để dân-số không quá cao tại phân-hạt này và quá thấp tại một phân-hạt khác.

Làm thế nào để thành-lập các phân-hạt hành-chánh theo tinh-thần nói trên ? Trước khi tìm đáp-số cho vấn-đề, cần nêu vài nhận-xét tổng-quát về tình-trạng dân-cư tại các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành. Những nhận-xét này giải-thích tại sao người nghiên-cứu lấy việc "thành-lập các phân-hạt hành-chánh đồng đều về phương-diện dân-số" làm đối tượng cho "việc cải-thiện tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành".

MỤC I - CÁC NHẬN-XÉT TỔNG QUÁT VỀ TÌNH-TRẠNG DÂN-CƯ TẠI CÁC QUẬN, PHƯỜNG VÀ KHÓM

Tình-trạng dân-cư tại các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành có những nét đặc-biệt mà người ta không tìm

thấy khi khảo-sát vấn-đề dân-số tại các Tỉnh hay Thị-xã. Chính những nét đặc-biệt về dân-số này đã khiến nhà cầm quyền Đô-thành phải đối-phó với nhiều vấn-đề khó-khăn và phức-tạp hơn nhà cầm quyền tại các Tỉnh và Thị-xã.

ĐOẠN 1 - TÌNH-TRẠNG DÂN-CƯ TẠI CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

Tình-trạng dân-cư tại các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành có hai đặc-điểm nổi bật nhưt :

- 1) Mức-độ tập-trung cao.
- 2) Dân-số không đồng đều tại các Quận, Phường, Khóm.

I - MỨC-ĐỘ TẬP-TRUNG CAO

A. Mật-độ dân-số tại Đô-thành

Cho đến cuối năm 1971, dân-số Đô-thành được xác định là 1.804.880 người.¹ Số dân khá đông đảo này cư-ngụ khắp mười một Quận trên một diện-tích ước-độ 62,58 cây số vuông. "Mật-độ dân-số" trung-bình do đó là 28.841 người một cây số vuông.

So với các Thị-xã trên toàn quốc, Thủ-đô có mật-độ dân-số cao nhưt. Thật vậy, cho đến ngày 31 tháng 5 năm 1971, không một Thị-xã nào đạt được mật độ 14.000 người

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Bộ Kế-Hoạch và Phát-Triển Quốc-Gia, Niên Giám Thống-kê Việt-Nam 1971 (Saigon : Viện Quốc-gia Thống-Kê : 1971), tr. 362.

một cây số vuông.¹

So với một vài Thủ-đô có tiếng là đông dân-cư thì Sài-gòn cũng có mật-độ dân-số đứng vào hàng đầu. Theo tài-liệu của Bộ Nội-Vụ Nhật-bốn, mật-độ dân-số tại Đông-Kinh chỉ lên đến 4.777 người một cây số vuông : dân-số Thủ-đô Nhật-bốn ước-độ 9.684.000 người cư-ngụ trên một diện-tích được xác định là 2.027 cây số vuông.² Trong thiên tài-liệu viết về các thành-phố lớn tại Châu-Phi, Gérald Donque - thuộc Đại Học Văn-khoa và Khoa-học nhân văn Tananarive - ước tính đến đầu thập niên 80, mật-độ dân-số tại Thủ-đô xứ Madagascar sẽ vào khoảng 6.849 người một cây số vuông (500.000 dân trên 73 cây số vuông) và mãi đến cuối thế-kỷ này, mật-độ nói trên mới lên đến 10.958, với 800.000

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Bộ Kế-Hoạch và Phát-Triển Quốc-Gia, Loc. cit.

Thị-xã	Dân số	Diện tích	Mật-độ dân-số
Huế	199.893	16 csv	12.493
Đà-Nẵng	437.668	86 csv	5.089
Dalat	86.636	72 -	1.203
Cần-Ranh	104.666	354 -	296
Vũng-Tàu	99.956	67 -	1.492
Cần-Tho	153.769	34 -	4.523
Nha-Trang	194.969	75 -	2.579
Qui-Nhon	188.717	97 -	1.916
Mỹ-Tho	92.891	7 -	13.270
Rạch-giá	104.161	79 -	1.318

Bảng 4 - Bảng đối-chiếu mật-độ dân-số tại các Thị-xã của Việt-Nam Cộng-Hòa.

2. The Ministry of Home Affairs, Local Government in Japan, Tokyo Japan (tài-liệu quay roneo), trang 6.

dân ; hiện nay, mật-độ dân số Tananarive hãỵ còn rất thấp, khoảng 4.684 người một cây số vuông.¹

B. Mật-độ dân-số tại các phân-hạt hành-chánh

Mật-độ 28. 841 ghi trên là mật-độ trung-bình tính chung cho Đô-thành. So với mật-độ dân-số tính riêng cho từng Quận, mật-độ trung-bình hãỵ còn thấp. Thật vậy, tại đa số các Quận, mật-độ dân-số đã vượt lên trên 40.000 người một cây số vuông. Đó là trường-hợp các Quận Nhĩ, Ba, Tư, Năm và Mười Một.

QUẬN	Dân-số	Diện-tích	Mật-độ dân-số
Nhĩ	157.805	3,29 CSV	47.965
Ba	251.251	4,18 -	60.107
Tư	201.642	3,08 -	65.468
Năm	216.545	3,30 -	65.620
Mười Một	210.634	4,88 -	43.162

BẢNG 5 - Bảng đối chiếu mật-độ dân-số tại một số Quận Đô-thành.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhơn-Viên Tòa Đc-Chánh).

Tại các Phường, mật-độ dân-số còn cao hơn rất nhiều : trên 50.000 người một cây số vuông. Đó là trường-hợp Phường Trần-Quang-Khải thuộc Quận Nhứt, và Phường

1. Gérard Donque, "Les Grandes Villes d'Afrique et de Madagascar - Tananarive", Notes et Etudes Documentaires, Nos 3529-3530, 28 oct. 1968, La Documentation Française, trang 88.

Nguyễn-Huỳnh-Đức thuộc Quận Năm, Phường Bình-Tây thuộc Quận Sáu, Phường Phú-Thọ thuộc Quận Mười Một v.v...

P H Ư Ờ N G	Dân-số	Diện-tích	Mật độ
Trần-Quang-Khai	39.261	0,5549 csv	70.753
Nguyễn-Huỳnh-Đức	35.700	0,3340 -	106.586
Bình-Tây	67.527	1,2800 -	52.765
Phú-Thọ	87.662	1,6520 -	53.266

BẢNG 6 - Bảng đối-chiếu mật-độ dân-số tại một số Phường.
(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhân-Viên Tòa Đô-Chánh).

II - DÂN-SỐ KHÔNG ĐỒNG ĐỀU TẠI CÁC QUẬN, PHƯỜNG, KHÓM

Dân-số tại Đô-thành nói chung và tại các phân-hạt hành-chánh nói riêng, tuy rất cao nhưng "không được phân phối" một cách đồng đều cho các Quận, Phường, Khóm.

A. Mức chênh-lệch về dân-số tại các Quận

Dân-số gần hai triệu người tại Thủ-đô "được phân phối" cho các Quận theo bảng kê sau đây :

Q U Ậ N	Dân số
Quận Nhứt	94.939 người
Quận Nhì	157.805 -
Quận Ba	251.251 -
Quận Tư	201.642 -
Quận Năm	216.545 -
Quận Sáu	186.463 -
Quận Bảy	41.415 -
Quận Tám	197.285 -

Quận Chín	20.353 người
Quận Mười	226.548 -
Quận Mười Một	210.634 -

BẢNG 7 - Bảng phân-phối dân-số tại các Quận Đô-thành.

(Nguồn tài-liệu : Viện Quốc-Gia Thông-Kê, Niên Giám Thông-Kê 1971, trang 358)

Bảng kê trên cho thấy :

1) Dân-số tại Quận đông dân nhất (Quận Ba) cao gấp mười hai (12) lần dân-số tại Quận ít dân nhất (Quận Chín), mức chênh-lệch lên đến 230.386 ;

2) Giữa hai Quận đông dân nhất (Quận Ba và Quận Mười), mức chênh-lệch là 24.703.¹

3) Giữa hai Quận ít dân nhất (Quận Bảy và Quận Chín) mức chênh-lệch cũng khá quan trọng : 20.550.²

Giữa các Quận, không những có sự chênh-lệch quá mức về dân-số mà còn có sự cách-biệt quá xa về mức-độ tập trung. Bảng sắp hạng mật-độ dân-số tại các Quận cho thấy tầm mức quan trọng của sự cách biệt đó :

Thứ tự	Quận	Dân số	Diện tích	Mật-độ
1	Chín	20.353	10,22 csv	1.991
2	Bảy	41.415	10,60 -	3.907
3	Nhứt	94.939	3,77 -	25.182
4	Tám	197.285	7,17 -	27.515

1. và 2. Số sai-biệt này cao hơn dân-số tại Quận Chín.

5	Sáu	186.463	6,10	csv	30.567
6	Mười	226.548	5,98	-	37.884
7	Mười Một	210.634	4,88	-	43.162
8	Nhì	157.805	3,29	-	47.965
9	Ba	251.251	4,18	-	60.107
10	Tư	201.642	3,08	-	65.468
11	Năm	216.545	3,30	-	65.620

BẢNG 8 - Bảng sắp hạng mật-độ dân-số tại các Quận theo thứ tự từ thấp đến cao.

(Nguồn tài-liệu : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên Giám Thống-Kê 1971, trang 358).

Nghiên-cứu bảng sắp hạng trên, chúng ta có thể nêu vài nhận xét tổng-quát sau đây :

1) Tại một số Quận - như Quận Tư và Quận Năm - mức-độ tập-trung lên rất cao vì lẽ tại các Quận ấy đất hẹp dân đông : so với các Quận khác trong Đô-thành, Quận Tư và Quận Năm chiếm một diện-tích hẹp nhất nhưng lại thu- nạp một số dân đông nhất.

2) Tại một số Quận khác - như Quận Bảy và Quận Chín - mức-độ tập-trung rất thấp vì lẽ tại các nơi ấy đất rộng người thưa : hai Quận này chiếm một lãnh-thổ rộng nhất nhưng lại có một dân số thấp nhất.

3) Mức-độ tập-trung tại Quận Chín, một Quận có mật-độ dân-số thấp nhất, chỉ bằng 1/32 mức-độ tập-trung tại Quận Tư, một Quận có mật-độ dân-số cao nhất.

B. Mức chênh-lệch về dân-số giữa các Phường

Trong cùng một Quận, dân-số cũng không phân tán đồng đều giữa các Phường. Mức chênh-lệch về dân-số giữa

một Phường đông dân nhất và một Phường ít dân nhất - trong cùng một Quận - lên rất cao như bảng đối-chiếu sau đây cho thấy :

Quận	Số Phường trong Quận	Dân-số tại các Ph. đông dân nhất	Dân số tại các Ph. ít dân nhất	Mức chênh lệch
Nhứt	4	Ph. Trần-Quang-Khai 39.261	Ph. Hòa-Bình 7.508	5 lần
Nhị	7	Ph. Cầu Ông Lãnh 47.527	Ph. Ng. Cảnh-Chân 11.367	4 lần
Ba	8	Ph. Trương-M-Giảng 52.915	Ph. Cộng-Hòa 20.456	2,5 lần
Tư	5	Ph. Xóm Chiếu 41.901	Ph. Cây Bàng 36.007	Không đáng kể
Năm	7	Ph. Chợ Quán 59.620	Ph. Hồng-Bàng 11.145	5 lần
Sáu	4	Ph. Bình Tây 67.527	Phường Chợ 6.392	10 lần
Bảy	6	Ph. Cây Sung 13.677	Ph. Phú-Định 1.435	12 lần
Tám	5	Ph. Xóm Củi 46.087	Ph. Bình-An 22.587	2 lần
Chín	2	Ph. Thủ-Thiên 12.074	Ph. An-Khánh 8.791	Không đáng kể
Mười	4	Ph. Minh-Mạng 79.229	Ph. Phan-Th-Giản 37.150	2 lần
Mười Một	4	Ph. Phú-Thọ 87.662	Ph. Cầu-Tre 23.227	3,5 lần

BẢNG 9 - Bảng đối-chiếu dân-số tại Phường đông dân nhất và tại Phường ít dân nhất thuộc mỗi Quận.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhơn-Viên Tòa Đô-Chánh).

Giữa các Phường, sự chênh-lệch về mức-độ tập-trung cũng khá quan trọng nhất là giữa một Phường có mức độ tập-trung cao nhất và một Phường có mức độ tập-trung thấp nhất trong cùng một Quận. Sau đây là một vài thí dụ:

Quận	Phường có mật-độ cao nhất	Phường có mật-độ thấp nhất
Nhứt	<u>Ph. Trần-Quang-Khai</u> Dân-số : 39.261 Diện-tích : 0,5549 Mật-độ : 70.753	<u>Ph. Hòa-Bình</u> Dân-số : 7.508 Diện-tích : 1,1983 Mật-độ : 6.265
Năm	<u>Ph. Nguyễn-Huỳnh-Đức</u> Dân-số : 35.700 Diện-tích : 0,3340 Mật-độ : 106.586	<u>Ph. Hồng-Bàng</u> Dân-số : 11.145 Diện-tích : 0,4639 Mật-độ : 24.024
Sáu	<u>Ph. Bình-Tây</u> Dân-số : 67.527 Diện-tích : 1,2800 Mật-độ : 52.765	<u>Ph. Bình-Tiên</u> Dân-số : 55.324 Diện-tích : 2,7000 Mật-độ : 20.490
Mười Một	<u>Ph. Phú-Thọ</u> Dân-số : 87.662 Diện-tích : 1,6520 Mật-độ : 53.266	<u>Ph. Phú-Thọ-Hòa</u> Dân-số : 24.554 Diện-tích : 1,0550 Mật-độ : 23.273

BẢNG 10 - Bảng đối-chiếu mật-độ dân-số tại một số Phường.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhơn-Viên Tòa Đô-Chánh)

3. Mức chênh-lệch về dân-số giữa các Khóm

Cho tới nay, người ta vẫn chưa có một tài-liệu nào về diện-tích các Khóm ở Đô-thành. Do đó, việc xác định mức-độ tập-trung dân-cư tại các phân-hạt hành-chánh ấy

không thể thực-hiện được và chúng ta chỉ có thể tìm hiểu mức chênh-lệch về dân-số giữa các Khóm mà thôi. Để có một ý-niệm rõ ràng hơn về mức chênh-lệch nói đây, người viết luận-án thấy cần đối-chiếu dân-số tại một số Khóm thuộc các Quận Phường khác nhau.

Khóm có dân-số thấp nhất (dưới 500)	Khóm có dân-số cao nhất (trên 5.000)
<u>Ph. Hòa-Bình</u> (Quận 1) Khóm 1 : 377 người Khóm 7 : 423 -	<u>Ph. Rạch Ông</u> (Quận 8) Khóm 5 : 6.677 người Khóm 7 : 6.828 -
<u>Ph. Phú-Định</u> (Quận 7) Khóm 2 : 352 người	<u>Ph. Phú-Lâm</u> (Quận 6) Khóm 5 : 6.992 người
<u>Ph. An-Đông</u> (Quận 5) Khóm 3 : 402 người Khóm 4 : 408 - Khóm 5 : 365 - Khóm 7 : 424 -	<u>Ph. Cầu Ông Lãnh</u> (Quận 2) Khóm 1 : 6.128 người Khóm 3 : 6.000 - Khóm 5 : 5.379 - Khóm 9 : 5.748 -
<u>Ph. Nguyễn-Tri-Phương</u> (Q.10) Khóm 14 : 465 người Khóm 24 : 136 - Khóm 26 : 397 -	<u>Ph. Trương-M-Giang</u> (Q. 3) Khóm 5 : 5.764 người Khóm 6 : 8.301 - Khóm 7 : 6.875 -

BẢNG 11 - Bảng đối-chiếu dân-số Khóm ít dân nhất và dân-số Khóm đông dân nhất.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhơn-viên Tòa Đô-Chánh).

Bảng đối-chiếu cho thấy mức chênh-lệch về dân-số giữa các Khóm tại Đô-thành quả thật quá cao : nhiều Khóm dân-cư rất ít, chưa tới 500 người. Trong khi đó, tại một số Khóm khác, dân đông gấp bội, trên 5.000 người.

Tình-trạng cách-biệt tương-tự cũng sẽ được ghi nhận, nếu ta so sánh dân-số tại các Khóm trong cùng một Phường. Về điểm này, hai trường-hợp điển-hình có thể được viện dẫn: Phường An-Khánh thuộc Quận Chín - một Quận ít dân nhất - và Phường An-Đông thuộc Quận Năm - một Quận đứng vào hàng thứ ba về dân-số tại Đô-thành.

- Phường An-Khánh có 8.791 dân cư-ngụ tại 4 Khóm:

- . Khóm Đình : 4.756 người
- . Khóm Cầu Cống : 2.467 -
- . Khóm Bình-Khánh 1 : 1.112 -
- . Khóm Bình-Khánh 2 : 456 -

- Phường An-Đông có 33.123 dân cư-ngụ tại 24 Khóm:

- . 4 Khóm có dân-số dưới 500 người
- . 7 Khóm có từ 501 đến 1.000 dân
- . 4 - - - 1.001 - 1.500 -
- . 3 - - - 1.501 - 2.000 -
- . 5 - - - 2.001 - 2.500 -
- . 1 - - - 4.806 người

Như vậy, ngay trong nội vi mỗi Phường, các Khóm cũng cách-biệt nhau quá xa về phương-diện phân-phối dân-số : số dân cư-ngụ tại một Khóm có thể đông gấp mười số dân cư-ngụ tại một Khóm khác.

Tóm lại, giữa các Quận cũng như giữa các Phường và giữa các Khóm, dân-số không được phân-phối một cách hợp lý. Sở dĩ tình-trạng bất hợp lý này xảy ra là vì chánh quyền Đô-thành, trước làn sóng di-dân ồ ạt vào đầu năm

1947, đã không tổ-chức việc định cư cho dân chúng. Vì thiếu một kế-hoạch định cư hợp lý ngay từ đầu nên chánh quyền Đô-thành đã phải đối phó với nhiều vấn-đề hành-chánh khó khăn hầu như nan giải !

ĐOẠN 2 - TÁNH-CÁCH BẤT HỢP-LÝ CỦA VIỆC PHÂN-PHỐI DÂN-SỐ VÀ CÁC VẤN-ĐỀ HÀNH-CHÁNH TẠI ĐÔ-THÀNH

Như trên đã viết, tánh-cách bất hợp lý của việc phân phối dân số đã đặt ra cho chánh-quyền Đô-thành nhiều vấn-đề khó khăn. Ở đây, người nghiên-cứu không đề-cập đến các vấn-đề thuộc thẩm quyền của chánh-quyền trung-ương hay vượt khả-năng giải quyết của Tòa Đô-chánh như vấn-đề tiếp tế thực-phẩm, điện nước, chuyên chở công cộng v.v... mà chỉ nêu những vấn-đề thuộc thẩm quyền của nhà chức-trách Đô-thành. Về các vấn-đề thuộc loại này, chúng ta có thể đề-cập ba vấn-đề quan yếu nhứt đối với đời sống dân chúng cư-ngụ tại Thủ-đô : vệ-sinh, an-ninh và cung-cấp dịch-vụ hành-chánh.

Sở dĩ các vấn-đề nêu trên gây nhiều khó khăn cho nhà cầm-quyền là vì mật-độ dân-số quá cao và đang trên đà gia-tăng tại một số phân-hạt hành-chánh.

I - VẤN-ĐỀ VỆ-SINH

Nói đến vấn-đề vệ-sinh tại Đô-thành, người ta nghĩ ngay đến tình-trạng gia-cư, tình-trạng rác rến và tình-trạng cống rãnh.

A. Tình-trạng gia-cư

Gia-cư là một vấn-đề rất quan trọng trong đời sống, vật-chất của con người. Thật vậy, một nếp nhà khang trang, có tiện-nghi tối thiểu, không những giúp con người tránh được nhiều bệnh tật mà còn cung-cấp cho con người một nơi bồi dưỡng sức-khỏe sau một ngày làm lụng vất vả, một nơi mà con người có thể tìm thấy sự thoải-mái sau những giờ phút bực-bội ngoài xã-hội. Thế nhưng, nhìn qua tình-trạng gia-cư tại Đô-thành, ta thấy gì ?

Như trên đã trình-bày,¹ trước làn sóng di dân từ nông-thôn ra thị-thành, nhà chức-trách đã đóng vai-trò quan-sát bất động, phó mặc cho dân chúng tự lo lấy nơi ăn chốn ở. Sự thiếu một kế-hoạch định-cư hợp lý đã đưa đến tình-trạng chiếm đất bất hợp-pháp và xây cất bừa bãi, bất chấp mọi thể-lệ về kiến-trúc và vệ-sinh. Do đó, ngoài những khu thương-mãi tại trung-tâm Thủ-đô và các khu gia-cư xây cất tại những vùng đã khả-cư-hóa, đa số nhà cửa là nhà lá, nhà ổ chuột được dựng lên một cách vội-vàng, chen-chúc nhau trên sông rạch, trên những vùng sinh lầy nước đọng. Chúng tôi muốn nói đến nhà cửa ở vùng Cống Bà Xếp, những nhà sàn cất ngay trên sông, dọc theo đường Yên-Đỗ ở Quận Ba, dọc theo đường Trần-Quang-Khải (Xóm Chùa, Xóm Vạn Chài) ở Quận Nhứt, đa số nhà cửa ở Quận Tư, nhứt là tại Phường Cây Bàng, v.v... Thậm chí, có rất nhiều nhà cửa được xây

1. Luận-án, trang 296-297.

dựng ngay trên mả mồ. Cảnh người sống giành từng tấc đất với người chết đã diễn ra từ hơn hai mươi năm nay tại Khu Mả đá đường Nguyễn-cư-Trình thuộc Quận Nhì, như khiêu-khích, như thách-thức các nhà hữu trách. Tại Khu Mả đá nói đây, dân-chúng đã cất nhà ngay trên mồ mả. Vì không có hệ-thống cống thoát nước nên nước ứ-dọng quanh năm. Từ nhà này, muốn sang nhà khác, người ta phải đi trên một chiếc cầu ván gập ghềnh. Toàn xóm sử-dụng một cầu vệ-sinh công-cộng dựng trên một ao nước xanh dờn, xông lên một mùi hôi khó thở !

Trên đây chỉ là những thí dụ điển-hình về một tình-trạng gia-cư cần được xét lại. Còn biết bao nhiêu nhà cửa được xây cất bất hợp-pháp tại những khu đất chưa được khả-cư-hóa, với những ngõ hẻm nhỏ hẹp, tăm tối, quanh năm lầy lội, thiếu mọi điều-kiện về vệ-sinh.

B. Tình-trạng rác-rến

Tại các thành-phố có mật-độ dân-số thấp hoặc vừa phải, vấn-đề rác không làm bận tâm các nhà hữu trách vì nó được giải-quyết một cách dễ-dàng hoặc bằng phương-tiện của thành-phố hoặc bởi chính người dân sở-tại. Trái lại, tại các đô-thị với mức-độ tập-trung cao, việc giải-quyết vấn-đề rác gây nhiều khó-khăn cho giới cầm quyền và làm cho họ phải thường xuyên lo nghĩ. Đó là trường-hợp của Đô-thành Sài Gòn trong hơn mười năm gần đây.

Từ nhiều năm nay, mỗi ngày Sở Vệ-sinh Đô-thành đã phải đối-phó với một khối lượng rác ước độ 2.000 thước

khối.¹ Tình-trạng rác-rến đã trở nên thật-sự trầm trọng vào khoảng giữa năm 1965. Lúc bấy giờ, Thành-phố Sài-gòn hầu như bị tràn ngập bởi rác. Người ta thấy rác xuất-hiện ở khắp mọi nơi : bên hông chợ, cạnh trường học, đầu các ngõ hẻm, sau bệnh-viện v.v... Nhiều "núi rác" khổng lồ - từ ngữ "đống rác" không còn thích-hợp nữa - bít cả lối ra vào của nhiều khu xóm. Với một "sức đề kháng" mạnh mẽ, Tòa Đô-chánh đã chế-ngự được "giặc rác" vào khoảng đầu năm 1967. Từ đó đến nay, tình-trạng rác đã không ngớt được cải thiện nhờ ở sự tận tâm và cố gắng vượt bực của non-viên các cấp thuộc Sở Vệ-sinh Đô-thành. Nói như thế không có nghĩa là mọi khó khăn do vấn-đề rác dặt ra đã thật-sự chấm dứt. Những khó khăn ấy vẫn còn nguyên vẹn : khó khăn trong việc hút rác, nhặt rác, chở rác và tìm bãi rác ! Những khó khăn này, nếu không sớm được khắc phục, sẽ tạo cho "giặc rác" cơ-hội "tái chiếm" Thủ-đô.

Những khó-khăn trong việc giải-quyết vấn-đề rác tại Đô-thành một phần do sự thiếu-thốn về phương-tiện, một phần khác - quan trọng hơn - do tình-trạng dân-cư và nhứt là do sự phân-phối dân-số làm phát-sinh. Thật vậy, nghiên-cứu tình-trạng rác tại Đô-thành, người ta thấy :

1) Tại các phân-hạt hành-chánh có mật độ dân-số thấp như các Phường Khóm ở Quận Bảy và Quận Chín, một số

1. Tài-liệu do Sở Vệ-sinh Đô-thành công-bố trong buổi Hội-thảo Hành-chánh ngày 29.6.1968 tại Tòa Đô-chánh.

lớn Phường Khóm ở Quận Nhứt và Quận Tám,¹ vấn-đề rác hầu như không đặt ra : Sở Vệ-sinh chỉ lo thanh-toán rác chợ và rác đường, tương-đối ít ; rác nhà, nhiều nhứt, do dân chúng tự-động đổ xuống sông rạch hoặc ruộng vườn.

2) Các "núi rác" thường xuất hiện ở những khu xóm đông dân với nhiều "nhà ổ chuột" và những ngõ hẻm ngòng ngoèo : xe rác không thể vào sâu trong xóm để lấy rác ; do đó, dân chúng cứ đem rác đổ bừa-bãi ở đầu hẻm ; số rác này chỉ được hốt một phần, phần còn lại, tích lũy lâu ngày, tạo nên những "núi rác" mà chúng ta đã từng nghe thấy.

Những "núi rác" nói trên, hậu quả của mức-độ tập-trung dân-số quá cao, không những làm mất vẻ thẩm mỹ của "Hòn ngọc Viễn-Đông" mà, tai hại hơn, còn là những ổ vi-trùng thường xuyên đe dọa sức khỏe của dân chúng Thủ-đô.

C. Tình-trạng cống rãnh

Vấn-đề vệ-sinh tại Đô-thành không những tùy-thuộc vào tình-trạng gia-cư và công-tác hốt rác mà còn liên-hệ đến hệ-thống cống rãnh. Cống rãnh được khai thông, thành-phố sẽ khô ráo, sạch sẽ. Trái lại, nếu cống rãnh bị nghẹt, thành-phố sẽ lâm vào cảnh ngập lụt : đường xá lầy lội và dơ bẩn. Bệnh truyền nhiễm, do đó, có thể phát sinh.

1. Bốn Quận này có mật-độ dân-số thấp nhứt Đô-thành (xin xem bảng 8, trang 291-292).

Tuy đóng vai-trò quan-trọng như vậy, nhưng hệ-thống cống rãnh tại Đô-thành đang lâm vào tình-trạng khá bi đát mà hậu quả là cảnh ngập lụt tại nhiều khu phố sau những cơn mưa dầm. Tại sao ?

Về phương-diện thiết-trí hệ-thống cống rãnh, Thủ-đô được chia làm nhiều khu, mỗi khu có một đường cống chánh dài độ 1.500 thước, tiếp nước của các cống phụ trong khu và ăn thông ra các kinh rạch. Như vậy, các kinh rạch này giữ vai-trò hỗ-trợ hệ-thống cống rãnh trong việc đem nước ra khỏi thành-phố. Hiện nay, các đường cống chánh trong Đô-thành đổ ra các kinh rạch sau :

- Rạch Nhiêu-lộc (Đông Bắc)
- Sông Sài-gòn (Đông)
- Rạch Lò Gốm và Rạch Ông Buồng (Tây)
- Kinh Đồi, kinh Bến Nghé và kinh Hàng Bàng (Nam)

Nếu các kinh rạch nói trên không được khai thông thì cảnh ngập lụt tất phải xảy ra. Thế nhưng, hiện nay, trừ Sông Sài-gòn, tất cả các kinh rạch còn lại đều không còn là những lối thoát nước tốt như trước nữa. Truy nguyên, người ta thấy sở dĩ sự việc này xảy ra là vì dân-chúng đã xây cất nhà sàn ngay trên lòng kinh rạch. Các kiến-trúc bất hợp-pháp nói đây, với sự hỗ-trợ của thời-gian, đã làm cho lòng kinh rạch mỗi ngày một hẹp và cạn dần. Thậm chí, có nơi, người ta không còn thấy dấu vết của con kinh đâu nữa - như trường-hợp Kinh Hàng Bàng sau Chợ Bình Tây. Hậu

quả của tình-trạng này là các đầu cống chánh đều bị bế tắc và nước không thể thoát ra sông rạch được.

Các điểm trình-bày trên đây cho thấy mối liên-hệ giữa tình-trạng dân-cư và công-tác trị thủy, một công-tác góp phần đáng kể trong việc duy-trì tình-trạng vệ sinh tốt đẹp tại Thủ-đô. Nếu dân chúng không sống tập-trung trên lòng các kinh rạch, nếu các nhà hữu trách, ngay từ năm 1947, có một kế-hoạch định-cư hợp lý, thì ngày nay, việc trị thủy trong Đô-thành đã không gây nhiều khó-khăn cho Tòa Đô-chánh.

II - VẤN-ĐỀ AN-NINH CỦA DÂN-CHÚNG

Có bảo-vệ được an-ninh của người dân, chánh quyền mới có thể tạo cho họ một nếp sống an-lạc và mới có thể thực-hiện các công-trình phát-triển quimô. Thật vậy, người dân không thể sống yên vui nếu an-ninh bản thân và gia-đình cùng sự an-toàn về tài-sản luôn luôn bị đe dọa. Mặt khác, không một công-trình phát-triển quan trọng nào có thể được thực-hiện nếu Chánh quyền phải mất quá nhiều thì giờ để đối-phó một cách vất vả với nạn trộm cướp, du-đảng và các thiên tai địa họa lúc nào cũng sẵn sàng xâm phạm đến an-ninh quần-chúng.

Bởi các lẽ trên, công-tác bảo-vệ an-ninh cho người dân trong một cộng-đồng có tánh-cách rất quan-trọng đối với Chánh-quyền liên-hệ. Công-tác đó không những là trách-nhiệm mà còn là lý-do tồn-tại của Chánh-quyền. Tại Saigon, việc bảo-vệ an-ninh cho dân-chúng có một tầm quan

trọng đặc-biệt hơn tại các địa-phương khác vì lẽ thành-phố ấy là cửa ngõ của tòa nhà Việt-Nam. Thế nhưng, so với các Thị-xã, Đô-thành đang ở vào một hoàn-cảnh không mấy thuận lợi cho công-tác trừ bạo an dân. Do tình-trạng kiến-trúc bừa-bãi - hậu-quả của sự thiếu một kế-hoạch định-cư hợp lý - tạo nên, hoàn-cảnh nói trên gây nhiều nỗi khó khăn cho Chánh-quyền Đô-thành trong việc bài-trừ nạn trộm cướp và du-đăng cũng như trong công-tác phòng hỏa và cứu hỏa.

A. Trộm cướp và du-đăng

Theo dõi mục "tin trong nước" trên các nhật báo phát-hành tại Sài-gòn từ trước tới nay, người ta nhận thấy các vụ cướp giựt, thanh-toán vì tư thù, xâm-phạm tiết-bạnh, hiếp dâm v.v... thường xảy ra tại những khu xóm nhà cửa chen chúc, xây cất hỗn-độn trong đó chằng-chịt những ngõ hẻm ngòong ngoèo, lầy lội và tối tăm.

Khi nêu nhận-xét trên, người nghiên-cứu không hề muốn nói rằng nạn trộm cướp và du-đăng là sản-phẩm của tình-trạng xây cất bừa-bãi vì tình-trạng này, tự nó và một mình nó, không thể tạo một tệ-đoan xã-hội nào. Xét kỹ, ta thấy nạn cướp giựt và du-đăng bắt nguồn ở những nguyên nhân phức-tạp, thuộc nhiều lãnh-vực khác nhau như kinh-tế, tài-chánh, giáo-dục, xã-hội v.v... Vậy, phải giải-thích như thế nào mối liên-hệ giữa tình-trạng xây cất bừa bãi và tình-trạng kém an-ninh tại các khu xóm được mô-tả trên đây? Nhiều người cho rằng đó chỉ là một sự trùng-hợp ngẫu nhiên, không có một sự liên-hệ nào cần giải-thích.

Thật ra, giữa hai tình-trạng nói trên, có một mối liên-hệ đáng chú ý, một mối liên-hệ hoàn-toàn khác-biệt với mối liên-hệ như quả. Đó là mối liên-hệ giữa một chất xúc-tác và một phản-ứng hóa-học. Nói theo các nhà hóa-học, tình-trạng xây cất bừa-bãi có thể được xem như một chất xúc-tác đối với hiện-tượng phạm pháp. Nói một cách khác, tình-trạng xây cất bừa-bãi tạo một khung-cảnh thuận-lợi cho nạn cướp giựt và du-đảng. Hai tệ-đoan này ít xảy ra tại những khu gia-cư thành-lập theo đúng họa-đồ chính-trang, trong đó nhà cửa được xây cất ngay hàng thẳng lối, với hệ-thống đường-sá rộng rãi.

Sở dĩ các khu xóm nhà cửa chen chúc, xây cất hỗn-độn và thiếu vệ-sinh thường là nơi xảy ra những vụ phạm pháp thuộc các loại kể trên là vì hai lẽ :

1) Tuy khu xóm đông người, nhưng các ngõ hẻm chằng chịt trong đó thường hoang vắng, nhất là về đêm. Do đó, kẻ gian dễ bề thi-hành thủ-đoạn, không sợ sự can-thiệp của đệ-tam nhưn. Thật vậy, vì đường sá trong khu xóm lầy lội và quá chật hẹp nên xe cộ và người ngoài, ngay cả nhưn viên công-lực, thường ngại lui tới. Trái lại, nếu đường sá rộng và sạch, chắc chắn khu xóm sẽ tấp nập người qua, kẻ lại, xe cộ dập dề. Điều đó khiến kẻ gian manh phải e dè, không dám tự-do hành-động.

2) Với hệ-thống ngõ ngách chằng chịt, kẻ phạm pháp dễ bề tẩu thoát, không sợ bị bắt giữ. Cũng vì lẽ đó mà những đại lộ xuyên qua các khu xóm nhà cửa chen chúc theo kiểu nói trên thường cũng là địa bàn hoạt-động lý-

tường của bọn cướp giựt : sau khi hành-động, chỉ cần chui vào ngõ hẻm là chúng có thể thoát thân một cách dễ dàng vì nạn nhon, và ngay cả nhon-viên công-lực với một nhon số ít oi, thường ngại dấn bước vào những ngõ hẻm quanh co, lầy lội.

Tóm lại, tình-trạng xây cất bừa-bãi - hậu quả tất yếu của mực-độ tập-trung dân-số quá cao - đã khiến cho việc bảo-vệ an-ninh quần chúng và việc duy-trì trật-tự công cộng gặp nhiều khó-khăn hầu như nan giải.

B. Hỏa-hoạn

Ngoài nạn cướp giựt và du đảng, an-ninh của dân chúng Đô-thành còn bị Thần Hỏa thường xuyên đe dọa. Trong việc bảo-vệ dân-chúng chống mối đe dọa lớn này, Chánh-quyền vấp phải nhiều nỗi khó khăn. Xét nguồn cội của những khó khăn đó, một lần nữa, người ta lại thấy tác-dụng tai hại của tình-trạng thiếu một kế-hoạch định-cư hợp-ly. Chính tình-trạng này đã đưa đến nạn xây cất bừa bãi, khiến Chánh-quyền phải vất vả trong công-tác phòng hỏa cũng như cứu hỏa.

1. Công-tác phòng hỏa

Trước kia, khi nhà lá còn được phép xây cất, công-tác phòng hỏa gặp rất nhiều trở ngại và hầu như không đạt được kết-quả mong muốn. Hỏa-hoạn có thể xảy ra bất cứ lúc nào tại những khu nhà cất bằng lá dền. Một tàn thuốc vút bừa-bãi cũng có thể là nguyên-nhơn của một trận hỏa-hoạn khủng khiếp, gây thiệt hại nặng-nề về tài-sản

cũng như về nhọn mạng vì lẽ lá dừa là một thứ vật-liệu rất nhạy lửa và dẫn hỏa rất nhanh.

Hiện nay, tại Thủ-đô, không còn những khu nhà lá như trước vì hai lẽ :

- Việc cất nhà lá bị cấm chỉ.

- Tòa Đô-chánh đã cho thi-hành chương-trình thay vách và mái lá bằng những vách và mái làm bằng vật-liệu không dẫn hỏa như cây, gạch, ngói, thiếc, fibro-ciment v.v.

Do đó, hiện chỉ còn một số ít nhà lá được cất rải rác tại các khu-vực ven đô và "giai-đoạn nhà lá" kể như đã cáo chung. Tuy nhiên, những khó khăn trong công-tác phòng hỏa không vì thế mà chấm dứt. Thật vậy, nếu ngày nay dân chúng không cất nhà bằng lá dừa thì, vì quá đông, họ tranh-thủ từng thửa đất nhỏ để xây cất một cách hết sức bừa-bãi : nhà gạch, nhà cây, nhà thiết chen chúc bên nhau ; đây nhà này cách đây nhà kia bằng một con hẻm nhỏ. Trong một khu xóm với tình-trạng xây-cất hỗn-tạp như vậy, việc tổ-chức phòng hỏa rất khó-khăn. Cũng như các khu nhà lá, những khu nhà thuộc loại vừa mô-tả cũng là mối ngon của Thần Hỏa. Một hành-động bất cần hoặc vô ý-thức của một cá-nhơn có thể vô-hiệu-hóa một hệ-thống phòng hỏa tinh-vi và làm cho cả một khu xóm chìm sâu trong biển lửa.

2. Công-tác cứu hỏa

Việc tổ-chức phòng hỏa đã khó, công-tác cứu hỏa còn khó hơn bội phần. Nỗi khó khăn này bắt nguồn từ nhiều nguyên-nhơn :

1) Lửa lan tràn rất nhanh. Một viên-chức thuộc Cơ Cứu Hỏa Thành-phố Ba-Lê đã mô-tả sức bành-trướng của lửa như sau : "Phút đầu, lửa có thể được dập tắt với một ly nước ; phút thứ hai, với hai mươi lít nước ; phút thứ ba, với một tấn nước và sau đó, ai làm được gì thì làm !"

2) Vật-liệu xây cất và tình-trạng nhà cửa chen chúc một cách hỗn-độn giúp cho lửa lan tràn về nhiều phía. Sự-kiện này có tác-dụng phân tán phương-tiện và sức cố-gắng của nhơn-viên cứu hỏa.

3) Tình-trạng xây cất bừa bãi với những ngõ hẻm hẹp và quanh co khiến cho xe cứu hỏa không thể vào tận nơi lửa phát-xuất để đàn áp ngọn lửa khi nó hãy còn chưa đáng kể.

4) Các khu xóm có nhà cửa xây cất bừa bãi là những khu chưa được khá-cư-hóa, chưa được cung-cấp nước và, do đó, thiếu hẳn những họng nước cứu hỏa. Tình-trạng này khiến cho nhơn-viên cứu hỏa gặp nhiều trở ngại trong việc lấy nước để đàn-áp lửa. Trong nhiều cuộc chữa cháy, họ phải dẫn nước từ sông rạch hoặc từ những họng nước cứu hỏa thiết-lập tại các đường lớn bao quanh khu xóm, thường rất xa đám cháy.

Tóm lại, tình-trạng xây cất bừa bãi - hậu quả của mức độ tập-trung dân cư quá cao và chánh-sách "để dân tự lo liệu lấy nơi ăn chốn ở" - là nguyên-nhơn chánh yếu gây bao nỗi khó khăn cho nhà cầm quyền trong công tác phòng hỏa và cứu hỏa. Nếu không có nạn chiếm cư bừa bãi, nếu các kiến-trúc bằng vật-liệu dễ dẫn hỏa được xây cất thành nhiều

dãy nhà không quá dài và cách nhau bằng những con đường rộng và thẳng thì việc phòng hỏa sẽ tương đối dễ dàng và hữu hiệu hơn. Dầu hỏa hoạn có xảy ra chăng nữa, việc cứu hỏa cũng không gặp nhiều khó khăn và sự thiệt hại sẽ được giảm thiểu một cách đáng kể.

III - VẤN-ĐỀ CUNG-CẤP CÁC DỊCH-VỤ HÀNH-CHÁNH

Vấn-đề cung-cấp các dịch-vụ hành-chánh cho dân chúng giữ một vai-trò khá quan-trọng trong việc bảo tồn uy tín của cơ-quan hành-chánh đối với người dân, vì người dân thường xét sự hữu hiệu và sự lành mạnh của một cơ-quan hành chánh bằng thời-gian mà họ phải đợi chờ để hưởng dụng một dịch-vụ hành-chánh do cơ-quan ấy cung-cấp. Thời-gian này càng ngắn, cơ-quan càng thêm uy-tín vì được xem như hữu hiệu và lành mạnh. Trái lại, nếu nó càng kéo dài, cơ-quan càng giảm uy-tín vì bị xem như không hữu hiệu và, tai hại hơn, bị ngộ nhận là "muốn làm khó dễ". Thật ra, nếu chúng ta đồng ý rằng thời-gian mà dân chúng phải chờ đợi để hưởng dụng một dịch-vụ tùy thuộc vào tổ-chức của cơ-quan cũng như khả-năng và thiện chí của nhân-viên thì chúng ta cũng không thể quên rằng yếu-tố dân số trong một đơn-vị hoặc một phân hạt hành-chánh ảnh-hưởng rất nhiều đến thời-gian mà người dân phải chờ đợi để hưởng dụng một dịch-vụ do cơ-quan hành-chánh liên-hệ cung-cấp.

Sau đây, người viết luận-án xin nêu một số dịch-vụ do Tòa Đô-chánh cung-cấp và một số dịch-vụ do các Tòa Hành-chánh Quận và các văn-phòng Phường cung-cấp để chúng

minh ảnh-hưởng của yếu-tố dân số đối với vấn-đề cung-cấp dịch-vụ hành-chánh.

A. Các dịch-vụ thuộc thẩm quyền và trách-nhiệm của Tòa Đô-chánh

Các dịch-vụ do Tòa Đô-chánh cung-cấp có tánh-cách tạp bác. Do đó, người viết luận-án không thể khảo sát tất cả các loại dịch-vụ mà chỉ đề-cập một loại dịch-vụ điển-hình, một loại dịch-vụ chiếm phần trọng đại trong khối lượng dịch-vụ cung hiến cho dân chúng. Đó là việc cấp giấy phép khai thác các cơ-sở thương mại và công kỹ-nghệ.

Trước khi cấp các loại giấy phép kể trên, Tòa Đô-chánh cần tham-khảo ý-kiến của Tòa Hành-chánh và Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát tại Quận nơi tọa-lạc cơ-sở đang xin phép hoạt-động. Thời-gian từ khi nhận đơn đến khi duyệt-ký giấy phép tùy thuộc một phần lớn thời-gian điều-tra của các cơ-quan hành-chánh và Cảnh-sát Quận liên-hệ. Thời-gian điều-tra lại tùy thuộc khối lượng công-vụ mà các cơ-quan này phải đảm-trách : một Quận tương-đối ít việc sẽ điều-tra và phát-biểu ý-kiến trong thời-gian ngắn ; trái lại, Quận nào quá bề bộn công-vụ sẽ chỉ phát-biểu ý-kiến sau một thời-gian dài kể từ khi được Tòa Đô-chánh hỏi ý-kiến. Và, như đã viết,¹ chính dân số trong Quận xác định khối lượng công-vụ của cơ-quan hành-chánh và cơ-quan Cảnh-sát tại Quận.

Như vậy, thời-gian mà một đương đơn phải chờ đợi

1. Luận-án, trang 5-12.

để có thể khai-thác hợp lệ một cơ-sở thương-mãi hoặc công kỹ-nghệ tùy thuộc vào dân số trong Quận nơi thiết-lập cơ-sở. Thế mà dân số tại Đô-thành lại "không được phân-phối đồng đều" cho các Quận. Mức chênh-lệch về dân số giữa các Quận rất cao.¹ Tình-trạng này khiến có sự bất đồng-nhút về thời-hạn cấp giấy phép khai-thác các cơ-sở thương-mãi và công kỹ-nghệ đồng loại. Nếu hai đương-sự cùng nộp đơn xin khai thác hai cơ-sở giống nhau về mọi phương-diện, có thể một người được cấp giấy phép trước chỉ vì cơ-sở của y tọa-lạc tại một Quận có dân số thấp. Dĩ nhiên, người thứ hai, được cấp giấy phép sau đó vài ba tháng, sẽ có cảm-tưởng "bị làm khó dễ".

B. Các dịch-vụ thuộc thẩm quyền và trách-nhiệm của Quận và Phường

Cũng như tại Tòa Đô-chánh, việc cung-cấp dịch-vụ tại Quận và Phường không thoát khỏi sự chi-phối của yếu-tố dân số qua trung-gian của khối lượng công-vụ. Chẳng hạn tại những Quận đông dân, muốn được cấp bản sao một thứ giấy tờ nào đó, đương-sự phải mất một ngày. Trái lại, tại Quận có dân số thấp, đương-sự chỉ phải đợi mười lăm phút là nhiều.

Tại Phường cũng thế, thời hạn cấp các loại giấy tờ như chứng-chỉ hạnh-kiếm, chứng-chỉ sống chung, chứng-chỉ còn sống, chứng-chỉ chưa tái giá v.v... cũng tùy thuộc

1. Luận-án, trang 290-291, bảng 7.

yếu-tố dân số. Tại các Phường có dân số cao, số lượng công-vụ rất quan trọng. Do đó, muốn xin một chứng-chỉ hành-chánh, người dân thường phải đợi nhiều ngày.

Tóm lại, tánh-cách bất hợp-ly của việc phân-phối dân số tại Đô-thành có tác-dụng làm cho gánh nặng công-vụ không được phân chia đồng đều giữa các phân-hạt hành-chánh. Tại nhiều Quận và Phường, chánh-quyền phải thường xuyên đối phó với một khối lượng công-vụ quan trọng và tạp bác chỉ vì dân số quá cao. Trái lại, tại các Quận và Phường ít dân, việc giải-quyết công-vụ có phần nhàn nhã và đỡ vất vả hơn. Tình-trạng này khiến nguyên-tắc "bình đẳng trước các cơ-quan công-quyền" mất nhiều ý-nghĩa. Thật vậy, tuy cùng cư-ngụ tại Thủ-đô, nhưng người dân ở Quận này được hưởng dụng các dịch-vụ hành-chánh trong một thời-hạn ngắn sau khi nộp đơn, còn người dân ở Quận khác lại phải mất nhiều thì giờ chờ đợi. Không những thế, tánh-cách bất hợp lý của việc phân phối dân số còn có tác-dụng tạo nhiều khó khăn cho Tòa Đô-chánh trong việc hợp-ly-hóa công-tác cung-cấp các dịch-vụ hành-chánh.

Để kết-luận Mục này, tưởng cần nhận-định rằng những nơi khó khăn mà chánh-quyền Đô-thành vấp phải trong công-tác bảo-vệ an-ninh quần chúng, duy-trì vệ-sinh công cộng và cung-cấp dịch-vụ hành-chánh đều bắt nguồn ở tình-trạng tập-trung dân số quá đông tại một số phân-hạt hành-chánh. Ngoài ra, tình-trạng này còn tạo nhiều bất bình-đẳng trong việc hưởng-dụng các dịch-vụ hành-chánh, an-ninh

và vệ-sinh. Do đó, để giảm thiểu các khó khăn và bất bình đẳng nói trên, cần thành-lập các phân-hạt hành-chánh đồng đều về dân số. Nhưng làm thế nào để đạt mục-tiêu nói đây ? Đó là vấn-đề mà người nghiên-cứu sẽ trình-bày trong Mục II.

MỤC II - VẤN-ĐỀ THÀNH-LẬP CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH ĐỒNG-ĐỀU VỀ DÂN-SỐ

Việc thành-lập các phân-hạt hành-chánh đồng đều về dân số đòi hỏi một kế-hoạch tái phân dân số thích nghi. Việc tái phân này ảnh-hưởng sâu xa đến tình-trạng cư ngụ của một số đông dân chúng, nhất là dân chúng thuộc giai-tầng lao-động và nghèo khó. Do đó, việc thi-hành kế-hoạch nói trên chắc chắn sẽ gặp nhiều trở ngại và có thể đi đến chỗ thất bại nếu dân chúng chống đối hoặc không hưởng ứng một cách nồng nhiệt.

Bởi các lẽ vừa trình-bày, muốn đạt kết-quả mong muốn, kế-hoạch tái phân dân số cần được quan-niệm như thế nào để việc thi-hành không gây quá nhiều phiền nhiễu cho dân chúng. Trong trường-hợp không thể không đụng chạm đến lề lối sinh-hoạt quen thuộc của người dân, kế-hoạch cần dự liệu những biện-pháp có tác-dụng giảm thiểu hậu quả không hay của sự đụng chạm đó.

Với quan-niệm nêu trên, kẻ viết luận-án xin đề-nghị một kế-hoạch tái phân dân số gồm ba điểm sau đây :

1. Mở rộng Thủ-đô Saigon.
2. Giải-tỏa các khu xóm xây-cất bất hợp-pháp và các căn-cứ quân-sự.

3. Phân định lại ranh-giới các phần-hạt hành-chánh.

ĐOẠN 1 - VẤN-ĐỀ MỞ RỘNG THỦ-ĐÔ SÀI GÒN

Từ cuối thập niên 1950 đến nay, vấn-đề mở rộng Thủ-đô đã được nêu lên nhiều lần với nhiều dự-án khác nhau. Các dự-án này cho thấy tầm quan trọng của vấn-đề và lợi ích của công-tác. Thế nhưng, cho tới nay, việc mở rộng Thủ-đô vẫn chưa được thực-hiện theo đúng tinh-thần các dự-án đã đề ra. Do đó, nó vẫn còn là một vấn-đề có tánh-cách hoàn toàn mới mẻ và đáng được các giới liên-hệ đặc-biệt lưu-tâm.

I - CÁC DỰ-ÁN MỞ RỘNG THỦ-ĐÔ VÀ NGUYÊN-NHƠN THẤT BẠI

Từ năm 1958 đến nay, ít nhất cũng có sáu (6) dự-án mở rộng Thủ-đô đã được hình thành. Nhưng tất cả đều không được thi-hành hoặc không được thi-hành một cách đúng mức.

A. Các dự-án mở rộng Thủ-đô

1. Vào năm 1958, một họa-đồ thiết-kế dự-trù mở rộng Thủ-đô thành một vùng rộng lớn lấy Chợ Bến-Thành làm trung-tâm điểm, với bán kính là hai mươi cây số (20 km). Theo dự-án này, Thủ-Thiên sẽ được kiến-thiết đại qui mô và trở thành khu hành-chánh, ngoại-giao và quốc-tế. Nếu dự-án này được thực-hiện, diện-tích Đô-thành sẽ lên đến khoảng 1.257 cây số vuông nghĩa là gấp hai mươi (20) lần diện-tích hiện hữu.

2. Đến năm 1960, dự-án nói trên vẫn chưa được thi-hành và một dự-án mới lại ra đời. Theo dự-án năm 1960,

ranh giới Thủ-đô được nối rộng đến Bà-Điểm và các cơ-sở hành-chánh, ngoại-giao và quốc-tế được dự-trù thiết-lập trên các phần đất thuộc vùng Phú-Thọ Hòa trong khu tứ giác đi từ đại lộ Trần-quốc-Toản - Lê-văn-Duyệt lên đến ranh-giới mới.¹ Dự-án này cũng cùng chung số phận với dự-án trước !

3. Sáu năm sau, một số giới-chức tại Tòa-Đô-chánh cùng vài ba vị thân-hào như-sĩ hợp soạn một dự-án mệnh danh là "Dự-án khuếch-hợp Đô-thành Saigon và Tỉnh Gia-định"². Với dự-án năm 1966 này, Đô-thành và Tỉnh Gia-định được hợp nhứt để biến thành "Thủ-đô Saigon - Gia-định" gồm mười (10) Quận³ và bốn (4) Đại-lý⁴. "Dự-án khuếch hợp" nói đây có tánh-cách phi chánh-thức và không được chuyển trình về Trung-ương.

4. Đến năm 1968, trong phiên họp tháng giêng, Bác-sĩ Nguyễn-duy-Tài, Chủ-tịch Hội-đồng Đô-thành lại đặt vấn-đề mở rộng Thủ-đô. Trong bài thuyết-trình trước Hội-đồng, Nghị-viên Nguyễn-duy-Tài cũng đề-nghị hợp nhứt "Sai-

1. Nhóm Nghiên-cứu Kế-hoạch hậu chiến, Phúc-Trình về Chánh-Sách và Chương Trình Phát-Triển Trường-Kỳ của Việt-Nam Công-Hoa, tháng Ba 1969, tập 3 trang 774-775.

2. Khuếch-hợp có nghĩa là khuếch đại và hợp nhứt.

3. Tám Quận của Đô-thành lúc bấy giờ và hai Quận mới : Quận Tân-Bình (Quận IX) và Quận Gò-vấp (Quận X).

4. Đại-lý Thủ-Đức, Nhà Bè, Bình-Chánh và Hóc-Môn.

gon và Gia-Định".¹ Theo đề-nghị này, Thủ-đô sẽ gồm mười một (11) "Quận Châu-thành"² và bốn (4) "Quận ven biên".³ Biến-cố Tết Mậu Thân và các hậu quả của nó đã làm cho đề-nghị nói trên chìm trong quên lãng.

5. Vào khoảng giữa năm 1968, vấn-đề mở rộng Thủ-đô lại được đề-cập như dịp Tòa Đô-chánh đề-nghị mở rộng ranh-giới Quận Sáu và Quận Bảy về phía Gia-Định cùng thành-lập thêm Quận Mười và Quận Mười Một. Theo đề-nghị của nhà chức-trách hành-chánh Đô-thành,⁴ một số Phường sẽ được tách khỏi Quận Ba và Quận Năm để lập thành Quận Mười.⁵ Đồng thời, một số Phường sẽ được tách khỏi Quận Năm và Quận Sáu⁶ để, cùng với các phần đất mà Tỉnh Gia-Định sẽ nhường

-
1. Hội-đồng Đô-thành 1965-1968, Kỷ Yếu Xuân Mậu Thân 1968 (Saigon : k.t., 1968), tr. 139-151.
 2. Các "Quận Châu-thành" gồm chín (9) Quận hiện hữu - Quận VI được mở rộng thêm một phần đất của Quận Bình-Chánh giới-hạn bởi Quốc-lộ số 4 và Xa-lộ vòng đai, các Quận khác không thay đổi - và hai Quận mới : Quận X gồm một phần Quận Tân-Bình giới hạn bởi Xa-lộ vòng đai và đường Võ-di-Nguy Phú-Nhuận và một phần Quận Hóc-Môn giới-hạn bởi xa-lộ vòng đai và Tỉnh-lộ số 15 ; Quận XI gồm một phần Quận Gò-vấp giới-hạn bởi Hương-lộ số 17, Tỉnh-lộ số 15 và Rạch Bến-Cát, một phần Quận Tân-Bình giới-hạn bởi đường Võ-di-Nguy và Đô-thành và một phần Quận Hóc-Môn giới-hạn bởi Xa-lộ vòng đai và Rạch Bến-Cát.
 3. Các "Quận ven biên" gồm Quận Thủ-Đức, Quận Nhà Bè hiện hữu, Quận Hóc-môn - phần còn lại cộng một phần Quận Tân-Bình về phía Tây Xa-lộ vòng đai - và Quận Bình-chánh - trừ phần đất sáp nhập vào Quận VI Châu-thành.
 4. Trình văn số 998-KH ngày 27.12.1968 của Tòa Đô-chánh gửi Bộ Nội-vụ bổ-túc trình văn số 281-KH ngày 19.7.1968 và trình-văn số 633-KH ngày 11.9.1968 (Tài-liệu của Sở Kế-Hoạch Tòa Đô-chánh).
 5. Quận Ba : Phường Chí-Hòa và Phường Phan-thanh-Giản,
Quận Năm : Phường Nguyễn-tri-Phương và Phường Minh-Khang.
 6. Quận Năm : Phường Phú-Thọ,
Quận Sáu : Phường Cầu-Tre, Phường Bình-Thới và Phường Phó-Thọ Hòa.

cho Đô-thành,¹ cấu thành lãnh-thổ Quận Mười Một. Vẫn theo đề-nghị nói trên, sau khi nhường ba Phường cho Quận Mười Một tân lập, Quận Sáu sẽ tiếp nhận một phần đất thuộc Xã Bình-trị Đông và một phần đất thuộc Xã An-lạc. Mặt khác, Quận Bảy sẽ được nới rộng thêm Phường Bình-An thuộc Quận Tám và một phần đất thuộc Xã An-lạc và Xã Tân-Kiến.

Mặc dầu được sự thỏa-hiệp của Tòa Hành-chánh Tỉnh Gia-Định² và sự chấp thuận của Hội-đồng Nội Các,³ việc thành-lập Quận Mười và Quận Mười Một theo đề-nghị của Tòa Đô-chánh vẫn không thể thực-hiện được vì Hội-đồng Tỉnh Gia-định và Hội-đồng Nhân-dân các Xã Phú-Thọ Hòa và Tân Phú biểu-quyết yêu-cầu Trung-ương duy-trì nguyên trạng hai Xã này.⁴ Do đó, Quận Mười và Quận Mười Một, thành hình vào giữa năm 1969, chỉ gồm các Phường của Đô-thành mà thôi.⁵

Về việc nới rộng Quận Sáu và Quận Bảy về phía

1. Các phần đất này, với diện-tích ước độ 120 mẫu Tây, gồm có :

- Phần tam giác giới-hạn bởi Kinh Bao-Ngạn, đường Lê-Đại-Hành nối dài và đường kéo thẳng theo ranh Gia-định tới Kinh Bao Ngạn (ước độ 20 Mẫu Tây).

- Phần đất thuộc Xã Phú-Thọ Hòa và Xã Tân-Phú giới-hạn bởi ranh Quận Sáu, đường kéo thẳng từ đường đi Bà Điểm đến ranh Gia-định (ước độ 100 mẫu Tây).

2. Biên-bản phiên họp ngày 23.8.1968 tại Tòa Đô-chánh giữa các đại-diện của Đô-thành và Tỉnh Gia-định.

3. Biên-bản số 30 phiên họp ngày 31.10.1968 của Hội-đồng Nội Các.

4. Công-văn số 2507-BNV/HCSĐP/26 ngày 14.4.1969 của Bộ Nội-vụ gửi Tòa Đô-chánh.

5. Luận-án, trang 316, cước chú số 5 và số 6.

Gia-Định, đề-nghị của Tòa Đô-chánh cũng không được đáp-ứng một cách thuận lợi.

6. Mặc dầu gặp phản ứng bất lợi như vừa trình-bày, vào đầu năm 1971, một lần nữa, Tòa Đô-chánh lại trình Bộ Nội-vụ một dự-án mới nhằm nới rộng ranh-giới Đô-thành.¹ Với dự-án này, Thủ-đô sẽ gồm mười lăm (15) Quận - năm (5) Quận trung-tâm, sáu (6) Quận ven đô, bốn (4) Quận tân lập - và bao trùm một diện-tích trên hai trăm cây số vuông (200 km²) :

- Các Quận trung-tâm giữ nguyên ranh-giới hiện hữu : Quận Nhất, Quận Nhì, Quận Ba, Quận Năm và Quận Mười.

- Các Quận ven đô được nới rộng về phía Gia-Định : Quận Tư, Quận Sáu, Quận Bảy, Quận Tám, Quận Chín và Quận Mười Một.²

- Các Quận tân lập nằm trọn vẹn trên một phần đất khá rộng lớn mà Tỉnh Gia-Định sẽ nhượng cho Đô-thành : Quận Mười Hai, Quận Mười Ba, Quận Mười Bốn và Quận Mười Lăm.³

1. Trình văn số 169-TK ngày 18.2.1971 của Tòa Đô-chánh gửi Bộ Nội-Vụ.

2. Sáu Quận này tiếp nhận một số Xã của Tỉnh Gia-định :

- Quận 4 : hai Xã Tân-Thuận Đông và Tân-Quý Đông,
- Quận 6 : một phần các Xã An-Lạc, Tân-Tạo và Bình-Trị Đông,
- Quận 7 : Xã Phong-Đức,
- Quận 8 : Xã Bình-Hung,
- Quận 9 : Ba Xã An-phú, Bình-Trung và Thạnh-Mỹ-Lợi,
- Quận 11 : hai Xã Phú-Thọ-Hòa và Tân-Phú.

3. Lãnh-thổ bốn Quận tân lập do các Xã mà Tỉnh Gia-Định sẽ nhượng cho Đô-thành tạo nên :

- Quận 12 : Xã Thanh-Mỹ Tây và Bình-Hòa Xã,
- Quận 13 : Các Xã An-Phú Đông, Thạnh-Lộc Thôn, Hạnh-Thông, Thông Tây Hội và An-Nhon, (xin xem tiếp cước chú trang 319)...

Cho tới nay, việc mở rộng Thủ-đô theo tinh-thần dự-án nói trên vẫn còn trong vòng cứu xét. Tuy nhiên, người ta có thể tiên-đoán rằng, nếu nguyên-tắc địa-phương tự quyết được triệt để tôn trọng, việc mở rộng ranh-giới Đô-thành do Tòa Đô-chánh đề-nghị khó có thể thực-hiện được.

B. Nguyên-nhân thất-bại của các dự-án mở rộng Thủ-đô

Việc sáp nhập Xã An-Khánh vào Quận Nhứt Đô-thành cách đây sáu năm khiến nhiều người nghĩ rằng các dự-án mở rộng Thủ-đô đã được thi-hành phần nào. Thật ra, việc sáp nhập nói trên chỉ nhằm giải-quyết một vấn-đề xã-hội nhứt thời¹ chứ không liên-hệ đến việc thực thi bất cứ một dự-án nào đã được đề ra. Từ hơn mười năm nay, ngoài Xã An-Khánh, Đô-thành không tiếp nhận thêm một phần đất mới nào cả. Điều này đã nói lên tánh-cách bất khả thi và sự thất bại của các dự-án mở rộng Đô-thành.

Truy nguyên, người ta thấy sự thất bại của các dự-án nói trên bắt nguồn từ hai nguyên-nhơn chánh yếu : nguyên-nhơn nội tại, tánh-cách quá quy mô của các dự-án, và nguyên-nhơn ngoại lai, nguyên-tắc địa-phương tự quyết.

(tiếp theo cước chú 3, trang 318) :

- Quận 14 : Các Xã Bình-Hung-Hòa, Tân-Sơn Nhì, Đông-Hung Tân, Tân-Thới Nhứt, Tân-Sơn Hòa và Phú-Nhuận.
- Quận 15 : Các Xã Phú-Kuân Hội, Nhơn-Đức, Phú-Mỹ Tây, Long-Kiến, Long-Đức, Phước-Long Đông và Phước-Lộc Thôn.

1. Vào khoảng năm 1965-1966, cùng với nhịp độ đổ quân ồ-ạt của quân-đội Đồng-Minh vào Việt-Nam, phong-trào mở quán giải-khát (Snack Bar) bộc phát mạnh-mẽ. Các quán giải-khát mọc lên như nấm, rai rạc khắp nơi trong Đô-thành, gây ảnh-hưởng không hay cho thuần-phong mỹ-tục. Do đó, Chánh-phủ lúc bấy giờ quyết-định tập-trung các quán ấy vào một khu nhứt định và Xã An-Khánh được chọn làm địa-điểm tập-trung. Nhưng kế-hoạch tập-trung này không được thực-hiện mặc dầu Xã An-Khánh đã được sáp nhập vào Thủ-đô.

1. Nguyên-nhơn nội tại, tánh-cách quá quy-mô của các dự-án.

Qua phần trình-bày các dự-án mở rộng Thủ-đô, ta thấy có hai dự-án - dự-án năm 1966 và dự-án năm 1968 - trù liệu việc sáp nhập trọn vẹn Tỉnh Gia-Định vào Đô-thành, nghĩa là xóa Tỉnh Gia-Định trên bản-đồ Việt-Nam ! Có lẽ vì tánh-cách quá quy-mô và bất khả thi của hai dự-án này nên chúng không được chú ý tới và chỉ còn là hai tiếng vang vô vọng !

Dự-án năm 1958 và dự-án năm 1960, tuy không có nhiều tham vọng như hai dự-án nói trên, nhưng cũng dự-trù việc sáp-nhập một phần đất khá quan trọng của Tỉnh Gia-Định vào Đô-thành. Do đó, mặc dầu họa-đồ thiết-kế đã lập xong, hai dự-án này cũng không đem lại cho Thủ-đô một tấc đất nào !

Sở dĩ các dự-án thuộc loại kể trên không thể thi hành được vì người quan-niệm dự-án hình như không nghĩ đến mục-tiêu của việc mở rộng Đô-thành - đô-thị-hóa vùng đất được sáp-nhập vào Thủ-đô - hoặc, nếu có nghĩ đến mục-tiêu, thì lại không nghĩ đến phương-tiện để đạt mục-tiêu ấy. Nếu mở rộng Đô-thành để địa-phương này có thêm đất, thêm dân thì việc mở rộng hoàn toàn vô nghĩa vì không giúp ích gì cho việc cải-thiện nếp sống của người dân. Muốn đạt mục-tiêu nói trên, không những cần có phương-tiện tài-chánh dồi dào mà còn phải có một guồng máy hành-chánh vững mạnh để quản-trị một công cuộc phát-triển quy-mô liên-quan đến một khối dân quá đông đảo và một lãnh-thổ quá rộng lớn.

Thế nhưng, khách quan mà xét, ta phải nhìn nhận rằng guồng máy hành-chánh Đô-thành không thể lớn mạnh cùng một nhịp điệu với sự phát-triển Đô-thành theo tinh-thần các dự-án nêu trên để có thể quản-trị hữu hiệu sự phát-triển ấy.

Có lẽ vì ý-thức được những nỗi khó khăn nói trên nên, vào giữa năm 1968 và đầu năm 1971, Tòa Đô-chánh đã thiết-lập hai dự-án thật sự khiêm nhượng như chúng ta đã biết. Dầu vậy, hai dự-án này cũng không may mắn hơn bốn dự-án có trước vì vấp phải nguyên-tắc địa-phương tự quyết.

2. Nguyên-nhơn ngoại lai, nguyên-tắc địa-phương tự quyết.

Ngoài những khó khăn do chính các dự-án tạo ra, việc thi-hành các dự-án mở rộng Đô-thành còn gặp phải sự chống đối của các Hội-đồng dân cử thuộc Tỉnh Gia-Định. Tuy nhiên, sự chống đối nói đây, tự nó, không gây trở ngại đáng kể cho việc thi-hành các dự-án. Trường-hợp Xã An-Khánh có thể được viện dẫn để chứng minh điểm này. Thật vậy, vào đầu năm 1966, khi vấn-đề sáp-nhập Xã An-Khánh vào Đô-thành được đặt ra, Hội-đồng Tỉnh Gia-Định đã "biểu-quyết tranh-đấu để duy-trì Xã ấy trong lãnh-thổ Gia-Định".¹ Nhưng rồi việc sáp-nhập cũng vẫn được thực-hiện. Như vậy, nếu quyết-nghị của địa-phương không được chánh-quyền trung-ương trọng thị thì ranh-giới Đô-thành vẫn có thể nới rộng về phía Gia-Định mặc dầu có sự chống đối quyết-liệt của Hội-đồng

1. Biên-bản phiên họp ngày 15.3.1966 của Hội-đồng Tỉnh Gia-định.

Tỉnh và các Hội-đồng Xã liên-hệ.

Trái lại, nếu nguyên-tắc địa-phương tự quyết được chánh-quyền trung-ương triệt để tôn-trọng thì các dự-án mở rộng Đô-thành sẽ không bao giờ được thi-hành vì các Hội-đồng dân cử thuộc Tỉnh Gia-Định lúc nào cũng chống đối việc cắt đất để sáp-nhập vào Thủ-đô. Chẳng hạn như vào đầu năm 1969, khi được hỏi ý-kiến về việc nhượng một phần đất thuộc hai Xã Phú-Thọ Hòa và Tân-Phú cho Đô-thành, Hội-đồng nhân-dân hai Xã này và Hội-đồng Tỉnh Gia-Định đã biểu quyết giữ nguyên hai Xã theo ranh-giới cũ thay vì sáp-nhập một phần vào Thủ-đô. Lần này, quyết-nghị của các Hội-đồng nói trên được Chánh-quyền Trung-ương tôn trọng. Do đó, Quận Mười Một chỉ được thành-lập với một phần đất của Quận Sáu chứ không thể lấn sang hai Xã thuộc Tỉnh Gia-Định như đã trù-liệu trong dự-án do Tòa Đô-chánh thiết-lập vào giữa năm 1968.

Đến đây, một vấn-đề cần được nêu lên : tại sao các Hội-đồng dân cử thuộc Tỉnh Gia-Định có thái-độ chống-đối đối với mọi dự-án mở rộng Đô-thành ? Thái-độ này có thể được giải-thích bằng nhiều nguyên-do.

Về phương-diện tâm-lý, không ai thích địa-phương nơi mình có trách-nhiệm cùng quyền-hạn mất đất và mất dân, vì hai sự-kiện này đồng nghĩa với sự giảm sút về uy-quyền và sự phá sản về uy-tín. Và lại, khi dân-số sút giảm, số Nghị-viên Hội-đồng Tỉnh sẽ ít hơn trước. Điều này khiến cho hy-vọng đặc cử của các ứng-cử viên - trong đó chắc chắn có

các Nghị-viên đương nhiệm - sẽ giảm đi phần nào. Mặt khác, sự mất đất - nhứt là những vùng đất trù phú như các Xã Bình-Hòa, Phú-Nhuận, Thạnh-Mỹ Tây v.v... sẽ làm cho Ngân-sách Tỉnh mất đi những nguồn tài-nguyên quan trọng. Do đó, Hội-đồng Tỉnh Gia-Định nhứt quyết không thỏa-hiệp cắt nhượng cho Đô-thành bất cứ phần đất nào tiếp cận Thủ-đô nhứt là tính-ly Gia-định.¹

Đối với hội-viên cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành các Xã liên-hệ, việc sáp-nhập các Xã vào Đô-thành khiến cho họ mất hết chức-vụ và, do đó, mọi quyền-hành và mọi quyền-lợi. Trong trường-hợp các Xã được cải-tổ thành Phường, họ có thể được cử giữ chức-vụ Phường Trưởng, Phụ-tá Phường-Trưởng hoặc Khóm-Trưởng. Nhưng, như chúng ta đã biết, quyền-hạn của các viên-chức này có tánh cách rất hạn-chế ; lãnh-thổ mà họ trông coi chỉ là các phân hạt hành-chánh nhỏ bé trong Đô-thành chớ không còn là những tập-thể địa-phương phân quyền có tư-cách pháp-nhân, có Ngân sách và tài-sản riêng như trước kia nữa ! Điều đó khiến Hội-đồng các Xã liên-hệ không bao giờ thỏa-thuận sáp-nhập Xã của họ vào Đô-thành.

Các Hội-đồng dân cử thuộc Tỉnh Gia-định có thể dẹp bỏ tự-ái và quyền-lợi cá-nhân để thỏa-hiệp nhượng đất cho Đô-thành khi nghĩ rằng các vùng đất cắt nhượng sẽ được

1. "Tính-ly Gia-Định là "năm sưa" nuôi sống toàn bộ Tỉnh Gia-Định".
(Ý-kiến của quí vị Nghị-viên Hội-đồng Tỉnh Gia-Định trong phiên họp ngày 23.8.1968 tại Tòa Đô-Chánh).

đô-thị-hóa, dân-chúng cư ngụ tại đó sẽ có một đời sống dễ chịu hơn. Nhưng khi nhìn về vùng An-Khánh, họ thấy không có lý-do gì để tin-tưởng như vậy. Thật thế, sáu năm ròng rã trôi qua, Quận Chín vẫn còn mang sắc-thái Xã An-Khánh của sáu năm về trước, nhứt là về phương-diện dân-sinh.

Các điểm vừa trình-bày cho phép kẻ viết luận-án nghĩ rằng các dự-án nêu trên chỉ có thể thi-hành được nếu Chánh-quyền Trung-ương bắt chấp các quyết-nghị chống đối của địa-phương về việc nhượng đất cho Đô-thành. Nhưng, điều này khó có thể quan-niệm vì trái với nguyên-tắc địa-phương phân quyền mà Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 đã dành đến sáu điều khoản để qui-định (đ.70 - đ.75). Do đó, muốn mở rộng Thủ-đô, cần phải quan-niệm lại vấn-đề để có thể hình thành một dự-án khả chấp và khả thi.

II - DỰ-ÁN ĐỀ-NGHI

Trước khi nghĩ về một dự-án mở rộng Thủ-đô, cần xác-định một cách rõ ràng lợi ích của công-tác này vì lợi ích mong muốn quyết-định những điểm chính của dự-án.

A. Lợi-ích của công-tác mở rộng Thủ-đô

Với công-tác mở rộng ranh-giới Đô-thành, các vùng đất trước kia thuộc Tỉnh Gia-Định sẽ được sáp nhập vào Thủ-đô và sẽ được đô-thị-hóa. Nhờ đó, dân chúng sống tại các vùng đất liên-hệ sẽ hưởng những tiện-nghì vật chất mà người dân sống dưới chế-độ Xã Ấp hằng mong ước nhưng chưa được cung-cấp vì Ngân-sách Tỉnh quá eo hẹp: các vùng đất mới sẽ được trang-bị hệ-thống điện nước; hệ-thống

đường sá, cống rãnh cũng được canh tân ; việc tiếp-tế cũng sẽ dồi dào hơn¹. Nói một cách tổng quát, việc cải-tiến dân-sinh sẽ được thực-hiện tại các vùng đất do Tỉnh Gia-Định chuyển nhượng cho Đô-thành tương-tự như tại các Phường Khóm cũ của Thủ-đô.

Việc cải-tiến dân-sinh tại các vùng đất được sáp nhập vào Thủ-đô tạo một tác-dụng cực kỳ tốt đẹp về phương diện phân phối dân-số giữa các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành. Tác-dụng ấy có tánh-cách lưỡng phương. Một mặt, các vùng đất mới của Đô-thành sẽ là nơi tiếp-nhận làn sóng di dân từ thôn quê ra thành-thị. Nhờ vậy, mật độ dân số tại các Phường Khóm hiện hữu, vốn đã quá cao, sẽ không tiếp tục gia tăng. Mặt khác, người ta có lý-do để hy-vọng rằng sức thu hút của các Phường Khóm tân lập sẽ có tác-dụng làm giảm mật độ dân số tại các Phường Khóm hiện hữu. Nếu sự thu hút tự nhiên không xảy ra thì Chánh-quyền Đô-thành cũng có thể giải-tỏa những khu-vực quá đông dân mà không gây nhiều bất mãn cho các tầng lớp dân chúng có nhà bị giải-tỏa vì họ sẽ được định-cư tại các phân-hạt hành-chánh tân lập của Đô-thành ; các phân-hạt hành-chánh này cũng được

1. Biên-bản số 44-HDT/VP/BB phiên họp ngày 15.3.1966 của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định :

"Trương-hợp đặc-biệt của hai Xã Bình-Hòa và Phú-Nhuận thực ra mỗi Xã dân số đông bằng cả một Quận Hóc-Môn và chỉ cách Đô-thành có một con cầu, mà quyền-lợi của hai bên chênh-lệch nhau rất nhiều. Thí dụ như trương-hợp phân-phối sữa ở Đô-thành hàng tháng được 50.000 thùng còn Gia-Định chỉ có 3.500 thùng. Tính trung-bình 8 người dân Gia-Định chỉ dùng được một hộp cho cả tháng. Ngoài ra, còn rất nhiều trương-hợp điển-hình khác mà người dân Gia-định phải chịu thiệt thòi."

trang-bị những tiện-nghi vật chất như các Khóm Phường nơi có các khu nhà dự-định giải-tỏa.

Tóm lại, tác-dụng lưỡng phương của việc đô-thị-hóa các vùng đất được sáp nhập vào Thủ-đô giúp cho Chánh-quyền Đô-thành tạo-lập những phân-hạt hành-chánh đồng đều về dân số. Đó là điều mà kẻ viết luận-án mong thực-hiện khi đề-nghị mở rộng Thành-phố Sài-gòn.

B. Dự-án đề-nghị

Như trên đã trình-bày,¹ chính sự chống đối của các Hội-đồng dân cử thuộc Tỉnh Gia-Định - nhất là Hội-đồng Tỉnh - đã ngăn chận việc thi-hành các dự-án nói rộng ranh giới Đô-thành. Kinh-nghiệm này cho thấy cần quan-niệm lại vấn-đề mở rộng Thủ-đô để có thể đề ra một dự-án thích nghi, nghĩa là ít bị chống đối. Theo kẻ viết luận-án quan-niệm, công-tác mở rộng Đô-thành không nhất thiết phải có tác-dụng gia-tăng tức khắc diện-tích của Thủ-đô. Điều chánh-yếu cần nghĩ đến trước tiên không phải là nói rộng ranh-giới Đô-thành về phương-diện không gian mà là nói rộng về phương-diện dân-sinh. Nói khác đi, công-tác mở rộng Thủ-đô phải nhằm tạo cho các phần đất liên-hệ của Tỉnh Gia-Định một nếp sinh-hoạt tương tự như các Phường Khóm ở Đô-thành chớ không nhằm đem các phần đất ấy sáp-nhập tức khắc vào lãnh-thổ Thủ-đô và đặt dưới sự quản-trị của Tòa Đô-chánh. Dĩ nhiên, quan-niệm nói đây không hề loại bỏ giải

1. Luận-án, trang 321-324.

pháp gia-tặng diện tích Đô-thành với những Xã Ấp do Tỉnh Gia-Định thuận nhượng.

Với quan-niệm vừa trình-bày, kẻ viết luận-án đề-nghị một dự-án mở rộng Thủ-đô gồm hai điểm chính sau đây:

- Nới rộng ranh-giới Đô-thành về phía Nam và Tây-Nam.
- Thành-lập Thị-xã Gia-định.

1. Nới rộng ranh-giới Đô-thành về phía Nam và Tây-Nam.

Về phía Bắc và Đông-Bắc, Đô-thành giáp giới Quận Tân-Bình, Quận Gò-Vấp và Quận Thủ-Đức, là ba Quận trụ-phủ nhứt của Tỉnh Gia-Định, với các Xã Phú-Nhuận, Bình-Hòa và An-phú - nhứt là Xã Bình-Hòa, nơi đặt tỉnh-ly của Tỉnh Gia-Định. Việc nới rộng ranh-giới Đô-thành về các phía ấy chắc chắn gặp sự chống đối quyết-liệt của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định.

Nhìn về phía Nam và Tây-Nam của Thành-phố Sài-gòn, người ta chỉ thấy những đồng ruộng thừa dân của các Quận Nhà Bè và Bình-Chánh, tiếp cận với các Quận 4, 6, 7 và 8 Đô-thành. So với các vùng đất về phía Bắc Đô-thành, các Quận Bình-Chánh và Nhà-Bè có hai đặc điểm :

1) chưa được phát-triển và, do đó, hầy còn nghèo nàn ;

2) không có những di-tích lịch-sử của Gia-Định Thành thuở xa xưa như Lăng Thượng Công Lê-văn-Duyệt, Lăng Phò-mã Hậu Quân Võ-Tánh, Lăng Long Vân Hầu Trương-tán-Bửu, Lăng Bình Giang Bá Võ-di-Nguy, Lăng Lê-văn-Phong, Lăng Cha Cả v.v...

Hai đặc điểm ghi trên giúp cho chánh-quyền Đô-

thành thực-hiện "Cuộc Nam tiến" mà không gặp một sự chống đối nào. Thật vậy, trong phiên họp ngày 25 tháng 10 năm 1966, Hội-đồng Tỉnh Gia-Định đã minh thị thỏa-hiệp để Đô-thành nới rộng ranh-giới về phía hai Quận Nhà Bè và Bình-Chánh.¹ Hai năm sau, trong phiên họp ngày 23 tháng 8 năm 1968 tại Tòa Đô-chánh, các Nghị-viên đại-diện Hội-đồng Tỉnh Gia-Định cũng phát-biểu ý-kiến tương-tự.²

Trong việc thực-hiện "Cuộc Nam tiến" nói trên, các nhà hữu trách cần lưu-ý đến phản ứng của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định và khả-năng của Đô-thành - khả-năng tài-chánh cũng như khả-năng quản-trị. Hai dữ-kiện này không cho phép thực hiện sự sáp-nhập tức khắc và trọn vẹn hai Quận Nhà-Bè và Bình-Chánh vào Thủ-Đô vì sự xóa-bỏ hai Quận ấy trên bản-đồ Tỉnh Gia-Định chắc chắn sẽ gặp sự chống đối của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định. Và lại, việc quản-trị và phát-triển một vùng đất quá rộng lớn như vậy hiển nhiên vượt khả-năng của Đô-thành.

1. Biên-bản số 94-HĐT/GĐ phiên họp ngày 25.10.1966 của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định :

"Hội-đồng không thấy trở ngại cho việc Đô-thành nới rộng ranh-giới, xin đề-nghị phát-triển vào phần đất của 2 Quận Nhà Bè và Bình-Chánh."

2. Biên-bản phiên họp ngày 23.8.1968 tại Tòa Đô-chánh, giữa các đại-diện Đô-thành và Tỉnh Gia-Định :

"Sau đó, lần lượt quý vị Nghị-viên Hội-đồng Tỉnh Gia-Định tỏ bày cảm tưởng, đại ý :

- vì tạnh-cách lịch-sử của Thành Gia-Định,

- vì tỉnh-ly Gia-Định là "năm sữa" nuôi sống toàn bộ Tỉnh Gia-Định,

đề-nghị không nên sáp-nhập tỉnh-ly mà vì ích lợi chung chỉ sáp nhập những vùng đất phụ-cận như Bình-Chánh, Nhà-Bè."

Dựa vào các nhận xét trên, người nghiên-cứu nghĩ việc nới rộng ranh-giới Đô - thành về phía Nam và Tây-Nam cần được giới-hạn sao cho phù-hợp với khả-năng của Đô-thành và nhất là được sự thỏa-hiệp của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định. Theo tiêu-chuẩn này, giải-pháp thiết-lập thêm các Quận mới với những Xã Ấp của hai Quận Nhà-Bè và Bình-Chánh cần được loại bỏ vì việc thiết-lập thêm các Quận mới đòi hỏi nhiều phương-tiện vượt quá khả-năng hiện hữu của Tòa Đô-chánh. Như vậy, chỉ còn giải-pháp nới rộng ranh-giới các Quận 4, 6, 7 và 8 là các Quận tiếp cận hai Quận Nhà-Bè và Bình-Chánh. Với giải-pháp này, các Quận nói trên có thể được mở rộng như sau :

- Quận Tư tiếp nhận một phần Xã Tân-Thuận Đông và Tân-Quy Đông với một diện-tích ước độ 1.000 mẫu ; ¹
- Quận Sáu được thêm một phần Xã An-Lạc, Tân-Tạo và Bình-Trị Đông với một diện-tích phỏng định là 1.280 mẫu ; ²
- Quận Bảy được nới rộng thêm một diện-tích là 700 mẫu xen trong phần đất 1.090 mẫu của Xã Phong-Đước ; ³
- Quận Tám tiếp nhận một phần đất ước độ 700 mẫu do Xã Bình-hưng chuyển nhượng trong số 1.405 mẫu của xã này. ⁴

1. Hai Xã này thuộc Quận Nhà-Bè, có một diện-tích tổng cộng là : 1.202 mẫu (Tân-Thuận Đông) + 889 mẫu (Tân-Quy Đông) = 2.091 mẫu.

2. Ba Xã này thuộc Quận Bình-Chánh, có diện-tích tổng cộng là : 430 mẫu (An-Lạc) + 2.342 mẫu (Tân-Tạo) + 1.091 mẫu (Bình-Trị Đông) = 3.863 mẫu.

3 và 4. Hai Xã Phong-Đước và Bình-Hưng thuộc Quận Bình-Chánh.

Với sự nới rộng ranh-giới các Quận 4, 6, 7 và 8 theo đề-nghị nói trên, diện-tích Đô-thành sẽ tăng thêm khoảng độ 36 cây số vuông, tức hơn phân nửa diện-tích hiện hữu. Phần diện-tích gia-tăng này có tánh-cách vừa phải để được quản-trị và phát-triển một cách hữu hiệu. Dĩ nhiên, "Cuộc Nam tiến" sẽ không ngừng tại đây : sau khi đã đô-thị-hóa các vùng đất được sáp-nhập vào Đô-thành, Chánh-quyền lại có thể nghĩ đến việc lấy thêm các Xã còn lại của hai Quận Nhà-Bè và Bình-Chánh. Lúc đó, giải-pháp thiết-lập một số Quận mới có thể được đặt ra. Đó là chiến-thuật "vết dầu loang" mà kẻ viết luận-án nghĩ cần được triệt-để áp-dụng trong công-tác mở rộng Thủ-đô.

2. Thành-lập Thị-xã Gia-Định

Không những là "nấm sữa nuôi sống toàn bộ Tỉnh Gia-Định", tỉnh-ly Gia-định còn là nơi tàng chứa nhiều di-tích lịch-sử, điển-hình như là Lăng Đức Tả - Quân Lê-văn-Duyệt, Tổng Trấn Gia-Định Thành. Do đó, mọi dự-án phát-triển Thủ-đô về mạn bắc đều gặp sự phản-đối của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định.¹ Vậy, trong giai-đoạn hiện tại, thái-độ cần phải có là tránh đề-cập đến việc sáp-nhập vào Đô-thành các Xã sầm uất thuộc vùng tỉnh-ly Gia-Định như Bình-Hòa, Phú-nhuận, Thạnh-Mỹ Tây và Hanh-Thông. Điều thiết thực nhưt có lẽ là việc thành-lập Thị-xã Gia-Định với các Xã vừa kể. Giải-pháp này được coi là thiết-thực vì nhiều lý-do.

1. Luận-án, trang 328, cước chú số 2.

Trước hết, việc thành-lập Thị-xã Gia-Định sẽ không bị Hội-đồng Tỉnh Gia-Định chống đối vì phù-hợp với quan-điểm của cơ-quan quyết-nghị này. Thật vậy, liên-tiếp trong hai phiên họp ngày 15 tháng 3 và ngày 25 tháng 10 năm 1966, Hội-đồng Tỉnh Gia-Định đã quyết-nghị yêu-cầu Trung - ương cho thành-lập Thị-xã Gia-Định với các Xã Bình-Hòa, Phú-Nhuận, Thanh-Mỹ Tây và một phần Xã Hanh-Thông.¹

Thứ đến, việc thành-lập Thị-xã Gia-Định là một giải-pháp dung-hòa hai quan-điểm mâu thuẫn của Đô-thành và Tỉnh Gia-Định : một đảng chủ-trương nói rộng Thủ-đô về phía bắc bằng cách sáp-nhập tỉnh-ly Gia-Định vào Thành-phố Sài-gòn và một đảng cương-quyết duy-trì phần đất đó trong lãnh-thổ Tỉnh Gia-Định.

Ngoài ra, việc thành-lập Thị-xã Gia-Định còn là một công-tác dọn đường cho việc sáp-nhập vùng tỉnh-ly Gia-Định vào Đô-thành sau khi vùng này đã hoàn-toàn trút bỏ lớp áo Xã Ấp của nó. Việc sáp-nhập một Thị-xã vào Thủ-đô tương đối dễ thực-hiện hơn là việc sáp-nhập một số Xã Ấp vì lẽ đời sống của người dân Đô-thành không mấy cách-biệt với đời sống tại một Thị-xã. Trái lại, nó là một cái gì quá xa lạ và quá mới mẻ đối với người dân từng quen sống tại các Xã Ấp.

Sau cùng, việc thành-lập Thị-xã Gia-Định còn có tánh-cách thiết-thực ở chỗ Thị-xã Gia-Định, một khi được

1. Biên-bản số 44-HĐT/GĐ/VP/BE phiên họp ngày 15.3.1966 và Biên-bản số 94-HĐT/GĐ phiên họp ngày 25.10.1966 của Hội-đồng Tỉnh Gia-Định.

thành-lập, sẽ là nơi tiếp nhận làn sóng di dân từ các Tỉnh về Đô-thành hoặc sẽ tạo một sức thu hút dân số từ các Phường Khóm hiện hữu của Thủ-đô. Như vậy, dù sau này Hội-đồng Thị-xã Gia-Định có phản đối việc sáp-nhập Thị-xã Gia-Định vào Đô-thành đi chăng nữa, việc thành-lập Thị-xã Gia-Định vẫn giữ được tánh-cách thiết thực của nó.

Tóm lại, việc mở rộng Thủ-đô là một công-tác cần-thiết về nhiều phương-diện, nhất là về phương-diện cải-tiến dân-sinh. Để công-tác ấy đạt được mục-dịch của nó, Chánh-quyền cần có một dự-án dài hạn mà việc thi-hành có thể kéo dài đôi ba mươi năm và do nhiều vị Đô-Trưởng kế nhiệm nhau đảm-trách theo "chiến-thuật vết dầu loang".

ĐOẠN 2 - VẤN-ĐỀ GIẢI-TỎA CÁC KHU XÓM XÂY CÁT BẤT HỢP PHÁP VÀ CÁC CĂN-CỬ QUÂN-SỰ

Như trên đã trình-bày,¹ ngoài việc tiếp nhận làn sóng di-dân từ nông thôn ra thị-thành, các khu-vực sẽ được sáp-nhập vào Thủ-đô còn có tác-dụng thu-hút dân-chúng từ các Phường Khóm đông dân của Đô-thành. Tuy nhiên, chúng ta không nên quá kỳ vọng vào tác-dụng thu hút nói đây trong việc thiết-lập kế-hoạch tái phân dân-số giữa các phân-hạt hành-chánh vì hai lẽ :

1. Tác-dụng thu hút tùy thuộc vào công-tác đô-thị-hóa các khu-vực được sáp-nhập ; nhưng công-tác này thì

1. Luận-án, trang 325-326.

lại chỉ có thể hoàn tất sau một thời-gian khá dài. Do đó, các khu-vực khả hữu của Đô-thành không thể tạo sức thu hút ngay sau khi được tách rời khỏi Tỉnh Gia-Định.

2. Theo tâm-lý quần chúng, việc rời bỏ nơi mà người ta đã sinh sống trong nhiều năm để đến cư-ngụ tại một khu xóm xa lạ là điều mà không mấy ai ưa thích, dầu khu xóm này có đầy đủ tiện-nghĩ đến đâu chăng nữa.¹

Các nhận xét nêu trên cho thấy Chánh-quyền cần phải can-thiệp để khai thông con đường đưa dân từ các khu xóm quá đông đúc đến các khu thưa dân hiện hữu cũng như khả hữu của Đô-thành. Việc khai thông này có thể thực hiện bằng hai phương cách : di chuyển các căn-cứ quân-sự và giải tỏa các xóm nhà xây cất bất hợp-pháp.

I - VẤN-ĐỀ DI CHUYỂN CÁC CĂN-CỨ QUÂN-SỰ

Nguyên-tắc về phòng gian bảo mật không cho phép liệt-kê các căn-cứ quân-sự tọa lạc trong Đô-thành. Tuy nhiên, nhìn qua những doanh trại san sát dọc theo Đại lộ Trần-quốc-Toản, không mấy ai có thể phủ-nhận tầm quan trọng về diện-tích mà Thành-phố Sài-gòn đã dành cho các căn-cứ ấy.

Việc di-chuyển các căn-cứ quân-sự ra Đô-thành không những cần-thiết cho kế-hoạch tái phân dân số giữa

1. Tổng Cục Gia-cư, "Bài Thuyết Trình về Dự-Án Phát-Triển Gia-Cư". Tài-Liệu về Hội-Thảo "Công-Chánh Chuẩn-Bị Phát-Triển", 1969. Phần thứ Nhì, trang 51 :

"Dân chúng thường có thói quen thích sống yên ổn, không muốn bị xáo trộn sinh-hoạt hàng ngày. Dù sống trong một căn nhà chật hẹp, tồi tàn, họ vẫn thích hơn là phải dời đi để sau này ở trong một căn nhà đẹp đẽ hơn."

các Phường Khóm mà còn tạo tác-dụng tốt đẹp về phương diện bảo-vệ an-ninh Thủ-đô.

A. Vấn-đề di-chuyển các căn-cứ quân-sự và kế-hoạch tái phân dân-số

Cần nói ngay là việc đưa các căn-cứ quân-sự ra khỏi thành-phố không làm giảm sút một cách đáng kể áp lực dân số tại phân-hạt hành-chánh nơi tọa lạc các căn-cứ liên hệ vì thường chỉ có các đơn-vị phòng-vệ và một số ít quân-nhơn độc thân cư-trú thường xuyên tại các căn-cứ nói trên, còn thành-phần quân-nhơn đông đảo nhứt thì lại cư-ngụ với gia-đình tại các trại gia-binh hoặc ở nhà riêng. Tuy nhiên, không phải vì thế mà việc di-chuyển các căn-cứ quân-sự không góp phần quan trọng vào việc thực-hiện kế-hoạch tái phân dân-số. Thật vậy, sau khi các căn-cứ quân-sự được dời ra khỏi Thủ-đô, Chánh-quyền có thể sử-dụng nhiều khu đất trống để xây-dựng những khu gia-cư khang trang với đầy đủ tiện-nghi. Những khu gia-cư này sẽ đóng một vai-trò tối cần-thiết trong công-tác giải-tỏa các khu xóm xây cất bừa bãi, công-tác mà tác-giả luận-án sẽ đề-cập¹ và có tác-dụng tái phân dân số giữa các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành.

B. Vấn-đề di-chuyển các căn-cứ quân-sự và việc bảo vệ an-ninh Thủ-đô

Ngoài việc yểm-trợ kế-hoạch giải-tỏa các khu vực đông dân, việc di-chuyển các căn-cứ quân-sự ra khỏi thành-

1. Luận-án, trang 335-339.

phố Sài Gòn còn góp phần quan trọng vào việc bảo-vệ Thủ-đô chống các cuộc xâm nhập của đối-phương. Thật vậy, được dời đến các vùng ven đô hẻo lánh, các căn-cứ quân-sự sẽ là những tiền đồn kiên cố, cấu-tạo một tuyến phòng-thủ vững chắc cho Đô-thành. Tại các địa-điểm mới, ngoài công-tác chuyên-môn, các căn-cứ quân-sự còn có thể phối-hợp với lực-lượng Cảnh-sát mở thường xuyên những cuộc hành-quân mà tác-dụng tốt đẹp đối với nền an-ninh tại Thủ-đô không thể phủ nhận được. Không những thế, các cuộc hành-quân ấy còn có tác-dụng lành-mạnh-hóa vùng ven đô vốn nổi tiếng là nơi dung thân của những phần-tử sống ngoài vòng pháp-luật.

II - VẤN-ĐỀ GIẢI-TỎA CÁC KHU XÓM XÂY CÁT BẤT HỢP-PHÁP

Ngoài lợi ích hiển nhiên là giúp người dân thoát khỏi cảnh bùn lầy nước đọng và mối đe dọa triền miên của Thần Hỏa, công-tác giải tỏa các khu xóm xây cát bất hợp-pháp - rất nhiều tại Đô-thành - còn có tác-dụng tốt đẹp đối với kế-hoạch tái phân dân-số giữa các phân-hạt hành-chánh. Nhưng làm thế nào để thực-hiện công-tác giải tỏa ? Trước khi trả lời câu hỏi này, cần xác-định đối-tượng và lợi ích trực tiếp của công-tác.

A. Đối-tượng và lợi-ích trực tiếp của công-tác giải-tỏa

Cần nói ngay là công-tác giải-tỏa không đụng chạm gì đến các ngôi nhà xây không phép trên đất tư. Việc giải-tỏa các ngôi nhà thuộc loại này vừa khó khăn, vừa không cần-thiết vì nó không đem lại ích-lợi thiết thực cho chánh-

sách tái phân dân số và nhứt là nó không góp phần đáng kể vào việc cải-tiến dân-sinh.

Kế-hoạch giải-tỏa do kẻ viết luận-án đề-nghị chỉ nhằm vào những xóm nhà xây cất bất hợp-pháp trên các phần đất thuộc khối công-sản và được liệt vào hai loại sau đây :

- Loại thứ nhứt gồm những nhà lá và nhà "tôn" được xây cất bừa bãi trên đất cưỡng chiếm của Đô-thành ;

- Loại thứ hai gồm những nhà sàn được tạo dựng hỗn độn ngay trên lòng kinh rạch hoặc dọc theo các bến.

Công-tác giải-tỏa các xóm nhà này đem lại các lợi-ích trực tiếp sau đây :

Đối với loại thứ nhứt, việc giải-tỏa giúp Chánh quyền tận dụng diện-tích xây cất hiện rất hiếm tại Đô-thành. Thật vậy, trong việc xây cất, với một diện-tích nhứt định, số đơn-vị gia-cư tùy thuộc chặt chẽ vào lối kiến-trúc : nếu cất nhà trệt, số đơn-vị gia-cư sẽ rất thấp ; trái lại, nếu xây chung-cư, số đơn-vị gia-cư sẽ gia-tăng gấp bội.

Đối với loại thứ hai, việc giải-tỏa là một phương cách trả các kinh rạch lại cho hệ-thống thoát nước của Đô-thành. Nhờ đó, vấn-đề ngập lụt tại các khu xóm sẽ được giải-quyết. Mặt khác, việc giải-tỏa các nhà sàn mọc lên như nấm dọc theo các Bến Phạm-thế-Hiến, Hàm-Tử, Lê-quang-Liêm, Nguyễn-Duy v.v... sẽ giúp Chánh-quyền trả các bến này lại cho ghe tàu.

B. Phương-thức thực-hiện công-tác

Việc giải-tỏa các xóm nhà vừa được mô-tả không phải là một công-tác có thể hoàn-tất trong một vài năm. Nó

là đối tượng của một kế-hoạch có tính-cách trường-kỳ mà thời-gian thi-hành có thể kéo dài đến năm, mười năm hoặc lâu hơn thế nữa. Do đó, vấn-đề quan trọng là công-tác giải-tỏa phải được thực-hiện càng sớm càng tốt. Nhưng phải bắt đầu công-tác như thế nào ?

Trong công-tác giải-tỏa các xóm nhà, điều-kiện khẩn thiết là phải có sẵn nơi ăn chốn ở cho các gia-đình có nhà bị giải-tỏa. Vậy, vấn-đề cần giải-quyết trước tiên là xây cất các trú khu để tiếp nhận các gia-đình liên-hộ. Đây không phải là một vấn-đề nan giải như nhiều người đã e ngại.¹ Thật vậy, với những phần đất trống tại các Quận đất rộng dân thưa, như Quận Bảy và Quận Chín, với các vùng đất do Tỉnh Gia-Định thuận nhượng, với những khu đất do các căn-cứ quân-sự để lại, Chánh-quyền có thừa nơi để kiến tạo những khu chung-cư rẽ tiền, tương tự các khu tái thiết đã được hoàn-thành tại các đường Nguyễn-văn-Thoại, Sư Vạn-Hạnh, Minh-Mạng, Nguyễn-thiện-Thuật v.v... Một cuộc đất khác có thể được sử-dụng cho việc xây cất nói đây : Trường đua Phú-Thọ.

Công-tác giải-tỏa có thể thực-hiện ngay sau khi một khu chung-cư đã được hoàn-thành và theo một thứ-tự ưu tiên đã lập sẵn.

Sau khi công-tác giải-tỏa một xóm nhà đã hoàn

1. Tổng Cục Gia-cư, Op. Cit., trang 51 :

"Vì không có sẵn đất trống để xây cất hầu giúp các gia-đình có nơi tạm trú trong lúc chờ đợi hoàn-thành cư-xá, nên việc giải-tỏa rất khế khẩn và gặp nhiều phản ứng bất lợi."

tất, khu đất trống sẽ được chỉnh trang và khả-cư-hóa. Một khu chung-cư mới được thành hình tại đây. Các gia-đình có nhà bị giải-tỏa trước kia lại trở về khu xóm cũ hoặc, nếu muốn, có thể định-cư vĩnh-viễn tại chung-cư mà họ đã tạm trú trong thời-gian qua. Sau đó, công-tác giải-tỏa lại tiếp diễn với một chu-kỳ mới...

Việc thực-hiện công-tác giải-tỏa theo đường lối vừa trình-bày đòi hỏi một ngân-khoản lên đến nhiều tỷ bạc,¹ một ngân khoản vượt quá khả-năng đóng góp của Ngân-sách Đô-thành.² Do đó, kế-hoạch giải-tỏa cần được sự tài trợ của Chánh-quyền trung-ương dưới hình-thức một Quỹ tự-trị. Quỹ này có thể lấy tên là "Quỹ Phát-triển Thủ-đô" và sẽ được sử-dụng, sau khi công-tác giải-tỏa kết thúc, để mở mang Đô-thành.

Công cuộc tài trợ nói trên sẽ tạo tác-dụng tốt đẹp về nhiều phương-diện. Thật vậy, ngoài việc đem lại một nền an-ninh tốt đẹp cho Khóm Phường, nó còn giải-thoát người dân khỏi cảnh lầm than do tình-trạng thiếu vệ-sinh của khu xóm làm phát-sinh và khỏi sự ám ảnh triền miên của các trận hỏa-hoạn khủng khiếp có thể tiêu hủy cả sự nghiệp của họ.

Tuy nhiên, muốn đạt kết-quả tốt đẹp nói trên và để công-tác giải-tỏa không gặp phản-ứng bất lợi từ phía

1. Theo sự ước tính của Tổng Cục Gia-cư, muốn thực-hiện 21.000 đơn-vị gia-cư, cần có một ngân-khoản lên đến 6.111 triệu đồng (Tổng Cục Gia-cư, tài-liệu đã dẫn, trang 54).

2. Ngân-sách Đô-thành năm 1972 : 4 tỷ 100 triệu đồng.

dân chúng, Chánh-quyền cần chuẩn-bị chu-đáo dư-luận bằng cách giải-thích ích-lợi thiết thực của công-tác và nhứt là cho các gia-đình liên-hệ thấy rằng việc trở về "xóm cũ với nhà mới" là quyền đương nhiên của họ.

Ngoài ra, một hệ-thống xe "buýt" hoàn hảo tại Đô-thành sẽ yểm-trợ một cách tích-cực và hữu hiệu cho kế-hoạch giải-tỏa nói trên.

Mặt khác, ngay từ bây giờ, Chánh-quyền Đô-thành cần áp-dụng những biện-pháp thích-nghi nhằm ngăn chặn việc cưỡng chiếm công thổ để xây-cất bừa bãi. Nếu không, công-tác giải-tỏa các xóm nhà tạo dựng bất hợp-pháp sẽ không bao giờ chấm dứt và vấn-đề thiết-kế Đô-thành cùng vùng phụ cận sẽ gặp nhiều trở ngại trong tương-lai.

ĐOẠN 3 - VẤN-ĐỀ PHÂN ĐỊNH LẠI RANH GIỚI GIỮA CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH

Với biện-pháp phân-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh, Chánh-quyền có thể thiết-lập những Quận, Phường và Khóm đồng đều về dân số. Thật vậy, biện-pháp nói trên sẽ làm gia tăng số phân-hạt hành-chánh. Sự gia tăng này khiến cho dân số tại mỗi phân-hạt giảm sút, nhưng đồng thời tạo được tác-dụng tái phân dân số giữa các phân-hạt đồng cấp. Nhưng làm thế nào để thực-hiện sự phân-định ranh-giới nói đây ? Trước khi đề-cập vấn-đề chánh yếu này, tướng cần nêu những lý-do khiến kẻ viết luận-án chọn biện-pháp phân định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh để thực-hiện kế-hoạch tái phân dân số.

I - LÝ-DO GIẢI-THÍCH BIỆN-PHÁP PHÂN-ĐỊNH LẠI RANH-GIỚI CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH

Dân số quá cao tại đa số các Quận, Phường trong Đô-thành, sự chênh-lệch quá đáng về dân số giữa các phân-hạt hành-chánh đồng cấp tại Thủ-đô và tánh-cách bất đồng nhứt ghi nhận được trong cách tổ-chức lãnh-thổ của các Quận, Phường, Khóm là những lý-do khiến tác-giả thấy cần nêu vấn-đề xét lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh.

A. Dân-số quá cao tại các Quận, Phường

Phần lớn các Quận tại Đô-thành đều có dân số trên 150.000 : từ 157.805 đến 251.251 người¹ và bốn mươi (40) trong số năm mươi sáu (56) Phường đều có dân số trên 20.000 người. Như vậy, nếu áp-dụng tiêu-chuẩn phân loại các Tỉnh và Quận do nghị-định số 970-NĐ/NV ngày 19 tháng 10 năm 1970 ấn-định, người ta có thể xếp các Quận và Phường nói trên ngang hàng với các Tỉnh và Quận loại B.²

Trên thực-tế, so với dân số tại các Tỉnh và Thị-xã, dân số tại các phân-hạt hành-chánh ở Thủ-đô quả thật quá cao :

1. Luận-án, trang 292, bảng 8.

2. Theo nghị-định số 970-NĐ/NV ngày 19.10.1970 ấn-định tiêu-chuẩn phân loại các Tỉnh và Quận, các đơn-vị và phân-hạt hành-chánh này được phân làm ba loại tùy theo dân số :

- Tỉnh loại A có dân số trên 325.000 người.
- Tỉnh loại B có dân số từ 100.000 đến 325.000 người.
- Tỉnh loại C có dân số dưới 100.000 người.
- Quận loại A có dân số trên 100.000 người.
- Quận loại B có dân số từ 20.000 đến 100.000 người.
- Quận loại C có dân số dưới 20.000 người.

1) Hầu hết các Quận tại Đô-thành đều có dân số cao hơn dân số thuộc các Thị-xã trên toàn quốc - trừ Thị-xã Đà-nẵng¹ - và cao hơn dân số tại phần lớn các tỉnh thuộc Quân Khu II và Quân Khu III.

2) Một số Phường tại Đô-thành² có dân số xấp xỉ hoặc cao hơn dân số tại một vài Thị-xã³ và cao hơn dân số tại một số Tỉnh.⁴

Với biện-pháp phân định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh, tình-trạng bất hợp-ly nói trên sẽ được chấm dứt và mỗi phân-hạt hành-chánh sẽ có một dân số tối hảo, phù-hợp với khả-năng quản-trị của nhà cầm quyền tại phân-hạt liên-hệ.

B. Sự chênh-lệch quá đáng về dân số giữa các phân-hạt hành-chánh

Trong Mục I của Chương này, khi nêu các nhận xét tổng quát về tình-trạng dân-cư tại các Quận, Phường Khóm, người nghiên-cứ có nhấn mạnh đến sự khác-biệt sâu xa về dân số giữa các phân-hạt hành-chánh đồng cấp. Chúng ta đã thấy :

1) Tại một số Quận, dân số vượt trên 200.000 người

1. Luận-án, trang 288, bảng 4.

2. Phường Bình-Tây (Quận 6) : 67.527, Phường Minh-Mạng (Quận 10) : 79.229, Phường Phú-Thọ (Quận 11) : 87.662. (Tài-liệu của Tòa Đô-Chánh).

3. Thị-xã Vũng-Tàu : 99.956, Thị-xã Dalat : 86.636, Thị-xã Mỹ-Tho : 92.891 (Bảng 4, trang 288 Luận-án).

4. Lâm-Đồng : 66.774, Quảng-Đức : 28.647, Phú-Bôn : 53.803, Ninh-Thuận : 79.378, Bình-Long : 72.956, Bình-Tuy : 59.124, Phước-Long : 50.029, Kiến-Tương : 39.852.

(trường-hợp các Quận Ba, Tư, Năm, Tám, Mười và Mười Một). Trong lúc đó, vài ba Quận có dân số dưới 100.000 người (trường-hợp các Quận Nhứt, Bảy và Chín). Bảng phân phối dân số tại các Quận¹ cho ta thấy dân số tại Quận Ba cao gấp mười lần dân số tại Quận Chín, gấp sáu lần dân số tại Quận Bảy và gấp hai lần rưỡi dân số tại Quận Nhứt. Đó cũng là tình-trạng dân số tại các Quận Tư, Năm, Tám, Mười và Mười Một.

2) Ở cấp Phường, sự chênh-lệch về dân số cũng có tánh-cách thái quá. Dân số tại nhiều Phường thường cao gấp bốn lần dân số tại một số Phường khác. Trong vài trường-hợp, sự chênh-lệch còn trăm trọng hơn ; chẳng hạn, dân số tại Phường Phú-Thọ (Quận Mười Một) cao gấp mười lần dân số tại Phường Hòa-Bình (Quận Nhứt), gấp bảy lần dân số tại Phường Nguyễn-cảnh-Chân (Quận Nhì) và Phường Hồng - Bàng (Quận Năm), gấp mười ba lần dân số tại Phường Chợ (Quận Sáu), gấp sáu mươi lần dân số tại Phường Phú-định (Quận Bảy), gấp mười lần dân số tại Phường An-Khánh.²

3) Ở cấp Khóm, mức chênh-lệch cũng rất quan trọng : tại nhiều Khóm, dân số chưa đến 500 người ; ngược lại, tại nhiều Khóm, dân số lên đến trên 5.000 người.³

Biện-pháp phân-định lại ranh-giới giữa các Quận, Phường, Khóm giúp nhà cầm quyền Đô-thành tái phân dân số

1. Luận-án, trang 290, bảng 7.

2. Luận-án, trang 293, bảng 9.

3. Luận-án, trang 295, bảng 11.

và, nhờ đó, phân chia đồng đều gánh nặng công-vụ cho các phân-hạt hành-chánh.

C. Tánh-cách bất đồng-nhứt trong cách tổ-chức lãnh thổ các Quận, Phường, Khóm.

Về phương-diện lãnh-thổ, các Quận trong Đô-thành được tổ-chức theo hình-thức kim-tự-tháp : đỉnh tháp là Quận, đáy tháp là các nóc gia, ở lưng chừng tháp có các Phường, Khóm và Liên-gia. Mỗi Phường, Khóm và Liên-gia lại là đỉnh của những kim-tự-tháp nhỏ bé hơn.

Quan-sát các kim-tự-tháp cùng loại - nghĩa là những kim-tự-tháp có chiều cao bằng nhau - ta thấy đáy của chúng rộng hẹp một cách khác nhau xa. Sự khác-biệt này phản ảnh tánh-cách bất đồng-nhứt của tổ-chức lãnh-thổ các Quận, Phường và Khóm. Thật vậy, khảo-sát tổ-chức này, ta có thể nêu các nhận xét tổng quát sau đây :

1) Tổ-chức lãnh-thổ của các Quận không có tánh-cách thuần-nhứt. Bảng kê sau đây đủ để chứng-minh điều đó:

Quận	Số Phường	Số Khóm	Số Liên-gia	Số nóc gia
Nhứt	4	61	715	11.832
Năm	7	122	1.931	30.051
Bảy	6	22	561	6.677

Bảng 12 - Bảng đối-chiếu số Phường, Khóm, Liên-gia và nóc gia tại Quận Nhứt, Quận Năm và Quận Bảy.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-chánh, Nhân-viên Tòa Đô-chánh)

Bảng đối chiếu trên cho thấy số Phường, Khóm, Liên-gia và nóc gia tại Quận Nhứt chỉ bằng phân nửa số Phường, Khóm, Liên-gia và nóc gia tại Quận Năm ; số Khóm, Liên-gia và nóc gia tại Quận Bảy còn thấp hơn thế nữa.

2) Ở cấp Phường, tình-trạng cũng tương-tự như trên. Để thấy rõ tánh-cách bất thuận-nhứt của cơ-cấu tổ-chức lãnh-thể các Phường, ta có thể đối- chiếu số Khóm, Liên-gia và nóc gia tại một Phường nhỏ nhứt và tại một Phường lớn nhứt cùng thuộc một Quận.

Quận	Phường lớn nhứt	Phường nhỏ nhứt
Nhứt	P. <u>Trần-quang-Khải</u>	P. <u>Hòa-Bình</u>
	Số Khóm : 22	7
	Số L.G. : 384	49
	Số N.G. : 4.801	779
Nhì	P. <u>Cầu Ông Lãnh</u>	P. <u>Ng. oanh-Chân</u>
	Số Khóm : 11	3
	Số L.G. : 275	79
	Số N.G. : 6.156	1.349

Bảng 13 - Bảng đối- chiếu số Khóm, Liên-gia (L.G.) và nóc gia (N.G.) tại hai Phường cùng thuộc một Quận.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-chánh Nhơn-viên Tòa Đô-chánh).

Bảng đối- chiếu trên cho thấy, trong cùng một Quận, Phường lớn nhứt có số Khóm, Liên-gia và nóc gia cao gấp ba lần - hoặc cao hơn nữa - số Khóm, Liên-gia và nóc gia tại một Phường nhỏ nhứt.

Đó cũng là tình-trạng của nhiều Phường thuộc các Quận khác nhau. Thật vậy, bảng đối-chiếu dưới đây cho thấy số Khóm, số Liên-gia và số nóc gia tại Phường Xóm-Chiếu (Quận Tư) đều cao gấp ba lần số Khóm, số Liên-gia và nóc gia tại Phường Hồng Bàng (Quận Năm) ; so với Phường Chợ (Quận Sáu) và Phường Phú-Định (Quận Bảy), sự cách-biệt còn lớn hơn nhiều.

Quận	Phường	Số Khóm	Số L.G.	Số N.G.
Tư	P. Xóm Chiếu	27	286	5.143
Năm	P. Hồng Bàng	9	88	1.204
Sáu	P. Chợ	4	46	739
Bảy	P. Phú-Định	2	42	231

Bảng 14 - Bảng đối-chiếu số Khóm, Liên-gia và Nóc-gia tại bốn Phường thuộc bốn Quận khác nhau.

(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhân-viên Tòa Đô-chánh).

3) Giữa các Khóm trong cùng một Quận cũng như giữa các Khóm thuộc các Quận khác nhau, người ta thấy có sự chênh-lệch khá quan trọng về số Liên-gia và Nóc-gia. Tuy không có tài-liệu về số Liên-gia và Nóc-gia tại mỗi khóm, nhưng ta cũng có thể chứng-minh sự chênh-lệch ấy bằng cách đối chiếu số Liên-gia và Nóc-gia trung bình tại các Khóm trong cùng một Quận và tại các Khóm thuộc nhiều Quận khác nhau.

Tại Quận Nhứt, trung bình mỗi Khóm thuộc Phường Trần-quang-Khai có khoảng 17 Liên-gia và 218 Nóc-gia, nghĩa

là gấp đôi số Liên-gia và Nóc-gia của một Khóm thuộc Phường Hòa-Bình ; tính bổ đồng, mỗi khóm thuộc Phường này có 7 Liên-gia và 111 Nóc-gia.¹

Tình - trạng tương tự cũng được ghi nhận tại các Khóm thuộc những Quận khác nhau. Thật thế, tại Phường Lê-văn-Duyệt (Quận Ba), tính trung-bình, mỗi Khóm có 23 Liên gia và 558 Nóc-gia, nghĩa là gấp ba số Liên-gia và Nóc-gia tại một Khóm thuộc Phường Hồng-Bàng (Quận Năm) chẳng hạn ; tại Phường này, mỗi Khóm gồm khoảng 10 Liên-gia và 134 Nóc-gia.²

4) Ở hạ tầng cơ-sở Đô-thành, sự phân phối số Nóc gia cho các Liên-gia cũng có tánh-cách bất thuận-nhút. Trung-bình, mỗi Liên-gia có thể gồm từ 5 đến 26 Nóc-gia như bảng kê sau đây cho thấy :

Phường	Số N.G	Số L.G	Số N.G trung-bình trong mỗi L.G
P. <u>Phú-Định</u> (Quận Bảy)	231	42	5
P. <u>Xóm Củi</u> (Quận Tám)	5.746	556	11
P. <u>Hòa-Bình</u> (Quận Nhứt)	779	49	16
P. <u>Vĩnh-Hội</u> (Quận Tư)	4.775	223	21
P. <u>Phú-Lâm</u> (Quận Sáu)	7.694	293	26

Bảng 15 - Bảng đối-chiếu số Nóc-gia thuộc các Liên-gia tại các Quận khác nhau.
(Nguồn tài-liệu : Sở Hành-Chánh Nhon-viên Tòa Đô-chánh).

1. Luận-án, trang 344, bảng 13.

2. Phường Lê-văn-Duyệt được chia làm 10 Khóm với 5,584 Nóc-gia phân phối cho 229 Liên-gia; Phường Hồng-Bàng gồm 9 Khóm với 1.204 Nóc-gia tập-trung trong 98 Liên-gia. (Tài-liệu Tòa Hành-chánh Quận Ba và Quận Năm).

Ngay trong cùng một Quận, cũng có sự chênh lệch về số nóc-gia giữa các Liên-gia. Chẳng hạn tại Quận Bảy, một Liên-gia thuộc Phường Bình-Đông có đến 17 nóc-gia ; trong khi đó, một Liên-gia thuộc Phường Phú-Định chỉ có khoảng 5 nóc-gia.¹ Tại Quận Nhứt, một Liên-gia thuộc Phường Bến Nghé có tới 24 nóc-gia, nghĩa là gấp đôi số nóc gia của một Liên-gia thuộc Phường Trần-quang-Khải.²

Tổ-chức lãnh-thổ vừa được mô-tả đã tạo mức chênh lệch quá đáng về dân-số giữa các Quận, cũng như giữa các Phường, Khóm. Ngoài ra, nó còn khiến cho "phạm-vi kiểm-soát" (span of control) của các viên-chức hữu trách tại những phân-hạt hành-chánh đồng cấp rộng hẹp một cách khác nhau xa. Chẳng hạn, ở Quận Ba, vị Quận-Trưởng phải phối hợp công-tác của những 8 Phường-Trưởng ; còn vị Quận-Trưởng Quận Nhứt chỉ theo dõi công việc của 4 Phường-Trưởng và Quận-Trưởng Quận Chín, 2 Phường-Trưởng ; trong khi đó thì bản-chất công việc hành-chánh tại Quận Ba có phần phức-tạp và khó khăn hơn tại Quận Nhứt và Quận Chín. Ở cấp Phường, Khóm và Liên-gia, "Phạm-vi kiểm-soát" của Phường, Khóm và Liên-gia Trưởng cũng có tánh-cách bất hợp-ly như ở cấp Quận.

Biện-pháp ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-

1. Tài-liệu Tòa Hành-Chánh Quận Bảy.

2. Tài-liệu Tòa Hành-Chánh Quận Nhứt.

hạt hành-chánh nhằm tạo dựng một tổ-chức lãnh-thố hợp-ly cho các Quận, Phường, Khóm. Nhờ đó, các viên-chức quản-trị các phân-hạt này sẽ có một "phạm-vi kiểm-soát" tối-hiệu ngõ hầu có thể phục-vụ người dân Đô-thành một cách đắc lực.

II - PHƯƠNG-THỨC ẤN-ĐỊNH LẠI RANH-GIỚI GIỮA CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH

Việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành có thể được thực-hiện theo nhiều tiêu-chuẩn và bằng những phương-thức khác nhau.

A. Tiêu-chuẩn sử-dụng

Như đã trình-bày, khi nêu vấn-đề ấn-định lại ranh giới giữa các phân-hạt hành-chánh, kẻ viết luận-án nhằm tạo điều-kiện thuận lợi về dân số để viên-chức hữu trách tại mỗi phân hạt có thể phục-vụ dân chúng một cách hữu hiệu. Bởi lẽ đó, dân số phải là tiêu-chuẩn chánh yếu dùng để ấn định lại ranh-giới giữa các Quận. Tại các phân-hạt hành-chánh cấp dưới - như Phường và Khóm - việc ấn-định lại ranh giới cũng tùy thuộc vào dân số. Nhưng dân số tại Phường, Khóm lại tùy thuộc vào hai yếu-tố : dân số tại Quận và khả năng phối-hợp của các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành-chánh từ cấp Quận trở xuống.

1. Dân số tại các Quận : Ý-niệm "Dân số tuyệt hảo"

Dẫu được tổ-chức một cách thật hoàn-bị và do những viên-chức lỗi-lạc điều-khiển, guồng máy quản-trị tại một đơn-vị hoặc một phân-hạt hành-chánh cũng khó lòng phục

vụ đúng mức một khối quần chúng quá đông đảo. Thế mà tại Thủ-đô, dân số của phần lớn các Quận đã vượt hẳn dân số tại nhiều Tỉnh và Thị-xã. Trong khi đó, đa số các Phường đều có dân số trên 20.000 người, nghĩa là dân số của một Quận thuộc loại B ở nông thôn.¹

Bởi lý-do vừa nêu, việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh là một biện-pháp cần-thiết, cần-thiết vì nhờ biện-pháp ấy mà Chánh-quyền có thể sắp xếp để mỗi Quận, Phường và Khóm có một "dân số tuyệt hảo", nghĩa là một dân số không vượt quá khả-năng phục-vụ của guồng máy quản-trị và phương-tiện dành cho viên-chức điều khiển guồng máy này. Nhưng căn-cứ vào đâu để ấn-định "dân số tuyệt hảo" nói trên ?

Thành thật mà nói, khó có một tiêu-chuẩn khách-quan và khoa-học để xác-định rằng một số dân nào đó có tánh cách "tuyệt hảo" hay không. Mọi con số đưa ra trong trường hợp này đều có tánh-cách ít nhiều độc đoán và chủ-quan. Tuy nhiên, để giảm bớt phần nào mức-độ độc đoán và chủ-quan nói đây, kẻ viết luận-án đề-nghị lấy dân số tại Quận Nhứt làm chuẩn cho việc ấn-định "dân số tuyệt hảo" vì lẽ dân số tại Quận này không quá cao, mà cũng không quá thấp so với dân số tại các Quận khác trong Đô-thành. Cho đến cuối tháng 2 năm 1972, có khoảng 94.939 người cư-ngụ tại Quận Nhứt. Vậy, "dân số tuyệt hảo" của mỗi Quận có thể được ấn-định ở mức 100.000 người.

1. Theo tinh-thần nghị-định số 970-ND/NV ngày 19.10.1970. Luận-án, tr.340, cước chú số 2.

2. Khả-năng phối-hợp của những viên-chức quản-tri các phân-hạt hành-chánh.

Cho đến nay, chưa có một cuộc nghiên-cứu nào cho biết một cách đích xác người chỉ-huy có thể phối-hợp công-tác của bao nhiêu cộng-sự viên để việc điều-khiển được hữu hiệu.¹ Tuy nhiên, theo các nhà hành-chánh, khả-năng phối-hợp của bất cứ viên-chức nào cũng đều có giới-hạn và một vị chỉ-huy chỉ có thể phối-hợp công-tác của từ ba (3) đến mười lăm (15) thuộc viên.²

Nhận xét vừa nêu cho phép tác-giả luận-án nghĩ rằng mỗi Quận, với 100.000 dân, cần được chia làm bảy (7) Phường để việc phối-hợp, kiểm-soát và đôn-đốc của Quận-Trưởng đem lại kết-qua tốt đẹp. Với cách phân chia nói đây, mỗi Phường sẽ có một dân số vào khoảng mười lăm (15) ngàn người.

Ở cấp Khóm, công việc ít bề bộn và kém phức-tạp hơn công việc ở cấp Phường. Do đó, mỗi Phường-Trưởng có thể phối-hợp hoạt-động của độ mười (10) Khóm-Trưởng. Mỗi Khóm sẽ tiếp nhận khoảng một ngàn năm trăm (1.500) dân.

Sau cùng, ở hạ tầng cơ-sở, các Liên-gia Trưởng chỉ đóng vai liên-lạc viên giữa dân chúng và chánh-quyền. Nhiệm-vụ này, tuy quan trọng, nhưng không phức-tạp và khó khăn. Do đó, một Khóm Trưởng có thể được sự cộng-tác của

1. Nghiêm-Đằng và Vũ-uyên-Văn, Op. Cit. trang 74.

2. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Op. Cit., trang 131.

ít nhất hai mươi (20) Liên-gia Trưởng. Mỗi Liên-gia sẽ gồm độ mười (10) Nóc-gia với một dân số ước độ sáu mươi hai (62) người. Đây là một tổ-chức nhơn-dân mà tác-giả luận-án tạm gọi là hệ-thống "thập gia tương trợ". Như vậy, trung-bình mỗi nóc-gia có khoảng chừng 6,2 người. Con số này phù hợp với nhơn số trung-bình trong mỗi gia-đình do Tổng Cục Gia-cư ước tính.¹

B. Phương-thức thực-hiện

Trước hết, cần điếm qua các phương-thức thực-hiện việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh. Sau đó, việc áp-dụng các phương-thức này sẽ được bàn đến.

1. Phân-tách các phương-thức

Với các tiêu-chuẩn nêu trên, việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh có thể được thực-hiện theo hai phương-thức.

Phương-thức thứ nhất nhằm ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh bằng cách nối rộng hoặc thu hẹp một phân-hạt hành-chánh. Nói một cách khác, với phương-thức này, người ta định lại vị-trí mới của một ranh-giới đã có sẵn.

Theo phương-thức thứ hai, một ranh-giới mới sẽ xuất-hiện ngay trong lòng lãnh-thổ của một phân-hạt hành-chánh để chia phân-hạt này ra làm hai phân-hạt đồng cấp với phân-hạt nguyên thủy.

1. Tổng Cục Gia-cư, Op. Cit., trang 57.

Đầu theo phương-thức nào cũng vậy, việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh phải bắt đầu từ hạ tầng cơ-sở, nghĩa là công việc đầu tiên phải làm là sắp xếp lại các nóc-gia theo hệ-thống "thập gia tương trợ". Giai-đoạn kế tiếp được dành cho việc ghép các liên-gia thành Khóm, tức ấn-định lại ranh-giới giữa các Khóm. Sau đó, các Khóm sẽ được tập-trung thành Phường và các Phường thành Quận.

2. Việc áp-dụng các phương-thức

Thật ra, không một phương-thức nào có thể được áp-dụng một cách chuyên độc trong việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh. Trong công-tác này, cả hai phương-thức đều được áp-dụng song song với nhau.

Đối với một số Quận - chẳng hạn như Quận Nhứt và Quận Nhì - phương-thức thứ nhứt có thể được áp-dụng để thu hẹp Quận này và nối rộng Quận kia.

Đối với một số Quận khác, phương-thức thứ hai có thể được áp-dụng để chia đôi các Quận ấy. Đó là trường hợp các Quận có dân số trên 200.000 người - như các Quận Ba, Tư, Năm, Tám, Mười và Mười Một - hoặc xấp xỉ 200.000 người, như Quận Sáu.

Ngay trong một Quận, có thể phương-thức thứ nhứt được áp-dụng để ấn-định lại ranh-giới giữa các Phường, Khóm và phương-thức thứ hai được áp-dụng để chia đôi Quận liên-hệ.

Riêng đối với Quận Bảy và Quận Chín - hai Quận có dân số kém cỏi nhứt - không một phương-thức nào có thể được áp-dụng, ít nữa trong giai-đoạn hiện tại, vì lẽ dân

số tại các Quận ấy quá thấp. Tuy nhiên, nếu có đủ điều-kiện để thu hút dân-chúng từ các khu đông dân, Quận Bảy - cũng như Quận Chín - có thể được chia thành ba Quận, mỗi Quận có một diện-tích trên ba (3) cây số vuông.

Với việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh theo các phương-thức vừa trình-bày, Thủ-đô sẽ được chia thành mười tám (18) Quận, 126 Phường và 1.260 Khóm.¹ Dĩ nhiên, các con số này có tánh-cách ít nhiều lý thuyết. Trong thực tế, kế-hoạch thi-hành công-tác nói trên không nhất thiết phải đưa đến kết-quả vừa nêu. Điều quan-trọng đối với người viết luận-án là kế-hoạch phải nhằm thành-lập những phân-hạt hành-chánh không quá chênh-lệch về dân số cũng như không quá khác biệt về cách tổ-chức lãnh-thổ.

x
x x

Với các biện-pháp vừa trình-bày - nói rộng Đô-thành, di-chuyển các căn-cứ quân-sự, giải-tỏa các khu-vực đông dân, ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh - kế-hoạch tái phân dân số sẽ đem lại thế quân-bình giữa khối nhu-cầu của dân chúng và khả-năng cùng phương-tiện của guồng máy quản-trị tại một phân-hạt hành-chánh.

1. Hiện nay, Đô-thành có 11 Quận, 56 Phường và 718 Khóm.

Thế quân-bình nói trên sẽ giúp cho giới-chức hữu trách có nhiều thì giờ để nghĩ đến các chương-trình phát-triển Thủ-đô và tạo điều-kiện thuận lợi cho việc thực-thi nguyên-tắc bình-đẳng giữa các tầng lớp công-dân trước một cơ-quan công quyền.

Ngoài ra, kế-hoạch tái phân dân số còn tạo điều kiện thuận lợi cho một cuộc sống trong đó người dân được hưởng những tiện-nghĩ vật-chất tối thiểu và thoát khỏi những mối đe dọa thường xuyên do nhiều nguyên-nhơn khác nhau gây ra.

Tóm lại, khi đề-nghị cải-thiện tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành bằng kế-hoạch tái phân dân số, kẻ viết luận-án hy-vọng rằng kế-hoạch này sẽ đem lại ít nhiều an-lạc cho người dân cư-ngụ tại Thủ-đô.

CHƯƠNG II

**VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN CHẾ-ĐỘ QUẢN-TRỊ
CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH
TRONG ĐÔ-THÀNH**

Tại Thủ-đô, các phân-hạt hành-chánh được đặt dưới sự quản-trị của các Quận, Phường và Khóm Trưởng. Trong việc thi-hành các tác-vụ quản-trị, các vị này được sự trợ lực của một hoặc nhiều viên-chức phụ-tá và một cơ-quan mệnh danh là Tòa Hành-Chánh Quận, Văn-phòng Phường hoặc Văn-phòng Khóm.¹

Nêu vấn-đề cải-thiện chế-độ quản-trị các phân-hạt hành-chánh, kẻ viết luận án có ý-định đề-cập :

1) Việc cải-thiện qui-chế các viên-chức đảm trách việc quản-trị các phân-hạt hành-chánh - kể cả các Liên-gia Trưởng.

2) Việc cải-thiện cơ-cấu tổ-chức các Tòa Hành-chánh Quận, Văn-phòng Phường và Văn-phòng Khóm.

**MỤC I - VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN QUI-CHẾ CÁC VIÊN-CHỨC
QUẢN-TRỊ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH**

Trước khi trình-bày những đề-nghị cụ-thể nhằm cải-thiện qui-chế hiện hữu của các viên-chức quản-trị các

1. Luận-án, Phần Thứ Nhất, Thiên Thứ Hai, Chương I (trang 170 và kế tiếp)

phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành, cần nêu vài nhận xét tổng quát về qui-chế nói trên.

ĐOẠN 1 - VÀI NHẬN XÉT TỔNG QUÁT

Các nhận xét tổng quát liên-quan đến ba điểm căn bản trong qui-chế các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành chánh trong Đô-thành : cách tuyển-chọn, trách-vụ và quyền lợi.

I - CÁCH TUYỂN-CHỌN CÁC VIÊN-CHỨC QUẢN-TRỊ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

Cách tuyển-chọn các Quận-Trưởng không có đặc-điểm nào đáng nêu. Đó là những viên-chức thuộc ngạch hành chánh, do Chánh-quyền trung-ương bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng.

Riêng về cách tuyển-chọn các Phường-Trưởng, Khóm Trưởng và Liên-gia Trưởng cần nêu một số nhận xét.

A. Điều-kiện về trình-độ văn-hóa của các Phường Trưởng.

Điều-kiện về trình-độ văn-hóa do nghị-định số 810-BNV/HGDP/DT/ND ngày 9.11.1971 đòi hỏi ở ứng-tuyển-viên chức-vụ Phường Trưởng ngày nay đã trở nên bất hợp-lý. Thật vậy, theo bản văn dẫn chiếu, Phường Trưởng phải có trình-độ văn-hóa từ Tiểu-học trở lên. Điều-kiện này được chép lại từ một bản văn ấn-định tổ-chức các Phường trong Đô-thành ban-hành cách đây trên mười hai (12) năm : Nghị-định số 504-BNV/HC/ND ngày 22 tháng 4-1959. Vào năm này,

Phường-Trưởng, với văn-bằng Tiểu-học, có thể có một trình độ văn-hóa khả dĩ giúp đương-sự chu-toàn được nhiệm-vụ giao phó. Trái lại, hiện nay, người chỉ có trình-độ văn-hóa ở bậc Tiểu-học khó có đủ khả-năng và uy-tín để quản-trị một Phường ở Đô-thành.¹

Khi nêu nhận xét trên, kẻ viết luận-án không quên trường-hợp các Xã-Trưởng ở Tỉnh. So sánh điều-kiện tuyển chọn các viên-chức này với điều-kiện bổ-nhiệm các Phường-Trưởng, nhiều người nghĩ rằng việc đòi hỏi Phường-Trưởng phải có bằng Tiểu-học đã có phần khắc khe rồi vì qui-chế hiện-hành không bắt buộc Xã-Trưởng phải có một trình-độ học-vấn tối thiểu nào. Tuy nhiên, ta không nên quên rằng các Xã-Trưởng là những viên-chức dân cử và các vị ấy được sự trợ lực của hai (2) Phó Xã-Trưởng, nhiều Ủy viên và một Văn-phòng do một Chánh Thư-ký điều-khiển ;²

1. Theo Nghị-định số 504-BNV/HC/NĐ ngày 22.4.1959, Phường-Trưởng phải được ít nhất 30 tuổi. Như vậy, vào năm 1959, Phường-Trưởng trẻ nhất cũng phải sinh vào khoảng năm 1929 và đỗ bằng Tiểu-học trước năm 1945.

Theo Nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9.11.1971, Phường-Trưởng phải được ít nhất 25 tuổi. Như vậy, hiện nay các Phường-Trưởng có thể sanh vào khoảng năm 1946 và có bằng Tiểu-học vào khoảng năm 1958.

Dĩ nhiên, ai cũng phải công-nhận rằng văn-bằng Tiểu-học trước năm 1945 và văn-bằng năm 1958 khác nhau xa.

2. Theo Sắc-lệnh số 120-SL/NV ngày 22.8.1972, sửa đổi một số điều khoản của các Sắc-lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 và số 045-SL/NV ngày 1.4.1969, Ủy-ban Hành-chánh Xã gồm có :

- Xã-Trưởng kiêm Ủy-viên Hộ-tịch,
- Phó Xã-Trưởng hành-chánh,
- Phó Xã-Trưởng an-ninh,
- Ủy-viên canh-nông,
- Ủy-viên kinh-tài,
- Ủy-viên thuế-vụ,
- Chánh Thư-ký,
- Thư-ký.

Tại các Xã có dưới 5.000 dân, Ủy-viên kinh-tài kiêm thuế-vụ và không có Thư-ký.

Phó Xã-Trưởng, các Ủy-viên, Chánh Thư-ký, tất cả đều phải có học-lực tương-đương bậc Tiểu-học hoặc cao hơn.

B. Thế-thức bổ-nhiệm Khóm-Trưởng

Khóm-Trưởng giữ một vai-tuồng khá quan-trọng ở hạ tầng cơ-sở Đô-thành. Thế mà sự bổ-nhiệm viên-chức ấy lại thoát khỏi mọi sự kiểm-soát tiên thiên của Đô-Trưởng. Thật vậy, theo nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9 tháng 11 năm 1971, Khóm-Trưởng do Quận-Trưởng bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Phường-Trưởng. Điều khoản này khiến Tòa Đô-chánh không có dịp "ghé mắt" vào việc bổ-nhiệm các Khóm-Trưởng và, do đó, không thể ngăn chặn kịp thời những sự bổ-nhiệm lầm lẫn. Dĩ nhiên, Đô-Trưởng có thể sử-dụng phương-thức hậu kiểm : ngay sau khi một Khóm-Trưởng được bổ-nhiệm, nếu nhận thấy sự bổ-nhiệm có tánh-cách lầm lẫn, Đô-Trưởng có thể chỉ-thị cho Quận-Trưởng bãi chức đương-sự. Tuy nhiên, sự bãi chức nói đây dễ gây hoang mang trong giới Khóm-Trưởng và có thể khiến cho giới này kết hợp lại chống quyết định của Đô-Trưởng hoặc, ít ra, cũng khiến cho tinh-thần hợp-tác giữa Tòa Đô-chánh và các viên-chức Phường, Khóm bị sút mẽ phần nào.¹

C. Thời-gian tại-chức của các Liên-gia Trưởng

Trong nhân gian có câu "ăn cơm nhà vác ngà voi". Lời nói này rất đúng với trường-hợp của Liên-gia Trưởng.

1. Ở các Tỉnh, Trưởng Ấp - tương đương với Khóm-Trưởng tại Đô-thành - do Tỉnh-Trưởng bổ-nhiệm sau khi tham-khảo ý-kiến của Quận-Trưởng và Xã-Trưởng liên-hệ. (Đ. 6 Sắc-lệnh số 120-SL/NV ngày 22.8.1972).

Thật vậy, các vị này không được hưởng một quyền-lợi vật-chất hoặc tinh-thần nào. Do đó, việc giữ chức-vụ Liên-gia Trưởng phải được xem như một gánh nặng công-cộng mà mọi chủ gia-đình sống trong Phường, Khóm phải đảm đương. Nếu quan-niệm này được chấp-nhận thì việc bầu một chủ gia-đình vào chức-vụ Liên-gia Trưởng trong một thời-gian vô hạn-định là một điều bất công vì, như vậy, một chủ gia-đình có thể phải giữ chức-vụ Liên-gia Trưởng trong nhiều năm liên tiếp, còn các chủ gia-đình khác không phải đảm-nhiệm chức-vụ đó. Tình-trạng này khiến cho nguyên-tắc "mọi công dân đều bình-đẳng trước gánh nặng công-cộng" không được tôn-trọng.

II - TRÁCH-VỤ CỦA CÁC VIÊN-CHỨC QUẢN-TRỊ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

Mặc dầu có nhiều cố gắng trong việc áp-dụng phương pháp ủy-quyền để giải-tỏa áp-lực công-vụ tại Tòa Đô-chánh và các Tòa Hành-chánh Quận, "hiện-tượng tập quyền" vẫn còn là nguyên-nhơn của những vụ "mắc nghẽn cổ chai" trong việc điều-hành guồng máy quản-trị Đô-thành, nhất là trong việc cung-cấp dịch-vụ hành-chánh cho dân chúng. Những vụ "mắc nghẽn cổ chai" nói đây thường xảy ra tại các Phòng Sở Tòa Đô-chánh và các Tòa Hành-chánh Quận.

Truy nguyên, người ta thấy sở dĩ "hiện-tượng tập quyền" vẫn còn tồn tại là vì vai-tuồng của các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành - nhất là các Phường và Khóm-Trưởng - chưa được quan-niệm một cách

đúng mức. Điều nhận xét này bắt nguồn từ sự phân-tách các trách-vụ mà các viên-chức nói trên đảm-nhận.

A. Trách-vụ của Phường và Khóm-Trưởng

Ngoài các trách-vụ do Bộ Nội-vụ ấn-định, các viên chức quản-trị Phường Khóm còn đảm-nhiệm những trách-vụ do Tòa Đô-chánh và Tòa Hành-chánh Quận giao-phó bằng phương-pháp ủy-quyền. Phân-tách hai loại trách-vụ nói trên, người ta thấy rõ vai-trò tương-đối lu mờ của các Phường và Khóm Trưởng trong nền hành-chánh Thủ-đô.

Trước hết, nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9 tháng 11 năm 1971, "ấn-định tổ-chức hành-chánh Phường và Khóm" không giao-phó cho các Phường và Khóm Trưởng một trách-vụ quan-trọng nào cũng như không ban cấp cho họ những quyền-hạn đáng kể. Các viên-chức nói trên thường được xem như những cấp trung-gian không có thực quyền, những kẻ thừa hành không sáng-kiến.¹

Thứ đến, việc áp-dụng phương-pháp ủy-quyền thường gặp những giới-hạn bắt nguồn từ luật-pháp và thực-tế. Về phương-diện pháp-lý, có nhiều vấn-đề mà luật-lệ hiện hành không cho phép ủy-quyền theo thể-thức thông thường. Chẳng hạn như các công việc liên-quan đến chức-vụ hộ-lại, Quận-Trưởng phải đích thân đảm-nhiệm chứ không thể ủy-quyền cho bất cứ ai khác. Trên bình-diện thực tế, phạm-vi ủy-quyền tùy ở khả-năng và phương-tiện của người thọ ủy. Với

1. Về trách-vụ của Phường và Khóm-Trưởng, xin xem luận-án, trang 190, 191 và 197.

tổ-chức hiện tại của Văn-phòng Phường và Khóm, với các Phường và Khóm-Trưởng được tuyển chọn theo những điều-kiện dự-liệu tại nghị-định dẫn chiếu, liệu Tòa Đô-chánh có thể áp-dụng một cách triệt-để phương-pháp ủy-quyền đối với cấp Phường, Khóm không ?

B. Trách-vụ của Quận-Trưởng

Ngoài chức-vụ hộ-lại do Chánh-quyền trung-ương trực tiếp ủy-thác, Quận-Trưởng không được hành-sử một quyền hạn nào khác hơn quyền-hạn do Đô-Trưởng ủy-nhiệm. Cho tới nay, phạm-vi ủy-quyền này hãy còn chưa đáng kể. Ngay trong lãnh-vực ngân-sách, Quận-Trưởng chỉ có quyền đề-nghị những khoản chi-phí điều-hành - nhưn-viên, vật-liệu - còn các khoản chi-phí đầu-tư đều do các Sở tại Tòa Đô-chánh dự-trù. Thành thử trong khối lượng công-vụ của một Tòa Hành-chánh Quận, người khảo-sát nhận thấy các công việc liên-quan đến hộ-tịch, các công-tác điều-tra hành-chánh do Tòa Đô-chánh giao-phó, việc cung-cấp dịch-vụ hành-chánh chiếm một phần trọng đại. Tất cả các công việc này có thể được ủy-thác cho các Phường-Trưởng để Quận-Trưởng rảnh tay ngõ hầu có thể nghĩ đến kế-hoạch phát-triển Phường Khóm hoặc tiếp nhận những trách-vụ quan trọng hơn do Tòa Đô-chánh giao phó.

III - QUYỀN-LỢI VÀ NGHĨA-VỤ CỦA CÁC VIÊN-CHỨC QUẢN-TRỊ

CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH TRONG ĐÔ-THÀNH

Đối với Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng, vấn-đề quyền-lợi và nghĩa-vụ không cần phải đặt ra vì quyền-lợi và nghĩa-vụ của các viên-chức ấy được ấn-định trong qui-

chung công-chức cũng như trong qui-chế riêng chi-phối ngạch của các đương-sự và trong các bản văn thiết-lập chức-vụ Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng. Nhưng riêng các Phường Trưởng, Khóm-Trưởng và nhất là các Liên-gia Trưởng, người ta nhận thấy :

1) Không có một văn-kiện nào xác-định một cách rõ ràng nghĩa-vụ của các Phường, Khóm và Liên-gia Trưởng. Thành thử, các chế-tài dự-trù trong Dự số 9 ngày 14 tháng 7 năm 1950 không thể áp-dụng cho các viên-chức nói trên vì họ không phải là công-chức.

2) Nếu quyền-lợi của Phường-Trưởng¹ còn có thể chấp-nhận được thì, trái lại, quyền-lợi của Khóm-Trưởng² quá kém cỏi ; còn các Liên-gia Trưởng thì lại chẳng được hưởng bất cứ một thứ quyền-lợi gì.³ Trước tình-trạng này, dầu có nhiều thiện chí đến đâu chăng nữa, các Khóm-Trưởng và Liên-gia Trưởng cũng không thể dốc toàn thời giờ của mình cho công-vụ vì họ còn phải mưu sinh bằng nghề-nghiệp riêng. Do đó, Khóm-Trưởng và Liên-gia Trưởng không thể tiếp xúc với dân chúng theo một thời-khóa-biểu nhất định. Giờ mở cửa "Văn-phòng" Khóm và Liên-gia không thể là giờ làm việc tại các công-sở ; nó hoàn-toàn tùy-thuộc vào sự nhàn rỗi của các viên-chức nói trên. Tình-trạng này gây quá nhiều trở ngại cho dân chúng.

1. Nghị-định số 579-HC/HC ngày 3 tháng 6 năm 1971.

2. Nghị-định số 578-HC/HC ngày 3 tháng 6 năm 1971.

3. Luận-án, trang 199.

ĐOẠN 2 - VÀI ĐỀ-NGHỊ TỔNG QUÁT

Các nhận xét nêu trên cho thấy qui-chế các viên chức Phường, Khóm và Liên-gia cần được cải-thiện về nhiều phương-diện : cách tuyển chọn, quyền-lợi và trách-vụ.

I - CÁCH TUYỂN CHỌN CÁC VIÊN-CHỨC PHƯỜNG, KHÓM VÀ LIÊN-GIA

A. Cách tuyển chọn Phường-Trưởng

Trước khi đề-nghị giải-pháp cho vấn-đề tuyển chọn Phường-Trưởng, cần phân-tách các giải-pháp mà kẻ viết luận án cho rằng có tánh-cách bất khả chấp.

1. Các giải-pháp bất khả chấp

Hiện nay, có hai chủ-trương về cách tuyển chọn Phường-Trưởng : chủ-trương thứ nhất do một số người đề ra và chủ-trương thứ hai do bản văn số 810-BNV/HCDP/ĐT/NĐ ngày 9 tháng 11 năm 1971 qui-định. Cả hai đều có tánh-cách bất khả chấp.

* Chủ-trương do một số người đề ra : Phường-Trưởng dân cử - Nhiều người chủ-trương quan-điểm theo đó Phường-Trưởng phải được tuyển chọn bằng đường-lối bầu cử. Họ lý-luận rằng Phường tại Đô-thành tương-ứng với Xã ở nông thôn. Vậy, Phường-Trưởng phải được tuyển lựa theo thể-thức tuyển lựa Xã-Trưởng, nghĩa là do cử-tri trực-tiếp hoặc gián-tiếp bầu lên.

Kẻ viết luận-án nghĩ cần bác bỏ chủ-trương nêu trên vì giữa Xã và Phường có nhiều điểm khác biệt.

Trước hết, về bản-chất pháp-lý, Phường chỉ là

một phân-hạt hành-chánh chứ không phải là một đơn-vị hành-chánh có tư-cách pháp-nhân như Xã. Do đó, Phường không có một quyền-lợi nào cần được quản-trị. Mọi quyền-lợi đều thuộc pháp-nhơn Đô-thành.

Thứ đến, về tổ-chức lãnh-thổ, giữa các Phường không có ranh-giới thiên-nhiên như giữa các Xã. Do đó, việc ấn-định lại ranh-giới các Quận, Phường, Khóm là việc dễ thực-hiện.

Sau hết, về phương-diện tín ngưỡng, mỗi Phường không thờ vị thần hoàng như các Xã ở Tỉnh. Đây cũng là lý-do giải-thích tại sao việc ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành không bao giờ gặp sự chống-đối của dân chúng.¹

Với các đặc-điểm nêu trên, Phường phải được quản-trị theo một phương-thức khác với phương-thức quản-trị các

-
1. Ở nông-thôn, việc sáp-nhập một vùng đất của Quận này vào một Quận khác - hoặc ấn-định lại ranh-giới của các Xã - là một việc làm hết sức nhiều khê vì thường gặp phải sự chống đối của dân chúng. Lý-do chống đối là sự tín ngưỡng. Sau đây, xin nêu một trường-hợp điển hình :

"Còn Phú-Mỹ mới nổi sau này, nối liền với Cồn Ên đã có thuở giờ. Nếu Cồn Ên thuộc Tỉnh An-Giang thì đương nhiên còn Phú-Mỹ cũng thế, không thể nào cắt xén chia cho Tỉnh kia Tỉnh nọ. Mặc dù, cùng một dân-tộc sống chung một lãnh-thổ, nhưng đồng bào cư-ngụ tại hai con trên không muốn thay đổi bởi họ sợ liên-hệ, không biết hên hay xui trong khi họ tự thấy công việc làm ăn của họ trong thời-gian qua vạn điều-hòa. Thiết tưởng chánh-quyền không nên làm xáo-trộn đời sống của họ, mà nên dành cho họ quyền tự-quyết làm dân Tỉnh nào tùy ý..."

(Trích văn-thơ ngày 18 tháng 7 năm 1970 của Dân-biểu-Chủ-tịch Ủy-ban Nội-vụ Hạ Nghị-viện chuyển đến Phủ Thủ-Tướng đơn đề ngày 25.6.1970 của Ô. Nguyễn-văn-Thịnh và 540 công-dân ngụ tại Cồn Ên và Cồn Phú-Mỹ khiếu-nại Chánh-quyền Tỉnh Kiến-Phong xin sáp-nhập một trong hai cồn vào Tỉnh Kiến-Phong. Năm chữ "không biết hên hay xui" do kẻ viết luận-án gạch phía dưới.)

Xã. Bởi lẽ đó, kẻ viết luận-án nghĩ rằng việc đòi hỏi áp-
dụng chế-độ Phường-Trưởng dân cử là một đòi hỏi không được
hợp-lý lắm và thiếu phần thực-tế. Chủ-trương bầu Phường-
Trưởng thật ra chỉ là hậu quả của tác-dụng phô-trương. Việc
bầu Phường-Trưởng, xét cho kỹ, không có một ích lợi thiết
thực nào cả, trong khi đó, nó làm mất thì giờ của cử-tri,
gây tốn hao cho công-quỹ và tai hại hơn, làm giảm mức-độ
thiết tha của người dân đối với các cuộc bầu-cử quan-trọng
và khẩn-thiết khác.

* Chủ-trương do Nghị-định số 810-BNV/HCĐP/ĐT/ND
năm 1971 cụ-thể-hóa : Phường-Trưởng chỉ-định.

Cách tuyển chọn Phường-Trưởng do nghị-định số
810-BNV/HCĐP/ĐT/ND năm 1971 qui-định có tánh-cách hoàn-
toàn đối nghịch với cách tuyển chọn nêu trên. Thật vậy,
theo bản văn dẫn chiếu, Phường-Trưởng do Đô-Trưởng chỉ-định.
Chế-độ Phường-Trưởng chỉ-định là chế-độ đã từng được áp-
dụng ngay từ lúc các Phường mới được thành-lập tại Đô-thành.
Trong những tháng cuối cùng của nền Đệ-nhứt Cộng-Hòa, chế-
độ Phường-Trưởng chỉ-định bị bãi bỏ, nhưng lại được tái-
lập sau cuộc Cách-Mạng ngày 1 tháng 11 năm 1963.¹

So với chế-độ Phường-Trưởng dân cử, chế-độ do
bản văn số 810-BNV/HCĐP/ĐT/ND năm 1971 qui-định có phần
phù-hợp với qui-chế của một phân-hạt hành-chánh hơn. Tuy
nhiên, bản văn nói trên có một khuyết điểm lớn là chép lại

1. Luận-án, trang 144-146.

nguyên văn một nghị-định đã được ban-hành cách đây mười hai (12) năm, nhất là những điều-khoản liên-quan đến trình-độ học-vấn.¹ Được bổ-nhiệm theo những điều-kiện do nghị-định năm 1971 dự-liệu, các Phường-Trưởng khó có đầy đủ khả-năng và kinh-nghiệm hành-chánh cần-thiết. Hơn thế nữa, các đương sự khó có thể tạo được uy-tín đối với thuộc-cấp là những thơ-ký có trình-độ học-vấn tương-đương với bậc tú-tài.²

Bởi các lẽ nêu trên, chế-độ Phường - Trưởng chỉ-định theo tinh-thần nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971 cần được duyệt xét lại.

2. Giải-pháp đề-nghị

Để có thể giúp Quận-Trưởng trong việc quản-trị một phần lãnh-thổ của Quận, Phường-Trưởng cần được trang-bị một số kiến-thức hành-chánh căn-bản và nhất là có uy-tín đối với thuộc-cấp - các Khóm-Trưởng và các thơ-ký từng sự tại Văn-phòng Phường.

Nhằm đạt mục-tiêu nói trên, kẻ viết luận-án chủ trương "công-chức-hóa chức-vụ Phường-Trưởng", nghĩa là chỉ định Phường-Trưởng trong giới công-chức. Công-chức giữ chức vụ Phường-Trưởng phải thuộc ngạch Tham-sự hành-chánh hoặc ngạch Thơ-ký hành-Chánh.

1. Luận-án, trang 356-358.

2. Mỗi Phường có một hoặc hai Thơ-ký được "bổ-nhiệm theo thể-lệ hiện-hành". (Nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ngày 9.11.1971, điều 5.)

Hiện nay, việc bổ-nhiệm nói đây do nghị-định số 1026-ND/Th.T/CV ngày 3.11.1970 chỉ-phối. Theo tinh-thần ban văn này, muốn được bổ-nhiệm vào ngạch Thơ-ký hành-chánh, ứng-viên phải có bằng Tú-Tài toàn phần.

Chánh-quyền Đô-thành có thể thực-hiện chủ-trương "công-chức-hóa chức-vụ Phường-Trưởng" theo hai phương-thức khác nhau. Theo phương-thức thứ nhất, Tòa Đô-chánh sẽ chọn Phường-Trưởng trong số công-chức thuộc các Bộ hiện cư-ngụ tại Phường liên-hệ và xin Bộ sở-quan chấp-thuận cho thuyên chuyển các đương-sự về Đô-thành. Phương-thức này có thể gây nhiều xáo-trộn cho Bộ sở-quan và không làm các đương-sự hài lòng lắm. Do đó, có thể nó không được sự hưởng-ứng nồng-nhiệt của các Bộ cũng như của chính các đương-sự được tuyển lựa. Vì vậy, phương-thức thứ hai cần được nghĩ đến. Theo phương-thức này, Tòa Đô-chánh sẽ bổ-nhiệm vào chức-vụ Phường-Trưởng các Tham-sự hoặc Thơ-ký hành-chánh do Nha Tổng Giám-Đốc Công-Vụ thuyên-chuyển đến.

Giải-pháp "công-chức-hóa chức-vụ Phường-Trưởng" có thể bị một số người chỉ-trích. Những người này cho rằng các Phường-Trưởng tuyển chọn theo phương-thức đề-nghị sẽ không hữu hiệu bằng các Phường-Trưởng dân cử hoặc các Phường-Trưởng chỉ-định theo những điều-kiện hiện-hành vì họ sẽ quản-trị Phường theo "tinh-thần công-chức". Phải nói ngay rằng không có gì sai lầm bằng lời chỉ-trích nêu trên. Những kẻ chỉ-trích sẽ thấy họ hoàn-toàn lầm lẫn nếu họ có dịp chứng-kiến các nam nữ công-chức Tòa Đô-chánh thực-hiện công-cuộc cứu-trợ đồng-bào Đô-thành trong những ngày đầu năm Mậu-Thân, khi tiếng súng chưa ngừng nổ và tử-khí hây còn quyện trong gió Xuân.

Lại có người phê-bình rằng giải-pháp đề-nghị sẽ tạo thêm gánh nặng cho ngân-sách Đô-thành vì lương của một

"Phường-Trưởng công-chức" sẽ cao hơn "khoản thù-lao khoán" của một Phường-Trưởng chỉ-định theo những điều-kiện do nghị định số 810-BNV/HCĐP/ĐT/ND dự-liệu. Nhưng người phê-bình quên rằng chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô thành không nhằm tiết-kiệm công-quỹ mà nhằm tạo sự hữu hiệu cho nền hành-chánh ấy.¹ Và lại, số dôi ngân do giải-pháp "Phường-Trưởng công-chức" gây nên không đáng là bao so với sự hữu hiệu mà giải-pháp ấy đem lại cho nền hành-chánh Phường.²

B. Cách tuyển chọn Phụ-tá Phường-Trưởng và Khóm-Trưởng.

Cũng như chức-vụ Phường-Trưởng, các chức-vụ Phụ tá Phường-Trưởng và Khóm-Trưởng cần được "công-chức-hóa".

Phụ-tá Phường-Trưởng có thể được tuyển lựa trong giới công-chức thuộc ngạch Thơ-ký hành-chánh hoặc Thơ-ký công-nhật. Chủ-trương "công-chức-hóa chức-vụ Phụ-tá Phường Trưởng" có thể được thực-hiện theo các phương-thức đề-nghị áp-dụng cho trường-hợp các Phường-Trưởng.³

1. Luận-án, trang 181-182.

2. Hiện nay, thù-lao khoán hàng tháng của Phường-Trưởng là 10.000\$ (Luận-án, trang 189, cước chú số 2.).

Nếu cứ một công-chức có chỉ-số lương 380 giữ chức-vụ Phường-Trưởng, đương-sự sẽ lãnh lương hàng tháng là : $(31,92\$ \times 380) + 4.300\$ = 16.429,60\$$. Trong trường-hợp đương-sự có gia-đình với một con và Phường Trưởng được lãnh phụ-cấp chức-vụ như Chủ-sự phòng, lương của đương-sự cũng chỉ tăng gấp đôi thù-lao khoán của Phường-Trưởng tuyển chọn theo thể-lệ hiện-hành : $16.429,60\$ + 1.600\$ + 1.200\$ + 1.100 = 20.329,60\$$.

(31,92\$: trị-giá một chỉ-số ; 4.300\$: phụ-cấp đất-đỏ bản thân ; 1.600\$: phụ-cấp chủ-sự ; 1.200\$: phụ-cấp vợ ; 1.100\$ phụ-cấp một con).

3. Luận-án, trang 366-367.

Nếu Phường-Trưởng và Phụ-tá Phường-Trưởng là những công-chức thuộc hạng B thì các Khóm-Trưởng ít ra cũng phải được tuyển chọn trong giới công-chức thuộc hạng C trở lên. Nhưng làm thế nào để "công-chức-hóa chức-vụ Khóm-Trưởng" ? Hai phương thức có thể được nghĩ đến ; mỗi phương thức tương-ứng với một quan-niệm về thời-giờ làm việc của Khóm-Trưởng.

Nếu quan-niệm rằng Khóm-Trưởng phải có mặt thường xuyên tại Văn-phòng Khóm thì Tòa Đô-chánh phải bổ-nhiệm nhơn-viên cơ-hữu vào chức-vụ Khóm-Trưởng. Quan-niệm này hiện nay không được áp-dụng. Trên thực tế, các Khóm-Trưởng phần đông là tư-chức hoặc những người có công ăn việc làm riêng, không thể có mặt thường xuyên tại nhiệm-sở. Muốn duy-trì "chế-độ Khóm-Trưởng toàn thời-gian", theo đúng quan-niệm nói trên, Tòa Đô-chánh phải đài-thọ một khoản lương bổng rất cao cho các Khóm-Trưởng.¹

Theo quan-niệm thứ hai, các Khóm-Trưởng không bắt buộc phải có mặt thường xuyên tại Khóm. Do đó, chủ-trương "công-chức-hóa chức-vụ Khóm-Trưởng" có thể được thực-hiện

1. Chỉ-số lương một nhơn-viên chánh ngạch hạng C ở trật thấp nhất là 120. Mỗi chỉ-số trị-giá : $\frac{2.660\% \times 120}{100 \times 100} = 31,92\%$. Lương căn-bản của đương-sự : $31,92 \times 120 = 3.830,40\%$. Phụ-cấp đắt đồ bản thân của một công-chức là 4.300%. Như vậy, một "Khóm-Trưởng toàn thời-gian" bổ-nhiệm trong giới công-chức thuộc hạng C được lãnh một số lương hàng tháng là : $3.830,40\% + 4.300\% = 8.130,40\%$ (độc thân và chưa trừ hưu-liễm).

Với số Khóm hiện hữu, mỗi năm Tòa Đô-chánh phải dành ít nhất 70.051.526,40% để đài thọ lương Khóm-Trưởng ($8.130,40\% \times 718 \times 12$). Với số Khóm đề-nghị, 1.260 Khóm, khoản lương này lên đến 122.931.648%.

bằng cách ủy-thác chức-vụ này cho các công-chức từ hạng C trở lên thuộc các Bộ hoặc thuộc Tòa Đô-chánh hiện cư-ngụ tại Khóm liên-hệ. Các công-chức này vẫn tiếp tục phục-vụ tại nhiệm-sở cũ trong giờ làm việc và sẽ đảm-nhiệm chức-vụ Khóm-Trưởng ngoài giờ công-sở. Trong trường-hợp này, họ sẽ hưởng một khoản phụ-cấp hàng tháng độ 5.000\$ do Tòa Đô-chánh đài-thọ.

Chủ-trương "công-chức-hóa chức-vụ Khóm-Trưởng", nếu được thực-hiện theo phương-thức nói trên, sẽ đem đến các điều lợi sau đây :

1. Các công-chức có đồng lương khiêm nhường sẽ có thêm lợi-tức.

2. Các Phường-Trưởng sẽ được các Khóm-Trưởng có đầy đủ khả-năng phụ-giúp.

3. Các Khóm-Trưởng có thể sử-dụng phương-tiện thông-đạt của cơ-quan nơi mình phục-vụ.¹

4. Khóm-Trưởng sẽ có thể tiếp-xúc với dân-chúng theo một thời-khóa-biểu cố định.

5. Vì là công-chức hiện dịch, các Khóm-Trưởng sẽ có tinh-thần trách-nhiệm cần-thiết cho việc chu-toàn trách vụ giao-phó.

6. Mỗi tháng Tòa Đô-chánh sẽ tiết giảm được 1.220.600\$.² Với số tiền này, Tòa Đô-chánh có thể thực-

1. Đây là một lợi-điểm đáng kể vì một "Khóm-Trưởng toàn thời-gian" (không phải là nhơn-viên thuộc các cơ-quan công-quyền) khó có thể được trang-bị điện-thoại.

2. Tòa Đô-chánh vừa đề-nghị tăng thù-lao khoản hàng tháng của Khóm-Trưởng lên 6.700\$. Nếu công-chức-hóa chức-vụ Khóm-Trưởng theo phương-thức đề-nghị, mỗi tháng Tòa Đô-chánh tiết giảm được : $(6.700\$ - 5.000\$) \times 718 = 1.220.600\$$ (718 là số Khóm-Trưởng tại Đô-thành).

hiện chủ-trương "công-chức-hóa chức-vụ Phường-Trưởng" theo phương-thức đề-nghị mà không gây một số đội ngân nào hoặc gây một số đội ngân không đáng kể.¹

C. Cách tuyển chọn Liên-gia Trưởng

Liên-gia Trưởng đóng vai-trò liên-lạc giữa Khóm Trưởng và các gia-đình cư-ngụ trong Liên-gia. Ngoài nhiệm vụ đạo đạt nguyện-vọng của dân-chúng đến nhà cầm quyền, Liên-gia Trưởng còn phụ giúp các viên-chức Phường Khóm trong việc thông-đạt cùng phổ-biến tin-tức và cung-cấp một vài loại dịch-vụ hành-chánh thông thường.

Với những trách-vụ nêu trên, Liên-gia Trưởng không cần phải có một trình-độ học-vấn tối thiểu hoặc một kiến-thức hành-chánh căn-bản nào. Do vậy, bất cứ người dân nào cũng có thể đảm-nhiệm chức-vụ Liên-gia Trưởng.

Như đã trình-bày,² Liên-gia Trưởng không được hưởng bất cứ một quyền-lợi vật-chất hoặc tinh-thần nào. Nhưng không vì thế mà kẻ viết luận-án có ý-định đề-nghị cấp thù-lao cho các Liên-gia Trưởng để tạo động-lực thúc đẩy đối với các đương-sự vì điều đó vượt quá khả-năng ngân-

1. Như đã phân-tách (Luận-án, trang 368, cước-chú số 2.), giữa lương của một Phường-Trưởng tuyển-chọn theo phương-thức đề-nghị và thù-lao khoán của Phường-Trưởng bổ-nhiệm theo thể-lệ hiện-hành, số sai-biệt là : $20.329\text{\$} - 10.000\text{\$} = 10.329\text{\$}$. Với 56 Phường hiện hữu, nếu phương-thức đề-nghị được áp-dụng, ngân-sách Đô-thành chỉ phải chi thêm : $10.329\text{\$} \times 56 = 578.424\text{\$}$. Nếu phân chia Thủ-đô thành 126 Phường như kẻ viết luận-án đề-nghị, ngoài 578.424\\$ tăng cho 56 Phường-Trưởng, Tòa Đô-chánh còn phải tra thêm : $20.329\text{\$} \times 70 = 1.423.030\text{\$}$. Như vậy, tổng số phải chi thêm là : $578.424\text{\$} + 1.423.030 = 2.001.454\text{\$}$. Trong khi đó, mỗi tháng, Tòa Đô-chánh tiết giảm được 1.220.000\\$ về thù-lao Khóm-Trưởng.

2. Luận-án, trang 199.

sách của Đô-thành. Thật vậy, với 12.351 Liên-gia, nếu chỉ cấp cho mỗi liên-gia Trưởng 1.000\$ một tháng, ngân-sách Đô-thành cũng phải chi thêm một số tiền lên đến 148.212.000\$ mỗi năm. Tòa Đô-chánh nên sử-dụng số tiền khá quan trọng này để cải-thiện qui-chế của Phường-Trưởng và Khóm-Trưởng.

Nếu Tòa Đô-chánh không thể cấp cho Liên-gia Trưởng bất cứ một khoản thù-lao nào thì người nghiên-cứu nghĩ nên quan-niệm chức-vụ Liên-gia Trưởng như một gánh nặng công-cộng mà mọi chủ gia-đình sống trong Đô-thành phải gánh vác. Nếu quan-điểm này được chấp nhận thì nguyên-tắc công-bằng trước gánh nặng công-cộng phải được triệt-để tôn trọng. Như vậy, chức-vụ Liên-gia Trưởng không thể phó-thác cho một chủ gia-đình trong một thời-gian vô hạn-định. Để chia xẻ gánh nặng công-cộng một cách đồng đều, Tòa Đô-chánh nên áp-dụng thể-thức luân phiên : mỗi chủ gia-đình sẽ đảm-nhận chức-vụ Liên-gia Trưởng trong một tam-cá-nguyệt hoặc một lục-cá-nguyệt. Khóm-Trưởng có nhiệm-vụ lập bảng luân phiên và theo dõi việc thi-hành bảng này. Dĩ nhiên, khi lập bảng luân phiên nói trên, Khóm-Trưởng cần gạt bỏ những phần-tử bất hảo, nhất là những người ở vào trường-hợp bất đắc ứng cử tuyệt-đối dự-liệu cho các cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành.

II. TRÁCH-VỤ CỦA CÁC VIÊN-CHỨC QUẢN-TRỊ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH - PHƯƠNG-PHÁP TÁN QUYỀN HÀNH-CHÁNH

Hiện-tượng "tập quyền" là một điểm nổi bật trong nền hành-chánh Đô-thành. Các quyết-định về mọi vấn-đề lớn nhỏ đều phát xuất từ cơ-quan đầu não có trách-nhiệm quản-

trị Thủ-đô. Từ việc cho phép mở một quán ăn bình-dân đến việc cho phép khai-thác một đại tửu lâu, từ việc chấp-thuận cho một chánh đảng nhóm đại hội ngoài trụ-sở đến việc cho phép một xe hàng đậu trên đường một chiều để bốc hàng đều do Tòa Đô-chánh quyết-định.

Ở cấp Quận, hiện-tượng "tập quyền" cũng được ghi nhận. Những vấn-đề hành-chánh thông thường do Tòa Đô-chánh ủy-thác cho các phân-hạt hành-chánh cấp dưới cũng còn tập trung khá nhiều tại các Tòa Hành-chánh Quận.

Hiện-tượng tập quyền nói trên khiến cho Tòa Đô-chánh và các Tòa Hành-chánh Quận mất nhiều tiềm-lực để giải quyết những vấn-đề hành-chánh thông thường. Do đó, các cơ-quan nói trên không còn thì giờ để nghĩ suy về các kế-hoạch phát-triển Thủ-đô cùng những biện-pháp nhằm tạo sự an-lạc cho người dân Đô-thành. Chẳng những thế, phương-pháp tập quyền còn gây nhiều phiền toái cho người dân khi họ phải tiếp-xúc với các cơ-quan hành-chánh có trách-nhiệm cung-cấp các dịch-vụ hành-chánh, vì hệ quả của phương-pháp quản-trị nói trên là cơ-quan hành-chánh hữu trách bị đặt quá xa công-chúng.

Muốn bổ cứu tình-trạng nói trên, cần giải-tỏa áp-lực công-vụ đang đè nặng các Phòng Sở tại Tòa Đô-chánh bằng cách gia-tăng trách-vụ của các Tòa Hành-chánh Quận và đưa xuống Phường những vấn-đề hành-chánh thông thường mà từ trước tới nay Quận phải mất nhiều thì-giờ giải-quyết. Để đạt mục-tiêu nói đây, kẻ viết luận-án chủ-trương áp-dụng một cách rộng rãi phương-pháp tản quyền hành-chánh trong

nội vi Đô-thành. Với phương-pháp này, quyền quyết-định sẽ được giao-phó cho các viên-chức do chánh-quyền Đô-thành đề nghị bổ-nhiệm hoặc trực-tiếp bổ-nhiệm xuống Quận, Phường, Khóm.¹ Các viên-chức này chính là các Quận, Phường và Khóm Trưởng.

Phương-pháp tản quyền hành-chánh giúp cho các giới-chức cao cấp tại Tòa Đô-chánh thoát khỏi sự chi-phối của "định-luật Gresham du-nhập vào lãnh-vực hành-chánh". Nhờ đó, họ sẽ có thì giờ thiết-lập các kế-hoạch dài hạn nhằm phát-triển Thủ-dô và áp-dụng những biện-pháp hữu hiệu để mưu tìm sự an-lạc cho người dân. Không những thế, phương pháp quản-trị nói trên còn có tác-dụng đem công-sở đến gần dân-chúng.² Nói tóm lại, phương-pháp tản quyền hành-chánh sẽ tạo sự hữu hiệu cho nền hành-chánh Đô-thành nói chung và việc quản-trị các phân-hạt hành-chánh nói riêng.³

Để phương-pháp tản quyền hành-chánh đem lại kết quả mong muốn, cần có ba điều-kiện căn-bản :

1. Waline, Traité Élémentaire de Droit Administratif (Paris : Edit. Sirey, 1950), tr. 183 :

"La déconcentration consiste à confier des pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central qui seront envoyés sur place."

2. Daniel Mallet, "La Déconcentration Administrative. Règles et Réalités - Illusions et Perspectives", La Revue Administrative (N° 85, 15e année, 1962) tr. 6 :

"La déconcentration territoriale a pour fin essentielle de rapprocher l'administration des administrés."

3. Ibid.

"..... La déconcentration se fonde au contraire sur une idée bien différente qui est l'efficacité."

1. Các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành-chánh phải có đầy đủ kiến-thức và khả-năng hành-chánh.

2. Cấp số non-viên các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường phải thích ứng với khối-lượng công-vụ đảm trách.

3. Cơ-quan hành-chánh cấp Phường, Khóm phải có trụ-sở cố định và kiên-cố như ở cấp Quận.

Với các Quận-Trưởng chọn lựa trong giới công-chức ngạch Đốc-sự, với các Phường và Khóm-Trưởng tuyển chọn theo phương-thức đề-nghị, điều-kiện thứ nhất có thể được thỏa-mãn một cách dễ dàng.

Về cấp số non-viên, kẻ viết luận-án sẽ có dịp bàn đến nhân khi đề-cập vấn-đề cải-thiện các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường. Riêng về trụ-sở các cơ-quan hành-chánh cấp Phường, Khóm, việc xây cất sẽ gặp nhiều khó khăn vì đất trống tại Đô-thành hiện nay rất hiếm. Tuy nhiên, đó không phải là vấn-đề nan giải ; công-tác di chuyển các căn cứ quân-sự và giải-tỏa các xóm nhà xây cất bất hợp-pháp sẽ giúp Chánh-quyền có đất để xây cất trụ-sở Phường, Khóm.

III - QUYỀN-LỢI VÀ NGHĨA-VỤ CỦA CÁC VIÊN-CHỨC QUẢN-TRỊ CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH

Vấn-đề quyền-lợi và nghĩa-vụ của các viên-chức quản-trị các phân-hạt hành-chánh sẽ được giải-quyết nếu chủ-trương công-chức-hóa các chức-vụ Phường và Khóm-Trưởng được thực-hiện. Thật vậy, nếu các viên-chức Phường Khóm là công-chức thì quyền-lợi và nghĩa-vụ của họ do Dự số 9

ngày 14 tháng 7 năm 1950¹ và các bản văn thiết-lập các ngạch liên-hệ ấn-định.

Với các đề-nghị nêu trên - công-chức-hóa chức-vụ Phường và Khóm-Trưởng, áp-dụng thể-thức luân-phiên trong việc đảm-trách chức-vụ Liên-gia Trưởng, cải-thiện tình-trạng lương-bổng của các viên-chức Phường Khóm, gia-tăng trách-vụ của các viên-chức này bằng phương-pháp tản quyền hành-chánh - kẻ viết luận-án nhằm đặt các Phường Khóm dưới quyền quản-trị của những viên-chức có đầy đủ khả-năng và uy-tín, tạo động-lực thúc đẩy đối với các viên-chức hữu trách ở hạ tầng cơ-sở, đồng thời đặt họ vào một vị-trí rõ ràng với những nghĩa-vụ rõ rệt do luật-lệ qui-định. Các mục-tiêu này sẽ là những phương-tiện giúp chánh quyền Đô-thành phục-vụ quần chúng một cách hữu hiệu hơn.

MỤC II - VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN CÁC TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN VÀ VĂN-PHÒNG PHƯỜNG KHÓM

Ngoài yếu-tố lãnh-đạo, sự hữu hiệu của các Tòa Hành-chánh Quận cũng như của các Văn-phòng Phường Khóm còn tùy-thuộc hai yếu-tố khách-quan : cơ-cấu tổ-chức và cấp-số non-viên của các cơ-quan nói trên. Trước khi trình-bày các đề-nghị cụ-thể nhằm cải-thiện hai yếu-tố này, cần nêu

1. Văn-kiến lập-pháp này, phỏng theo Đạo-Luật ngày 19 tháng 10 năm 1946 của Pháp-quốc, đã áp-dụng chế-độ ngạch trật (Système des cadres) trong việc xếp hạng non-viên.

vài nhận xét tổng quát về các Tòa Hành-chánh Quận và các Văn-phòng Phường Khóm.

ĐOẠN 1 - VÀI NHẬN XÉT TỔNG QUÁT

Các nhận xét giúp người nghiên-cứu đưa ra những đề-nghị cụ thể. Do đó, để có thể cải-thiện cơ-cấu tổ-chức và cấp-số non-viên tại các cơ-quan hành-chánh cấp Quận, Phường, Khóm, người nghiên-cứu cần nêu những nhận xét tổng quát về hai yếu-tố này.

I - CÁC NHẬN XÉT VỀ CƠ-CẤU TỔ-CHỨC

Người nghiên-cứu sẽ lần lượt nêu các nhận xét về cơ-cấu tổ-chức Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường Khóm.

A. Cơ-cấu tổ-chức Tòa Hành-chánh Quận

Điều khiển cho các nhà khảo-sát nền hành-chánh Đô-thành ngạc nhiên không ít là, cho tới nay - sau hơn hai mươi (20) năm được thành-lập - các Quận Đô-thành vẫn chưa có một cơ-quan hành-chánh được tổ-chức một cách chánh thức. Để quản-trị một phân-hạt hành-chánh với một dân-số trên dưới hai trăm ngàn (200.000) dân có một khối nhu-cầu rất quan trọng về số loại cũng như số lượng, Quận-Trưởng - với sự trợ lực của một Phó Quận-Trưởng và một Trưởng Phòng Tòa Hành-chánh Quận - điều-động một cơ-quan chỉ được tổ-chức một cách hoàn-toàn phi chánh-thức.¹

1. Luận-án, trang 180 và kế tiếp.

Dĩ nhiên, cơ-cấu tổ-chức phi chánh-thức nói trên không đủ lực để thỏa-mãn khối nhu-cầu của một số dân quá đông đảo. Để có một ý-niệm rõ ràng về điểm này, nghĩ cần so-sánh cơ-cấu tổ-chức phi chánh-thức hiện hữu của các Tòa Hành-chánh Quận tại Đô-thành với cơ-cấu tổ-chức chánh-thức của các Tòa Hành-chánh Tỉnh và các Văn-phòng Quận ở nông thôn.

Hiện nay, theo Sắc-lệnh số 130-SL/NV ngày 19 tháng 10 năm 1970,¹ cơ-cấu tổ-chức của Tòa Hành-chánh Tỉnh và Văn-phòng Quận tùy-thuộc vào yếu-tố dân-số. Theo bản văn dẫn chiếu, tổ-chức Tòa Hành-chánh Tỉnh loại C - nghĩa là Tỉnh có dân-số dưới một trăm ngàn (100.000) người² - gồm có :

- Văn-phòng ;
- Phòng Nhon-viên ;
- Phòng Điều-hợp Chuyên-môn ;
- Ty Hành-chánh với hai (2) Phòng : Phòng Hành-chánh Tổng-quát và Phòng Hành-chánh Địa-phương ;
- Ty Kinh-tế - Tài-chánh với bốn (4) Phòng : Phòng Ngân-sách Kế-toán, Phòng Tài-thâu, Phòng Kinh-tế, Phòng Tiếp-vận Phát-triển Địa-phương ;
- Ty Nội-an với bốn (4) Phòng : Phòng Chánh-trị, Phòng An-ninh Hành-chánh, Phòng Quân-vụ, Phòng Nhân-dân Tự-vệ ;

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Công-Báo Việt-Nam (Saigon : Công-Báo, 31 tháng 10 năm 1970, trang 7239.)

2. Nghị-định số 970-NĐ/NV ngày 19.10.1970.
Việt-Nam Cộng-Hòa, Công-Báo Việt-Nam (Saigon : Công-Báo, 31 tháng 10, năm 1970, trang 7260.)

- Trung-tâm Huấn-luyện và Tu-nghiệp ;
- Phòng Vệ-sinh công.

Cũng theo bản văn số 130-SL/NV, các Quận tại nông thôn - kể cả các Quận có dân số dưới hai mươi ngàn (20.000) người - đều có Văn-phòng Quận gồm bốn (4) Ban : Ban Hành-chánh, Ban Tài-chánh và Kinh-tế, Ban Nội-an và Tư-pháp, Ban An-ninh hành-chánh.¹ Mỗi Ban được đặt dưới quyền điều-khiển của một Trưởng Ban được hưởng phụ-cấp chức-vụ ngang với Trưởng Chi chuyên-môn cấp Quận.²

Trong khi đó, để phục-vụ một khối quần chúng trên một trăm năm mươi ngàn (150.000) người, các Tòa Hành-chánh Quận tại Đô-thành chỉ có một cơ-cấu tổ-chức phi chánh-thức với năm (5) Ban : Ban Hành-chánh, Ban Hộ-tịch, Ban Quân-vụ, Ban Hoạt-vụ và Ban Thuế-vụ.³ Nếu lấy sự an-lạc của dân chúng làm cứu-cánh cho nền hành-chánh thì chúng ta phải nhận rằng tổ-chức phi chánh-thức nói đây quả thật quá yếu kém so với tổ-chức chánh-thức của một Tòa Hành-chánh Tỉnh với dân-số dưới một trăm ngàn (100.000) người và ngay với tổ-chức một Văn-phòng Quận có dân số dưới hai mươi ngàn (20.000) người.

Tình-trạng bất hợp-lý nói trên khiến cho đoàn khảo-sát viên quản-trị Phủ Thủ-Tướng, trong dịp khảo-sát hoạt-động Tòa Đô-chánh vào năm 1969, đã phải khuyến-cáo cơ

1. Sắc-lệnh số 130-SL/NV ngày 19.10.1970, điều 14.

2. Sắc-lệnh số 130-SL/NV ngày 19.10.1970, điều 19.

3. Luận-án, trang 180-182.

quan này "hợp-lý-hóa cơ-cấu tổ-chức các Quận bằng một văn kiện chánh-thức".¹ Do công-văn số 517-KH ngày 21 tháng 6 năm 1971, Tòa Đô-chánh đã chuyển trình Bộ Nội-Vụ dự-thảo nghị-định ấn-định cơ-cấu tổ-chức các Tòa Hành-chánh Quận, đặt dưới quyền điều-khiển của Quận-Trưởng có một Phó Quận Trưởng phụ-tá, gồm có sáu (6) Ban tập-trung trong hai (2) Phòng.² Cho tới nay, dự-thảo này vẫn còn trong vòng cứu-xét.

B. Cơ-cấu tổ-chức Văn-phòng Phường Khóm

So với Tòa Hành-chánh Quận, Văn-phòng Phường Khóm có ưu điểm là được tổ-chức bằng một văn-kiện chánh-thức, Nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971. Tuy nhiên, nếu lấy dân-số làm tiêu-chuẩn ấn-định tổ-chức của cơ-quan đầu-não tại một đơn-vị hay phân-hạt hành-chánh thì chúng ta phải nhìn nhận rằng cơ-cấu tổ-chức hiện tại của Văn-phòng Phường Khóm quả thật quá đơn giản, đơn giản đến độ trở nên không hữu hiệu.

Thật vậy, để quản-trị một Phường với dân-số trên hai mươi lăm ngàn (25.000) người, bản văn dẫn chiếu thiết lập tại đó một Văn-phòng gồm vốn vẹn năm (5) non-viên : Phường-Trưởng, Phụ-tá Phường-Trưởng, hai Thư-ký và một Tùy-phái. Trong khi đó, với dân-số dưới hai mươi ngàn (20.000)

1. Công-văn số 517-KH ngày 21.6.1971 của Tòa Đô-chánh gửi Bộ Nội-Vụ.

2. Phòng Hành-chánh và Quân-vụ gồm ba (3) Ban : Ban Hành-chánh, Ban Hộ-tịch, Ban Quân-vụ và Nhân-dân Tự-vệ.

Phòng Kinh-tế Tài-chánh gồm ba (3) Ban : Ban Kinh-tế Vệ-sinh, Ban Tài-chánh, Ban Tập-thâu.

người, một Quận ở nông thôn lại được trang-bị một Văn-phòng với bốn (4) Ban đặt dưới quyền điều-khiển của Quận-Trưởng có một Phó Quận-Trưởng và bốn (4) Trưởng Ban phụ-lực.¹

So với Ủy-ban Hành-chánh Xã, Văn-phòng Phường còn tỏ ra yếu kém hơn nữa. Thật thế, ngay tại các Xã có dưới năm ngàn (5.000) dân, Ủy-ban Hành-chánh cũng được tổ-chức một cách rất hùng hậu với nhiều phần-hành riêng biệt.²

Văn-phòng Phường đã yếu-kém như vậy thì Văn-phòng Khóm với một Khóm-Trưởng và hai Phụ-tá Khóm-Trưởng không thể nào đủ lực để quản-trị một phân-hạt hành-chánh với một dân-số trên dưới năm ngàn (5.000) người.

Khi nêu các nhận xét trên và lấy dân-số làm tiêu chuẩn so-sánh, kẻ viết luận-án không hề quên giữa các Tỉnh, Quận, Xã ở nông thôn và các Quận, Phường, Khóm ở Đô-thành có nhiều khác-biệt, nhất là về bản-chất công-vụ tại các đơn-vị và phân-hạt hành-chánh nói trên. Nhưng dầu sao, dân số cũng phải là yếu-tố quyết-định cơ-cấu tổ-chức của cơ-quan đầu-não tại một đơn-vị hoặc phân-hạt hành-chánh. Quan điểm này đã được nghị-định số 970-ND/NV ngày 19 tháng 10 năm 1970 dung-nhận.³

1. Luận-án, trang 379.

2. Luận-án, trang 357, cước-chú số 2.

3. Nghị-định số 970-ND-NV ngày 19.10.1970, điều thứ nhất :

"Nay ấn-định tiêu-chuẩn phân loại các Tỉnh và Quận, để áp-dụng mẫu tổ-chức Tòa Hành-chánh Tỉnh và Văn-phòng Quận cùng bang cấp-số nhân-viên, như sau :

1) Các Tỉnh : - Tỉnh loại A có dân-số trên 325.000 dân

-

2) Các Quận : - "

(Xin xem luận-án, trang 340, cước-chú số 2)

II - CÁC NHẬN XÉT VỀ CẤP-SỐ NHƠN-VIÊN

Cấp-số nhơn-viên tại các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành có hai đặc-điểm nổi-bật nhưt :

1. Không tỷ-lệ với dân-số.
2. Quá yếu kém so với thành-phần nhơn-viên ở cấp Xã.

A. Cấp-số nhơn-viên không tỷ-lệ với dân-số

Tính đến ngày 31 tháng 10 năm 1972, tại Tòa Hành-chánh Quận Tám có 46 nhơn-viên và Tòa Hành-chánh Quận Bảy 39 nhơn-viên thuộc các hạng A, B và C. Trong khi đó, dân-số tại Quận Tám là 197.285 người và Quận Bảy 41.415 người. Như vậy, tại Quận Tám, tính bổ đồng, phải đến 4.288 người dân thì mới có một nhơn-viên. Còn tại Quận Bảy, một nhơn-viên chỉ phải phục-vụ khoảng chừng 1.062 người dân. Bảng kê sau đây cho thấy rõ tánh-cách phi tỷ-lệ của cấp-số nhơn-viên so với số dân cư-ngụ tại các Quận.

Q U Ậ N	Dân - số	Cấp - số nhơn-viên	Tỷ-lệ Nhơn-viên/dân-số
Nhứt	94.939	42	1/2.260
Nhì	157.805	70	1/2.254
Ba	251.251	76	1/3.306
Tư	201.642	52	1/3.877
Năm	216.545	83	1/2.609
Sáu	186.463	59	1/3.160
Bảy	41.415	39	1/1.062
Tám	197.285	46	1/4.288
Chín	20.353	16	1/1.272
Mười	226.548	64	1/3.540
Mười Một	210.634	56	1/3.761

Bảng 16 - Bảng kê tỷ-lệ giữa số nhơn-viên phục-vụ tại các Tòa Hành-chánh Quận và dân-số tại các Quận liên-hệ.
(Nguồn tài-liệu về cấp-số nhơn-viên: Phòng Nhơn-viên Tòa Đô-chánh).

Ở cấp Phường, tánh-cách phi tỷ-lệ nói trên còn trầm trọng hơn nhiều. Thật vậy, theo tinh-thần Nghị-định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND ngày 9 tháng 11 năm 1971, cấp số nhơn viên tại Văn-phòng Phường của các Phường có dân-số trên hai mươi lăm ngàn (25.000) dân là năm (5) người : Phường-Trưởng, Phụ-tá Phường-Trưởng, hai (2) Thư-ký và một (1) Tùy-phái. Còn Văn-phòng Phường có dân số dưới hai mươi lăm ngàn (25.000) dân chỉ có một cấp-số nhơn-viên là bốn (4) người : Phường-Trưởng, Phụ-tá Phường-Trưởng, một (1) Thư-ký và một (1) Tùy-phái. Do đó, tỷ-lệ giữa cấp-số nhơn-viên và dân-số tại các Phường cách-biệt nhau quá xa. Thật vậy, tại Phường Phú-Định (Quận Bảy), mỗi nhơn-viên Phường chỉ phục-vụ ba trăm năm mươi chín (359) người dân (Dân số : 1.435, cấp-số nhơn-viên Văn-phòng Phường : 4). Tại Phường Trần-quang-Khải (Quận Nhứt), phải đến bảy ngàn tám trăm năm mươi hai (7.852) người dân thì mới có một nhơn-viên Phường : (Dân số : 39.261, cấp-số nhơn-viên Văn-phòng Phường : 5). Trong khi đó, tại Phường Phú-Thọ, một nhơn-viên Phường phải phục-vụ đến 17.532 dân (Dân số : 87.662, cấp-số nhơn-viên Văn-phòng Phường : 5). Hai bảng kê sau đây cho ta thấy rõ hơn mức chênh-lệch về tỷ-lệ "nhơn-viên/dân-số" tại các Phường.

Dân-số tại các Phường có trên 25.000 dân (1)	Cấp-số nhơn-viên đồng nhứt : 5 (2)	Tỷ-lệ nhơn-viên/dân-số (3)
P. Trần-quang-Khải 39.261 dân	5	1/7.852

(1)	(2)	(3)
P. Cầu Ông Lãnh 47.527 dân	5	1/9.505
P. Trương-minh-Giang 52.915 dân	5	1/10.583
P. Chợ Quán 59.620 dân	5	1/11.924
P. Bình-Tây 67.527 dân	5	1/13.505
P. Minh-Mạng 79.229 dân	5	1/15.846
P. Phú-Thọ 87.662 dân	5	1/17.532

Bảng 17 - Bảng kê tỷ-lệ "Nhân-viên/dân-số" tại các Phường có trên 25.000 dân.

Dân số tại các Phường có dưới 25.000 dân (1)	Cấp-số nhân-viên đồng nhứt : 4 (2)	Tỷ-lệ Nhân-viên/dân-số (3)
P. Hòa-Bình 7.508 dân	4	1/1.877
P. Nguyễn-cảnh-Chân 11.367 dân	4	1/2.842
P. Cộng-Hòa 20.456 dân	4	1/5.114

(1)	(2)	(3)
P. Hồng-Bàng 11.145 dân	4	1/2.786
P. Chợ 6.392 dân	4	1/1.598
P. Phú-Định 1.435 dân	4	1/359
P. Cầu Tre 23.227 dân	4	1/5.807

Bảng 18 - Bảng kê tỷ-lệ "nhơn-viên/dân-số" tại các Phường có dưới 25.000 dân

Ở cấp Khóm, tình-trạng nói trên cũng được ghi nhận. Cấp-số nhơn-viên tại các Khóm là hai (2) hoặc ba (3) : Khóm-Trưởng, hai Phụ-tá Khóm-Trưởng (Hành-chánh và An-ninh). Như vậy, Khóm 24 Phường Nguyễn-Tri-Phương với dân số 136 người có ít nhất hai (2) nhơn-viên (bổ đồng, 1 nhơn viên phục-vụ 68 người dân). Trong khi đó, Khóm 6 Phường Trương-minh-Giang có 3 nhơn-viên mà phải phục-vụ đến 8.301 dân. (Bổ đồng, cứ 2.767 người dân mới có một nhơn-viên).

B. Cấp-số nhơn-viên tại Văn-phòng Phường quá yếu-kém so với cấp-số nhơn-viên của Ủy-ban Hành-chánh Xã.

Theo Sắc-lệnh số 120-SL/NV ngày 22 tháng 8 năm 1972, sửa đổi một số điều-khoản của các bản văn số 198-SL/ĐUHC ngày 24 tháng 12 năm 1966 và số 045-SL/NV ngày 1 tháng 4 năm 1969, các Xã được chia làm hai loại : các Xã có từ

năm ngàn (5.000) dân trở lên và các Xã có dưới 5.000 dân.

Vẫn theo Sắc-lệnh dẫn chiếu, các Xã có từ 5.000 dân trở lên được đặt dưới sự quản-trị của một Hội-đồng Xã và một Ủy-ban Hành-chánh Xã. Ủy-ban này gồm có tám (8) non-viên :

- Xã-Trưởng kiêm Ủy-viên Hộ-tịch,
- Phó Xã-Trưởng Hành-chánh,
- Phó Xã-Trưởng An-ninh,
- Ủy-viên Canh-nông, Cải-cách Điền-địa,
- Ủy-viên Kinh-tài,
- Ủy-viên Thuế-vụ,
- Chánh Thư-ký,
- Thư-ký.

Tại các Xã có dưới 5.000 dân, Ủy-ban Hành-chánh gồm có sáu (6) non-viên : chỉ có Chánh Thư-ký chứ không có Thư-ký và Ủy-viên Kinh-tài kiêm nhiệm chức-vụ Ủy-viên Thuế-vụ.

So với cấp-số non-viên Văn-phòng Phường, thành phần non-viên của Ủy-ban Hành-chánh Xã quả thật quá hùng hậu. Thật vậy, như chúng ta đã biết, các Phường tại Đô-thành có trên 25.000 dân mới có Văn-phòng gồm năm (5) non-viên. Như vậy, xét kỹ, ta sẽ thấy thành-phần non-viên của Ủy-ban Hành-chánh đông gấp tám (8) lần cấp-số non-viên tại Văn-phòng Phường.¹

1. Với 5.000 dân, Xã có một Ủy-ban Hành-chánh là 8 non-viên. Với 25.000 dân (tương đương dân-số 5 Xã), phải có : 8 non-viên x 5 = 40 non-viên. Trong khi đó, với 25.000 dân trở lên, Phường chỉ có một Văn-phòng gồm 5 non-viên.

Tóm lại, về cơ-cấu tổ-chức cũng như về cấp số nhơn-viên, các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường Khóm cần được cải thiện. Nhưng phải cải-thiện như thế nào ? Đó là vấn-đề mà kẻ viết luận-án sẽ thử luận bàn trong Đoạn 2 sau đây.

ĐOẠN 2 - VÀI ĐỀ-NGHỊ TỔNG QUÁT

Với hiện-trạng của các Tòa Hành-chánh Quận và Văn phòng Phường, Tòa Đô-Chánh khó lòng áp-dụng đúng mức phương pháp tản quyền hành-chánh. Do đó, các cơ-quan nói trên cần được cải-thiện như thế nào để có thể tiếp-nhận đến mức tối đa các trách-vụ do Tòa Đô-chánh giao-phó. Muốn đạt mục-tiêu nói đây, nghĩ cần quan-niệm lại cơ-cấu tổ-chức của các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường cùng ấn-định cho các cơ quan ấy một cấp số nhơn-viên hợp lý.

I - CƠ-CẤU TỔ CHỨC TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN VÀ VĂN-PHÒNG PHƯỜNG

Các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường không những khác nhau về thứ bậc trong hệ-thống tổ-chức nền hành chánh Thủ-đô mà còn khác nhau về bản-chất công vụ đảm trách. Do đó, hai loại cơ-quan nói trên cần được tổ-chức theo những nguyên-tắc chỉ-hướng riêng biệt.

A. Cơ-cấu tổ-chức Tòa Hành-Chánh Quận

1. Các nguyên-tắc chỉ hướng

Các Tòa Hành-chánh Quận phải được tổ-chức như thế nào để có thể thay thế các Phòng, Sở của Tòa Đô-chánh trong trách-vụ của những "đơn-vị chấp-hành" (Line Units).

Nói như thế không có nghĩa là cho rằng các Tòa Hành-chánh Quận sẽ phải được tổ-chức tương-tự Tòa Đô-chánh vì lẽ việc thay thế nói trên không thể có tánh-cách trọn vẹn đến độ biến Tòa Đô-chánh thành một cơ-quan hoàn-toàn có tánh-cách "tham-mưu" (Staff) và "phụ-tá" (Auxilliary). Thật vậy, có rất nhiều công-tác không thể đưa xuống cấp Quận vì thiếu phương-tiện và nhân-viên chuyên-môn. Đó là trường-hợp của các công-tác thuộc lãnh-vực vệ-sinh, mục-súc, công-chánh, kiến-trúc. Ngoài ra, phương-pháp tản quyền hành-chánh còn chịu một giới-hạn khác : số lượng công-tác quá ít sẽ không thu-hút hết thì-giờ của nhân-viên đảm-trách phần hành liên hệ tại các Tòa Hành-chánh Quận. Trong trường-hợp này, sự tập-trung xét ra có lợi hơn là sự phân-tán.

Tuy nhiên, không vì những giới-hạn nói trên mà chúng ta không thể nghĩ đến một mô-thức tổ-chức duy nhất cho các Tòa Hành-chánh Quận. Mô-thức này sẽ được xây dựng theo những nguyên-tắc chỉ-hướng dưới đây :

- Giảm thiểu các tác-vụ quản-trị nội bộ ;
- Thu hẹp cơ-cấu yểm-trợ ;
- Thay thế Tòa Đô-chánh trong việc cung-cấp các dịch-vụ hành-chánh không đòi hỏi những kiến-thức chuyên-môn ;
- Chuyển xuống Phường việc cung-cấp các dịch-vụ hành-chánh thông thường, nhất là những dịch-vụ về hộ-tịch ;
- Đặt nặng vấn-đề phát-triển Phường Khóm ;
- Phối-hợp một cách hữu hiệu các cơ-quan chuyên môn đặt tại Quận.

2. Mô-thức đề-nghị

Với các nguyên-tắc chỉ-hướng nêu trên, kẻ viết luận-án thấy có thể quan-niệm một Tòa Hành-chánh Quận với Văn-phòng Quận-Trưởng và bốn (4) Phòng, tất cả đặt dưới quyền điều-khiển của Quận-Trưởng có một Phó Quận-Trưởng trợ lực :

- Phòng Hành-chánh, Xã-hội và Quận-vụ ;
- Phòng Kinh-tế Tài-chánh ;
- Phòng Điều-hành chuyên-môn ;
- Phòng Nhân-dân Tự-vệ và Đoàn-ngũ-hóa.

* Văn-phòng Quận-Trưởng, do một Chủ-sự điều-khiển, đảm trách việc tổ-chức các cuộc lễ và mọi công-tác có tánh-cách yểm-trợ như : gởi, nhận và phân-phối công-văn ; quản-trị văn-khố Quận ; đánh máy và quay ronéo ; quản-trị nhơn-viên phục-vụ tại Quận, Phường, Khóm ; tổ-chức việc thanh-tra Phường Khóm ; xét và giải-quyết các vụ khiếu-nại ; dự-trù ngân-sách về phần của Quận ; phát lương và mọi phụ-cấp khác ; lập hồ-sơ chứng-minh các quỹ ứng trước ; nhận lãnh tồn-trữ và cấp-phát văn-phòng phẩm cùng mọi thứ vật-liệu khác ; quản-trị và bảo-trì các loại tài-sản đặt thuộc quyền sử-dụng của Quận, Phường, Khóm.

Ngoài ra, Văn-phòng còn phải gánh vác việc phối hợp công-tác của Phòng hoặc Ty chuyên-môn tại Quận : như Phòng Thông-tin, Chi Chiêu-Hồi, Chi Xã-hội v.v...

* Bốn Phòng của Tòa Hành-chánh Quận, không bộn bịu vì những công-tác yểm-trợ, sẽ đốc toàn lực để chu toàn phần

vụ của các đơn-vị chấp-hành (Line Units).

Phòng Hành-chánh, Xã-hội và Quân-vụ đảm-nhận các phần hành sau đây : cấp các loại chứng-thư hành-chánh quan trọng ; cung-cấp các dịch-vụ hành-chánh : cho phép treo bảng hiệu, rao hàng, quảng-cáo, tiếp tân, trình-diễn văn-nghệ, triển lãm, tạm choán lề đường v.v... ; thực-hiện mọi tác-vụ liên-quan đến các cuộc bầu cử, ngoại trừ các tác-vụ do Tòa Đô-chánh trực-tiếp chịu trách-nhiệm ; đảm-trách mọi phần vụ liên-quan đến vấn-đề hộ-tịch và quân-vụ ; phối-hợp với Chi Xã-Hội trong việc tổ-chức cứu-trợ và mọi công cuộc liên-quan đến lãnh-vực xã-hội như theo dõi hoạt-động của các Cô-nhi viện, Ký-nhi viện, Nhà dưỡng-lão.

Phòng Kinh - tế Tài-chánh có trách-nhiệm : quản-trị các chợ tọa-lạc trong Quận và giải-quyết các vấn-đề liên-quan đến các chợ hoặc đề-nghị giải-pháp cho các vấn-đề này lên Tòa Đô-chánh ; kiểm-nhận tờ khai tiêu công-nghệ loại A ; cho phép khai-thác các tiêu công-nghệ loại B ; điều-tra về việc xin khai-thác các cơ-sở xếp hạng ; giải-quyết các vụ khiếu-nại liên-quan đến các cơ-sở thương-mãi và công-kỹ-nghệ mà cấp Phường không giải-quyết một cách thỏa đáng ; theo dõi và cập-nhật-hóa tình-trạng nhưn khẩu để làm thời thực-hiện và cấp thẻ tiếp-tế ; kiểm-soát việc thi-hành luật-lệ về kinh-tế ; thi-hành mọi tác-vụ liên-quan đến niêm thuế, thuế thổ-trạch và tạp thâu.¹

Phòng Điều-hành chuyên-môn phụ-trách : kiểm-soát

1. Hiện nay, các tác-vụ này do Phòng Thuế-vụ Quận đảm-trách.

kiến-trúc và các sự sửa-chữa nhà cửa có tánh-cách quy-mô ; cấp giấy phép sửa-chữa tiểu quy-mô ; cho phép hạ triển lễ ; kiểm-soát vệ-sinh tại các quán ăn, xí-nghiệp ; kiểm-soát tình-trạng vệ-sinh của các loại thực-phẩm sống và chín bày bán tại các chợ ; theo dõi tình-trạng cống rãnh đường sá, công viên tại Quận ; quản-trị các nghĩa-địa công-lập.

Phòng Nhân-dân Tự-vệ và Đoàn-ngũ-hóa có trách-vụ : đoàn-ngũ-hóa nhơn-dân ; phát-động và nuôi dưỡng phong trào thanh-niên, thể-dục và thể-thao ; tổ-chức, huấn-luyện và võ-trang lực-lượng Nhân-dân Tự-vệ ; sử-dụng lực-lượng nói trên trong công-tác bảo-vệ Phường Khóm, phòng-thủ thụ-động, cứu-trợ, tiếp-tế v.v. ; tổ-chức an-ninh tại Tòa Hành chánh Quận.

Bảng liệt-kê trách-vụ trên đây không có tánh-cách hạn-chế. Các Phòng thuộc một Tòa Hành-chánh Quận còn phải thực-hiện mọi công-tác do Tòa Đô-chánh giao-phó, nhứt là các cuộc điều-tra hành-chánh.

Cơ-cấu tổ-chức vừa đề-nghị cho một Tòa Hành-chánh Quận có hai đặc điểm :

- Các "tác-vụ yểm-trợ" được tập-trung vào một Phòng duy-nhứt để các Phòng khác rảnh tay hầu có thể thực-hiện một cách tốt đẹp các "công-tác chấp-hành".

- Các Phòng đề-nghị tương-ứng phần lớn với ba (3) Khối (Hành-chánh, Kinh-tế Tài-chánh và Chuyên-môn) tại Tòa Đô-chánh.

B. Cơ-cấu tổ-chức Văn-phòng Phường

1. Các nguyên-tắc chỉ hướng

Công việc hành-chánh không phải chỉ thu gọn vào việc cung-cấp dịch-vụ hành-chánh hoặc tiện ích cho dân chúng mà còn bao gồm nhiều công-tác khác, trong đó công-tác sinh hoạt tập thể với quần chúng có tánh-cách cực kỳ quan trọng. Thật vậy, có cùng sinh-hoạt với quần chúng, chánh quyền mới có thể tìm hiểu nguyện-vọng thực sự của người dân, mới có thể xóa bỏ mọi sự "dè dặt" mà dân chúng có đối với chánh-quyền, mới có thể san bằng hố cách ngăn giữa dân và chánh-quyền.

Vì phải quản-trị một phân-hạt hành-chánh tương-đối rộng lớn và đông dân, Tòa Hành-chánh Quận khó bề sinh hoạt thường xuyên với dân chúng. Còn các Khóm vì quá nhiều nên khó có thể được trang-bị đầy đủ phương-tiện để đảm-nhiệm công-tác quan trọng nói trên. Xét cho kỹ, chỉ có cấp Phường là cấp trung-gian có thể thường xuyên tổ-chức những buổi sinh-hoạt với dân chúng sống tại Phường Khóm.

Mặt khác, cần phải trang-bị cho Văn-phòng Phường một cơ-cấu tổ-chức giúp nó có đầy đủ khả-năng công hiến cho dân chúng các dịch-vụ hành-chánh thông thường, để người dân khỏi phải mất nhiều thì giờ liên-lạc đến cấp Quận. Nói cách khác, cơ-cấu tổ-chức đề-nghị phải có đủ lực hỗ-trợ cho việc áp-dụng phương-pháp tản quyền hành-chánh tới cấp Phường.

Các nhận xét trên đưa đến ba nguyên-tắc chỉ-hướng sau đây :

- Các Văn-phòng Phường, ngoài việc tổ-chức an-

ninh cơ-sở của chính mình, không phải đảm-trách một tác-vụ yểm-trợ nào cả. Việc này đã có Tòa Hành-chánh Quận lo liệu.

- Cơ-cấu tổ-chức Văn-phòng Phường phải nặng về các tác-vụ thông-tin, thanh-niên, thể-thao, xã-hội nghĩa là các công-tác liên-quan đến quần chúng.

- Văn-phòng Phường phải có một phần hành để giúp cho Phòng Điều-hành Chuyên-môn của Tòa Hành-chánh Quận hoạt động hữu hiệu và một phần hành để thay thế Tòa Hành-chánh Quận trong việc công-hiến dịch-vụ hành-chánh thông-thường cho dân chúng.

2. Mô-thức đề-nghị

Dựa trên ba nguyên-tắc căn-bản nêu trên, người viết luận-án nghĩ có thể tổ-chức Văn-phòng Phường với năm (5) Ban : Ban Hành-chánh Hộ-tịch, Ban Kinh-tế Thuế-vụ, Ban Công-tác Quần chúng, Ban Kỹ-thuật và Ban An-ninh.

Ban Hành-chánh Hộ-tịch đảm-trách việc công-hiến các loại dịch-vụ hành-chánh thông thường do Tòa Đô-chánh và Tòa Hành-chánh Quận ủy thác. Ngoài ra, vấn-đề hộ-tịch cũng là trọng tâm công-tác của Ban này.

Ban Kinh-tế Thuế-vụ phụ-trách thi-hành các tác-vụ liên-quan đến việc tiếp-tế cho dân chúng và hành thu các loại thuế cùng giải-quyết các vụ khiếu nại liên-quan đến việc khai thác các cơ-sở thương-mãi và công kỹ-nghệ.

Ban Công-tác Quần-chúng - do Phường-Trưởng trực tiếp điều-khiển - đảm-nhiệm vai-trò quan trọng và nặng-nề nhất. Ngoài công-tác thông-tin tuyên-truyền, Ban Công-tác Quần-chúng còn phụ-trách các vấn-đề liên-quan đến thanh-

niên, thể-dục, thể-thao, nhân-dân tự-vệ và đoàn-ngũ-hóa nhân dân. Các vấn-đề xã-hội thường nhật và các công-tác cứu-trợ bất thường cũng nằm trong phạm-vi hoạt-động của Ban Công-tác Quần-chúng.

Ban Kỹ-thuật phụ-trách các vấn-đề liên-quan đến đường sá, cống rãnh, rác rến, điện nước, trồng-tía, kiến-trúc và các công-tác cải-tiến dân-sinh.

Ban An-ninh phụ-trách các vấn-đề an-ninh và trật tự, tổ-chức lưới tình-báo nhân-dân và bài-trừ dốt-đãng. Ngoài ra, Ban này còn đặc-trách việc tổ-chức phòng-hỏa và cứu hỏa.

Với phương-tiện cơ hữu eo hẹp, Văn-phòng Phường chỉ có thể làm tai mắt cho Tòa Đô-chánh và Tòa Hành-chánh Quận trong các lãnh-vực chuyên-môn nêu trên chớ khó lòng trực-tiếp thực-hiện công-tác. Dĩ nhiên, nếu Phường phát-động được phong-trào phát-triển cộng-đồng và phát-triển tự túc để thực-hiện những công-tác tiểu quy-mô liên-hệ đến việc cải-tiến dân-sinh và các lãnh-vực chuyên-môn khác thì đó là một việc đáng được Quận và Tòa Đô-chánh khuyến-khích và yểm trợ.

Cơ-cấu tổ-chức vừa phác-họa không phải là một cơ cấu rập theo mô-thức đã từng được Sự-vụ Văn-thơ số 841-HC/HC ngày 15 tháng 4 năm 1969 xây dựng¹ mà cũng chẳng phải là một cơ-cấu hoàn-toàn mới mẻ. Nó là kết-quả của sự cải-thiện và kiện-toàn mô-thức cũ cho phù-hợp với các nguyên-tắc chỉ hướng và quan-niệm về vai-trò của Phường trong nền hành-

1. Luận-án, trang 163-164.

chánh Đô-thành mà kẻ viết luận-án đã đề ra.¹

II - CẤP SỐ NHÂN-VIÊN CỦA TÒA HÀNH-CHÁNH QUẬN VÀ VĂN-PHÒNG PHƯỜNG

Trong khi chưa thể thành-lập các phân-hạt hành-chánh đồng đều về dân số, Tòa Đô-chánh cần sắp xếp thành phần nhơn-sự tại các Tòa Hành-chánh Quận bằng cách thuyên-chuyển nhơn-viên từ các Quận ít dân đến các Quận đông dân. Có như thế, tỷ-lệ giữa nhơn-viên và dân-số mới đạt được sự hợp lý của nó. Ngoài ra, thành phần cán-bộ thuộc các ngành đang phục-vụ tại Phường Khóm cần được tập-trung vào Văn-phòng Phường để cơ-cấu tổ-chức đề-nghị có thể vận chuyển một cách tốt đẹp hầu đạt những mục-tiêu đã vạch.

Dĩ nhiên, các tác-vụ quản-trị nhơn-viên nói trên - nếu được sử-dụng một cách đơn độc - không thể đáp ứng được sự đòi hỏi về phương-diện nhơn-sự của một guồng máy hành-chánh được đổi mới. Do đó, vấn-đề tăng cường nhơn-viên cho các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường cần được nghĩ đến. Để thực-hiện việc tăng cường nói đây, người ta có thể sử-dụng hai nguồn nhơn lực : các nhơn-viên tân tuyển và một số nhơn-viên hiện phục-vụ tại các Phòng Sở Tòa Đô-chánh mà một sự sắp xếp các phần hành tại cơ-quan đầu não này, sau khi áp-dụng một cách rộng rãi phương-pháp tản quyền hành-chánh, sẽ xếp vào thành-phần thặng số.

Nhưng dầu có làm mọi cách, khối nhơn lực đặt thuộc

1. Luận-án, trang 392-393.

dụng các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường cũng vẫn không đáp ứng một cách đầy đủ nhu-cầu về nhân-viên của các cơ-quan này. Trước một khối nhân-lực yếu kém về lượng, Tòa Đô-chánh sẽ phải đặt nặng vấn-đề huấn-luyện để phát-triển khối nhân-lực ấy về phương-diện phẩm. Lẽ dĩ nhiên, sự huấn luyện nói đây phải có tánh-cách đa diện chứ không phải chỉ nhằm trau-dồi kiến-thức và kỹ-năng về hành-chánh tổng quát. Một sự huấn-luyện đa diện sẽ giúp cho nhân-viên trở nên đa năng, đa hiệu. Có như vậy, một nhân-viên mới có thể kiêm nhiệm nhiều phần-vụ, một sự kiêm nhiệm cần-thiết để đối-phó với tình-trạng khiếm-khuyết về tài-nguyên nhân-sự.

Mặt khác, Tòa Đô-chánh cần nghiên-cứu một cấp số nhân-viên áp-dụng cho các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường khi các phân-hạt hành-chánh này không còn quá chênh lệch nhau về phương-diện dân số. Ngay trong hiện trạng, một sự nghiên-cứu như vậy cũng tỏ ra có tánh-cách rất cần-thiết mặc dầu sản-phẩm của công cuộc nghiên-cứu chỉ có tánh-cách tương đối.

Trong chương-trình cải-tiến các cơ-quan đảm trách việc quản-trị các phân-hạt hành-chánh trong Đô-thành, người nghiên-cứu quan-niệm cơ-cấu tổ-chức vừa đề-nghị như một cơ-cấu tạm thời. Cơ-cấu tạm thời này sẽ trưởng thành trong suốt thập-niên 1970. Đến đầu thập-niên 1980, nó phải được cải-tổ trong chiều-hướng biến các Tòa Hành-chánh Quận thành những Tòa Thị-chánh trực-thuộc Tòa Đô-chánh và các Văn-phòng Phường thành những Tòa Hành-chánh Quận trực-thuộc

các Tòa Thị-chánh. Có như thế, bộ máy hành-chánh Đô-thành mới mong đủ khả-năng phục-vụ một số dân có tỷ-lệ gia-tăng hàng năm là 2,60%¹ và quản-trị một lãnh-thổ rộng lớn hơn lãnh-thổ hiện hữu của Thủ-đô.

x

x x

Nhằm hữu-hiệu hóa guồng máy hành-chánh Đô-thành trong việc phục-vụ người dân, kẻ viết luận-án đã chủ-trương đem công-sở đến gần dân bằng cách áp-dụng phương-pháp tản quyền hành-chánh đến tận cấp Phường. Phương-pháp này không những tránh cho người dân khỏi phải mất nhiều thì giờ để xê dịch và chờ đợi trong những dịp cần tiếp-xúc với chánh quyền Đô-thành mà còn giúp Tòa Đô-chánh và các Tòa Hành-chánh Quận khỏi bận tâm vì những công-tác "chữa cháy" và, nhờ đó, có nhiều thì giờ và tiềm lực để thiết-định kế-hoạch phát-triển Đô-thành cùng mưu tìm một cuộc sống an-lạc đầy phúc lợi cho dân.

Để phương-pháp tản quyền hành-chánh đem lại kết quả mong muốn, cần có hai loại điều-kiện căn-bản : điều-kiện về nhơn-sự và điều-kiện về tổ-chức. Nhằm thỏa mãn loại điều-kiện thứ nhất, kẻ viết luận-án đã đề-nghị cải-thiện qui-chế các viên-chức Phường Khóm - nhất là sửa-đổi cách tuyển chọn các viên-chức này vì cách tuyển chọn quyết-định khả-năng và tác-phong của các đương-sự. Cách tuyển-lựa đề

1. Luận-án, trang 9.

ngợi là bổ-nhiệm Phường và Khóm Trưởng trong giới công-chức thuộc các ngạch hành-chánh. Với đề-ngợi cải-tiến các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường, người viết hy vọng các viên-chức nói trên có thể điều-động những tổ-chức vững vàng và được sự trợ lực của một số non-viên khả chấp về phẩm cũng như về lượng.

Ngoài hai loại điều-kiện căn-bản nêu trên, phương pháp tản quyền hành-chánh còn phải được hỗ-trợ bởi một loại điều-kiện thứ ba : trụ-sở khá kiên-cố và được trang-bị đầy đủ. Có như thế, hồ-sơ - nhứt là hồ-sơ hộ-tịch - mới không bị hư hại và thất tán. Hiện nay, nếu trụ-sở các Tòa Hành-chánh Quận có thể tạm coi như hội đủ các điều-kiện nêu trên thì, trái lại, trụ-sở các Văn-phòng Phường còn cần phải được cải-thiện nhiều hơn nữa ; nếu không, phương-pháp tản quyền hành-chánh khó có thể áp-dụng một cách sâu rộng.

KẾT-LUẬN THIÊN THỨ NHỨT

Như trên đã trình bày, tạo cho người dân một cuộc sống với ít nhiều an-lạc là mục-tiêu chánh yếu của nền hành chánh nói chung và của guồng máy hành-chánh Đô-thành nói riêng. Người ta thường lượng giá guồng máy này bằng cách xác-định mức-độ hữu hiệu của nó trong việc thực-hiện mục-tiêu căn-bản nói trên và nhận thấy rằng mức-độ hữu hiệu nói đây tùy thuộc vào hai phía : phía những người có nhiệm-vụ tạo sự an-lạc và phía những người hưởng sự an-lạc. Sự hữu hiệu của guồng máy hành-chánh Đô-thành chỉ có thể đạt được

nếu phía những người có nghĩa-vụ tạo sự an-lạc có đầy đủ khả-năng để thực-hiện việc đó và phía những người hưởng sự an-lạc không đòi hỏi quá khả-năng của phía bên kia.

Sự nhận-định trên đây cho phép người nghiên-cứu nghĩ rằng hữu-hiệu-hóa guồng máy hành-chánh Đô-thành là tìm cách tạo thế quân-bình giữa "sức cung" an-lạc và "sức cầu" an-lạc.¹ Nếu thế quân-bình nói đây mất đi thì guồng máy hành-chánh Đô-thành không thể được xem như là hữu hiệu. Thật vậy, nếu "sức cung" quá cao so với "sức cầu" thì người dân chắc chắn sẽ được nhiều an-lạc và phúc lợi, nhưng guồng máy ấy lại bị coi như kém hiệu năng vì gây nhiều phí phạm ; ngược lại, nếu "sức cung" quá thấp so với "sức cầu" thì guồng máy ấy lại bị coi như bất lực vì không tạo cho người dân một cuộc sống với đầy đủ an-lạc và phúc lợi.

Trong guồng máy hành-chánh Đô-thành, "sức cầu" an-lạc tùy thuộc vào dân số cư-ngụ tại các phân-hạt hành-chánh và "sức cung" an-lạc tùy thuộc vào khả-năng quản-trị của các cơ-quan hành-chánh có trách-nhiệm tại các phân-hạt nói trên. Do đó, để tạo thế quân-bình giữa "sức cầu" an-lạc và "sức cung" an-lạc, người viết luận-án thấy cần tìm cách ảnh-hưởng đến yếu-tố dân số và tiềm lực của các cơ-quan hành-chánh đặt tại Quận, Phường, Khóm.

Nhằm ảnh-hưởng đến yếu-tố dân số - tức ảnh-hưởng đến "sức cầu" an-lạc - người nghiên-cứu đã đề-nghị cải-thiện

1. Người viết dùng từ-ngữ "sức cung, cầu" thay vì "mức cung, cầu" hay "Khối cung, cầu".

tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh để các phân-hạt này có một dân số vừa phải. Để gia-tăng tiềm lực của các cơ-quan có trách-nhiệm quản-trị các Quận, Phường, Khóm, tức gia-tăng "sức cung" an-lạc - người nghiên-cứu đã đề-nghị cải-tiến các cơ-quan này về phương-diện cơ-cấu tổ-chức cũng như về phương-diện nhơn-sự.

Tuy nhiên, cần nhớ rằng các Quận, Phường, Khóm chỉ là những phân-hạt hành-chánh, chỉ là những phần đất của lãnh-thổ Thủ-đô. Các phân-hạt ấy không có một đời sống riêng biệt mà lại tùy thuộc vào pháp-nhân Đô-thành. Do đó, khả-năng tạo an-lạc và phúc-lợi cho dân cư-ngụ tại các Quận, Phường, Khóm còn tùy thuộc một cách hết sức chặt-chẽ vào khả-năng của Hội-đồng Đô-thành và vị Đô-Trưởng cùng Bộ Tham-mưu của ông ta. Bởi lẽ đó, trong chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Thủ-đô,¹ một điểm thứ hai cần được luận-bàn. Đó là vấn-đề cải thiện qui-chế các cơ-quan quản-trị Đô-thành mà kẻ viết luận-án sẽ đề-cập trong Thiên thứ Hai dưới đây.

o
o)
o

1. Luận-án, trang 281.

THIÊN THỨ HAI

VẤN-ĐỀ CẢI-TIẾN VIỆC QUẢN-TRỊ ĐÔ-THÀNH

Trong Phần thứ Nhất, khi duyệt xét quá trình tiến triển của nền hành-chánh Đô-thành, chúng ta đã thấy áp-dụng một nguyên-tắc quản-trị có tánh-cách hầu như bất di bất dịch. Đó là nguyên-tắc địa-phương phân quyền với một cơ-quan nắm quyền quyết-nghị và một cơ-quan giữ nhiệm vụ chấp hành.

Ngày nay, nguyên-tắc nói trên chi-phối một cách chuyên-độc nền hành-chánh địa-phương của các quốc gia trên thế-giới và được xem như một phương-thức quản-trị mà một chế-độ dân-chủ không thể không áp-dụng.

Trong khi đi tìm một nguyên-tắc căn-bản cho nền hành-chánh Đô-thành, kẻ viết luận-án cũng đã nghĩ rằng không thể có một phương-thức quản-trị nào khác tân tiến và hữu hiệu hơn phương-thức nói trên và Đô-thành phải được đặt dưới sự quản-trị của một cơ-quan quyết-nghị và một vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành. Tuy nhiên, nói như thế không hề có nghĩa là chấp nhận trọn vẹn chế-độ địa-phương phân quyền đã từng được áp-dụng hoặc đang được áp-dụng trong việc quản

trị Thủ-đô. Chế-độ địa-phương phân quyền đề-nghị cũng khác xa với chế-độ địa-phương phân quyền do Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 qui-định. Thật vậy, tuy cũng chủ-trương áp-dụng nguyên-tắc địa-phương phân quyền với hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành nhưng kẻ viết luận-án thấy cần cải thiện qui-chế của hai cơ-quan nói đây sao cho phù-hợp với truyền-thống dân-tộc, môi-trường xã-hội và vai-trò của Đô-thành trong đời sống Quốc-gia.

Như vậy, điểm thứ hai của chương-trình cải tiến nền hành-chánh Đô-thành sẽ được trình-bày trong hai Chương:

Chương I - **VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN QUI-CHẾ
CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ**

Chương II - **VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN QUI-CHẾ
CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH**

o
o)
o

VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN QUI-CHẾ CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ

Cơ-quan quyết-nghị của Thủ-đô là Hội-đồng Đô-thành.¹ Khi nêu vấn-đề cải-thiện qui-chế cơ-quan quyết-nghị, người nghiên-cứu có ý-định đề-nghị thực-hiện một vài sự sửa đổi liên-quan đến qui-chế Hội-đồng Đô-thành, những sự sửa đổi nhằm tạo điều-kiện thuận lợi để cơ-quan dân-cử nói đây phụng-sự quyền-lợi của tập-thể một cách hữu hiệu hơn. Nhưng, những điểm nào trong qui-chế Hội-đồng Đô-thành cần được sửa đổi và phải được sửa đổi như thế nào? Đó là vấn-đề mà người nghiên-cứu phải giải-quyết trong Chương này.

Để có đủ yếu-tố trả lời câu hỏi nêu trên, người nghiên-cứu, trước hết, phải biết rõ Hội-đồng Đô-thành cần những điều-kiện nào để có thể phục-vụ một cách hữu hiệu và, sau đó, xét xem qui-chế hiện hữu của Hội-đồng có thể tạo được các điều-kiện ấy không.

MỤC I - QUI-CHẾ VÀ ĐIỀU-KIỆN PHỤC-VU CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Cơ-quan quyết-nghị của một tập-thể địa-phương

1. Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1 tháng 4 năm 1967, điều 73.

phân quyền chỉ có thể hoạt-động một cách hữu hiệu nếu cơ- quan ấy có một tổ- chức hoàn- bị và gồm đa số hội- viên ưu tú. Như vậy, các điều- kiện mà Hội- đồng Đô- thành cần phải hội đủ để chu- toàn nhiệm- vụ có thể được xếp thành hai loại : loại thứ nhất gồm các điều- kiện liên- quan trực tiếp đến chính Hội- đồng và loại thứ hai gồm các điều- kiện liên quan đến cá- nhân các Nghị- viên.

ĐOẠN 1 - CÁC ĐIỀU-KIỆN LIÊN-QUAN ĐẾN HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Trong các điều- kiện cần- thiết để Hội- đồng Đô- thành phục- vụ dân chúng Thủ- đô một cách tốt đẹp và liên- quan đến Hội- đồng, kẻ viết luận- án thấy cần nhấn mạnh về ba điều- kiện khẩn thiết sau đây :

1. Hội- đồng Đô- thành phải gồm một số Nghị- viên tỷ- lệ với dân số ;
2. Hội- đồng Đô- thành cần được thay thế từng phần sau một thời- gian tại nhiệm ;
3. Hội- đồng Đô- thành phải có quyền hạn khá rộng rãi.

I - SỐ NGHỊ-VIÊN VÀ DÂN SỐ ĐÔ-THÀNH

A. Số Nghị- viên và sự hữu hiệu của Hội- đồng Đô- thành

Số Nghị- viên trong Hội- đồng Đô- thành ảnh hưởng rất nhiều đến sự hữu hiệu của cơ- quan quyết nghị này ; ngoài ra, nó còn ảnh hưởng đến sự liên- lạc giữa cử- tri và Hội- đồng.¹

1. William A. Robson, Great Cities of the World. Part One : The Great City of Today (London : George Allen and Unwin Ltd, 1954), tr. 35 :

"The size of the council is a matter of great importance. It affects not only the effectiveness of the deliberative body but also the relations between the city council and the citizens. In New-York City, where a council - man represents about 75,000 voters, it must be much harder for the elected representative to keep in close touch with his constituents than in Amsterdam, for example, where the ratio is rather less than 1 to 20,000 voters."

Thật vậy, nếu số Nghị-viên quá ít, Hội-đồng Đô-thành có thể nghèo nàn về sáng kiến, không đủ người để kiểm soát một cách hữu hiệu cơ-quan chấp-hành cùng theo dõi sự thi-hành quyết-nghị của chính mình và không thể đại-diện cho mọi tầng lớp dân chúng cư-ngụ tại Thủ-đô. Mặt khác, nếu số Nghị-viên quá ít, mỗi giây liên-lạc giữa cử-tri và Hội-đồng sẽ trở nên lỏng lẻo ; do đó, Hội-đồng không thể tiếp xúc thường xuyên với cử-tri để thu-thập đầy đủ nguyện-vọng của dân cùng những sự khiếu-nại của họ. Tóm lại, nếu số Nghị-viên quá ít, Hội-đồng Đô-thành sẽ không đủ tai để lắng nghe nguyện-vọng thiết-tha của quần chúng, không đủ mắt để thấy những gì cần cải-thiện hầu mưu tìm an-lạc và phúc lợi cho dân.

Ngược lại, nếu số Nghị-viên quá đông, các nhược điểm kể trên có thể khắc phục được, nhưng Hội-đồng Đô-thành sẽ đòi hỏi một kinh-phí lớn lao cho sự điều-hành và nhất là khó duy-trì được tánh-cách thuần nhất cần thiết cho uy-tín của chính mình trước cử-tri cũng như trước cơ quan chấp hành, một thứ uy-tín góp phần không ít vào sự hữu hiệu của Hội-đồng.

Bởi các lẽ nêu trên, kẻ viết luận-án nghĩ số Nghị-viên Đô-thành phải ở một mức vừa phải và "mức vừa phải" nói đây phải được xác-định bằng cách dựa vào yếu-tố dân-số.

B. Số Nghị-viên và qui-chế Hội-đồng Đô-Thành

Theo qui-chế hiện hữu, Hội-đồng Đô-thành gồm ba

mười sáu (36) Nghị-viên.¹ Nếu lấy tỷ-lệ "Dân-số/số Nghị-viên" làm tiêu-chuẩn đối-chiếu thì ta phải nhìn nhận rằng số Nghị-viên Đô-thành quả thật quá ít so với số Nghị-viên các Hội-đồng Thị-xã tại Việt-Nam Cộng-Hòa. Bảng đối-chiếu tỷ-lệ "dân-số/số Nghị-viên" tại Thủ-đô Sài-gòn và tại các Thị-xã có thể chứng-minh nhận xét vừa nêu.

Thủ-đô Thị-xã	Dân số ²	Nghị-viên ³	Số dân do một Nghị-viên đại-diện
Sài-gòn	1.706.869	36	47.413
Vũng-Tàu	79.270	6	13.211
Đà-Lạt	83.992	7	12.000
Cam-Ranh	84.281	7	12.040
Huế	170.884	8	21.360
Đà-Nẵng	363.343	12	30.278

Bảng 19 - Bảng đối-chiếu tỷ-lệ "Dân-số/số Nghị-viên" tại Thủ-đô và các Thị-xã Việt-Nam Cộng-Hòa.

(Nguồn tài-liệu về dân-số : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1971, trang 354-361).

Bảng đối-chiếu trên đây cho thấy dân-chúng Đô-thành không được đại-diện một cách rộng rãi bằng dân-chúng

1 và 3. Bảng kê đính kèm Sắc-lệnh số 032-SL/NV ngày 18.3.1970 ấn-dịnh số Nghị-viên của Hội-đồng Đô-thành, mỗi Hội-đồng Tỉnh, mỗi Hội-đồng Thị-xã và thành-phần các đơn-vị bầu-cử (Công-Báo Việt-Nam 1970, trang 2179).

2. Tính đến cuối năm 1969, lúc chuẩn-bị soạn-thảo Sắc-lệnh số 032-SL/NV ngày 18.3.1970 dẫn trên.

ơ-ngụ tại các Thị-xã. Thật vậy, tại Thủ-đô, phải đến 47.413 người dân mới có một Nghị-viên. Trong lúc đó, tại Thị-xã Đà-Nẵng cứ 30.278 người dân lại được một đại-diện. Tại các Thị-xã Huế, Vũng-Tàu, Cam-Ranh và Đà-Lạt số dân do một Nghị-viên đại-diện còn thấp hơn nhiều.

So với số Nghị-viên tại các Đô-thị khác trên Thế giới, số Nghị-viên Đô-thành Saigon cũng quá ít như bảng đối-chiếu sau đây cho thấy :

Thủ-đô Saigon và các Đô-thị trên thế-giới	Dân - số	Số Nghị-viên	Số dân do một Nghị-viên đại - diện
Saigon	1.706.869	36	47.413
Amsterdam	846.000	45	18.800
Bombay	2.839.270	135	21.031
Calcutta	2.548.677	81	31.465
Copenhagen	970.100	55	17.638
London	3.348.336	144	23.252
Montreal	1.021.520	100	10.215
Paris	2.869.000	90	31.877
Rome	1.735.354	80	21.692
Stockholm	740.000	100	7.400
Sydney	212.360	30	7.078
Wellington	120.064	15	8.004
Zürich	390.020	125	3.120

Bảng 20 - Bảng đối-chiếu tỷ-lệ "Dân-số/số Nghị-viên" tại Thủ-đô Saigon và tại các Đô-thị khác trên thế-giới.

(Nguồn tài-liệu : William A. Robson, Ibid, trang 25 và trang 35).

Bảng đối-chiếu trên đây còn cho thấy dân-chúng Saigon được đại-diện ở một mức-độ quá thấp so với dân-chúng tại các Thủ-đô khác trên thế-giới.

Nếu căn-cứ vào cách phân-phối số Nghị - viên cho các đơn-vị bầu-cử trong Đô-thành, người ta nhận thấy dân-chúng tại các Quận thuộc Thủ-đô Saigon không được đại-diện một cách đồng đều như bảng đối-chiếu sau đây ghi nhận :

Đơn - vị bầu cử và Quận tương-ứng	Dân số vào năm 1970	Số Nghị-viên	Số dân do một Nghị-viên đại - diện
1 : Quận Nhất	97.635	2	48.817
2 : Quận Nhì	161.444	3	53.815
3 : Quận Ba	253.110	5	50.622
4 : Quận Tư	187.818	4	46.954
5 : Quận Năm	213.004	5	42.601
6 : Quận Sáu	186.861	4	46.715
7 : Quận Bảy	40.111	1	40.111
8 : Quận Tám	184.323	4	46.080
9 : Quận Chín	19.625	1	19.625
10 : Quận Mười	212.118	4	53.030
11 : Quận Mười Một	205.286	3	68.429

Bảng 21 - Bảng đối-chiếu tỷ-lệ "Dân-số/số Nghị-viên" tại các Quận trong Đô-thành.

(Nguồn tài-liệu về dân-số : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1971, trang 358).

Sở dĩ dân-chúng Đô-thành Saigòn được đại-diện ở một mức-độ tương đối thấp so với dân-chúng tại các Thị-xã Việt-Nam Cộng-Hòa và tại các Đô-thị khác trên thế-giới là vì Luật số 02/70 ngày 5 tháng 3 năm 1970, sau khi đã dự-liệu một cách hợp lý là số Nghị-viên của mỗi Hội-đồng được ấn-định tùy theo tình-hình dân số tại mỗi địa-phương, lại không ấn-định số dân mà mỗi Nghị-viên phải đại-diện và nhất là đã ấn-định số Nghị-viên tối đa của mỗi Hội-đồng quá thấp.¹

II - VẤN-ĐỀ THAY THẾ TỪNG PHẦN HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Theo thể-lệ hiện hành, vấn-đề thay thế một phần Nghị-viên sau một thời-gian tại nhiệm không được đặt ra vì Sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971 ấn-định nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành là bốn (4) năm. Như vậy, trong suốt một nhiệm-kỳ bốn (4) năm, Hội-đồng Đô-thành lúc nào cũng chỉ gồm những Nghị-viên đã vào Hội-đồng từ ngày đầu tiên của nhiệm-kỳ.

Tình-trạng nêu trên không mấy thuận lợi cho sinh hoạt của Hội-đồng vì thiếu một luồng sinh khí mới giúp Hội-đồng hoạt-động một cách sống động và thiếu một thành phần kỳ cựu để bảo-đảm tánh-cách liên tục của Hội-đồng cũng như

1. Điều 3 Luật số 2/70 ngày 5.3.1970 qui-định việc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành, các Hội-đồng Tỉnh và Hội-đồng Thị-xã (Công-Báo Việt-Nam 1970, trang 1800/I) :

"Số Nghị-viên của mỗi Hội-đồng và thành-phần các đơn-vị bầu cử sẽ do Sắc-lệnh của Thủ-Tướng ấn-định, tùy theo tình-hình dân-số tại mỗi nơi và trong giới-hạn từ sáu (6) đến ba mươi sáu (36) Nghị-viên."

để nắm vững tình-hình Đô-thành. Luồng sinh khí mới và thành phần kỳ cựu nói đây đã được Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 nghĩ đến bằng cách ấn-định nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành là ba (3) năm và dự-liệu cứ mỗi năm sẽ bầu lại một phần ba (1/3) tổng số Nghị-viên ; số Nghị-viên phải bầu lại sẽ được rút thăm.¹ Tuy nhiên, sự qui-định này gây nhiều khó khăn trong việc tổ-chức bầu lại một phần ba (1/3) tổng số Nghị-viên. Hơn nữa, việc tổ-chức bầu cử mỗi năm gây nhiều phiền toái cho cử-tri, tốn hao công quỹ và thường xuyên làm giảm tiềm lực của các cơ-quan hành chính Đô-thành.

III - QUYỀN-HẠN CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Có quyền-hạn rộng rãi, Hội-đồng Đô-thành mới có điều-kiện cần-thiết để cùng với cơ-quan chấp-hành phụng sự hữu hiệu quyền-lợi của tập thể. Khi phân-tách cách tổ-chức và điều-hành Hội-đồng Đô-thành, ta thấy quyền-hạn của cơ-quan dân-cử này đã được nới rộng một cách đáng chú-ý với sự ban-hành các Sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 4 tháng 10 năm 1970, số 023-SL/NV ngày 31.3.1971 và số 061-SL/NV ngày 22 tháng 6 năm 1971.² Nhưng rất tiếc là các bản văn nói đây tuy có giảm bớt phần nào quyền giám-hộ của trung-ương đối với tập-thể địa-phương nhưng vẫn duy-trì một hình-thức giám-hộ khá'nghiệt ngã dự-liệu tại điều 14 Sắc-lệnh số 67-NV

1. Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9.4.1965, điều 4 (Công-Báo Việt-Nam 1965, tr. 1527).

2. Luận-án, trang 217-231.

ngày 9 tháng 4 năm 1965. Đó là "quyền yêu-cầu phúc nghị" dành cho vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành.

Thật ra, "quyền yêu-cầu phúc nghị", tự nó, không có tác-dụng gia-tăng mức-độ giám-hộ của chánh-quyền trung ương đối với tập-thể địa-phương. Không những thế, nó còn là một phương-cách được áp-dụng để thực-hiện sự hợp-tác dân-chánh giữa cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành. Chính cách tổ-chức "quyền yêu-cầu phúc nghị"¹ mới làm phát sinh hình-thức giám-hộ nghiêm ngặt ngã nói trên, một hình-thức giám-hộ làm mất đi khá nhiều ý nghĩa của sự nới rộng quyền hạn của Hội-đồng Đô-thành mà các bản văn dẫn chiếu đã thực hiện.

Tại sao người nghiên-cứu nghĩ rằng "quyền yêu-cầu phúc nghị" của Đô-Trưởng có tác-dụng bất lợi cho Hội-đồng Đô-thành ? Xin thưa :

Các quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành được chia làm hai loại : các quyết-nghị có tánh-cách đương-nhiên thi hành và các quyết-nghị chỉ được đem thi-hành sau khi có sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-Phủ. Những quyết-nghị thuộc loại sau càng ít, mức-độ giám-hộ của trung-ương càng thấp, quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành càng tăng.

Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 đã được sửa đổi theo chiều hướng gia-tăng các quyết-nghị có tánh-cách đương-nhiên thi-hành và giảm hạ các quyết-nghị cần

1. Luận-án, trang 224-225.

được Thủ-Tướng Chánh-Phủ duyệt-y trước. Thế nhưng, với "quyền yêu-cầu phúc nghị" của Đô-Trưởng, sự phân-biệt hai loại quyết-nghị nói trên không còn ý nghĩa nữa vì lẽ nó có tác-dụng đặt dưới sự kiểm-soát của Trung-ương cả các quyết-nghị thuộc loại thứ nhất, tức các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành.

Thật vậy, theo điều 14 Sắc-lệnh dẫn chiếu, sau khi phúc nghị, nếu sự bất đồng ý-kiến vẫn tồn tại, vấn-đề sẽ được chuyển trình Thủ-Tướng Chánh-Phủ để xin quyết-định tối hậu. Hơn thế nữa, theo đoạn chót của điều 14 (mới) Sắc-lệnh số 061-SL/NV, chỉ cần một sự bất đồng của Đô-Trưởng trong vòng mười lăm (15) ngày sau khi nhận được quyết-nghị của Hội-đồng là vấn-đề sẽ được chuyển trình Thủ-Tướng Chánh-Phủ.

Với cách tổ-chức "quyền yêu-cầu phúc-nghị" theo tinh-thần điều 14 (mới) Sắc-lệnh số 061-SL/NV, vị chỉ-buy cơ-quan chấp-hành tại Thủ-đô quả đã chiếm ưu - thế đối với Hội-đồng Đô-thành và sẽ không có gì quá đáng nếu người ta nghĩ rằng chính vị Đô-Trưởng mới là người thực sự nắm quyền quyết-nghị.

ĐOẠN 2 - CÁC ĐIỀU-KIỆN LIÊN-QUAN ĐẾN CÁC NGHỊ-VIÊN

I - CÁC ĐIỀU-KIỆN VỀ KHẢ-NANG VÀ TƯ-CÁCH

Để có thể đạt được kết-quả tốt đẹp trong việc mưu tìm an-lạc và phúc lợi cho dân, ngoài các điều - kiện vừa trình-bày, Hội-đồng Đô-thành còn phải gồm đa số Nghị-

viên thuộc thành-phần ưu-tú. Tính-tử ưu-tú được hiểu là có khả-năng và tư-cách. Đây là hai điều-kiện trội yếu trong số các điều-kiện mà Hội-đồng Đô-thành cần hội đủ để chu toàn nhiệm-vụ do cử-tri giao-phó.

Sở dĩ người nghiên-cứu đặt nặng vấn-đề khả-năng và tư-cách của Nghị-viên là vì con người có khả-năng mà thiếu tư-cách sẽ đem cái khả-năng sẵn có ấy phụng-sự cho quyền-lợi riêng tư và dễ đi tới chỗ làm điều sằng bậy¹ và, ngược lại, con người có tư-cách mà thiếu khả-năng sẽ không biết phải làm gì để phụng-sự công-ích hoặc nếu có cố-gắng để "làm một cái gì" thì cũng khó đạt được kết-quả mong-muốn, lắm khi còn tạo tác-dụng phản nghịch có hại cho quyền lợi của tập-thể.

II - KHẢ-NANG VÀ TƯ-CÁCH CỦA NGHỊ-VIÊN ĐÔ-THÀNH VÀ THỰC-TUYỂN CHỌN NGHỊ-VIÊN

Các Nghị-viên Đô-thành do cử-tri trực-tiếp bầu lên. Các vị này có khả-năng và tư-cách hay không là do ở sự tuyển lựa của cử-tri. Nếu cử-tri ý-thức được tầm quan trọng của lá phiếu, họ sẽ tìm hiểu ứng-cử-viên một cách tường tận và sẽ "chọn người tài đức". Trái lại, nếu hơi hợt trong việc sử-dụng quyền đi bầu, cử-tri sẽ đưa vào Hội-đồng Đô-thành những phần-tử bất xứng. Tuy nhiên, người ta vẫn có thể dùng thể-thức đầu-phiếu để giảm thiểu những cái hại

1. Rabelais : "Science sans conscience n'est que ruine de l'âme."

do một cuộc đầu-phiếu hời hợt hoặc do một sự thiếu hiểu biết về ứng-cử-viên gây ra. Thế nhưng, theo qui-chế hiện-hành, thể-thức đơn danh đầu-phiếu được áp-dụng để tuyển-chọn Nghị-viên. Thể-thức này, như kinh-nghiệm cho biết, thường đưa tới hiện-tượng lạm-phát ứng-cử-viên.¹

Trước một số ứng-cử-viên quá đông đảo, cử-tri làm sao tìm hiểu các đương-sự một cách tường tận được. Do đó, sự lựa chọn có tánh-cách may rủi hơn là được hướng dẫn bởi một sự hiểu biết cận kề về từng ứng-cử-viên một. Như vậy, nếu Hội-đồng Đô-thành đương nhiệm gồm đa số Nghị-viên có khả-năng và tư-cách thì đó chẳng qua là do ở cái may của người dân Đô-thành chứ không do ở cơ-chế đầu-phiếu vì cơ-chế này không hỗ-trợ cho cử-tri trong việc đưa người có khả năng và tư-cách vào Hội-đồng Đô-thành.

Để kết-luận về mối tương-quan giữa qui-chế hiện hữu của Hội-đồng Đô-thành và các điều-kiện cần-thiết để cơ-quan này hoạt-động hữu hiệu, người nghiên-cứu lấy làm tiếc

1. Trong cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành ngày 28.6.1970, có :

11 ứng-cử-viên tranh	2 ghế tại Quận 1
8	3
30	5
12	4
18	5
15	4
6	1
19	4
10	1
12	4
10	3

(Nguồn tài-liệu : Phòng Hộ-tịch và Bầu-cử Tòa Đô-chánh Saigon)

mà nhận xét rằng qui-chế ấy đã không tạo được điều-kiện thuận lợi cho việc chu-toàn nhiệm-vụ của Hội-đồng Đô-thành. Do đó, nó cần được cải-thiện về những điểm có liên-hệ đến các điều-kiện nêu trên.

MỤC II - CÁC ĐIỂM CẦN CẢI-THIỆN TRONG QUI-CHẾ CƠ-QUAN QUYẾT-NGHI

Để tạo điều-kiện cần-thiết cho sự hữu hiệu của Hội-đồng Đô-thành, kẻ viết luận-án thấy cần cải-thiện qui-chế hiện hữu của Hội-đồng bằng cách sửa đổi :

1. Thành-phần và nhiệm-kỳ của Hội-đồng,
2. Chế-độ giám hộ đối với các quyết-nghị của Hội-đồng,
3. Thế-thức bầu-cử Nghị-viên Đô-thành.

ĐOẠN 1 - THÀNH-PHẦN VÀ NHIỆM-KỲ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

I - THÀNH-PHẦN CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Như đã nhận-định, số Nghị-viên Đô - thành đương nhiệm không tương xứng với dân-số tại Thủ-đô.¹ Tình-trạng này gây nhiều thiệt-thòi cho dân chúng và ảnh-hưởng không ít đến tính-chất dân-chủ của cơ-quan quyết - nghị. Do đó, người nghiên-cứu nghĩ cần nới rộng thành-phần Hội-Đồng Đô-thành bằng cách gia-tăng số Nghị-viên theo tiêu-chuẩn dân số : cứ ba mươi ngàn (30.000) dân thì được một đại-diện.

1. Luận-án, trang 404-406.

Sở dĩ con số này được chọn là vì nó có tính-cách vừa phải so với số dân do một Nghị-viên đại-diện tại các Đô-thị khác trên thế-giới.¹

Tuy nhiên, cần nói rõ là sự gia-tăng số Nghị-viên theo tiêu-chuẩn dân số không có tính-cách vô giới hạn; nó phải ngừng ở một số tối đa có thể được ấn-định là một trăm (100) Nghị-viên : đầu dân số có vượt ba triệu (3.000.000) người, số Nghị-viên vẫn là một trăm (100).

Với tiêu-chuẩn về dân số nêu trên, kẻ viết luận án nghĩ nên ấn-định số Nghị-viên Hội-đồng Đô - thành trong nhiệm-khoá tới là sáu mươi (60) vì tính đến cuối năm 1971, dân số Thủ-đô lên đến 1.804.880² (1.804.880 : 30.000 # 60). Số này được đề-nghị phân-phối cho mười một (11) đơn-vị bầu cử tương ứng với mười một (11) Quận trong Đô-thành theo bảng kê sau đây :

Đơn-vị bầu-cử	Dân-số tính đến cuối năm 1971	Số Nghị-viên đề-nghị
Quận Nhứt	94.939	3
Quận Nhì	157.805	5
Quận Ba	251.251	8
Quận Tư	201.642	7

1. Luận-án, trang 407, Bảng 20.

2. Việt-Nam Cộng-Hòa, Bộ Kế-Hoạch và Phát-Triển Quốc-Gia, Viện Quốc-Gia Thống-Kê, Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1971, trang 358 (tài-liệu mới nhứt).

Quận Năm	216.545	7
Quận Sáu	186.463	6
Quận Bảy	41.415	2
Quận Tám	197.285	7
Quận Chín	20.353	1
Quận Mười	226.548	7
Quận Mười Một	210.134	7
Đô-thành	1.804.880	60

Bảng 22 - Bảng đề-nghị phân phối số Nghị-viên Đô-thành cho các Quận.

Số ghế tối đa nêu trên cũng như số ghế đề-nghị dành cho Hội-đồng Đô-thành trong nhiệm khóa tới thật ra không phải là những con số quá cao vì ngay vào năm 1954, lúc mà dân số Đô-thành hãỵ còn dưới một triệu (1.000.000) người, lúc mà đời sống của dân chúng tại Thủ-đô hãỵ còn đơn giản, số Nghị-viên cũng đã lên đến ba mươi lăm (35) vị rồi.¹

Khi đề-nghị gia-tăng số Nghị-viên Đô-thành, người nghiên-cứu đã nhìn thấy những nỗi khó khăn mà vị Đô-Trưởng sẽ gặp phải trong việc tìm sự tán-trợ của cơ-quan quyết-

1. Điều 5, Dự số 11 ngày 30.5.1954 (Luận-án, trang 119).

ngợi về những vấn-đề do Tòa Đô-chánh chuyển sang vì kinh-nghiệm cho biết số Nghị-viên càng đông, sự bất đồng quan-điểm giữa hai cơ-quan chấp-hành và quyết- nghị càng dễ xảy ra. Mặt khác, người ta nhận thấy thời-gian mà Hội-Đồng Đô-thành dùng để thảo-luận và biểu-quyết một vấn-đề thường tỷ lệ thuận với số Nghị-viên. Không những thế, số Nghị-viên càng đông, cơ-quan chấp-hành càng được "chiếu cố" một cách tận tình hơn, một sự "chiếu cố" lắm khi làm cho vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành cảm thấy "buồn lòng" không ít.

Tuy nhiên, không vì các nhận-xét nêu trên mà thành-phần Hội-đồng cứ bị kềm hãm ở mức hạn hẹp với ba mươi sáu (36) Nghị-viên. Nếu không nói rộng thành-phần này, vô hình chung người ta đã hạn-chế mức độ đại-diện dân-chúng và, do đó, mức độ dân-chủ của nền hành-chánh Đô-thành. Và lại, sự hòa hợp và tinh-thần hợp-tác giữa Hội-đồng Đô-thành và Tòa Đô-chánh tùy thuộc rất nhiều vào tư-cách của Đô-Trưởng cũng như của các Nghị-viên. Với thể-thức đề-nghị áp-dụng trong việc tuyển lựa các vị đại-diện dân cử này, kẻ viết luận-án hy-vọng cơ-quan chấp-hành sẽ không gặp khó khăn trong việc quản-trị quyền-lợi của tập-thể vì thể-thức ấy có triển vọng đưa vào Hội-đồng Đô-thành đa số Nghị-viên có nhiệt tâm phục-vụ, đặt công ích trên quyền-lợi cá-nhơn và những tị hiềm riêng tư.

Về việc cơ-quan chấp-hành có thể bị kiểm-soát chặt chẽ, thiết tưởng cơ-quan này không có chi phải ngại bởi lẽ Hội-đồng Đô-thành chỉ kiểm-soát để giúp Tòa Đô-chánh không vượt ra ngoài vòng luật-lệ và đường lối phụng-sự tập-

thể. Cơ-quan chấp-hành chỉ có lý-do để e ngại nếu chính mình lại có những hành-động phản lại quyền-lợi của dân chúng. Nhưng, trong trường-hợp này, sự kiểm-soát chặt chẽ của một số đông Nghị-viên lại là điều cần-thiết.

Bên cạnh những điều bất lợi có tánh-cách giả-tượng nói trên, sự gia-tăng số Nghị-viên Đô-thành đem lại nhiều lợi ích thiết thực : cơ-quan quyết-nghị sẽ có nhiều sáng-kiến, tiếp xúc với dân-chúng một cách chặt chẽ hơn và có đủ nhơn-lực để theo dõi, kiểm-soát và đôn-đốc cơ-quan chấp-hành trong việc thi-hành các quyết-nghị của mình. Về phương-diện lý-thuyết, sự gia-tăng số nghị-viên có tác-dụng nâng cao mức-độ dân-chủ của cơ-quan quyết-nghị nói riêng và của nền hành-chánh Đô-thành nói chung.

II - NHIỆM-KỲ CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Khi sửa đổi điều 4 Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 - tăng nhiệm-kỳ của Hội-đồng Đô-thành từ ba (3) lên bốn (4) năm - Sắc-lệnh số 023-SL/NV ngày 31 tháng 3 năm 1971¹ đã giúp cho các Nghị-viên có đủ thời giờ để thực hiện những điều cam-kết với cử-tri lúc vận-động tuyển-cử. Nhưng, như đã trình-bày,² bản văn số 023-SL/NV đã không tạo được cho Hội-đồng Đô-thành nhiệm khóa liên-hệ một nguồn sinh-lực mới và không bảo-đảm được tánh-cách liên-tục của cơ-quan quyết-nghị. Thiếu một luồng sinh-khí mới và mất tánh-

1. Luận-án, trang 207.

2. Luận-án, trang 409-410.

cách liên-tục, Hội-đồng Đô-thành dễ trở nên kém hữu hiệu trong việc phụng-sự quyền-lợi của tập-thể.

Bởi lẽ nêu trên, người nghiên-cứu nghĩ tinh-thần điều 4 Sắc-lệnh số 67-NV đáng được tái-lập.¹ Tuy nhiên, tinh-thần này cần được thể-hiện theo một phương-thức khác phương-thức qui-định tại điều 4 Sắc-lệnh số 67-NV² vì chính phương-thức này đã khiến cho tinh-thần điều 4 không thể-hiện được và bị Sắc-lệnh số 173-SL/ĐUHC ngày 22 tháng 11 năm 1966 bãi - bỏ.³ Các kinh-nghiệm rút tĩa được hồi tháng 3 năm 1966⁴ cho biết phương-thức đề-nghị phải loại bỏ vấn-đề rút thăm và phải tạo sự bình-đẳng về nhiệm - kỳ giữa các Nghị-viên.

Với các nhận xét vừa trình-bày, kẻ viết luận-án đề-nghị :

1. Ấn-định nhiệm-kỳ của các Nghị-viên Đô-thành là sáu (6) năm.

2. Trong ba (3) năm đầu của "nhiệm-kỳ sáu (6) năm" đầu tiên, Hội-đồng Đô-thành chỉ gồm phân nửa (1/2) tổng số Nghị-viên. Để bổ-túc như-số, vào khoảng gần hết năm thứ ba của nhiệm-kỳ đầu tiên, sẽ tổ chức một cuộc bầu cử để tuyển chọn thêm phân nửa tổng số Nghị-viên. Về sau, cứ ba năm lại bầu phân nửa tổng số Nghị-viên mãn nhiệm.

1. Tạo nguồn sinh-lục mới và bảo-đảm tánh-cách liên-tục của Hội-đồng.
(Luận-án, trang 206).

2. Mỗi năm bầu lại 1/3 tổng số Nghị-viên, số Nghị-viên bầu lại được rút thăm.

3. và 4. Luận-án, trang 206-207.

Vì số Nghị-viên tại mỗi Quận không thể chia chẵn cho hai (2)¹ nên cần phải ấn-định rõ số Nghị-viên của mỗi Quận được bầu cho ba năm đầu (đợt 1) và số Nghị-viên được bầu bổ-túc vào cuối năm thứ ba (đợt 2). Sau đây là bảng phân phối đề-nghị.

Đơn-vị bầu-cử (Quận)	Tổng số Nghị-viên	Số Nghị-viên bầu đợt 1	Số Nghị-viên bầu đợt 2
Quận Nhứt	3	1	2
Quận Nhì	5	2	3
Quận Ba	8	4	4
Quận Tư	7	3	4
Quận Năm	7	4	3
Quận Sáu	6	3	3
Quận Bảy	2	1	1
Quận Tám	7	4	3
Quận Chín	1	0	1
Quận Mười	7	4	3
Quận Mười Một	7	4	3
Đô-Thành	60	30	30

Bảng 23 - Bảng phân-phối số Nghị-viên bầu đợt 1 và đợt 2 tại mỗi Quận trong Đô-thành.

1. Luận-án, trang 417, bảng 22.

Với phương-thức đề-nghị, cứ ba (3) năm một lần, Hội-đồng Đô-thành lại được bơm vào một luồng sinh-lực mới, nhưng vẫn duy-trì được thành-phần nghị-viên kỳ cựu để bảo-đảm tánh-cách liên-tục của Hội-đồng.

ĐOẠN 2 - CHẾ-ĐỘ GIÁM-HỘ ĐỐI VỚI CÁC QUYẾT-NGHI CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

I - "QUYỀN YÊU-CẦU PHỤC NGHỊ" CỦA ĐÔ-TRƯỞNG VÀ MỨC ĐỘ GIÁM-HỘ ĐỐI VỚI CÁC QUYẾT-NGHI CỦA HỘI-ĐỒNG ĐÔ-THÀNH

Với Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965, Hội-đồng Đô-thành - đang đóng một vai-trò lu mờ bên cạnh một Đô-Trưởng có nhiều uy-thế¹ - đã trở thành một cơ-quan quyết-nghị thật sự với ba loại quyền căn-bản là quyền kiểm-soát, quyền tư-vấn và quyền thảo-luận cùng biểu-quyết các vấn-đề liên-hệ đến quyền-lợi của Đô-thành.² Tuy nhiên, dưới chế-độ bản văn số 67-NV, quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành vẫn chưa được rộng rãi lắm vì các quyết-nghị của Hội-đồng còn bị đặt dưới một chế-độ giám-hộ khá chặt-chẽ.³ Phải đợi đến cuối năm 1970 và đầu năm 1971, chế-độ giám-hộ này mới được nới rộng phần nào.⁴ Nhưng, như trên đã trình-bày,⁵ sự giảm hạ mức độ giám-hộ nói đây mất đi rất

1. Chế-độ Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23.3.1959 (Luận-án, trang 135-141).

2. Luận-án, trang 217-231.

3. Luận-án, trang 229.

4. Luận-án, trang 230.

5. Luận-án, trang 410-412.

nhiều ý-nghĩa với sự tồn tại của "quyền yêu-cầu phúc nghị theo tinh-thần điều 14 Sắc-lệnh số 67-NV ngày 9 tháng 4 năm 1965" vì điều-khoản này có tác-dụng chuyển về Trung-ương để duyệt-y - dưới hình-thức này hoặc hình-thức khác - mọi quyết-nghị của Hội-đồng. Thành-thứ, mặc dầu khối thẩm quyền tư-vấn được thu hẹp trong chiều hướng thuận lợi cho quyền quyết-nghị và số quyết-nghị phải chuyển về Trung-ương để duyệt-y đã giảm sút, nhưng quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành - trên thực tế - vẫn còn nặng tánh-cách tư-vấn hơn là quyết nghị.

II - CÁCH TỔ-CHỨC "QUYỀN YÊU-CẦU PHÚC NGHỊ"

Từ các nhận xét nêu trên, người nghiên-cứu có thể kết-luận rằng vấn-đề gia tăng quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành không phải chỉ gồm có việc thu hẹp khối thẩm-quyền tư-vấn, mở rộng khối thẩm-quyền quyết-nghị, gia-tăng số quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành và giảm hạ số quyết-nghị cần được sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-phủ, mà còn phải gồm một sự cải-cách khác, quan trọng hơn: sửa đổi cách tổ-chức "quyền yêu-cầu phúc nghị" của Đô-Trưởng, hay nói rõ hơn, ấn-định lại hậu quả của sự phát-động quyền yêu cầu phúc nghị. Nếu không thực-hiện sự cải-cách này thì mọi phương-thức nhằm gia-tăng quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành đều trở nên vô nghĩa.

Sự sửa đổi cách tổ-chức "quyền yêu-cầu phúc nghị" nhằm ủy-thác cho các cơ-quan quản-trị Đô-thành quyền tự giải-quyết các mối bất đồng và nhằm duy-trì sự phân biệt

hữu lý giữa các quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành và các quyết-nghị cần được sự duyệt-y của Thủ-Tướng Chánh-Phủ.

Để đạt hai mục-tiêu nói trên, người nghiên-cứu nghĩ cần ấn-định lại cách tổ-chức "quyền yêu-cầu phúc-nghị" như sau :

1. Trong trường-hợp Tòa Đô-Chánh im lặng trong vòng mười lăm (15) ngày sau khi nhận được quyết-nghị của Hội-đồng Đô-thành thì sự im lặng này phải được coi như một sự thỏa-hiệp mặc nhiên¹ và quyết-nghị liên-hệ sẽ trở thành nhứt định.

2. Trong trường-hợp Đô-Trưởng yêu-cầu Hội-đồng phúc nghị trong thời-hạn nêu trên, Hội-đồng sẽ phải thảo-luận và biểu-quyết lại. Nếu Hội-đồng tái xác-nhận quan-điểm của mình với đa số hai phần ba (2/3) tổng số nghị-viên thì Tòa Đô-chánh bắt buộc phải chấp-hành quyết-nghị liên-hệ. Nếu đa số này không đạt được thì quan-điểm của vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành phải được coi như có tánh-cách ràng buộc đối với Hội-đồng.

Các đề-nghị vừa trình-bày thật ra không có gì nguy hiểm và quá đáng như nhiều người tưởng. Thật vậy, các đề-nghị ấy chỉ áp-dụng cho các "quyết-nghị có tánh-cách đương nhiên thi-hành", các quyết-nghị không cần được sự

1. Theo thể-lệ hiện hành (Sắc-lệnh số 061-SL/NV ngày 22.6.1971) sự im lặng này được coi là một sự bất đồng quan-điểm và quyết-nghị liên-hệ sẽ được Hội-đồng chuyển-trình Thủ-Tướng Chánh-phủ quyết-định tối hậu.

duyệt-y trước của Thủ-Tướng Chánh-phủ, nghĩa là những quyết nghị về các vấn-đề không quan trọng lắm. Trái lại, các vấn đề có tánh-cách quan trọng đặc-biệt thì thuộc loại quyết-nghị nhất thiết phải được Thủ-Tướng duyệt-y nhiên hậu mới có thể đem ra thi-hành. Các đề-nghị nói trên không hề đá động đến các quyết-nghị thuộc loại này.

Không những không nguy hiểm và quá đáng, sự sửa đổi vừa nêu còn đem lại hai điều lợi thiết thực. Một mặt, nó gia-tăng quyền-hạn của cơ-quan dân cử, một sự gia-tăng có tác-dụng đặt cơ-quan quyết-nghị ngang hàng với cơ-quan chấp-hành và bảo-toàn được thực chất của chánh-sách địa-phương phân quyền. Mặt khác, nó tránh cho chánh quyền Trung ương khỏi phải bận tâm một cách không cần-thiết về các vấn đề của địa-phương mà một giải-pháp xuất-phát từ Trung-ương chưa chắc đã phù-hợp với thực trạng.

ĐOẠN 3 - CÁCH TUYỂN CHỌN NGHỊ-VIÊN ĐÔ-THÀNH : THỂ THỨC LIÊN DANH ĐA SỐ

I - CÁC NHƯỢC ĐIỂM CỦA THỂ-THỨC ĐƠN DANH ĐẦU PHIẾU

Như trên đã viết, thể-thức đơn danh đầu phiếu đưa đến "nạn lạm-phát ứng-cử viên", khiến cử-tri lúng túng trong việc tuyển chọn và, do đó, không giúp được gì cho cử-tri trong việc hình thành một cơ-quan quyết-nghị có phẩm-chất tốt.¹ Dĩ nhiên, nếu cử-tri ý thức được tầm quan trọng

1. Luận-án, trang 413-414.

của lá phiếu và chịu khó trong việc tìm hiểu ứng-cử viên, cũng như trong việc tìm lá phiếu của ứng-cử viên mà mình đã chọn, thì với thể-thức đơn danh đầu-phiếu, cử-tri cũng có thể đưa vào Hội-đồng Đô-thành những vị đại-diện có thừa tài-năng và đức độ để phụng-sự quyền-lợi của đám đông quần chúng. Nhưng, tiếc thay ! "sự chịu khó" nói trên khó tìm thấy trong thực tế ! Đa số cử-tri, sau khi được nhơn-viên phòng phiếu trao cho một xấp độ vài ba mươi lá phiếu, đều có khuynh-hướng lấy những lá phiếu nằm trên cùng hoặc dưới cùng - động-tác dễ dàng và nhanh chóng nhất - để bỏ vào phong-bĩ và dồn vào thùng phiếu ! Nhận xét này đã được các nhà lập-pháp gián-tiếp xác-nhận. Thật vậy, trong tất cả các đạo-luật bầu-cử ban-hành từ năm 1966 đến nay, đều có một điều-khoản buộc "nhơn-viên phụ-trách phát các lá phiếu phải phát đủ số cho cử-tri và phải luân-chuyển thứ-tự trên dưới trong xấp phiếu trao cho cử-tri."¹ Nếu đa số cử-tri chịu

-
1. Điều 33, khoản 3 Sắc-luật số 022/66 ngày 19.6.1966 ấn-dịnh thể-thức bầu-cử Quốc-Hội Lập-Hiến (Công-Báo Việt-Nam 1966, trang 2831).
 - Điều 27, khoản 3 Luật số 001/67 ngày 15.6.1967 ấn-dịnh thể-thức bầu-cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa (Công-Báo Việt-Nam 1967, trang 3037).
 - Điều 30, khoản 3 Luật số 002/67 ngày 15.6.1967 ấn-dịnh thể-thức bầu-cử Thượng Nghị-Viện (Công-Báo Việt-Nam 1967, trang 3046).
 - Điều 30, khoản 3 Luật số 004/67 ngày 7.8.1967 ấn-dịnh thể-thức bầu-cử Dân-biểu Hạ Nghị-Viện (Công-Báo Việt-Nam 1967, trang 3869).
 - Điều 30, khoản 3 Luật số 002/70 ngày 5.3.1970 qui-dịnh việc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành, các Hội-đồng Tỉnh và Hội-đồng Thị-xã (Công-Báo Việt-Nam 1970, trang 1800/I).
 - Điều 33, khoản 3 Luật số 007/70 ngày 27.6.1970, qui-dịnh thể-thức bầu-cử lại phần nửa tổng số Nghị-sĩ Thượng Nghị-Viện (Công-Báo Việt-Nam 1970, trang 4393). (Xin xem tiếp cước chú trang 427).....

khó tìm lá phiếu của ứng-cử viên mà mình đã chọn, nghĩa là không bỏ phiếu theo kiểu nói trên, thì vị tất nhà làm luật đã ghi điều-khoản này vào các Đạo-luật bầu-cử.

II - CÁC ƯU ĐIỂM CỦA THỂ-THỨC LIÊN DANH ĐA SỐ

Trước thái-độ hơi vội vàng và hơi hợt của đa-số cử-tri, người nghiên-cứu thấy cần thay thế thể thức đơn danh đầu-phiếu bằng thể-thức liên danh đa-số tại các đơn-vị được bầu từ hai Nghị-viên trở lên trong mỗi kỳ bầu-cử. Theo thể-thức đầu-phiếu này, các ứng-cử viên phải kết-hợp thành từng liên-danh, mỗi liên-danh phải gồm đủ số ứng-cử viên bằng số ghế nghị-viên dành cho đơn-vị liên-hệ, liên-danh nào có nhiều phiếu nhất sẽ được tuyên-bố đắc-cử.

Thể-thức liên danh đầu-phiếu không những tạo cho cử-tri điều-kiện thuận-tiện để tuyển lựa người đại-diện xứng đáng mà còn giúp chánh-quyền tiết giảm kinh-phí tổ-chức bầu-cử.

A. Thể-thức liên danh đầu phiếu và kinh-phí tổ-chức bầu-cử

Kinh-phí tổ-chức bầu cử gồm có hai loại chánh : loại thứ nhất được sử-dụng để in phiếu bầu và loại thứ hai,

(tiếp theo cước chú 1, trang 426) :

- Điều 32, khoản 3 Luật số 007/71 ngày 5.6.1971, qui-định thể-thức bầu-cử Dân-biểu Hạ Nghị-Viện (Công-Báo Việt-Nam 1971, trang 3689).
- Điều 22, khoản 3 Luật số 009/71 ngày 23.6.1971 qui-định thể-thức bầu-cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa (Công-Báo Việt-Nam, 1971, trang 4068/I).

để thiết-lập và điều-hành phòng đầu phiếu. Với thể-thức liên danh, cả hai loại kinh-phí đều giảm hạ dưới mức các kinh-phí cùng loại được sử-dụng trong một cuộc bầu cử theo lối đơn danh.

Để chứng minh điều nhận xét nêu trên, người nghiên cứu xin đơn cử trường-hợp Quận Ba trong kỳ bầu cử Hội-đồng Đô-thành ngày 28 tháng 6 năm 1970. Trong kỳ bầu-cử này, tại Quận Ba, có 30 ứng-cử viên tranh 5 ghế Nghị-viên và do khoảng 84.000 cử-tri tuyển chọn. Nếu thể-thức liên danh được áp-dụng, 30 ứng-cử viên nói trên có thể kết-hợp thành từng "liên danh 5 người" và cử-tri sẽ có 6 liên danh để chọn lựa.

Với các dữ-kiện vừa phân-tách, ta thử so sánh các yếu-tố làm phát sanh chi-phí tổ-chức bầu cử tại Quận Ba trong hai trường-hợp đơn danh và liên danh đầu phiếu.

1. Kinh-phí in phiếu bầu

Bảng đối chiếu sau đây phản ảnh mức chênh lệch giữa kinh-phí in phiếu trong hai trường-hợp bầu cử nói trên.

Các yếu-tố làm phát sanh chi-phí	Thể-thức	
	Đơn Danh	Liên Danh
Số bảng kê dấu hiệu phải thực hiện	30	6
Số phiếu bầu phải in (có cộng 10% dự phòng)	2.772.000	554.400

Số tập phiếu phải đóng (mỗi tập gồm 100 phiếu)	27.720	5.544
Số "ram" giấy dùng để in phiếu bầu (mỗi "ram" gồm 500 tờ giấy khổ 21cm x 27cm)	938	438

Bảng 24 - Bảng đối-chiếu thể-thức đơn danh và thể-thức liên danh về phương-diện in phiếu bầu.

Bảng đối chiếu này được giải-thích như sau :

a) Với thể-thức đơn danh do Luật số 002/70 ngày 5 tháng 3 năm 1970 dự-liệu, 30 ứng-cử viên ứng-cử riêng biệt với 30 dấu hiệu khác nhau và nhà in phải thực hiện 30 bảng kềm.

Trong trường-hợp cuộc bầu cử được tổ-chức theo lối liên danh, mỗi liên danh với 5 ứng-cử viên sẽ chỉ cần một dấu hiệu mà thôi. Với 6 liên danh ứng-cử, nhà in chỉ phải thực-hiện 6 bảng kềm.

b) Theo thể-thức đơn danh, mỗi cử-tri được phát 30 lá phiếu khác nhau và 84.000 cử-tri được phát 2.520.000 lá phiếu.¹ Thêm vào số phiếu này là 10% dự-phòng. Như vậy, số phiếu phải thực-hiện là 2.772.000² và được đóng thành 27.720 tập phiếu, mỗi tập gồm 100 lá phiếu.

1. Cử-tri được phát 30 lá phiếu vì có 30 ứng-cử viên :
 $30 \text{ lá phiếu} \times 84.000 = 2.520.000 \text{ lá phiếu.}$

2. Mười phần trăm của 2.520.000 là 252.000. Tổng số phiếu phải in :
 $2.520.000 + 252.000 = 2.772.000.$

Trong trường-hợp thể-thức liên danh được áp-dụng, mỗi cử-tri chỉ sử-dụng 6 lá phiếu khác nhau và 84.000 cử-tri được phát 504.000 lá phiếu.¹ Thêm 10% dự phòng, số phiếu phải in chỉ lên đến 554.400² và được đóng thành 5.544 tập, mỗi tập có 100 lá phiếu.

c) Để có một ý-niệm về số lượng giấy dùng để in phiếu, người nghiên-cứu sẽ tính số lượng này bằng "ram", mỗi "ram" gồm 500 tờ khổ 21 x 27 với một diện-tích là 567 phân vuông.

Với thể-thức đơn danh, diện-tích lá phiếu là 96 phân vuông³ và diện-tích giấy dùng để in phiếu cho Quận Ba lên đến 266.112.000 phân vuông. Như vậy, nhà in phải sử-dụng ít nhất là 938 "ram" giấy.⁴

Nếu cuộc bầu-cử được tổ-chức theo lối liên danh, diện-tích lá phiếu của một "liên danh 5 ứng-cử viên" sẽ là 224 phân vuông⁵ và diện-tích giấy dùng để in phiếu chỉ lên đến 124.185.600 phân vuông. Số "ram" giấy được sử-dụng sẽ

-
1. Cử-tri được phát 6 lá phiếu vì có 6 liên danh ứng-cử : 6 lá phiếu x 84.000 = 504.000 lá phiếu.
 2. Mười phần trăm của 504.000 là 50.400. Tổng số phiếu phải in : 504.000 + 50.400 = 554.400.
 3. Mẫu lá phiếu đính kèm Luật số 002/70 ngày 5.3.1970. Theo mẫu này, chiều dài của lá phiếu là 12 phân và chiều rộng 8 phân.
 4. $96 \text{ cm}^2 \times 2.772.000 = 266.112.000 \text{ cm}^2$. Đem diện tích này chia cho diện tích một tờ giấy khổ 21 x 27 cm, ta có : $\frac{266.112.000}{567} = 469.333$ tờ. (phỏng chừng 938 "ram")
 5. Chiều dài 16 phân và chiều rộng 14 phân (phỏng theo mẫu lá phiếu đính kèm Luật số 007/70 ngày 27.6.1970 ấn-dịnh thể-thức bầu cử lại 1/2 tổng số Nghị-sĩ Thượng Nghị-Viện.)

là 438.¹

Thiết tưởng các con số ghi trên cũng khá đủ để nói lên tầm quan trọng của số kinh-phí mà Tòa Đô-chánh có thể tiết giảm trong việc in phiếu bầu cho 11 Quận Đô-thành.

2. Kinh-phí thiết-lập và điều-hành phòng đầu phiếu

Phân-tách động-tác của một cử-tri phải chọn 5 lá phiếu trong xấp 30 lá² và động-tác của một cử-tri chỉ phải chọn 1 liên danh trong 6 liên danh,³ người nghiên cứu thấy cử-tri thứ hai đầu phiếu nhanh hơn và chiếm phòng kín trong một thời-gian ngắn hơn cử-tri thứ nhất. Do đó, nếu cuộc bầu cử được tổ-chức theo lối liên danh, trong một giờ, một phòng đầu phiếu sẽ tiếp nhận một số cử-tri đông đảo hơn và, nhờ đó, Tòa Đô-chánh có thể thiết-lập tại mỗi địa-điểm đầu phiếu một số phòng đầu phiếu ít hơn hoặc giảm bớt số phòng kín trong mỗi phòng đầu phiếu.

Dĩ nhiên, với những sự giảm bớt nói trên, Tòa Đô-chánh sẽ tiết giảm được ngân khoản dùng để thiết-lập phòng đầu phiếu.

Về phương-diện điều-hành, nếu số phòng đầu phiếu giảm, Tòa Đô-chánh sẽ cử một số nhơn-viên ít hơn để phụ-trách các công việc tại các phòng đầu phiếu. Mặt khác, số nhơn-viên điều-hành một phòng đầu phiếu luôn luôn tỷ-lệ

1. $224 \text{ cm}^2 \times 554.400 = 124.185.600 \text{ cm}^2$. Đem diện-tích này chia cho diện-tích một tờ giấy khổ 21 x 27 cm, ta có : $\frac{124.185.600}{567} = 219.022$ tờ.
(Phòng chừng 438 "ram").

2. Theo thể-thức đơn danh đầu phiếu.

3. Theo thể-thức liên danh đầu phiếu.

thuận với số lá phiếu phải phát cho cử-trí. Thật vậy, việc phát 6 lá phiếu cho cử-trí được thực-hiện một cách nhanh chóng và nhẹ nhàng hơn việc phát 30 lá phiếu. Do đó, trong trường-hợp có 6 liên danh tranh-cử, Tòa Đô-chánh có thể chỉ cử 2 nhơn-viên để phát phiếu. Nhưng nếu có 30 ứng-cử viên tranh-cử theo lối đơn danh, nhơn-viên phát phiếu thường lên đến 6 người.

Như vậy, với thể-thức liên danh đầu phiếu, Tòa Đô-chánh có thể tiết-kiệm được nhiều triệu bạc trong việc thanh-toán phụ-cấp ẩm thực cho các nhơn-viên điều-hành các phòng phiếu, đồng thời tiết-kiệm được tiềm lực của một số đông viên-chức từng-sự tại Thủ-đô.¹

Tóm lại, nếu cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành được tổ-chức theo lối liên danh, Tòa Đô-chánh sẽ tiết giảm một ngân-khoản quan trọng trong công-tác tổ-chức bầu-cử. Tuy nhiên, sự tiết giảm này chỉ là lý-do thứ yếu khiến kẻ viết luận-án chủ-trương thay thế thể-thức đơn danh đầu phiếu bằng thể-thức liên danh đa số. Ta phải tìm lý-do chánh yếu của chủ-trương này ở sự hữu hiệu của thể-thức liên danh đầu phiếu trong việc trợ lực cử-trí hình thành một cơ-quan quyết nghị có phẩm chất tương đối hoàn hảo.

B. Thể-thức liên danh đầu phiếu và việc tuyển chọn

Nghị-viên Đô-thành

Việc lựa chọn thể-thức đầu phiếu là một vấn-đề

1. Đa số nhơn-viên phụ-trách phòng phiếu tại Đô-thành, do các Bộ cử đến theo sự thỉnh-cầu của Tòa Đô-chánh.

rất quan trọng, quan trọng vì kết-quả sau cùng của cuộc tuyển-cử chịu rất nhiều ảnh-hưởng của thể-thức áp-dụng.¹ Tuy nhiên, tưởng cần nhắc lại là kết-quả của cuộc bầu cử còn tùy ở thái-độ của cử-tri. Nếu cử-tri có tinh-thần trách nhiệm cao, biết quý trọng lá phiếu và nhứt là không nghĩ rằng lá phiếu của mình chỉ là một "cánh én cô đơn" thì thiết tưởng việc bầu-cử Nghị-viên Đô-thành có thể được tổ chức theo lối đơn danh. Thế nhưng, môi-trường xã-hội Việt-Nam hình như bây còn thiếu chất liệu để bồi dưỡng và phát-huy cái tinh-thần trách-nhiệm ấy cũng như để cải-đổi thái-độ của cử-tri.²

Trước tình-trạng nói trên - một tình-trạng khó có thể đổi thay trong một khoảng thời-gian ngắn - người nghiên cứu chủ-trương áp-dụng thể-thức liên-danh đa số³ trong các cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành. Sở dĩ thể-thức liên-danh được chọn để đối phó với thái-độ hầu như tiêu-cực của đa số cử-tri là vì thể-thức ấy có thể phụ-trợ cử-tri trong

-
1. Lê-công-Truyền, "Lược Khảo về Mối Tương-Quan Giữa Các Thể-Thức Bầu-Phiếu và Sự Thành-Lập các Chánh Đàng", Nghiên-Cứu Hành-Chánh (Tháng 1 và 2 năm 1962), trang 71.
 2. Khi phân-tách kết-quả của cuộc điều-tra về thái-độ cử-tri trong cuộc bầu-cử bán phần Thượng Nghị-Viện năm 1970, kẻ viết luận-án thấy đa số các người được phỏng-vấn đều bắt đầu câu trả lời bằng một lời than: "Bầu ông nào rồi cũng vậy!" Tạ-văn-Tài, "Thái-độ Cử-tri Trong Cuộc Bầu-cử Bán Phần Thượng Nghị-Viện 1970". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (Tháng 1, 2, 3 năm 1971), trang 63-106.
 3. Ngoài thể-thức "Liên danh đa số", còn có thể-thức "Liên danh với chế-độ đại-diện tỷ-lệ". Thể-thức này có nhược điểm là đưa đến sự "lạm phát" liên danh ứng-cử vì liên-danh nào cũng có ít nhiều hy-vọng đưa người của liên-danh vào Hội-đồng Đô-thành.

giai-đoạn tìm hiểu ứng-cử viên cũng như trong lúc tìm lá phiếu của ứng-cử viên mà mình đã tuyển chọn.

1. Thế-thức liên danh đầu phiếu và việc tìm hiểu ứng-cử viên

Trước khi cùng nhau thành-lập liên danh để tranh cử, các ứng-cử viên phải tìm hiểu và chọn lọc nhau một cách kỹ càng ; nếu không, liên danh sẽ có thể không được sự ủng hộ nồng nhiệt của cử-tri. Do đó, phần thường, các ứng-cử viên có nhiều uy-tín sẽ không bao giờ kết nạp vào liên danh của mình các phần-tử kém cỏi ; ngược lại, các ứng-cử viên kém khả-năng và thiếu tư-cách sẽ không khi nào lôi cuốn được các nhân-vật có nhiều uy-tín và tác-phong mẫu mực. Nói cách khác, trong việc thành-lập liên danh, các ứng-cử viên sẽ hành-động đúng theo câu tục ngữ "Đồng thanh tương ứng, đồng khí tương cầu".

Như vậy, thế-thức liên danh đã làm phát sanh một sự chọn lọc "tiền tuyển-cử", một sự chọn lọc có hai tác-dụng thuận lợi cho cử-tri trong việc tìm hiểu ứng-cử viên. Một mặt, sự chọn lọc ấy sẽ gạt bỏ các ứng-cử viên kém tài thiếu đức và, nhờ đó, số liên danh ứng-cử sẽ không có là bao. Mặt khác, nếu các ứng-cử viên kém cỏi cứ kết-hợp lại với nhau để "thử thời-vận" thì sự chọn lọc ấy cũng hỗ-trợ cử-tri bằng cách xếp các ứng-cử viên thành từng hạng tùy theo uy-tín của các đương-sự - mỗi hạng tương ứng với một liên danh.

Nếu sự chọn lọc "tiền tuyển-cử" đưa đến sự hạn-chế số liên danh ứng-cử thì cử-tri sẽ chỉ có một số ít liên

đanh để tìm hiểu. Dĩ nhiên, sự tìm hiểu ứng-cử viên trong trường-hợp nói đây sẽ dễ dàng và chính xác hơn trong trường-hợp tìm hiểu ba bốn mươi ứng-cử viên ứng-cử theo lối đơn danh. Nếu sự chọn lọc "tiền tuyến-cử" tỏ ra không hữu hiệu trong việc hạn-chế số liên danh ứng-cử thì với sự "xếp các ứng-cử viên thành từng hạng", cử-tri cũng dễ so sánh các liên-danh và có thể nhận diện liên danh nào đáng được ủng hộ với nhiệt tình.

2. Thế-thức liên danh đầu-phiếu và việc tìm lá phiếu của liên danh đã chọn

Thế-thức liên danh đầu-phiếu có thể không đủ sức hạn-chế số liên danh ứng-cử như người nghiên-cứu mong mỏi. Nhưng có điều chắc chắn là, trong mọi trường hợp, số liên danh ứng-cử luôn luôn ít hơn - và ít hơn rất nhiều - số ứng-cử viên theo thế-thức đơn danh. Nói cách khác, trong một cuộc bầu-cử theo lối liên danh, cử-tri chỉ chọn một lá phiếu - và chỉ một mà thôi - trong một xấp gồm rất ít lá phiếu ; còn trong một cuộc bầu cử theo thế-thức đơn danh, cử-tri phải chọn từ một lá phiếu trở lên trong một xấp gồm rất nhiều lá phiếu. Trong trường-hợp thứ hai, cử tri phải vất vả và mất nhiều thì giờ để tìm lá phiếu của các ứng-cử viên mà mình định ủng hộ. Do đó, để đỡ mất thì giờ, cử-tri cứ rút bừa một số phiếu để bỏ vào phong bì mà không cần biết đó có phải là phiếu của các ứng-cử viên mà mình đã chọn không. Kết-quả là ứng-cử viên đắc-cử chưa chắc đã được sự ủng hộ thực sự của cử-tri. Trái lại, trong trường-hợp thứ nhất, cử-tri có thể tìm một cách dễ dàng,

thoải mái và nhanh chóng lá phiếu của liên danh mà mình đã chọn. Nhờ đó, kết quả của cuộc bầu cử phản ánh một cách khá trung-thực sự chọn lựa của cử-tri.

Rút kinh-nghiệm từ một vài cuộc bầu cử trước đây được tổ-chức theo lối liên danh đầu phiếu, nhiều người cho rằng các ứng-cử viên đứng đắn có thể, vì nhu-cầu vận-động tuyển-cử, kết nạp vào liên danh một vài cá-nhơn tuy kém cỏi nhưng có phương-tiện tài-chánh dồi dào ; thành thử các liên danh có uy-tín nhất chưa chắc sẽ gồm toàn những ứng-cử viên có đầy đủ khả-năng và tư-cách. Nhận xét này có thể đúng với các cuộc bầu cử theo thể-thức liên danh với một cuộc vận-động tuyển-cử bao trùm một lãnh-thổ quá rộng lớn và nhằm tranh-thủ một khối cử-tri quá đông đảo. Thật thế, một cuộc vận-động tuyển-cử qui-mô như vừa nói, chắc chắn làm phát-sinh những khoản chi-phí lớn lao mà chỉ các ứng-cử viên dồi dào phương-tiện tài-chánh mới có thể tài trợ nổi mà thôi. Trong các cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành, chi-phí vận-động tuyển-cử không quá lớn lao vì đơn-vị bầu-cử chỉ là một Quận với trên dưới 100.000 cử-tri cư-ngụ trên một lãnh-thổ ước độ năm ba cây số vuông. Do đó, các ứng-cử viên có thể tranh cử bằng uy-tín sẵn có chớ không cần phải kết nạp các phần tử chỉ có tiền tài.

Bởi các lẽ vừa trình-bày, người nghiên-cứu vẫn tin rằng "cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành theo thể-thức liên danh đa số" có nhiều triển vọng tạo cho Thủ-đô một cơ-quan quyết-nghị có phẩm chất cao với một phí tổn hạ.

Những điều sửa đổi vừa trình-bày nhằm gia-tăng sự hữu hiệu của Hội-đồng Đô-thành, một sự hữu hiệu mà kẻ viết luận-án nghĩ rằng chỉ có thể đạt được với hai điều-kiện khẩn thiết sau đây :

1. Hội-đồng Đô-thành phải có quyền hạn rộng rãi.
2. Các Nghị-viên phải có khả-năng và tư-cách.

Thiếu một trong hai điều-kiện ghi trên, cơ-quan quyết-nghị của Thủ-đô khó lòng chu toàn được nhiệm - vụ do cử-tri giao phó. Thật vậy, nếu Hội-đồng Đô-thành không được luật-pháp ban cấp quyền-hạn rộng rãi thì dầu cho có khả-năng và tư-cách đến đâu chăng nữa, các Nghị-viên cũng không thể phục-vụ dân chúng một cách đúng mức và theo ý-nguyện được. Ngược lại, nếu Hội-đồng được ban cấp nhiều quyền hạn và các quyền hạn này lại được phó thác cho những người không biết hành sử, không chịu hành sử hay hành sử quyền hạn để đạt những mục-tiêu riêng tư thì dân chúng Thủ đô cũng không thể đặt nhiều kỳ vọng ở những người đại-diện của mình. Do đó, kẻ viết luận-án chủ-trương "Hội-đồng Đô-thành phải có quyền hạn rộng rãi và quyền hạn rộng rãi này phải được ủy thác cho những người đại-diện có khả-năng và tác-phong mẫu mực". Để cụ-thể hóa hai mệnh-đề này, kẻ viết luận-án đã đề-nghị sửa đổi cách tổ-chức quyền yêu-cầu phúc nghị của Đô-Trưởng và áp-dụng thể-thức liên-danh đa số trong các cuộc bầu cử Nghị-viên Đô-thành.

Để kết thúc vấn-đề cải thiện qui-chế cơ-quan quyết nghị của Thủ-đô, người nghiên cứu xin nói rõ là những điều cải cách đề-nghị trên đây chỉ nhằm tạo một số điều kiện căn-bản và thật khẩn thiết để Hội-đồng Đô-thành có thể hợp tác một cách hữu hiệu với cơ-quan chấp hành trong việc mưu tìm an lạc và phúc lợi cho dân. Ngoài các điều-kiện căn-bản và thật khẩn thiết nói trên, sự hữu hiệu của cơ-quan quyết-nghị còn tùy thuộc một số yếu-tố tuy có vẻ thứ yếu nhưng cũng góp phần đáng kể vào công trình tạo dựng sự hữu hiệu ấy. Kẻ viết luận án muốn nói đến các phương-tiện tài chánh, vật chất và hơn sự đặt thuộc dụng Hội-đồng Đô-thành cùng cách tổ-chức nội bộ của Hội-đồng và sự phân công phân nhiệm giữa các Nghị-viên. Các yếu-tố vừa kể thật ra chỉ là sản phẩm của hai cơ-quan chấp-hành và quyết-nghị và tùy thuộc phẩm chất của hai cơ-quan. Vì vậy, người nghiên-cứu đã không đề-cập riêng rẽ các yếu-tố ấy.

o^o
o) o

CHƯƠNG II

VẤN-ĐỀ CẢI-THIỆN QUI-CHẾ CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH

Theo quan-niệm rộng, cơ-quan chấp-hành của tập-thể hành-chánh Thủ-đô gồm có ba thành tố : Đô-Trưởng, các Phụ-tá và Tòa Đô-chánh. Nhưng vì Đô-Trưởng đóng vai-trò trội yếu trong nền hành-chánh Đô-thành và nắm quyền quyết định cũng như chịu trách-nhiệm về mọi vấn-đề thuộc thẩm-quyền của cơ-quan chấp-hành nên các Phụ-tá và Tòa Đô-chánh chỉ là những cái bóng mờ trong cơ-quan ấy. Do đó, nói đến cơ-quan chấp-hành của tập-thể hành-chánh Thủ-đô, người ta nghĩ ngay đến Đô-Trưởng, và cải thiện qui-chế cơ-quan chấp hành được hiểu là cải thiện qui-chế Đô-Trưởng. Nói cách khác, người ta cho rằng Đô-Trưởng là cơ-quan chấp-hành và cơ-quan chấp-hành chính là Đô-Trưởng.

Khi đặt vấn-đề cải thiện qui-chế cơ-quan chấp-hành, người viết luận-án quan-niệm một cơ-quan chấp-hành với ba thành tố : Đô-Trưởng, các Phụ-tá và Tòa Đô-chánh. Trước khi đóng góp một vài ý-kiến nhằm cải thiện qui-chế Đô-Trưởng, hợp-lý-hóa việc thành-lập các chức-vụ Phụ-tá và sửa đổi cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh, người nghiên-cứu thấy cần nêu vài nhận xét tổng quát về các thành tố ấy theo các bản văn hiện hành.

MỤC I - VAI NHẬN XÉT TỔNG QUÁT
VỀ CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH

Người nghiên-cứu, trước hết, sẽ nêu vai nhận xét về các chức-vụ Phụ-tá Đô-Trưởng cùng cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh và, sau đó, sẽ bàn về qui-chế Đô-Trưởng.

ĐOẠN 1 - NHẬN XÉT VỀ CÁC CHỨC-VỤ PHỤ-TÁ ĐÔ-TRƯỞNG VÀ CƠ-CẤU TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH

I - CÁC CHỨC-VỤ PHỤ-TÁ ĐÔ-TRƯỞNG

Để chu toàn nhiệm-vụ của viên-chức chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, Đô-Trưởng được sự trợ lực của một hay nhiều Phụ-tá. Danh-từ Phụ-tá nói đây được hiểu theo nghĩa hẹp và gồm các cộng-sự viên tiếp cận Đô-Trưởng.¹

Về các chức-vụ Phụ-tá hiểu theo nghĩa hẹp nói trên, người nghiên-cứu có bốn nhận xét sau đây.

1. Việc thiết-lập và bãi-bỏ các chức-vụ Phụ-tá trong mấy năm gần đây đã không theo đúng tinh-thần điều 74 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967. Theo điều khoản này, Chánh-phủ sẽ bổ-nhiệm bên cạnh Đô-Trưởng hai viên-chức có nhiệm-vụ phụ-tá vị ấy về hành-chánh và an-ninh.

1. Các chức-vụ mà Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22.12.1969 gọi là Phụ-tá (Phụ-tá Hành-chánh, Phụ-tá Kinh-tế - Tài-chánh và Phụ-tá Chuyên-môn) thật ra chỉ là những viên-chức điều-khiển các bộ-phận của Tòa Đô-chánh. Đó là những chức-vụ Phụ-tá theo nghĩa rộng.

Khi biểu-quyết chấp-thuận điều 74 nói trên, các nhà lập-hiến đã căn-cứ vào thực trạng nền hành-chánh địa-phương lúc bấy giờ.¹ Thật vậy, trước ngày ban-hành Hiến-Pháp năm 1967 và ngay cả trước khi Quốc-Hội Lập-Hiến được hình thành, Đô-Trưởng đã được sự phụ-lực của hai Phó Đô-Trưởng : Phó Đô-Trưởng Hành-Chánh và Phó Đô-Trưởng Nội-An. Như vậy, về điểm vừa nêu, Hiến-Pháp đã phản ảnh thực tại. Nhưng, cái thực tại hợp hiến ấy đã không tồn tại với Hiến-Pháp. Một năm sau, kể từ ngày ban-hành Đạo-luật căn-bản của Quốc-gia, chức-vụ Phó Đô-Trưởng Nội-An đã bị Sắc-lệnh số 37-SL/NV ngày 9 tháng 4 năm 1968 bãi-bỏ. Và, sau đó, Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 loại bỏ chức-vụ Phó Đô-Trưởng Hành-Chánh ra khỏi guồng máy hành-chánh Đô-thành và thay thế bằng ba chức-vụ Phụ-tá.² Sau các lần bãi-bỏ và thiết-lập các chức-vụ Phụ-tá vừa nói, Đô-Trưởng hiện chỉ còn lại một Phụ-tá duy nhất là Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh.

2. Điều 74 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967³ không ấn-định thế-thức bổ-nhiệm hai viên-chức Phụ-tá Đô-Trưởng

1. "... Thực sự, với điều 73 của dự-thảo Hiến-Pháp, chúng ta chỉ chấp-nhận tình-trạng hiện thời đã có. Bấy giờ chỉ nhắc lại một thủ-tục đã áp-dụng rồi mà thôi. Ngày nay, những vị Tỉnh-Trưởng phần nhiều thuộc thành-phần quân-sự, có một vị Phó Tỉnh-Trưởng phụ-trách công việc hành-chánh cùng các thuộc viên phụ-trách về an-ninh..." (Điều 73 dự-thảo Hiến-Pháp tức là điều 74 Hiến-Pháp năm 1967.)

Việt-Nam Công-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến" số 074-QH/LH/BB ngày 23.2.1967, trang 64.

2. Luận-án, trang 440, cước chú số 1.

3. Điều 74 Hiến-Pháp : "Chánh-Phủ bổ-nhiệm bên cạnh các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Xã-Trưởng hai viên-chức có nhiệm-vụ phụ-tá về hành-chánh và an-ninh cùng các nhơn-viên hành-chánh khác."

về Hành-chánh và An-ninh. Do đó, người ta không rõ là các viên-chức này sẽ do Chánh-phủ đơn phương bổ-nhiệm hay do Chánh-phủ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Đô-Trưởng hoặc do Chánh-phủ bổ-nhiệm với sự thỏa-hiệp của vị này.

Vấn-đề nêu trên có một tầm quan trọng đặc-biệt vì cách bổ-nhiệm các viên-chức phụ-tá không những phản ảnh quyền-hạn của Đô-Trưởng và mức-độ tự-trị của Đô-thành mà còn chi-phối mạnh mẽ sự hợp-tác giữa Đô-Trưởng và các Phụ-tá, nghĩa là sự hữu hiệu của cơ-quan chấp-hành. Bởi lẽ đó, ngay trong khi Quốc-Hội Lập-Hiến đang thảo-luận điều 74 nói trên, một vị dân-biểu đã phát-biểu ý-kiến là nên dành cho Đô-Trưởng quyền đề-nghị các Phụ-tá¹ và một vị dân-biểu khác đã đề-nghị tu-chính điều 73 dự-thảo Hiến-Pháp (tức điều 74

1. "Nếu vị Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng, Đô-Trưởng không có một quyền nào về việc đề-nghị hay bổ-nhiệm những viên-chức phụ-tá cho mình thì thử hỏi trong trường-hợp Chánh-Phủ bổ-nhiệm những người có quan-điểm trái ngược với vị Tỉnh-Trưởng, Đô-Trưởng hay Thị-Trưởng đó thì sự việc sẽ như thế nào? Hay là ở những cấp bậc đó luôn luôn có sự đối chọi nhau giữa người được dân bầu ra và người được Chánh-phủ bổ-nhiệm? Sự lung-cung đó sẽ là một điều rất nguy hiểm, cho nên điều này chúng tôi xin quý vị xét lại."

Vì vậy, chúng ta phải ghi vào thế nào để cho các vị Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng, Đô-Trưởng có quyền đề-nghị những người Phụ-tá hợp ý với mình để công việc điều-hành của mình được dễ dàng. Còn trường-hợp dân bầu một người, Chánh-phủ lại cử những Phụ-tá hoàn-toàn trái hẳn với đường lối, với cách-thức làm việc của vị Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng, Đô-Trưởng đó thì chúng tôi thấy nền hành-chánh địa-phương thay vì nó tốt đẹp như chúng ta tưởng, nó lại sẽ đi đến chỗ bế tắc vì luôn luôn có sự chống đối với nhau, sẽ không được gì ích quốc lợi dân."

Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến", số 074-QHLH/BB ngày 23.2.1967, trang 58-59.

Hiến-Pháp) lại như sau : "Chánh-Phủ bổ-nhiệm bên cạnh các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Xã-Trưởng, với sự đồng ý của quý vị này, hai viên-chức chuyên-môn..."¹

Tuy nhiên, ý-kiến của các vị dân-biểu nói trên đã không được đưa ra biểu-quyết vì Quốc-Hội Lập-Hiến lúc bấy giờ chỉ quan tâm đến việc ghi nhận hoặc gác bỏ điều 73 với nội-dung do Ủy-ban Thảo Hiến đề-nghị (tức điều 74 Hiến Pháp).

3. Theo bản văn số 199-SL/NV dẫn chiếu, Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh chỉ phụ-tá Đô-Trưởng trong việc điều-khiển các cơ-sở trực thuộc Tòa Đô-chánh.² Như vậy, Đô-Trưởng hiện thiếu một viên-chức để phụ-tá ông ta một cách toàn diện và lâm thời thay thế Đô-Trưởng giải-quyết các vấn-đề quan-trọng. Tuy nhiên, trên thực tế, Tổng Thư-ký đã đảm-nhiệm phần nào nhiệm-vụ nói đây. Điều thiếu sót quan trọng có lẽ là sự vắng bóng hai viên-chức chuyên-môn mà nhiệm-vụ là phụ-tá Đô-Trưởng về hành-chánh và an-ninh.

4. Trước kia, Giám-Đốc Cảnh-Sát Quốc-Gia Đô-thành trực thuộc Đô-Trưởng và phụ-tá vị này trong việc duy-trì trật-tự và an-ninh tại Thủ-đô. Ngày nay, tuy vẫn còn chịu trách-nhiệm trong lãnh-vực vừa nói, nhưng Đô-Trưởng lại mất

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-bản phiên họp của Quốc-Hội Lập-Hiến" số 074 ngày 23.2.1967, trang 67.

2. Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969, điều 2.

sự phụ-tá trực tiếp quý báu ấy vì, hiện nay, Chỉ-huy Trưởng Bộ Chỉ-huy Cảnh-sát Quốc-gia Thủ-đô¹ được đặt trực thuộc Bộ Tư-Lệnh Cảnh-Sát Quốc-Gia.

II - CƠ-CẤU TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH

Trong việc chu toàn nhiệm-vụ chấp-hành, ngoài các viên-chức phụ-tá tiếp cận, Đô-Trưởng còn được sự phụ giúp của các cơ-sở trực thuộc Tòa Đô-chánh. Về cơ-cấu tổ-chức hiện hữu của cơ-quan đầu não này, kẻ viết luận-án có bốn nhận xét sau đây :

1. Dùng từ ngữ "Phụ-tá" - Phụ-tá Hành-hành, Phụ-tá Kinh-tế Tài-chánh và Phụ-tá Chuyên-môn - để chỉ các viên-chức trung-gian giữa Tổng Thư-ký và các Chánh Sự-vụ tại Tòa Đô-chánh, Sáo-lệnh số 199-SL/NV đã vô tình đặt các viên-chức trung-gian ấy quá xa cơ-cấu mà, theo tinh-thần bản văn dẫn chiếu, họ phải trực tiếp chịu trách-nhiệm. Không những thế, cách dùng từ ngữ theo kiểu nói trên khiến hệ-thống quyền-hành tại Tòa Đô-chánh thiếu sự mạch lạc cần-thiết cho một sự điều-hành hữu hiệu.

2. Trong cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh không có sự phân-biệt rõ rệt giữa các phần vụ "Tham-mưu", "Phụ-tá" và "Chấp-hành". Các phần vụ này lẫn lộn tại cấp Sở và ngay tại cấp Khối. Thí dụ điển hình là Sở Hành-chánh Nhon-viên. Tại

1. Danh xưng của Giám-Đốc Cảnh-Sát Quốc-Gia Đô-Thành kể từ tháng 3 năm 1971.

Sở này, ngoài phần vụ quản-trị nhơn-viên - có tánh-cách "phụ-tá" - do Phòng Nhơn-viên đảm trách, còn có phần vụ cung cấp dịch-vụ hành-chánh - có tánh-cách "chấp-hành" - thuộc trách nhiệm của Phòng Hành-chánh và Phòng Hộ-tịch. Tại nhiều Sở khác, phần vụ mua sắm vật-liệu - có tánh-cách "phụ-tá" - lẫn lộn với phần vụ chuyên-môn của Sở - có tánh-cách "chấp-hành". Đó cũng là trường-hợp của hai Khối Hành-chánh và Kinh-tế Tài-chánh. Thật vậy, Khối Hành-chánh vừa đảm-nhiệm phần vụ "phụ-tá" - yểm-trợ về phương-diện nhơn-sự (Phòng Nhơn-viên) - lại vừa đảm-trách các phần vụ "chấp-hành" như cung-cấp dịch vụ hành-chánh, cấp trích lục khai sinh, tổ-chức bầu cử... (Phòng Hành-chánh, Phòng Hộ-tịch và Bầu-cử, Sở Nội-an, Sở Tiểu-học) ; trong lúc đó, khối Kinh-tế Tài-chánh cũng đảm-nhiệm phần vụ "phụ-tá" - yểm-trợ về phương-diện tài-chánh (Sở Ngân-sách và Kế-toán) - lẫn phần vụ "chấp-hành" (Sở Kinh-tế, Sở Thuế Thổ-trạch và tạp thâu).

Tình trạng nói trên quả thật bất lợi cho việc gia tăng năng-xuất của các Phòng Sở Tòa Đô-chánh về phương-diện "phụ-tá" cũng như về phương-diện "chấp-hành". Người nghiên cứu xin đơn cử trường-hợp mua sắm vật-liệu cho các Sở. Nếu các Sở chỉ đặc-biệt lưu tâm đến phần vụ "chấp hành" - có tánh-cách chuyên-môn - và giao phó việc mua sắm cho một Sở chỉ chuyên trách phần vụ yểm trợ này thì Tòa Đô-chánh sẽ đạt được hai điều lợi. Một mặt, các Sở liên-hệ sẽ dốc toàn lực để chu toàn nhiệm-vụ chuyên-môn của mình; nhờ đó, năng xuất sẽ tăng về phẩm cũng như về lượng. Mặt khác, nhờ ở sự

tập-trung mua sắm, Tòa Đô-chánh có thể tiết giảm được kinh phí về vật-liệu.¹ Trong trường-hợp sự mua sắm bị phân tán, không những các lợi điểm kể trên không đạt được mà công-tác yểm-trợ vật-liệu còn tàng chứa hai điều bất hợp lý. Điều bất hợp lý thứ nhất liên-quan đến giá cả : các Sở cùng mua một thứ vật-liệu - chổi quét đường chẳng hạn - với giá khác nhau.² Điều bất hợp lý thứ hai liên-quan đến việc sử-dụng vật-liệu : một Sở đang tìm kho để chứa chổi quét đường, một Sở khác có kho chổi quét đường sắp bị một mối ăn, trong khi một Sở thứ ba đang lập thủ-tục khẩn cấp để mua chổi ! Nếu công-tác mua sắm được tập-trung vào một đơn-vị thuần-túy "phụ-tá", đơn-vị này sẽ sưu-tầm đầy đủ tài-liệu về tất cả các nhà cung-cấp và cuộc khảo giá về một món hàng nào đó sẽ cho một giá có lợi nhất cho ngân-sách Đô-thành, dầu món hàng đó được mua cho bất cứ Sở nào ; mặt khác, nhờ các tài-liệu sẵn có về tình-hình vật-liệu của các Sở, đơn-vị nói trên có thể du-di vật-liệu từ nơi thừa đến nơi thiếu.

3. Theo các bản văn hiện hành - Sắc-lệnh số 199-SL/NV ngày 22 tháng 12 năm 1969 và Nghị-định số 209-BNV/HCDP/26/ND ngày 25 tháng 3 năm 1970 - Sở Kế-hoạch đảm-trách một

1. Jacques Ratier, Bài Thuyết-Trình đã dẫn :

"La création de services communs à plusieurs administrations, pour les achats de fourniture notamment, constitue une source d'économie."

2. Mỗi Sở thực-hiện cuộc khảo giá với các nhà cung-cấp khác nhau. Do đó, giá rẻ nhất đối với Sở này có thể cao hoặc thấp hơn giá rẻ nhất đối với Sở khác.

phần-vụ tham-mưu rất quan trọng và nặng về chuyên-môn.¹

Nhưng, với thành-phần như-sự thuần-túy hành-chánh và cơ-cấu tổ-chức hiện hữu,² liệu Sở Kế-hoạch có chu toàn nổi nhiệm-vụ tham-mưu nói đây không hay chỉ có thể đảm đương các trách-vụ thứ yếu³ của Sở ấy mà thôi ?

Mặt khác, thống thuộc và một số trách-vụ của Sở Kế-hoạch đã đặt Sở này dưới hai hệ-thống quyền-hành. Theo Sắc-lệnh số 199-SL/NV, Sở Kế-hoạch là một cơ-sở trực thuộc Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh. Nhưng, trong việc thi-hành một số trách-vụ, Sở Kế-hoạch lại đặt dưới quyền điều-khiển của Phụ-tá Hành-chánh. Thật thế, với tư-cách đại-diện Đô-Trưởng tại các phiên họp của Hội-đồng Đô-thành, Phụ-tá Hành-chánh có nhiệm-vụ tiếp xúc thường xuyên với Hội-đồng để thấu triệt và giải-quyết các vấn-đề do cơ-quan quyết-nghị này nêu ra. Trong việc chu toàn nhiệm-vụ nói đây, Phụ-tá Hành-chánh chỉ có thể được sự phụ-lực của Sở Kế-hoạch mà thôi vì, theo

-
1. Sở Kế-hoạch đảm-nhiệm các trách-vụ sau đây : nghiên-cứu các kế-hoạch phát-triển Đô-thành về mặt thiết-kế, chỉnh-trang, công-chánh, lưu-thông, thủy điện và vệ-sinh ; lập chương-trình hoạt-động và theo dõi việc thực hiện các chương-trình ấy ; theo dõi tình-hình kinh-tế, xã-hội, giáo-dục, thanh-niên và lao-động trong Đô-thành.
 2. Sở Kế-hoạch được chia làm hai Phòng - Phòng Kế-Hoạch và Phòng Phối-Hợp - và sử-dụng 16 nhưn-viên hành-chánh : 2 nhưn-viên chánh ngạch hạng A, 9 nhưn-viên chánh ngạch hạng B, 4 nhưn-viên công-nhựt hạng B và 1 nhưn-viên công-nhựt hạng C. Một điểm đáng nói là không có một nhưn-viên nào thuộc ngạch chuyên-môn tại Sở Kế-hoạch.
 3. Các trách-vụ thứ yếu này gồm có việc khai-thác báo-cáo công-tác hàng tháng của các Quận và Sở để thiết-lập tờ trình nguyệt-đề của Tòa Đô-chánh, khai thác biên-ban các phiên họp của Hội-đồng Đô-thành và đặc-trách mọi vấn-đề liên-quan đến cơ-quan quyết-nghị này.

vấn-kiên tổ-chức, Sở này đặc-trách mọi vấn-đề liên-quan đến Hội-đồng Đô-thành.

4. Trong cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh, người nghiên cứu không thấy có một cơ-sở nào đảm-trách các phần-vụ thuộc lãnh-vực xã-hội, thông-tin, chiêu-hồi, thanh-niên, lao-động. Vẫn biết rằng tại Thủ-đô, có các Sở Xã-hội, Thông-tin, Chiêu-hồi, Thanh-niên, Lao-động trực tiếp chịu trách-nhiệm về các phần-vụ vừa nói ; nhưng, các Sở này là những cơ-sở ngoại thuộc của các Bộ và chỉ dính dấp lỏng lẻo với Tòa Đô-chánh theo hệ-thống ngang mà thôi. Tình-trạng này khiến cho chế-độ địa-phương phân quyền mất đi phần nào ý nghĩa và làm cho cơ-quan chấp-hành gặp nhiều khó khăn trong việc phục-vụ dân chúng cũng như trong việc đại-diện chánh-quyền trung-ương tại Đô-thành.

ĐOẠN 2 - NHẬN XÉT VỀ QUI-CHẾ ĐÔ-TRƯỞNG : CÁCH TUYỂN-CHỌN

Qui-chế của một viên-chức có thể được khảo-sát dưới bốn góc cạnh sau đây : trách-vụ, quyền-hạn, quyền-lợi và cách tuyển chọn.

Về trách-vụ và quyền-hạn của Đô-Trưởng, người nghiên-cứu không thấy có điểm nào đặc-biệt đáng nêu. Từ xưa đến nay, lúc nào Đô-Trưởng cũng có hai tư-cách : đại-diện chánh-quyền trung-ương và đại-diện pháp-nhơn Đô-thành. Để chu toàn các trách-vụ bắt nguồn từ hai tư-cách đại-diện vừa nói, Đô-Trưởng được ban cấp tư-cách tư-pháp cảnh-lại, được

sử-dụng quyền lập-qui và có thể hành-xử quyền cảnh-sát.¹

Về quyền-lợi của Đô-Trưởng, người nghiên-cứu cũng sẽ không đề-cập đến vì nó không ảnh-hưởng nhiều - hoặc không có một ảnh-hưởng nào - đối với "phẩm chất" của vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại Thủ-đô.

Như vậy, khi nêu các nhận xét về qui-chế Đô-Trưởng, kẻ viết luận-án chỉ luận bàn về cách tuyển chọn viên-chức ấy mà thôi. Sở dĩ cách tuyển chọn Đô-Trưởng được đặc-biệt lưu tâm là vì người viết nghĩ rằng khả-năng và tư-cách của viên-chức này tùy thuộc phần lớn vào cách tuyển chọn áp-dụng.

Về cách tuyển chọn Đô-Trưởng, hiện nay ta có hai chế-độ :

- Chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định", do Sắc-lệnh số 74-TTP ngày 23 tháng 3 năm 1959 dự-liệu, hiện vẫn còn có giá trị.

- Chế-độ "Đô-Trưởng dân cử", do Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967 ấn-định tại điều 71, sẽ được áp-dụng trong tương-lai gần đây.

Chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định", trong Đạo-luật về nền hành-chánh địa-phương sắp được ban-hành, chắc chắn sẽ phải nhường chỗ cho chế-độ "Đô-Trưởng dân cử". Do đó, điều cần lưu-tâm và đáng lưu-tâm phải là cách tuyển chọn Đô-Trưởng bằng đường lối bầu-cử. Vậy, dưới đây, người nghiên-cứu chỉ nhận xét về chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" mà thôi.

1. Về trách-vụ và quyền-hạn của Đô-Trưởng, xin xem :
Luận-án, trang 251-253.

I - CHẾ-ĐỘ "ĐÔ-TRƯỞNG DÂN CỬ" VÀ VAI-TRÒ CỦA THÀNH-PHỐ SAIGON TRONG ĐỜI SỐNG QUỐC-GIA

A. Nhận-định của người viết luận-án

Trong Chương Nhập-đề, như khi nêu các lợi ích của đề-tài, kẻ viết luận-án có bàn về vai-trò của thành-phố Saigon trong đời sống Quốc-gia.¹ Như đã trình-bày, Saigon là một Thủ-đô đa nhiệm. Đặc biệt, với vai-trò Thủ-đô chánh-trị, Saigon là nơi tập-trung các cơ-quan đầu não của bộ máy lãnh-đạo Quốc-gia, là nơi xuất-phát mọi quyết-định tối thượng ảnh-hưởng đến toàn dân và là nơi đặt trụ-sở của Ngoại-giao Đoàn.

Với vai-trò quan trọng nói trên, liệu Đô-thành có thể được đặt dưới quyền quản-trị của một "Đô-Trưởng dân cử" không ?

Để trả lời câu hỏi vừa nêu, người nghiên-cứu xin mượn hình ảnh một gia-đình cư-ngụ trong một ngôi nhà do một viên quân-gia quán xuyên. Một vấn-đề tiên-quyết được đặt ra là : liệu gia-đình này có thể sống yên-ôn và phấn-chấn với một viên quân-gia không do chính mình lựa chọn, có thái-độ kém thân-thiện với những người trong gia-đình và có quá nhiều tự-do trong ngôi nhà ấy không ?

Hình ảnh thô sơ đó có thể tìm thấy trong mối tương quan giữa các yếu-tố : Chánh-phủ, Đô-thành và Đô-Trưởng. Chánh-phủ là gia-đình, Đô-thành là ngôi nhà và Đô-

1. Luận-án, trang 12-19.

Trưởng chính là viên quản-gia.

Nếu gia-đình trong hình ảnh ghi trên không bao giờ chấp nhận một viên quản-gia không do chính mình lựa chọn và có quá nhiều tự-do - kể cả tự-do chống lại những người trong gia-đình - thì tại sao các nhà lập-hiến lại bắt Chánh-phủ phải chấp-nhận một vị Đô-Trưởng không do chính mình chỉ-định để quản-trị Thủ-đô là "nơi cư ngụ" của Chánh-phủ ? Các nhà lập-hiến có đo lường được những hiểm họa mà Chánh-phủ có thể gặp phải trong trường-hợp cuộc bầu cử đưa vào Tòa Đô-chánh một viên Đô-Trưởng có thái-độ chống đối Chánh-phủ không ? Liệu việc giải-nhiệm viên-chức ấy có dễ dàng và hợp pháp không nếu đương-sự chỉ chống đối bằng sự tiêu cực, bằng sự bất động, bằng sự ù lì ? Và ai dám quả quyết rằng sự tiêu cực, sự bất động, sự ù lì ấy không di hại đến Chánh-phủ ?

Các câu hỏi nêu trên khiến kẻ viết luận-án nghĩ rằng Thủ-đô Saigon không thể đặt dưới quyền quản-trị của một vị Đô-Trưởng được tuyển chọn bằng đường lối bầu cử.

Kinh-nghiệm tại nước Pháp - một Quốc-gia có hình thức đơn nhất¹ như Việt-Nam và có truyền-thống dân-chủ lâu đời - có thể là một dữ-kiện dùng để cứu xét sự nhận-định nêu trên, một sự nhận định có vẻ lỗi thời và phản dân-chủ.

1. Đơn nhất hay đơn-thuần (Etat unitaire ou simple).

B. Kinh-nghiệm tại nước Pháp và tại một vài Quốc-gia khác.

Trong giảng-khóa 1955-1956 tại "Viện Nghiên-Cứu Chánh-Trị" Ba-lê, Ông Hervé Detton, Cố-vấn Tham-chính Viện Pháp, đã có dịp nhận xét rằng một Chánh-phủ muốn thật sự điều-khiển nước Pháp, trước hết, phải nắm vững thành-phố Ba-lê và phải đặt hẳn nền hành-chánh Thủ-đô rang ngoài sự chi phối của nguyên-tắc địa-phương phân quyền.¹ Sau đó, vào năm 1957, trong một quyển sách viết về nền hành-chánh địa phương tại Pháp, ông lại ghi nhận rằng thành-phố Ba-lê, vì những nét đặc thù của nó, đã phải đặt dưới một chế-độ quản-trị riêng biệt trong đó không có bóng dáng của viên Đô-Trưởng dân cử.²

Giáo-sư Brian Chapman cũng có nhận xét như trên : sự quản-trị thành-phố Ba-lê không tuân theo các qui-tắc tổng quát chi-phối nền hành-chánh địa-phương tại nước

1. Hervé Detton, L'Administration et La Vie Locales Dans La Métropole et Outre-Mer (Paris : Les Cours de Droit, 1955-1956), trang 146.

"Un Gouvernement qui veut véritablement diriger la France doit d'abord tenir à Paris. Et la décentralisation, qui ailleurs est fructueuse si elle se double d'une tutelle intelligente et ferme, est à écarter nettement pour la capitale."

2. Hervé Detton, L'Administration Régionale et Locale de la France. (Paris: Presses Universitaires de France, 1957), trang 119.

"L'importance de la population parisienne, son caractère turbulent, le fait que Paris est le siège des pouvoirs publics et des représentations étrangères, le centre des affaires et le rendez-vous des touristes devaient conduire à ce régime particulier où la notion de région parisienne l'emporte largement sur celle d'organisation simplement urbaine. Les caractéristiques essentielles de ce régime sont les suivantes : Paris n'a pas de maire élu. Celui-ci eût été un personnage puissant trop facilement opposable au Gouvernement."

Pháp¹ và ông nghĩ rằng không một Chính-phủ nào sẵn sàng thuận nhận cho Ba-lê một mức độ tự-trị địa-phương tương tự mức độ tự-trị đã từng được ban cấp cho phần lãnh - thổ còn lại của Pháp-quốc.² Cũng như Hervé Detton, giáo - sư Brian Chapman cho rằng Chính-phủ nào kiểm- soát được đường phố Ba-lô là kiểm- soát được nước Pháp.³ Ngoài ra, ông có vẻ tán đồng quan điểm của Nam-Tước Haussmann, Tỉnh-Trưởng hạt Seine thời Đế-nhị Đế-chánh : "Thủ-đô thuộc về Chính-phủ".⁴

Căn-cứ vào lịch-sử nước Pháp, một tác - giả khác - Giáo-sư Jean Logaret - đã khẳng định rằng mọi biến động tại Ba-lô đều gây hậu quả tức thời cho đời sống Quốc-gia và không có một cuộc cách-mạng nào mà lại không bùng nổ tại Thủ-đô. Các Tỉnh có thể có nhiều kinh-nghiệm về những cuộc bạo động - ngay cả những cuộc dấy loạn lăm khi đẫm máu - và có thể ảnh hưởng đến đường lối chánh-trị đương thời ; nhưng các Tỉnh không thể làm bộc phát các cuộc cách-mạng

1. Brian Chapman, L'Administration Locale en France (Paris : Armand Colin, 1955), trang 212.

"L'Administration de cette immense agglomération n'obéit pas aux règles générales qui régissent l'administration locale en France."

2. Ibid, trang 213.

"Il n'est pas un Gouvernement français qui ait été prêt à octroyer à Paris le même degré d'autonomie locale que celui qui était accordé au reste de la France."

3. Ibid. : "Plusieurs révolutions successives ont montré que celui qui gouverne les rues de Paris gouverne la France entière."

4. Ibid. : "Le baron Haussmann, préfet de la Seine pendant le Second Empire, indiquait bien les raisons de cette situation en disant : "La capitale appartient au Gouvernement."

được. Chỉ có Ba-lê mới có khả-năng làm việc đó vì lẽ một cuộc cách-mạng luôn luôn thể hiện bằng một hành-động cực mạnh nhằm vào các cơ-quan đầu não của Chánh-phủ mà các cơ-quan này thì lại bị sanh cầm ở Ba-lê.¹ Vẫn theo Giáo-sư Jean Legaret, sở dĩ cuộc dấy loạn tại Ba-lê vào năm 1871 không biến thành một cuộc cách-mạng thật sự chính vì lúc bấy giờ Chánh-phủ đóng đô tại Versailles.²

Giáo-sư William A. Robson, trong thiên tài-liệu nghiên-cứu về các thành-phố lớn trên thế-giới, đã đưa ra một nhận định có tánh-cách tổng quát hơn. Theo ông, hiện nay, các Quốc-gia có khuynh-hướng áp-dụng cho "Thành-phố Thủ-đô" một hình-thức quản-trị đặc-biệt so với hình-thức quản-trị tại các thành-phố khác trong nước.³ Vẫn theo Giáo-

1. Jean Legaret, Le Statut de Paris : Le Conseil Municipal et le "Maire de Paris". Tome I (Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956) trang 13-14 :

"Tout mouvement parisien a des répercussions immédiates sur la vie nationale. Il n'est point de révolution qui ne soit née dans les murs de la capitale. La province peut connaître des émeutes, voire des insurrections dont certaines furent sanglantes, et infléchir l'orientation politique du moment ; elle ne peut déclencher des révolutions. Seul, Paris en a la possibilité, pour la simple raison qu'une révolution se traduit toujours par une action violente sur les organes gouvernementaux et que ceux-ci sont prisonniers de Paris."

2. Ibid, trang 14 : "Ce qui a empêché l'insurrection parisienne de 1871 de devenir une véritable révolution, c'est précisément le fait que le Gouvernement, par suite de la guerre et du siège, s'était fixé à Versailles."

3. William A. Robson, Op. Cit, trang 34 :

"From this brief survey, it appears that the tendency is for capital cities to have a spécial form of local government different from that of other cities in the country."

sư William A. Robson, mức-độ tự-trị của một "Thành-phố Thủ-đô" có khuynh-hướng giảm hạ so với các Thành-phố khác trong cùng một xứ. Theo ông, hiện-tượng này bắt nguồn từ vai-trò đặc-biệt của "Thành-phố Thủ-đô" trong nếp sinh-hoạt của Quốc-gia. Thật vậy, "Thành-phố Thủ-đô" là nơi đặt trụ-sở của Chánh-phủ, là nơi có cơ-sở của Ngoại-giao đoàn mà Quốc-gia liên-hệ có trách-nhiệm về an-ninh. Mặt khác, điều-kiện cần-thiết để có thể kiểm-soát toàn lãnh-thổ là phải nắm vững Thủ-đô. Bởi các lẽ đó, "Thành-phố Thủ-đô" thường phải chịu một chế-độ kiểm-soát hết sức chặt-chẽ so với các thành phố khác trong nước. Thí dụ điển hình là Thành-phố Ba-lê; nhưng, người ta có thể kể thêm Buenos Aires, Rio de Janeiro hoặc Washington D.C.¹ Tại các "Thành-phố Thủ-đô" này, Đốc-Trưởng là một viên-chức do Tổng-Thống bổ-nhiệm.²

1. Ibid :

"It is undoubtedly true that a capital city tends to enjoy a lower degree of self-government than over cities in the same country. The explanation is not far to seek. A capital city is the seat of the national government; it contains the diplomatic representatives of foreign countries whose security is a national responsibility; and possession of the capital is often the key to political control over the entire country. For those reasons, the national government often exercises a much greater degree of control over the capital than over other large towns. Paris is classic example of this; but one might equally well cite Buenos Aires, Rio de Janeiro or Washington D.C."

2. Ibid, trang 33 :

"Rio de Janeiro and Buenos Aires, like Washington D.C., have been separated from their respective states and placed in a special district under the federal legislature. In both cities, the mayor is appointed by the President of the Republic instead of being elected by the local community or by its city council."

Phần nghiên-cứu đối-chiếu vừa trình-bày cho thấy các tác-giả viện dẫn trên đây đã đồng qui về một điểm : Vì vai-trò cực kỳ quan trọng của nó trong đời sống Quốc-gia, Thủ-đô phải được quản-trị bởi một viên-chức do Chánh quyền trung-ương tuyển lựa và theo một thể-thức riêng biệt trong đó nguyên-tắc địa-phương phân quyền không được áp-dụng hoặc được áp-dụng ở một mức độ thấp nhất.

II - CHẾ-ĐỘ "ĐÔ-TRƯỞNG DÂN CỬ" VÀ TÍN-NIỆM-HỆ CỦA DÂN-TỘC VIỆT-NAM

Người viết luận-án vừa nêu tánh-cách bất khả tương hợp giữa chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" và vai-trò của Thủ-đô trong đời sống Quốc-gia. Sau đây, chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" sẽ được soi sáng dưới một ngọn nến khác : tín-niệm-hệ của dân-tộc. Chúng ta sẽ xét xem tín-niệm-hệ của dân-tộc Việt-Nam là một yếu-tố thuận lợi hay bất thuận lợi cho việc tuyển chọn Đô-Trưởng bằng đường lối bầu cử. Muốn tìm đáp số cho vấn-đề, cần biết tín-niệm-hệ của dân-tộc ta có những đặc-điểm nào liên-quan xa gần đến định-chế bầu-cử.

A. Vài đặc-điểm trong tín-niệm-hệ của dân-tộc Việt-Nam.

Trước khi người Tây-phương đặt chân lên đất nước này, dân-tộc Việt-Nam vốn có một tín-niệm-hệ chịu ảnh-hưởng

nặng nề của Nho-giáo.¹

Hiện nay, sau hơn một thế-kỷ tiếp xúc với các trào-lưu tư-tưởng mới, dân-tộc Việt-Nam tuy có phần nào thay đổi trong cách suy tư và hành-động, nhưng trong nội tâm vẫn còn bàng bạc hình ảnh và tư-tưởng của các bậc thức giả Đông-phương cổ thời, lấy đạo của người quân tử làm phương châm xử thế.²

1. Đức khiêm cung của người quân tử

Câu chuyện sau đây cho thấy người quân tử, trong quan-niệm Khổng Mạnh, rất trọng đức khiêm cung.

Một hôm, Tử-Cầm hỏi bạn đồng môn là Tử-Cống :
"Thầy ta chu du khắp nơi, đến nước nào cũng được dự nghe việc chánh-trị. Đó là tại Thầy ta cầu nghe phải chăng? Hay là tự nhà cầm quyền các nước ấy thỉnh Thầy ta đến nghe ?"

1. Nghiêm-Đẳng và Vũ-uyên-Văn, Op. Cit., trang 23 :

"Nước Việt-Nam là một nước mà Nho-giáo được coi như một tôn-giáo chính thức. Chữ Nho là thứ văn-tự chính thức dùng trong các công-văn và các cuộc thi cử. Các người ra giữ việc hành-chánh đều được tuyển lựa qua các kỳ thi. Các kỳ thi này căn-cứ vào sự am hiểu Tứ Thư Ngũ Kinh của Nho giáo. Như thế, Nho giáo đã đóng một vai-trò quan trọng trong đời sống của người Việt-Nam. Các nhà hành-chánh thường áp-dụng các điều sơ đặc trong Nho-giáo."

2. "Đạo là cái lý tự nhiên của trời đất, là con đường rộng ai cũng phải theo mà đi, tức là các công-lệ trung chính để làm quy-tắc cho sự hành-động của người đời. Khổng Tử theo lẽ điều-hòa của trời đất và đem những tư-tưởng và hành-vi của các đế-vương đời trước mà lập thành đạo để dạy thiên hạ. Ai theo được đạo ấy mà ăn ở là hay, là người quân-tử ; không theo được đạo ấy là dở, là kẻ tiểu nhân, cho nên mới gọi là : "Quân-tử chi đạo" tức là đạo của người quân-tử. Đạo ấy gồm tất cả cái phải, cái hay, tổng hợp các đức tính tốt để gây thành cái nhân-cách hoàn toàn của người ta."

Trần-Trọng-Kim, Nho-Giáo, Quyển Thượng (Saigon : Bộ Giáo-Dục, Trung-Tâm Học-Liệu, 1971), trang 58.

Tử-Cống bèn đáp lại rằng : "Thầy ta có đủ năm đức : ôn hòa, lương-thiện, cung-kính, khiêm-ước, khiêm-nhượng. Nhờ vậy, mà được nghe bàn-luận việc chánh-trị của mỗi nước. Thầy ta chỉ cậy năm đức ấy mà thôi, cho nên chỗ cầu của Thầy ta có khác chỗ cầu của người."¹ Chính Đức Khổng-Tử cũng dạy rằng: "Người quân-tử làm việc chi cũng lấy nghĩa làm gốc, noi theo lễ tiết mà thi-hành, phát-biểu công việc mình bằng đức khiêm tốn và thành tựu nhờ lòng tín thật. Làm một việc mà có đủ những đức tánh : nghĩa, lễ, tốn, tín như vậy, thật là quân-tử thay!"²

Xem như thế đủ biết đức khiêm-cung đã chiếm một thế đứng rất quan trọng trong cung-cách của người quân-tử cổ thời. Đó là một trong năm đức-hạnh cao quý nhất của vị Giáo-tổ Nho-Giáo mà người đời đã suy-tôn lên hàng "Vạn Thế Sư-Biêu".

Người thời xưa đã thế, còn người đời nay thì sao?

Người viết luận-án không phủ-nhận cái mà một vài tác-giả gọi là "tâm địa nông nổi, hay khoe khoang, khoác

1. Tử Thơ, Luận-ngữ, Đoàn-Trung-Còn dg. (Saigon : Trí Đức Tùng Thư, 1950) trang 8-9 :

"Tử-Cầm vấn ư Tử-Cống viết : "Phu-Tử chí ư thị bang gia, tất văn kỳ chính. Câu chi dư ? Ưc dư chi dư ?"

"Tử-Cống viết : "Phu-Tử ôn, lương, cung, khiêm, nhượng, dĩ đức chi. Phu-Tử chí cầu chi gia, kỳ chư dị hồ nhưn chi cầu chi dư." (Luận-ngữ: Học Nhi, 10).

2. Ibid., trang 246-247 :

"Tử viết : "Quân-tử nghĩa dĩ vi chất, lễ dĩ hành chi, tốn dĩ xuất chi, tín dĩ thành chi. Quân-tử tai!(Luận-ngữ : Vệ-linh-Công, 17)

lác" của "người mình".¹ Nhưng, trong xã-hội Việt-Nam ngày nay, cũng không thiếu những người suy tư và hành-động theo các ngôn từ hết sức khiêm-nhượng và phổ-quát trong nhân-gian như :

Hữu xạ tự nhiên hương, hà tất dương phong lập.

hoặc : *Học thầy không tày học bạn.*

hay : *Tam nhơn đồng hành tất hữu ngã sư.*

Ngay trong cách đứng ngồi, sự nhún nhường cũng bộc lộ một cách rõ rệt. Người nghiên-cứu xin đơn cử một vài thí dụ cụ thể : 1) Trong các buổi lễ, hàng ghế đầu thường bỏ trống - trừ trường-hợp có dán sẵn tên người ngồi; quan khách chỉ đến an-tọa tại hàng ghế ấy sau khi được ban tổ-chức thỉnh mời vài ba lượt. 2) Trong các buổi sinh-hoạt tập-thể, ít có trường-hợp xung phong nhận một nhiệm-vụ hoặc tự động ứng cử vào một chức-vụ ; thành thử, phương-thức chỉ-định và đề-cử thường rất thông dụng.

2. Tinh-thần bất tranh của người quân-tử

Đức Khổng-Tử nói : "Người quân-tử nghiêm-trang mà không tranh với bất cứ ai, hợp quần với mọi người mà không hề có óc bè nhóm."² Đây cũng là điểm khác-biệt giữa

1. Nhất-Thanh, Đất Lề Quốc Thối (Saigon : Cơ-sở ấn-loát Đường Sáng, 1968) trang 68 :

"Người mình phần đông thường ranh vặt đến quý quyết.....
Tâm địa nông nổi, hay khoe khoang, khoác lác....."

2. Tử viết : "Quân-tử căng, nhi bất tranh ; quần, nhi bất đảng." (Luận-ngữ, Vệ-linh-Công, 21).

người quân-tử và kẻ tiểu-nhơn vì kẻ tiểu-nhơn thích gây sự và ưa luận việc hơn thua.¹

Tuy nhiên, nếu cần phải tranh thi người quân-tử sẽ tranh với tinh-thần thượng võ như lúc thi bắn : vái nhường nhau rồi mới lên thêm bắn ; bắn xong xuống thêm mời nhau uống rượu.²

Tinh-thần bất tranh không phải chỉ tìm thấy được ở những nhà trí-thức xuất thân từ "cửa Khổng sân Trình" mà còn được ghi nhận trong giới bình-dân của xã-hội Việt-Nam ngày nay qua các câu ca dao :

Một câu nhịn, chín câu lành.
Đĩ hòa vi quý.

hoặc : Vô phúc đáo tụng đình,
Tụng đình rình vô phúc.

hay : Được kiện, mười bốn quan năm ;
Thua kiện, mười lăm quan chẵn.

Tinh-thần bất tranh nói trên còn bộc lộ rõ ràng hơn nữa trong câu ca dao sau đây :

Ai nhứt, thì tôi thứ nhì.
Ai mà hơn nữa, tôi thì thứ ba.

1. "Thượng-sĩ vô tranh, tiểu-nhơn hiếu sự."

2. Trần-trọng-Kim, Op. Cit., trang 76.

Tử viết : "Quân-tử vô sở tranh ; tất giả xạ hồ ! Ấp nhượng nhi thăng, hạ nhi âm ; kỳ tranh giả quân-tử (Luận-ngữ : Bất Đạt, 7)."

"Quân-tử không tranh gì cả, mà có tranh nữa, thì ắt là như việc bắn thi vậy ! Vái nhường rồi mới lên thêm, xuống thêm mời nhau uống rượu, sự tranh ấy là sự tranh quân-tử."

3. Quan-niệm về chánh-trị của người quân-tử

Người quân-tử không hiếu danh và chỉ muốn có cơ-hội phụng-sự xã-hội, phục-vụ đồng bào. Đó cũng là đức tánh của người thời nay :

Mặc ai chắc lợi mua danh

Miễn ta học đặng đạo lành thì thôi.

Bởi thế, đối với người quân-tử, tham chánh là làm điều gì có ích lợi cho nhân-quần xã-hội chứ không phải chỉ giữ một chức-vụ trong chánh-quyền mới là tham chánh.

Câu chuyện sau đây cho thấy quan-niệm của người quân-tử về vấn-đề tham chánh :

Có người hỏi Đức Khổng-Tử : "Sao Ngài không tham chánh ?" Đức Khổng-Tử đáp : "Kinh thư có nói về nết hiếu, người có biết chăng ? Kinh thư bảo : "Có hiếu với cha mẹ và thân ái với anh em là rưới các đức tánh này ra dân chúng. Đó cũng là tham chánh. Có phải giữ một chức-vụ mới là tham chánh đâu."¹

Nếu thấy cần phải giữ một chức-vụ để có điều-kiện phục-vụ hữu hiệu hơn thì người quân-tử cũng không thể đi đến chức-vụ ấy theo con đường phi đạo đức. Con đường phi đạo đức nói đây ám chỉ cách tiến thân không phù hợp với đức hạnh của người quân-tử. Bởi thế, người quân-tử không

1. Hoắc vi Khổng-Tử viết : "Tử hề bất vi chính ? Tử viết : Thơ văn hiếu hồ ? Duy hiếu, hữu ư huynh đệ, thi ư hữu chính. Thi diệc vi chính. Hề kỳ vi vi chính ?" (Luận-ngữ : Vi chánh, 21)

thể tiến thân bằng cách cầu cạnh vì lẽ "người quân tử trông cậy ở mình, kẻ tiểu nhân trông cậy ở người"¹. Người quân tử cũng không thể tiến thân bằng cách tự đề cao, phô-trương cái hay, cái giỏi của mình vì hành-động đó phạm đức khiêm cung.

Quan-niệm xuất xứ vừa nêu hàm chứa trong câu chuyện sau đây :

Tử-Cống hỏi Đức Khổng-Tử : "Nếu Thầy có hòn ngọc đẹp thì Thầy bỏ nó vào hộp mà giấu hay cầu cho được phải giá mà bán ?" Đức Khổng-Tử đáp : "Nên bán đi ! Nên bán đi ! Ta còn đợi giá."² Với câu trả lời này, Đức Khổng-Tử hàm ý rằng : "Nếu có tài đức thì nên ra làm quan giúp nước. Nhưng bậc quân-tử phải để người ta đến với mình theo lẽ tiết, chớ không nên đem tài đức ra cung phụng người chẳng biết giá-trị của mình."³

Để kết thúc phần trình-bày các đặc-điểm trong tín-niệm-hệ của dân-tộc, người nghiên-cứu thấy có hai điều cần minh xác :

1) Người nghiên-cứu chỉ nêu một số đặc điểm ghi nhận được trong tín-niệm-hệ của dân-tộc chứ không đưa ra một nhận định về giá-trị nào đối với tín-niệm-hệ ấy.

1. Tử Viết : "Quân-tử cầu chư kỹ, tiểu nhân cầu chư nhân." (Luận-ngữ : Vệ-linh-Công, 20).

2. Tử-Cống viết : "Hữu mỹ ngọc ư tư, uẩn độc nhi tàng chư, cầu thiện giá nhi cố chư ?" Tử viết : "Cố chi tai ! Cố chi tai ! Ngã đãi giá gia giá." (Luận-ngữ : Tử-Hãn, 12).

3. Tử Thư, Op. Cit., trang 139.

2) Khi dùng từ-ngữ "tín-niệm-hệ của dân-tộc", người nghiên-cứu không nghĩ rằng bất cứ người Việt nào sống trong xã-hội ngày nay cũng đều suy-tư và hành-động theo hệ-thống giá-trị của người quân-tử cổ thời vì xã-hội Việt-Nam hiện tại là một xã-hội bán kim bán cổ, một xã-hội "đang chuyển mình" hay, nói theo Giáo-sư Fred W. Riggs, một xã-hội theo "mô thức lăng kính".¹

B. Tín-niệm-hệ của dân-tộc, yếu-tố bất thuận lợi đối với chế-độ "Đô-Trưởng dân cử"

Cách tuyển-chọn Đô-Trưởng bằng đường lối bầu cử chỉ thật sự có lợi nếu cách tuyển chọn ấy đưa vào Tòa Đô-chánh một vị Đô-Trưởng có đầy đủ tài-năng và đức-độ. Kết-quả này chỉ có thể đạt được với hai điều-kiện căn-bản sau đây :

- 1) Cử-tri có thái-độ sáng suốt.
- 2) Công-dân có tài đức chấp-nhận thái-độ dẫn thân bằng đường lối tranh-cử.

Về thái-độ của cử-tri, ta đã có dịp nhận xét nhưn khi bàn về các nhược điểm của thể-thức đơn danh đầu phiếu áp-dụng trong việc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành² và sẽ có dịp nhận xét thêm tại điểm III sau.³

1. Mô thức lăng kính : Prismatic Model.
Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society (Boston : Houghton Mifflin Company, 1964).

2. Luận-án, trang 425-426.

3. Luận-án, trang 467-471.

Ở đây, người nghiên-cứu chỉ bàn về thái-độ của những công-dân có thực tài và đức-độ trước các cuộc bầu-cử Đô-Trưởng. Thái-độ dẫn thân của các công-dân ấy có tánh-cách tối thiết cho cuộc bầu-cử vì lẽ nếu họ chọn thái-độ "trùm chần" thì dầu có sáng suốt và thận trọng đến đâu chăng nữa, cử-tri cũng không thể đưa vào Tòa Đô-chánh một vị Đô-Trưởng có đầy đủ khả-năng và tác-phong đáng kính. Thế nhưng, đức khiêm cung, tinh-thần thượng võ, quan-niệm về chánh-trị tiềm ẩn trong nội tâm đã không cho phép một số đông công dân tài đức dẫn thân bằng đường lối tranh-cử.

1. Đức khiêm-cung và thái-độ dẫn thân

Xã-hội Việt-Nam - thời xưa cũng như thời nay - không thiếu những bậc tài đức chấp nhận dẫn thân để phục-vụ Quốc-Gia Dân-Tộc. Nhưng dẫn thân bằng đường lối tranh-cử thì quả thật là một việc làm gây nhiều đắn đo, do dự cho những ai có thực tài và đức-độ. Ứng-cử hay không ứng-cử? Đó là một vấn-đề làm vấn đục tâm-hồn thanh thản của những người có tài-năng và đức-độ. Kết-quả của cuộc dằng co nội tâm này là : một số sẽ chấp nhận hy-sinh ra tranh-cử và một số khác - đông đảo hơn - quyết-định đóng vai bàng quang trước cuộc "so tài" giữa một *thiểu số tài đức* và một *số đông kém cỏi*.

Thái-độ nói trên bắt nguồn từ đức khiêm-cung bàng bạc trong hồn người dân Việt hãy còn chịu ít nhiều ảnh-hưởng của Nho-giáo. Thật vậy, khi đã ra tranh-cử, ứng-cử-viên không thể không vận-động tuyển-cử. Mà vận-động tuyển-cử là gì nếu không phải là tự nêu cao thành-tích, cho cử-

tri biết rằng mình xứng đáng và tài giỏi hơn bao kẻ khác, chỉ có mình mới có đầy đủ khả-năng và đức-độ để đảm-nhiệm chức-vụ Đô-Trưởng v.v..? Thái-độ "tự-quảng-cáo" này là kẻ thù của đức khiêm cung và không thể nào thích-hợp với những bậc thức giả vẫn thường nghĩ rằng: "Hữu xạ tự nhiên hương, hà tất dương phong lập".

Như vậy, đức khiêm cung sẽ làm cho cuộc bầu-cử Đô-Trưởng mất phần hào hứng vì nó là một động-lực khiến một số người tài đức đứng bên lề cuộc tuyển-cử và, do đó, giới-hạn một cách đáng kể sự lựa chọn của cử-tri.

2. Tinh-thần thương võ và thái-độ dẫn thân

Đức khiêm cung không phải là động-lực duy nhất hạn-chế số người tài đức ứng-cử vào chức-vụ Đô-Trưởng. Ta còn phải kể một động-lực thứ hai : thái-độ tranh đua với tinh-thần thương võ. Động-lực này không những hỗ-trợ và tăng cường cho đức khiêm cung trong việc hạn-chế nói trên mà còn có tác-dụng cả đối với những người có thực tài và đức độ nhưng không bị đức khiêm cung chi phối một cách quá đáng. Nói cách khác, nếu vượt được "bức tường khiêm cung", người tài đức lại vấp phải một hố cách ngăn khác.

Như trên đã nói,¹ trong xã-hội Việt-Nam ngày nay không phải ai ai cũng tranh đua với tinh-thần thương võ. Các cuộc bầu-cử từ trước tới nay tại đất nước chúng ta đã cho nhiều kinh-nghiệm về điểm này. Nếu có một số ít ứng-cử

1. Luận-án, trang 463.

viên đã "Áp nhượng nhi thăng, hạ nhi ảm"¹ thì cũng có một số đông ứng-cử viên đã có hành-động hoàn-toàn trái ngược: chen lấn nhau lúc nộp đơn ứng-cử để giành cho được số 1, việc giành giựt này lắm khi đưa đến các cuộc xô-xát, ẩu-đả !² sau cuộc bầu-cử lôi nhau ra trước Tòa để xin tuyên bố vô hiệu sự đắc cử của "đối phương" ! Ngay trong lúc vận động tuyển-cử, thay vì giới-thiệu với cử-tri thành-tích cùng chương-trình hành-động khi đắc cử, một số đông ứng-cử viên, vì không có thành-tích và chương-trình, đã không ngần ngại bôi lọ những ứng-cử viên có tài-năng và đức độ cốt làm giảm uy-tín của những vị này hầu tạo thế quân-bình giữa các ứng-cử viên !

Chạm trán với "truyền-thống tranh-cử" theo kiểu nói trên, công-dân có tài đức - thắm nhuần tinh-thần thượng võ, quen với cách xử sự của người quân-tử - khó lòng chấp nhận "dấn thân" để rồi chuốc lấy sự ô nhục một cách oan uổng. Số người tài đức ứng-cử vào chức-vụ Đô-Trưởng, vì lẽ đó, sẽ rất ít.

3. Quan-niệm về chính-trị và thái-độ dấn thân

Quan-niệm về chính-trị của những người chịu sự chi-phối của các giáo-điều Nho-giáo có tác-dụng "thêm sức"

-
1. Vại nhường nhau rồi mới lên thềm bán ; bán xong xuống thềm mời nhau uống rượu.
 2. Mỗi ứng-cử viên có một số thứ tự trong danh-sách ứng-cử viên. Số thứ tự này sẽ được ghi vào lá phiếu của ứng-cử viên. Ứng-cử viên có số thứ tự trên cũng có nhiều hy vọng được cử-tri nhớ tên và nhất là lá phiếu của mình sẽ được nằm trên cùng trong xấp phiếu trao cho cử-tri.

cho đức khiêm cung và tinh-thần thượng võ trong việc giảm bớt số ứng-cử-viên có tài-năng và đức-độ.

Như trên đã trình-bày,¹ mục-đích của việc làm chánh-trị là tìm cơ-hội để phục-vụ Quốc-gia Dân-tộc. Như vậy, giữ chức-vụ Đô-Trưởng đâu phải là hình-thức duy-nhất của việc làm chánh-trị vì người ta có thể phục-vụ đất nước bằng nhiều phương cách khác nhau, nghĩa là người có tài năng và đức-độ có nhiều cách dẫn thân hà tất phải "dẫn thân bằng cách ứng-cử vào chức-vụ Đô-Trưởng" !

Tóm lại, tín-niệm-hệ của dân-tộc và tánh cách bất thuận-nhất của một "xã-hội lãng kính" là những yếu-tố bất thuận lợi đối với chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" vì các yếu-tố ấy làm giảm số ứng-cử-viên có thực tài và giới-hạn sự lựa chọn của cử-tri.

III - CHẾ-ĐỘ "ĐÔ-TRƯỞNG DÂN CỬ" VÀ NHỮNG ĐIỂM ĐẶC THÙ CỦA CỬ-TRỊ TẠI THỦ-ĐÔ

Cử-tri tại Thủ-đô Saigon có những điểm đặc thù so với cử-tri tại bất cứ nơi nào khác trong nước. Chính những điểm đặc thù ấy sẽ làm cho chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" gây nhiều thất vọng cho những ai đặt nhiều kỳ vọng nơi nó.

A. Vài điểm đặc thù của cử-tri tại Thủ-đô

Cử-tri Đô-thành có hai điểm đặc thù. Điểm thứ nhất liên-quan đến nguồn gốc của cử-tri và điểm thứ hai liên-quan đến thành-phần cử-tri.

1. Luận-án, trang 461.

1. Nguồn gốc của cử-tri

Đa số cử-tri tại Thủ-đô là những công-dân từ các Tỉnh đến và gồm có quân-nhơn, công-chức, tư-chức, sinh-viên học-sinh và những người rời bỏ làng mạc vì chiến-tranh. Đối với các thành-phần cử-tri này, Thủ-đô chỉ là nơi tạm trú để hành nghề, học hành hoặc lánh cư. Do đó, một số cử tri, ngay sau khi bỏ phiếu bầu Đô-Trưởng, có thể chuẩn-bị để đáo nhậm nhiệm-sở mới tại một địa-phương khác hoặc trở về sinh sống nơi quê nhà. Nói cách khác, cử-tri có thể không gánh những hậu quả của sự thiếu chín chắn và thái-độ hời hợt của mình trong việc bầu cử, mà chính là những người mới đến cư ngụ tại Thủ-đô sau ngày bầu cử. Nếu cần một hình ảnh, ta có thể ví cử-tri Đô-thành với nước trong một giòng sông và cử-tri tại nông-thôn như nước trong ao hồ. Cũng như nước trong một giòng sông, cử-tri tại Thủ-đô luôn luôn đổi mới.

2. Thành-phần cử-tri

Người ta có thể phân loại cử-tri theo nhiều tiêu chuẩn : quốc-tịch nguyên thủy, nam phái - nữ phái, tuổi tác, nghề-nghiệp, tôn-giáo v.v... Nhưng, các tiêu-chuẩn xếp loại này được áp-dụng bất cứ nơi đâu chứ không riêng gì tại Đô-thành. Người nghiên-cứu nhận thấy có một tiêu-chuẩn phân loại cử-tri có tánh-cách riêng biệt cho Thủ-đô : kỷ-luật bầu cử. Căn-cứ vào tiêu-chuẩn này, ta có thể chia khối cử-tri Đô-thành làm hai thành-phần : bên cạnh đa số cử-tri chưa được tổ-chức là thành-phần cử-tri tuy chỉ chiếm thiểu số nhưng được tổ-chức một cách khá chặt-chẽ và có quyền-

lợi riêng biệt chưa hội nhập với quyền-lợi của cộng đồng.

B. Những điểm bất lợi do các nét đặc thù của cử-tri gây ra cho chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" :

Những người bình vực chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" nghĩ rằng, với chế-độ này, người dân Đô-thành sẽ có dịp tham-gia tích cực vào đời sống chánh-trị tại Thủ-đô và nền hành-chánh Đô-thành sẽ được dân-chủ-hóa đến mức tối đa. Nhưng, với nguồn gốc và thành-phần cử-tri tại Thủ-đô, các mục-tiêu ghi trên đều trở nên xa vời và biến thành ảo ảnh !

1. Nguồn gốc của cử-tri và sự tham-gia vào đời sống chánh-trị tại Thủ-đô

Sinh đẻ và trưởng thành tại nông-thôn, đến Thủ-đô tạm trú vì lý-do nghề-nghiệp, đa số cử-tri Đô-thành đều "đầu tắt mặt tối" với công việc làm ăn. Sau giờ làm việc, họ sống quây quần với vợ con, xa cách hẳn với Phường Khóm. Ngày nghỉ, một số sống với gia-đình ngay tại nhà, số khác về quê hoặc đi du ngoạn nơi xa, số còn lại tiếp tục mưu sinh và mọi người phó mặc Phường Khóm cho chánh quyền.

Với nếp sinh-hoạt thường nhật nêu trên, người dân Đô-thành nói chung và cử-tri Đô-thành nói riêng sống rời rạc và thiếu tinh-thần tương thân tương trợ. Thậm chí, hai gia-đình ở khìch vách mà vẫn không hề quen biết nhau. Mỗi gia-đình sống riêng cho mình. Do đó, tinh thần công ích tiềm tàng không được phát huy mạnh mẽ : mọi người có thể đứng đưng trước một đồng rác khổng lồ bít cả lối vào một khu xóm hoặc trước một vũng sinh lầy ngự trị tại đầu hẻm.

Tuy nhiên, nếu có một vài người đứng lên khởi xướng thì cái tinh-thần công ích ấy sẽ bộc lộ mạnh mẽ. Nhưng, chất xúc tác nói đây không phải dễ tìm.

Sống trong một môi-trường như vậy, dân chúng làm sao có thể tham-gia tích cực vào đời sống chánh-trị trị tại Thủ-đô như những người cổ võ chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" hằng mong đợi. Nếu phải bầu Đô-Trưởng, đa số cử-tri sẽ bầu "cho lấy có" chứ làm sao có thể bầu với sự hiểu biết tường tận về các ứng-cử-viên được.

2. Thành-phần cử-tri và tinh-thần dân-chủ của chế-độ "Đô-Trưởng dân cử".

Với sự song tồn của hai thành-phần cử-tri - thành phần thiểu số nhưng được tổ-chức chặt chẽ và thành phần đa số nhưng hầy còn rời rạc - chức-vụ Đô-Trưởng có thể vào tay ứng-cử-viên do thành-phần thiểu số ủng-hộ. Thật vậy, nếu thành-phần này gồm khoảng 100.000 cử-tri và dồn phiếu cho một ứng-cử-viên duy nhất thì ứng-cử-viên này có thể được ngót 100.000 phiếu.¹ Trong khi đó, 500.000 cử-tri thuộc thành-phần đa số phải chia phiếu cho độ 20 ứng-cử-viên²; mỗi ứng-cử-viên được khoảng trên dưới 25.000 phiếu thì làm sao thắng nổi ứng-cử-viên của phe thiểu số! Đó là chưa kể một sự-kiện đặc-biệt khác: một số cử-tri thuộc thành-phần đa số, vì thiếu tổ-chức hoặc vì không tin tưởng ứng-cử-viên,

1. Ngót 100.000 phiếu vì có một số phiếu bất hợp lệ.

2. Tại sao 20 ứng-cử-viên mà lại không phải là 1?

Xin thưa: kinh-nghiệm về các cuộc bầu-cử tại Việt-Nam từ trước tới nay cho biết như thế.

nên không đi bầu ; còn cử-tri thuộc thành - phần thiểu số, vì được tổ-chức chặt chẽ hoặc vì sợ hậu quả của việc không đi bầu, nên tham gia rất tích cực cuộc bầu cử.

Vấn-đề nêu trên, tự nó, không có gì quan trọng. Điều quan trọng là vị Đô-Trưởng do thiểu số cử-tri ủng-hộ có hết lòng phụng-sự quyền-lợi của tập thể hay không. Điều đáng ngại - và rất có thể xảy ra - là vị Đô-Trưởng ấy sẽ chỉ phụng-sự quyền-lợi của thiểu số đã ủng-hộ ông ta. Thế mà quyền-lợi của thiểu số này chắc gì đã hoàn toàn hội nhập với quyền-lợi của cộng đồng và không phản lại quyền lợi của Quốc-gia Dân-tộc ! Nếu trường hợp nói đây xảy ra thì tinh thần dân-chủ của chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" chắc chắn sẽ bị phá sản vì "quyền-lợi của đa số bị hy-sinh cho quyền-lợi của thiểu số".

Để kết thúc các nhận xét về cơ-quan chấp - hành của tập-thể hành-chánh Thủ-đô - trong đó vị Đô-Trưởng đóng vai trò trội yếu - kẻ viết luận-án xin nhắc lại rằng, vào cuối năm 1966, khi Dân-biểu thuyết-trình-viên đặt câu hỏi sau đây để Quốc-Hội Lập-Hiến biểu-quyết :

Quý vị có chấp thuận cho dân chúng bầu trực tiếp cơ-quan chấp-hành¹ tại cấp Tỉnh, Thị-xã và Đô-thành là Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng và Đô-Trưởng hay không ?²

1. Dân-biểu thuyết-trình-viên muốn nói : "Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành".

2. Việt-Nam Công-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến "Biên-bản phiên họp Quốc-Hội Lập Hiến", số 039-QHLH/BB ngày 20.12.1966, trang 25.

chỉ có bảy mươi (70) trong số một trăm lẻ bảy (107) Dân-biểu hiện diện chấp thuận, tức là chưa đủ hai phần ba (2/3).¹ Do đó, Quốc-Hội đã phải thảo-luận lại vòng nhì. Qua vòng nhì, có bảy mươi ba (73) vị chấp-thuận nghĩa là còn ba mươi bốn (34) vị không tán-thành chế-độ "Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng và Đô-Trưởng dân cử."²

Con số này có rất nhiều ý-nghĩa, nếu ta biết rằng trong cùng phiên họp nói trên và ngay vòng đầu, có một trăm lẻ hai (102) Dân-biểu "chấp-thuận cho dân chúng bầu trực-tiếp cơ-quan quyết-định có thẩm quyền rộng rãi tại cấp Xã, Tỉnh, Thị-xã và Đô-thành Saigon" và ngay sau đó, Quốc-Hội Lập-Hiến đã đồng thanh chấp-thuận cho dân-chúng bầu trực-tiếp cơ-quan chấp-hành tại cấp Xã là Xã-Trưởng".³

Lập-trường của ba mươi bốn (34) vị Dân-biểu nói trên cho thấy sự do dự, sự ngần ngại của Quốc-Hội Lập-Hiến trước khi quyết-định ủy thác các tập-thể hành-chánh cấp Tỉnh, Thị-xã và Đô-thành cho các viên-chức dân cử.

MỤC II - CÁC ĐỀ-NGHI NHẪM CẢI-THIỆN CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH

Các nhận xét tổng quát vừa trình-bày cho thấy cần quan-niệm lại "hệ-thống chức-vụ Phụ-tá" cạnh Đô-Trưởng, cơ-

1. Ibid.

2. Ibid., trang 34.

3. Ibid., trang 24.

cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh và nhứt là thể-thức tuyển chọn vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành.

ĐOẠN 1 - VIỆC THIẾT-LẬP CÁC CHỨC-VỤ PHỤ-TÁ CẠNH ĐÔ-TRƯỞNG VÀ CƠ-CẤU TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH

Như đã có dịp nhấn mạnh nhiều lần, Đô-thành Saigon không phải là một đại Thị-xã, lại càng không phải là một Tỉnh lớn. Đó là một tập-thể hành-chánh thuộc đặc loại vì nó có nhiều nét đặc thù mà ta không thể nào tìm thấy ở các Tỉnh và Thị-xã. Do đó, việc thiết-lập các chức-vụ Phụ-tá cạnh Đô-Trưởng cũng như việc ấn-định cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh không thể rập theo khuôn mẫu áp-dụng cho các Tỉnh và Thị-xã được.

I - VIỆC THIẾT-LẬP CÁC CHỨC-VỤ PHỤ-TÁ CẠNH ĐÔ-TRƯỞNG

A. Nguyên-tắc chỉ hướng

1) Việc thiết-lập các chức-vụ Phụ-tá cạnh Đô-Trưởng phải nhằm tạo cho vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành thì giờ cần-thiết để suy nghĩ về các đường hướng phát-triển, các kế-hoạch cải tiến dân sinh và các quyết-định có tầm mức quan trọng đặc biệt. Mặt khác, viên-chức chỉ-huy nói trên cũng cần có thì giờ để đi sâu vào Phường Khóm hầu tìm hiểu tại chỗ thực trạng và nguyện vọng thật sự của quần chúng; nếu không, các đường hướng phát-triển, các kế-hoạch về dân sinh và các quyết-định quan trọng sẽ có tính-cách không tương và đi ngược lại ý dân.

Bởi các lẽ vừa trình-bày, tùy theo cương-vị mỗi

người, các vị Phụ-tá phải có nhiệm-vụ :

- Phụ-trợ vị Đô-Trưởng một cách toàn diện và thay thế vị ấy trong trường-hợp bận việc hoặc vắng mặt để giải quyết các vấn-đề hệ trọng ;

- Giúp Đô-Trưởng khỏi bị "vướng chân vướng tay" vì các "công-tác chữa cháy" hoặc vì những vấn-đề thuộc khối thẩm quyền lệ quyết của Tòa Đô-chánh.

2) Trong việc thiết-lập các chức-vụ Phụ-tá, có hai vấn-đề hình-thức cần được đặc-biệt lưu tâm : vấn-đề *minh-định trách-nhiệm cùng quyền-hạn của mỗi Phụ-tá và vấn-đề chỉ danh từng chức-vụ Phụ-tá.*

Trách-nhiệm và quyền-hạn của mỗi Phụ-tá cần được minh-định để tránh trường-hợp dẫm chân lên nhau cũng như trường-hợp tranh-chấp quyền-hành giữa các Phụ-tá, một sự tranh-chấp gây lung-củng nội bộ, có hại cho sự điều-hành của cơ-quan và làm cho vị Đô-Trưởng mất thì giờ giải-quyết.

Vấn-đề danh xưng của mỗi Phụ-tá cũng không kém phần quan trọng. Danh xưng phải phù-hợp với trách-nhiệm và quyền-hạn để tránh trường-hợp lấn quyền vị Phụ-tá cấp trên và gây ngộ nhận cho dân chúng về trách-nhiệm và quyền-hạn của viên-chức liên-hệ.

3) Các chức-vụ Phụ-tá phải được quan-niệm như thế nào để "*nguyên-tắc chỉ-huy duy nhất được tôn trọng*" ngõ hầu nhưn-viên cấp dưới cộng-tác trong những điều-kiện thoải mái và không lâm cảnh "*làm dâu với năm bảy mẹ chồng*" !

4) Các Phụ-tá phải có thực quyền và có đủ phương

tiện để hành-động trong lãnh-vực trách-nhiệm của mình chứ không phải chỉ "hữu danh vô thực".

5) Trong việc thiết-lập các chức-vụ Phụ-tá, cần đặt nặng vấn-đề thanh-tra. Đây là phần vụ phụ-tá có tầm quan trọng đặc-biệt vì góp phần không nhỏ vào việc chu toàn nhiệm-vụ của cơ-quan chấp-hành. Công-tác thanh-tra, nếu được thực-hiện đúng đắn, có thể xem như một phương-tiện giúp Chánh-quyền tạo một nền quản-trị hữu hiệu.¹

B. Các chức-vụ Phụ-tá đề-nghị thiết-lập

Với các nguyên-tắc chỉ hướng nêu trên, kẻ viết luận-án thấy cần thiết-lập bốn chức-vụ phụ-tá : Phó Đô-Trưởng, Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh, Phụ-tá An-ninh và Tổng Kiểm-tra Đô-thành.

1) Phó Đô-Trưởng có nhiệm-vụ phụ-tá Đô-Trưởng một cách toàn diện và lâm thời thay thế vị ấy để giải-quyết các vấn-đề hệ trọng. Với nhiệm-vụ này, Phó Đô-Trưởng đảm trách việc phối-hợp công-tác của ba vị Phụ-tá cấp dưới là Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh, Phụ-tá An-ninh và Tổng Kiểm-tra Đô-thành.

1. Marcel Candille, "Candidé Bureaucrate ou A.B.C. de la Fonction Administrative" (Extraits), La Revue Administrative (1962, No 85) trang 50:

"Une inspection véritable est le ferment d'une bonne administration."

"Là où il n'y a pas de contrôle, il n'y a bientôt plus de service, parce que la tendance naturelle, et donc générale, est au relâchement, à la sclérose, à l'habitude, à la routine. Il n'est qu'un moyen de contrarier la propension trop humaine au moindre effort, c'est de tenir les gens en haleine."

2) *Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh* có nhiệm-vụ điều-khiển các Nha Sở thuộc Tòa Đô-chánh để :

- Thi-hành một phần "tác-vụ chấp-hành" mà các Quận chưa đảm đương nổi vì thiếu phương tiện ;

- Đảm trách các tác-vụ "tham-mưu" như quan-niệm đường hướng phát-triển, lập kế-hoạch cải tiến dân sinh và mọi kế-hoạch khác ;

- Yểm-trợ về mọi mặt cho các "đơn-vị chấp-hành" như các Quận, Phường và Nha Sở thuộc Tòa Đô-chánh.

3) *Phụ-tá An-ninh* có nhiệm-vụ phụ lục Đô-Trưởng và Phó Đô-Trưởng trong việc duy-trì an-ninh và trật tự trong Đô-thành. Để công-tác này đem lại kết-quả tốt đẹp, chức-vụ Phụ-tá An-ninh cần được chính vị Chỉ-huy Trưởng Cảnh-sát Quốc-Gia Thủ-đô đương nhiên kiêm nhiệm.

4) *Tổng Kiểm-tra Đô-thành* có nhiệm-vụ :

- Thanh-tra, kiểm-soát, đôn đốc và chấn chỉnh mọi hoạt-động của các Nha Sở thuộc Tòa Đô-chánh và các Quận, Phường, Khóm cùng lề lối phục-vụ và tác-phong của toàn thể nhân-viên thuộc guồng máy hành-chánh Đô-thành.

- Theo dõi việc thi-hành các biện-pháp áp-dụng nhằm giải-quyết các vụ khiếu nại liên-quan đến hoạt-động của các Phường, Khóm và Nha Sở thuộc Tòa Đô-chánh.

- Nghiên-cứu và đề-nghị các phương-pháp cải-tiến lề lối làm việc, giản-dị-hóa thủ-tục và hợp-lý-hóa tổ-chức để tăng hiệu quả và hiệu-năng của guồng máy hành-

chánh Đô-thành.

So với "hệ-thống chức-vụ Phụ-tá" hiện tại, hệ-thống đề-nghị có thêm chức-vụ Phó Đô-Trưởng mà nhiệm-vụ chính yếu là phụ lục một cách toàn diện và tổng quát cho vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành.

Chức-vụ Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh vẫn được duy-trì với quyền-hạn và trách-nhiệm có phần giám sát vì sự xuất-hiện của Phó Đô-Trưởng.

Chức-vụ Phụ-tá An-ninh, tuy có tánh cách mới mẻ, nhưng lại do Chỉ-huy Trưởng Cảnh-sát Quốc-gia Thủ-đô kiêm nhiệm. Thành thử, chức-vụ ấy không tạo một ảnh hưởng nào về phương-diện ngân-sách cũng như không gây thêm sự nặng nề cho "hệ-thống chức-vụ Phụ-tá".

Chức-vụ Tổng Kiểm-tra chỉ là chức-vụ Thanh-tra Trưởng trong hệ-thống hiện hữu được cải danh và có nhiều trách-vụ hơn ; dĩ nhiên, để có thể chu toàn nhiệm-vụ giao phó, Tổng Kiểm-tra không thể có cùng một vị thứ với Thanh tra Trưởng hiện tại.

Sau cùng, trong hệ-thống đề-nghị, các chức-vụ Phụ-tá Hành-chánh, Phụ-tá Kinh-tế Tài-chánh, Phụ-tá chuyên môn và Thanh-Tra Trưởng đều được bãi bỏ.

Sau đây là bảng đối chiếu "hệ-thống Phụ-tá" hiện hữu và "hệ-thống Phụ-tá" đề-nghị.

Hệ-thống Phụ-tá hiện hữu	Hệ-thống Phụ-tá đề-nghị
TỔNG THƯ-KÝ TÒA ĐÔ-CHÁNH	PHÓ ĐÔ-TRƯỞNG
Phụ-tá Hành-chánh	TỔNG THƯ-KÝ TÒA ĐÔ-CHÁNH
Phụ-tá Kinh-tế Tài-chánh	
Phụ-tá Chuyên-môn	
Thanh-tra Trưởng	Phụ-tá An-ninh
	TỔNG KIỂM-TRA

Bảng 25 - Bảng đối-chiếu "hệ-thống phụ-tá" hiện hữu và "hệ-thống phụ-tá" đề-nghị.

II - VIỆC ẨM-ĐỊNH CƠ-CẤU TỔ-CHỨC TÒA ĐÔ-CHÁNH

A. Nguyên-tắc chỉ hướng

1) Một cơ-cấu tổ-chức hữu hiệu thường có hai đặc tánh : *đơn giản và nhẹ nhàng*. Một cơ-cấu tổ-chức với quá nhiều cấp chỉ-huy trung gian sẽ trở nên rườm rà, nặng nề, chậm chạp và kém hiệu năng. Do đó, khi phác-họa cơ-cấu tổ chức Tòa Đô-chánh - cũng như lúc đề-nghị thiết lập "hệ-thống chức-vụ Phụ-tá" cạnh Đô-Trưởng - người nghiên-cứu luôn luôn lưu tâm đến việc *giảm bớt các chức-vụ chỉ-huy trung gian*. Tuy nhiên, trong cơ găng nói đây, người nghiên-cứu cũng không thể quên rằng tầm mức kiểm-soát và khả-năng phối-hợp của một viên-chức chỉ-huy luôn luôn bị giới hạn bởi nhiều yếu-tố : thời giờ, sức khỏe, kỹ-năng và kiến-thức chuyên-môn. Do đó, *nỗ lực nhằm giảm cấp chỉ-huy trung-gian phải*

được điều hợp một cách hữu hiệu với những đòi hỏi của nguyên-tắc "phạm-vi kiểm-soát" (Span of control); nếu không, nỗ lực ấy sẽ khiến cho viên-chức chỉ-huy cấp trên bị tràn ngập và trở thành bất lực.

2) Trong việc ấn-định cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh, cần phân biệt các cơ-năng "tham-mưu", "phụ-tá" và "chấp-hành". Sự phân-biệt này sẽ đưa đến việc tập-trung các "đơn-vị Phụ-tá" về một mối để các "đơn-vị chấp-hành" không phải bận tâm vì các công-tác yểm-trợ.

3) Nếu tác vụ yểm-trợ - hay "phụ-tá" - cần được tập trung thì, trái lại, các "tác vụ tham-mưu" cần được phân tán và ủy thác cho chính các "đơn-vị chấp-hành". Sở dĩ người nghiên-cứu quan-niệm như vậy là vì hai loại tác vụ nói trên có những đối tượng khác nhau về bản chất cũng như về số lượng. Thật vậy, đối tượng của "tác vụ phụ-tá" có giới-hạn rõ ràng, được xác định trước và quy vào ba yếu-tố : nhơn-lực, vật-lực và tài-lực ; trong lúc đó, đối tượng của "tác vụ tham-mưu" có tánh cách rất tạp bác và biến đổi từ "đơn-vị chấp-hành" này sang "đơn-vị chấp-hành" kia. Như vậy, nếu rút các "tác vụ phụ-tá" từ các "đơn-vị chấp-hành" để ủy thác cho một "đơn-vị tập-trung" thì người ta có thể "quản-trị hữu hiệu các phương-tiện dùng để yểm-trợ" với một nhơn số tương đối thấp so với lúc các tác vụ ấy hãy còn phân tán. Trái lại, sự tập-trung các "tác vụ tham-mưu" không đem lại lợi ích nói trên vì sự tập-trung tác vụ sẽ kéo theo sự tập-trung nhơn-viên đảm trách tác vụ liên-hệ ; hơn nữa,

một "đơn-vị tham-mưu" biệt-lập với các "đơn-vị chấp-hành", vì không cò xát với thực tế, có thể sẽ hình-thành những kế-hoạch không thực tiễn hoặc không phù hợp với phương-tiện hiện hữu hoặc khả hữu của các đơn-vị liên-hệ.

4) Một nguyên-tắc thứ tư cũng cần được lưu-tâm. Đó là "*nguyên-tắc chỉ-huy duy nhất*". Nếu nguyên-tắc này được tôn trọng, hệ-thống chỉ-huy sẽ có mạch lạc, nhơn-viên sẽ không hoang mang vì phải nhận lệnh từ nhiều cấp chỉ-huy. Nhờ đó, việc thi-hành lệnh sẽ được nhanh chóng, công-vụ sẽ sớm được giải-quyết.

B. Cơ-cấu tổ-chức đề-nghị

Với các nguyên-tắc chỉ hướng nêu trên, người nghiên-cứu xin *phác họa vài nét chính về cơ-cấu tổ-chức đề-nghị* cho Tòa Đô-chánh.

Một cách khái quát, cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh có thể gồm : Văn-phòng Đô-Trưởng, bốn (4) Nha - Nha Yểm-trợ, Nha Chánh-trị Sự-vụ, Nha Hành-chánh, Kinh-tế Tài-chánh, Nha Kỹ-thuật - Ban Thanh-Tra và Đoàn Chuyên-viên.

1) *Văn-phòng Đô-Trưởng* đảm-nhiệm các trách-vụ chính sau đây : điếm báo, tổ-chức lễ lạc và khánh-tiết, tổ-chức các cuộc họp báo và mọi cuộc tiếp xúc khác của Đô-Trưởng v.v... Với các trách-vụ này, Văn-phòng Đô-Trưởng sẽ gồm có Phòng Giao-tế và Nghi-lễ, Phòng Báo-chí và Phòng An-ninh Hành-chánh.

2) *Nha Yểm-trợ* đảm trách việc cung cấp cho các Quận và Nha Sở thuộc Tòa Đô-chánh các phương-tiện về nhơn-

lực, vật-lực và tài-lực cùng mọi dịch-vụ cần-thiết khác để các Quận và Nha Sở có thể làm tròn "nhiệm-vụ chấp-hành" được giao-phó.

Để chu toàn nhiệm-vụ nói trên, Nha Yểm-trợ sẽ gồm ba (3) Phòng biệt-lập và bốn (4) Sở : Phòng Công-văn, Phòng Tu-bổ và Nội-dịch, Phòng Quản-trị và Bảo-trì công-xa, Sở Nhơn-viên, Sở Ngân-sách và Kế-toán, Sở Mãi-dịch và Quản-trị Vật-liệu, Sở Huấn-luyện và Tu-Nghiệp.

3) *Nha Chánh-trị Sự-vụ* đảm trách mọi tác-vụ liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến lãnh-vực chánh-trị.

Nha Chánh-trị Sự-vụ có thể gồm Sở Nội-an, Sở Nhân-Dân Tự-vệ và bốn (4) Sở trước kia chỉ liên-lạc với Tòa Đô-chánh theo hệ-thống ngang : Sở Dân-vận, Sở Chiêu-hồi, Sở Thanh-niên và Sở Lao-động.

4) *Nha Hành-chánh, Kinh-tế và Tài-chánh* đảm trách các phần vụ hiện nay được giao cho Khối Hành-chánh và Khối Kinh-tế Tài-chánh, trừ các phần vụ về nhơn-viên và ngân-sách.

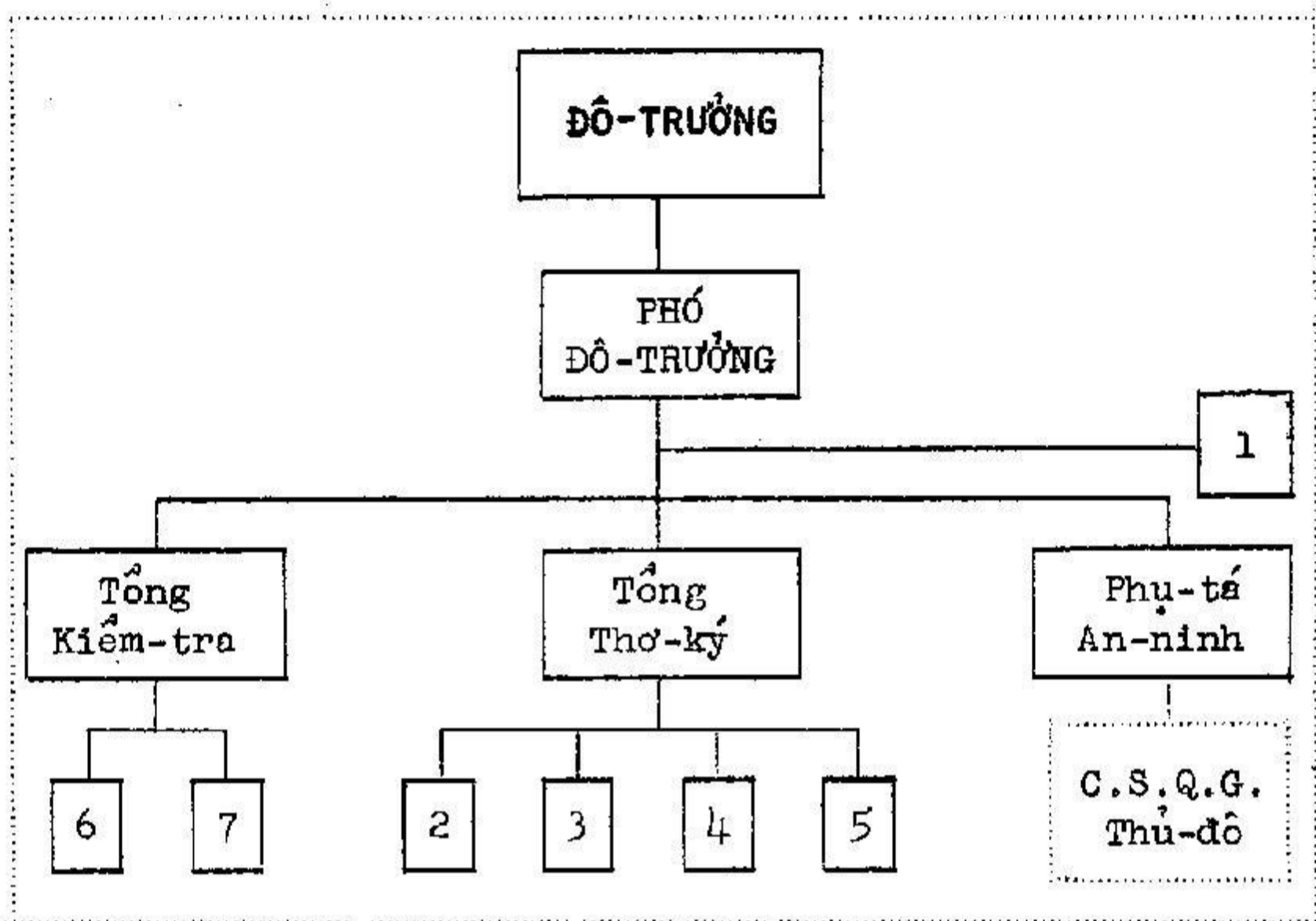
Nha Hành-chánh, Kinh-tế và Tài-chánh sẽ gồm : Phòng Hộ-tịch và Bàu-cử, Sở Tiểu-học, Sở Xã-hội, Sở Thuế Thổ-trạch và tạp thâu, Sở Kinh Tiếp-tế.

5) *Nha Kỹ-thuật* đảm trách mọi phần vụ có tánh-cách chuyên-môn và gồm có các Sở và Phòng biệt-lập sau đây: Sở Công-chánh, Sở Thiết-kế, Sở Vệ-sinh, Sở Y-tế, Sở Mục-súc, Sở Cứu-hỏa và Phòng Trồng tía.

6) *Ban Thanh-tra*, gồm tối đa năm (5) Thanh-tra do một Chánh Thanh-tra phối hợp công-tác, có nhiệm-vụ phụ lục Tổng Kiểm-tra Đô-thành trong việc kiểm-soát và đôn đốc các cơ-sở thuộc guồng máy hành-chánh Thủ-đô cũng như trong việc chấn chỉnh lề lối phục-vụ và tác-phong của nhân-viên thuộc các cơ-sở nói trên. Ban Thanh-tra cũng có nhiệm-vụ mở các cuộc điều-tra về các vụ khiếu-nại liên-quan đến hoạt động của các Quận Phường Khóm cùng các Nha Sở thuộc Tòa Đô-chánh cùng theo dõi việc thi-hành các biện-pháp đề ra cho việc giải-quyết các vụ khiếu-nại ấy. Ngoài ra, Ban Thanh-tra còn đảm trách mọi vấn-đề liên-quan đến Hội-đồng Đô-thành và khai-thác báo cáo công-tác hàng tháng của các Quận và Nha để lập tờ trình nguyệt-đề của Đô-thành gửi về Bộ Nội-vụ.

7) *Đoàn Chuyên-viên* gồm tối đa năm (5) Chuyên-viên do một Chánh Chuyên-viên phối hợp công-tác, có nhiệm vụ phụ giúp Tổng Kiểm-tra trong việc nghiên-cứu và đề-nghị các phương-pháp cải-tiến lề lối làm việc, giản-dị-hóa thủ tục và hợp-lý-hóa tổ-chức để cải thiện hiệu-năng của guồng máy hành-chánh Đô-thành.

Hệ-thống chỉ-huy áp-dụng cho bảy cơ-sở nói trên có thể tóm lược trong sơ đồ dưới đây và được giải-thích như sau : Văn-phòng Đô-Trưởng do một Chánh Văn-phòng điều-khiển và đặt trực thuộc Phó Đô-Trưởng ; các Nha thống thuộc Tổng Thư-ký Tòa Đô-chánh ; Ban Thanh-tra và Đoàn Chuyên-viên được đặt dưới quyền điều-động của Tổng Kiểm-tra Đô-thành.



Chú thích : 1. Văn-phòng Đô-Trưởng
2, 3, 4, 5, Các Nha
6. Ban Thanh-tra ; 7. Đoàn Chuyên-viên

Bảng 26 - Sơ đồ tóm lược thống thuộc của các cơ-sở của Tòa Đô-chánh và mô-ta "hệ-thống phụ-tá" cạnh Đô-Trưởng.

So sánh cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh hiện hữu và cơ-cấu tổ-chức đề-nghị, người nghiên-cứu có các nhận xét sau đây :

- Cơ-cấu tổ-chức hiện tại gồm có ba Khối, mỗi Khối được đặt dưới quyền điều-khiển của một Phụ-tá được xếp ngang với Giám-Đốc Nha có nhiều Sở. Cơ-cấu tổ-chức đề-nghị gồm có bốn "Nha có nhiều Sở".

- Với cơ-cấu tổ-chức đề-nghị, các Sở Dân-vận, Chiêu hồi, Thanh-niên, Lao-động và Xã-hội không còn là những cơ-

sở ngoại thuộc của các Bộ liên-hệ nữa mà trở thành các cơ sở nội thuộc của Tòa Đô-chánh. Sự sáp nhập này giúp cho các Sở nói trên thoát khỏi hệ-thống chỉ-huy lưỡng đầu.

- Trong cơ-cấu tổ-chức đề-nghị, các "đơn-vị phụ-tá" được tập-trung vào một Nha - Nha Yểm-trợ - thay vì rải rác khắp ba Khối như hiện nay. Trong cơ-cấu ấy, phần vụ thanh-tra được đặc-biệt quan tâm ; vì vậy mà vai-trò Tổng Kiểm-tra nổi bật trong guồng máy hành-chánh Đô-thành và rất khác biệt với vai-trò của Thanh-tra Trưởng trong tổ-chức hiện tại.

- Trong cơ-cấu tổ-chức đề-nghị, có một số cơ-sở tân lập như : Đoàn Chuyên-viên, Sở Nhân-dân Tự-vệ, Phòng Giao-tế và Nghi-lễ, Phòng báo-chí, Phòng An-ninh Hành-chánh. Ngược lại, có một số cơ-sở được bỏ đi, như Sở Kế-hoạch và Phòng Hành-chánh, hoặc được nâng lên thành Sở, như Phòng Nhơn-viên thành Sở Nhơn-viên, Phòng Mãi-dịch và Phòng Vật liệu thành Sở Mãi-dịch và Quản-trị Vật-liệu.

Tóm lại, cơ-cấu tổ-chức đề-nghị không phải là kết-quả của sự thối phòng cơ-cấu tổ-chức hiện tại. Nó cũng không phải là kết-quả của sự cải danh các cơ-sở đã có sẵn như Khối thành Nha, Phòng thành Sở v.v... Để hình thành cơ-cấu tổ-chức đề-nghị, người nghiên-cứu đã sắp xếp lại các Phòng Sở trong tổ-chức hiện tại, thêm một vài cơ-sở do nhu cầu công-tác đòi hỏi, bỏ đi một vài Phòng Sở không còn cần thiết sau khi áp-dụng phương-pháp tản quyền hành-chánh.

ĐOẠN 2 - CÁC ĐỀ-NGHỊ LIÊN-QUAN ĐẾN THỂ-THỨC TUYỂN CHỌN ĐÔ-TRƯỞNG

Khi nêu các nhận xét về chế-độ "Đô-Trưởng dân cử",¹ kẻ viết luận-án đã gián tiếp chủ-trương dành cho Chánh-phủ quyền chỉ-định Đô-Trưởng Đô-thành Saigon.

Vấn-đề được đặt ra là tại sao người nghiên-cứu lại cố võ chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" trong khi biết rằng việc cố võ này đã từng bị lên án là "phản dân chủ"² ? Mặt khác, nếu phải thực thi điều 71 Hiến-Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967, thì người nghiên-cứu có đề-nghị nào về thể-thức đầu phiếu áp-dụng trong việc bầu Đô-Trưởng ? Liệu có thể-thức tuyển chọn nào có thể dung-hòa chế-độ "Đô-Trưởng dân cử theo tinh-thần Hiến-Pháp" và chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" không ? Đó là ba vấn-đề mà người viết sẽ luận bàn trong những trang cuối cùng của luận-án.

I - LÝ-DO BIÊN MINH CHO CHẾ-ĐỘ ĐÔ-TRƯỞNG CHỈ-ĐỊNH

Chúng minh rằng vai-trò của Thủ-đô trong đời sống Quốc-gia, tín-niệm-hệ của dân-tộc và những nét đặc thù của cử-tri Đô-thành không thể dung nạp chế-độ "Đô-Trưởng dân

1. Luận-án, trang 448-472.

2. Việt-Nam Công-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-bản Phiên họp Quốc-Hội Lập-Hiến, số 039-QHLH/BB ngày 20.12.1966, trang 9 :

"Vấn-đề bầu Xã-Trưởng, Tỉnh-Trưởng và Đô-Trưởng là một nguyên-tắc dân-chủ và điều đó không ai chối cãi hết. Vậy tôi xin thưa là tất cả những ai chống lại nguyên-tắc này là phản dân chủ.

cử"¹ tức là đã biện-minh cho chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" rồi vậy ! Thế nhưng, cách biện-minh vừa nói có vẻ tiêu cực và có thể bị cho là chẳng biện-minh được gì cả ! Do đó, kẻ viết luận-án sẽ cố gắng biện-minh cho chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" bằng cách so sánh chế-độ này với chế-độ "Đô-Trưởng dân cử". Sự so sánh sẽ cho thấy chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" có những ưu điểm mà chế-độ kia không thể có và những nhược điểm mà chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" cũng không thể tránh được.

A. Những ưu điểm của chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định"

1) Với chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định", sự tuyển lựa của Chánh-phủ không bị giới-hạn như sự tuyển chọn của cử-tri trong chế-độ "Đô-Trưởng dân cử". Thật vậy, cử-tri không thể tuyển lựa một người không nộp đơn ứng cử và không có phiếu bầu đầu người ấy có tài đức đến đâu chẳng nữa. Trái lại, với thể-thức chỉ-định, mọi người đều có thể là ứng-tuyển-viên chức-vụ Đô-Trưởng mà không cần phải nộp đơn.

2) Với chế-độ "Đô-Trưởng dân cử", thời-gian phục vụ của vị Đô-Trưởng do luật-pháp qui-định : nếu không "vi phạm Hiến-Pháp, Luật-Pháp Quốc-Gia hay chánh-sách Quốc-Gia", viên-chức ấy chỉ ra đi khi nhiệm-kỳ chấm dứt. Như vậy, nếu lỡ bầu một Ông Đô-Trưởng kém tài, thiếu đức thì cử-tri cũng đành phải chịu đựng trong một thời-gian dài ba hoặc

1. Luận-án, trang 448-472.

bốn năm hay lâu hơn thế nữa !

Trái lại, nếu chỉ-định làm lẫn một Ông Đô-Trưởng thiếu khả-năng, vô tư-cách, Chánh-phủ có thể thay thế đương sự trong khoảnh khắc.

Tóm lại, Chánh-phủ có thể sửa chữa sự sai lầm của mình trong thời-gian ngắn, còn cử-tri thì phải đợi ít năm sau !

3) Vì phải chịu trách-nhiệm về vị Đô-Trưởng do mình bổ-nhiệm, Chánh-phủ sẽ hết sức thận-trọng trong việc tìm người tài đức. Trái lại, trong việc bầu cử Đô-Trưởng, trách-nhiệm được chia xẻ cho năm, sáu trăm ngàn người ; vì vậy, cử-tri có thể hời hợt trong việc sử-dụng lá phiếu.

4) Sau hết, như đã trình-bày, chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" sẽ giúp cho Thủ-đô chu toàn nhiệm-vụ của nó trong cộng đồng Quốc-Gia và tỏ ra thích-hợp với nền văn-hóa của dân-tộc cũng như với những nét đặc thù của người cử-tri Đô-thành.

Trên đây là những ưu điểm của chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" mà chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" không hề biết đến.

B. Những nhược điểm của chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định"

1) Nhiều người nghĩ rằng ủy-thác cho Chánh-phủ quyền chỉ-định Đô-Trưởng - đầu chỉ-định tại Hội-đồng Tổng-Trưởng - sao bằng để cho cử-tri tuyển chọn vì một nhóm vài mươi người không thể sáng suốt và hiểu biết ứng-tuyển-viên bằng năm sáu trăm ngàn người. Lập luận này mới nghe có vẻ

hữu lý, nhưng xét kỹ, không thể chấp nhận được, vì lẽ không có gì chứng-minh được rằng sự sáng suốt và sự hiểu biết của một nhóm người tỷ-lệ thuận với số người trong nhóm đó.

Nhưng có điều chắc chắn là càng có đông người góp phần vào việc tuyển lựa vị Đô-Trưởng thì tinh - thần trách-nhiệm ở mỗi người càng giảm sút. Một khi cảm thấy trách-nhiệm của mình không đáng kể, cử-tri sẽ không thận trọng trong việc đầu phiếu. Sự thiếu thận-trọng nói đây sẽ khiến cho mọi sự sáng suốt - nếu có - đều trở nên vônghĩa.

2) Những người bình-vực chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" cho rằng chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" có nhược điểm lớn là không "đáp ứng được nhu-cầu dân chúng".¹

Nhưng, "nhu-cầu dân chúng" thật sự là gì ?

Phải chăng nhu-cầu ấy là nhu-cầu đầu phiếu? Nếu thế thì nó đã được "đáp ứng" một cách rộng rãi vì Hiến-Pháp đã dành cho dân chúng quyền tham-gia rất nhiều cuộc bầu cử: bầu Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống, bầu Nghị-sĩ, bầu Dân-biểu, bầu Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành.²

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, Op. Cit., trang 16.

2. Từ năm 1973 đến năm 1979, năm nào người dân Đô-thành cũng phải đi bầu - trừ năm 1977. Có năm người dân phải đi bầu đến 2 lần (năm 1975) hoặc 3 lần (năm 1979).

- 1973 : Bầu bán phần Thượng Nghị-Viện.

- 1974 : Bầu Hội-đồng Đô-thành.

- 1975 : Bầu Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống và bầu Hạ Nghị-Viện.

- 1976 : Bầu bán phần Thượng Nghị-Viện.

- 1977 :

- 1978 : Bầu Hội-đồng Đô-thành.

- 1979 : Bầu Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống, bầu bán phần Thượng Nghị-Viện và bầu Hạ Nghị-Viện.

Phải chăng nhu-cầu nói trên là "nhu-cầu bầu Ông Đô-Trưởng" ? Người nghiên-cứu không tin như thế ! Thật vậy, vài cuộc "thăm dò ý-kiến" cho thấy khát vọng thật sự của người dân Đô-thành không phải là được đi bầu Ông Đô-Trưởng. Điều quan trọng đối với họ là một vị Đô-Trưởng hết lòng phục-vụ người dân và có khả-năng mưu tìm cho dân một cuộc sống an-lạc với ít nhiều phúc lợi ; còn vấn-đề vị ấy do dân bầu hay do Chánh-phủ chỉ-định là một vấn-đề thứ yếu.¹

3) Lại có người cho rằng cần bầu Ông Đô-Trưởng để ngăn chặn sự hà lạm và tham nhũng.² Người viết không thấy có một sự liên-hệ nào giữa thế-thức tuyển chọn Ông Đô-Trưởng và nạn tham nhũng và hà lạm. Một Ông Đô-Trưởng chỉ-định có thể tham nhũng mà cũng có thể liêm khiết. Một Ông Đô-Trưởng dân cử cũng thế. Ta không nên võ đoán là chỉ có Ông Đô-Trưởng dân cử mới không hà lạm và tham nhũng, còn Ông Đô-Trưởng chỉ-định thì nhất định phải tham nhũng. Một sự khẳng định như vậy có tánh-cách bất công, thiếu vô tư và làm nản lòng các viên-chức công cử.

4) Những người chủ-trương chế-độ "Ông Đô-Trưởng dân cử" quả quyết rằng các vị Ông Đô-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng chỉ-định là công-cụ của những nhà độc-tài. Do đó, muốn ngăn chặn hiểm họa độc-tài, chỉ cần thay thế các "Ông

1. Xin xem Phụ-bản A, B, C và D.

2. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, Op. Cit., trang 16.

Tỉnh, Thị-Trưởng chỉ-định" bằng các viên-chức dân cử.¹

Người viết luận-án công-nhận rằng, so với các Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng dân cử, các viên-chức công cử chịu một sự kiểm-soát rất chặt chẽ từ chánh-quyền trung-ương vì chánh-quyền trung-ương hành-sử "quyền hệ cấp" đối với các vị ấy; còn đối với các viên-chức dân cử, chánh-quyền trung-ương chỉ có thể hành-sử quyền giám-hộ mà thôi. Nhưng người nghiên-cứu lại không đồng ý rằng các viên-chức chỉ-định là những kẻ "bộ hạ" giúp vị nguyên-thủ Quốc-gia trở nên độc-tài. Nếu cần có một công-cụ nào đó để hỗ-trợ cho đường lối độc-tài của mình thì chắc chắn vị nguyên-thủ Quốc-gia sẽ không tìm công-cụ ấy ở các viên-chức chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại các Tỉnh, Thị-xã và Đô-Thành. Và lại, nếu quả thật những viên-chức quản-trị các tập-thể hành-chánh địa-phương có khả-năng giúp vị nguyên-thủ Quốc-gia hình thành và củng-cố chế-độ độc-tài thì tại sao chỉ có các viên-chức chỉ-định mới có khả-năng làm việc đó mà lại không phải là các viên-chức dân cử? Không có gì chứng-minh rằng chỉ có các vị Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng chỉ-định mới có thể trở thành

1. Việt-Nam Cộng-Hòa, Quốc-Hội Lập-Hiến, "Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến" số 038-QHLH/BB ngày 19.12.1966, trang 22 ;

"Một vị nguyên-thủ muốn độc-tài phải có tay chân bộ hạ nhiều, phải nắm vững được bốn mệnh các viên-chức trực thuộc mới thao túng được.

Trong tương lai, nếu chúng ta chấp nhận tập-thể địa-phương, chắc chắn mạnh nhà độc-tài không thể xuất hiện và phát-triển được, vì các vị Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng, Đô-Trưởng và Xã-Trưởng, do dân bầu, không còn là công-cụ hay tay sai đắc lực của Tổng-Thống nữa."

"tay chân, bộ hạ, công-cụ hay tay sai đắc lực" của vị nguyên thủ Quốc-Gia !

Trên đây là các nhược điểm mà những người bình-vực chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" đã gán cho chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định". Xét kỹ, ta phải công-nhận rằng các nhược điểm ấy chỉ là sản-phẩm của óc tưởng-tượng hoặc chính lại là các nhược điểm của chế-độ "Đô-Trưởng dân cử".

Tóm lại, chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" có nhiều ưu điểm và ít khuyết điểm nhất so với chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" và nhất là thích-hợp với bối-cảnh kinh-tế, xã-hội, chính-trị của một thủ-đô đa nhiệm, đồng thời không đi ngược lại hệ-thống giá-trị cổ truyền của người Việt-Nam.

II - THỂ-THỨC ĐẦU PHIẾU ĐỀ-NGHỊ ÁP-DỤNG CHO CÁC CUỘC BẦU-CỬ ĐÔ-TRƯỞNG : THỂ-THỨC ĐA SỐ HAI VÒNG

Dẫu sao chăng nữa thì thể-thức tuyển chọn Đô-Trưởng bằng đường lối bầu cử cũng đã được các nhà lập-hiến chấp nhận và việc tu chính Hiến-Pháp không phải là một công việc dễ dàng. Do đó, ngoài đề-nghị tu chính điều 71 Hiến-Pháp liên-quan đến việc bầu Đô-Trưởng, người nghiên-cứ cũng cần có những đề-nghị nhằm thực thi chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" theo tinh-thần Hiến-Pháp. Đối tượng của các đề-nghị nói đây là thể-thức đầu phiếu.

Để giảm thiểu phần nào các nhược điểm của chế-độ "Đô-Trưởng dân cử", cần lựa chọn thể-thức đầu phiếu thích hợp. Thể-thức đầu phiếu thích hợp phải bảo đảm được những đòi hỏi căn-bản của nguyên-tắc dân-chủ : "Vị Đô-Trưởng phải

là người của quảng đại quần chúng, có nhiệm-vụ bảo-vệ quyền lợi của đa số mà không hy-sinh quyền-lợi của thiểu số". Người viết luận-án muốn nói đến *thế-thức đa số hai vòng*.

Với thế-thức đầu phiếu nói trên, muốn đắc cử trong vòng đầu, ứng-cử-viên phải có đa số tuyệt đối. Với một số ứng-cử-viên trên dưới 20 người, đa số tuyệt đối này khó lòng đạt được ngay trong vòng đầu. Trong vòng thứ nhì, chỉ hai ứng-cử-viên có số phiếu cao nhất trong vòng đầu mới được tiếp tục tranh cử.

Thế-thức đa số hai vòng sẽ làm tốn hao công quỹ và gây phiền toái cho cử-tri. Nhưng nó đem lại một điều lợi rất quan trọng : Vị Đô-Trưởng được đa số nhơn-dân Đô-thành chấp nhận.

III - THẾ-THỨC TUYỂN CHỌN CÓ TÍNH-CÁCH DUNG HÒA

Thế-thức tuyển chọn vị Đô-Trưởng mà người nghiên cứu mệnh danh là "thế-thức dung-hòa" nhằm ủy thác việc tuyển lựa Đô-Trưởng cho Chánh-phủ lẫn cử-tri. Theo thế-thức này, Chánh-phủ sẽ tìm mười nhơn-vật có đầy đủ khả-năng và tư-cách để cử-tri chọn trong một cuộc đầu phiếu phổ - thông, trực tiếp và kín. Dĩ nhiên, với thế-thức này, Chánh-phủ cũng hoàn-toàn chịu trách-nhiệm về vị Đô-Trưởng như với thế-thức chỉ-định vì Chánh-phủ đã "giới-thiệu" người cho cử-tri chọn.

"Thế-thức dung-hòa" có cái lợi là tạo được sự hợp tác giữa cử-tri và Chánh-phủ trong việc tuyển chọn vị Đô-Trưởng. Thế-thức ấy có thể giúp Chánh-quyền đối phó với

thái-độ thiếu chín chắn của cử-tri và giúp cử-tri cơ-hội sửa chữa sự lầm lẫn của Chánh-phủ.

Để kết thúc các đề-nghị về cách tuyển chọn Đô-Trưởng Đô-thành Saigon, kẻ viết luận-án xin nhắc lại quan điểm của mình : Thủ-đô phải được đặt dưới quyền quản-trị của một vị Đô-Trưởng do Chánh-phủ đơn phương bổ-nhiệm. Các thể-thức vừa trình-bày trong hai điểm I và II trên đây chỉ có tánh-cách dự phòng. Trong trường-hợp chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" không thể chấp nhận được, người nghiên-cứu còn có đề-nghị thứ hai : "thể-thức dung-hòa" và nếu thể-thức này cũng không được chấp nhận - nghĩa là chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" nhất thiết phải được thực thi - thì người nghiên-cứu cũng đã có sẵn giải-pháp cho vấn-đề : "Thể-thức đa số hai vòng". "Thể-thức dung-hòa" tuy chỉ là một hình-thức của thể-thức chỉ-định nhưng có thể được phe binh-vực chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" chấp nhận dễ dàng hơn thể-thức đơn-phương bổ-nhiệm. Còn "thể-thức đa số hai vòng" có ưu điểm là không trái với tinh-thần Hiến-Pháp và có thể làm giảm bớt những nhược điểm của chế-độ "Đô-Trưởng dân cử".

x

x x

"Hệ-thống phụ-tá" cạnh Đô-Trưởng, cơ-cấu tổ-chức Tòa Đô-chánh và thể-thức tuyển chọn vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành vừa đề-nghị cần được hỗ-trợ bởi một số điều-kiện căn-

bản. Thiếu những điều-kiện này, hệ-thống nói trên sẽ lâm vào tình-trạng lúng củng ; cơ-cấu đề-nghị sẽ trở nên rời-rạc ; người được bổ-nhiệm sẽ giúp cho phe cổ võ chế-độ "Đô-Trưởng dân cử" có thêm lý lẽ vững chắc để binh-vực lập-trường của mình và chế-độ "Đô-Trưởng chỉ-định" sẽ đi vào con đường phá sản.

Các điều-kiện căn-bản nói trên là những điều-kiện nào ? Có ba điều-kiện :

1) Tất cả các viên-chức trong guồng máy hành-chánh Đô-thành, nhứt là vị Đô-Trưởng và các cấp chỉ-huy trung-gian phải triệt-đề tôn-trọng hệ-thống chánh-thức. Mọi hệ-thống quyền-hành phi chánh-thức, trong nền hành-chánh, đều là kẻ thù của sự hữu hiệu vì phản lại hệ-thống giá-trị của dân-tộc và, do đó, gây bất mãn cho các viên-chức trong hệ-thống chánh-thức và các nhơn-viên khác. Nếu xét thấy hệ thống quyền-hành chánh-thức không hữu hiệu và hệ-thống phi chánh-thức tỏ ra có phẩm chất tốt thì người có trách-nhiệm và quyền hạn nên chánh-thức-hóa hệ-thống phi chánh-thức ấy.

2) Các Nha Sở tân lập cần được yểm-trợ đúng mức về nhơn-lực, vật-lực và tài-lực, đồng thời phải được giao phó những công-tác đúng với nhiệm-vụ qui-định.

3) Chánh-phủ phải hết sức thận-trọng trong việc chọn-lựa và bổ-nhiệm vị Đô-Trưởng.

KẾT-LUẬN THIÊN THỨ HAI

Các đề-nghị nhằm cải tiến việc quản-trị Đô-thành

có thể qui vào chủ điểm sau đây : dung-hòa quyền-lợi của cộng-đồng Quốc-gia và quyền-lợi của tập-thể Đô-thành. Sản-phẩm của giải-pháp dung-hòa này là một chế-độ địa-phương phân quyền vừa phải trong đó Chánh-phủ có đại-diện do chính mình bổ-nhiệm để thi-hành chánh-sách quốc-gia, áp-dụng đường lối của Chánh-phủ tại Thủ-đô và tập-thể hành-chánh Đô-thành có các đại-diện do chính mình tuyển-lựa bằng đường lối bầu cử để chăm sóc quyền-lợi của tập thể. Nếu vị đại-diện của chánh-quyền trung-ương có quyền sử-dụng những phương-tiện dồi dào do tập-thể Đô-thành đóng góp thì các vị đại-diện của tập-thể lại có quyền kiểm-soát việc sử-dụng các phương-tiện ấy.

Người viết luận-án nghĩ rằng một chế-độ địa-phương phân quyền vừa phải - với sự hợp-tác chân thành giữa các đại-diện dân chúng Thủ-đô và vị đại-diện chánh-quyền trung ương - sẽ tạo cho nền hành-chánh Đô-thành một cơ sở vững vàng.

x
x x

KẾT-LUẬN PHẦN THỨ HAI

Để kết-luận phần trình-bày "Chương-trình cải-tiến nền hành-chánh Đô-thành", người nghiên-cứu xin nêu ra đây hai vấn-đề quan trọng, vượt ra ngoài phạm-vi khảo sát của luận-án :

1) Nên chỉnh trang lại Thành-phố Saigon hay nên tạo dựng một Thủ-đô mới.

2) Có nên ban cấp cho Đô-thành một thể-chế tài-chánh đặc-biệt không ?

Tuy nhiên, vì hai vấn-đề cũng liên-hệ ít nhiều đến đề-tài đang khảo-sát nên nghĩ cần nêu ra đây để các chuyên-gia về tài-chánh và các nhà thiết-kế đô-thị duyệt-xét.

1) Việc tạo-lập một Thủ-đô mới sẽ đòi hỏi một ngân-khoản khổng lồ vượt quá khả-năng của một Quốc-Gia đang có nhu-cầu tái-thiết. Do đó, vấn-đề không thể được đặt ra trước năm 2000. Và lại, liệu có một vị-trí nào lý-tưởng hơn vị-trí của Thủ-đô hiện hữu không ?

Việc thiết thực nhất là nên tân trang Thành-phố Saigon và phát-triển các thị-trấn sẵn có chung quanh Thủ-đô để thiết-lập một "hệ-thống Đô-thị vệ-tinh" bao quanh Saigon.

2) Để đẩy mạnh việc tân trang và phát-triển Thủ-đô hiện hữu, người nghiên-cứu nghĩ nên chấp-nhận cho Đô-thành một thể-chế tài-chánh đặc-biệt hay nói rõ hơn Thủ-đô cần có một ngân-sách tự-trị mà việc quản-trị lãnh mạnh đòi hỏi một cơ-quan quyết-nghị và một vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành hết lòng phục-vụ công ích.



TỔNG KẾT

Làm thế nào để một guồng máy hành-chánh vận chuyển điều-hòa đã là một việc khó khăn thì tạo dựng một nền hành-chánh hữu hiệu lại càng là một việc khó khăn hơn nữa ! Bởi thế, cho tới nay, trải qua biết bao thế-hệ, vấn-đề hữu-hiệu-hóa bộ máy hành-chánh vẫn còn là một vấn-đề mới mẻ.

Dầu nhận thấy những nỗi nhiều khê trong lãnh-vực rộng lớn nói trên, kẻ viết luận-án cũng đã mạo muội đóng góp một vài ý-kiến nhằm xây dựng một nền hành-chánh có khả năng đem lại cho người dân Đô-thành một cuộc sống với ít nhiều an lạc. Các ý-kiến nói đây xoay quanh hai loại đề-nghị : các đề-nghị nhằm cải-thiện cơ-cấu tổ-chức và các đề-nghị liên-quan đến vấn-đề nhơn-sự.

I - CÁC ĐỀ-NGHỊ NHẪM CẢI-THIỆN CƠ-CẤU TỔ-CHỨC CỦA GUỒNG MÁY HÀNH-CHÁNH THỦ-ĐÔ

Để cải-thiện cơ-cấu tổ-chức của nền hành-chánh Đô-thành, các biện-pháp sau đây đã được đề-nghị :

- Chấn chỉnh tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh ;
- Sửa đổi cơ-cấu tổ-chức các cơ-quan có trách-vụ thỏa-mãn trực tiếp nhu-cầu của người dân ;
- Cải-thiện qui-chế cơ-quan quyết-nghị.

1. Chấn chỉnh tổ-chức lãnh-thổ các phân-hạt hành-chánh.

Nhận thấy mật độ dân số quá cao tại các Quận, Phường, Khóm là nguyên nhân của nhiều khó khăn mà Chánh quyền Đô-thành phải vất vả đối phó, người nghiên-cứu đã đề-nghị thành-lập các phân-hạt hành-chánh đồng đều về dân số theo một kế-hoạch tái phân dân số thích nghi. Kế-hoạch này gồm các điểm chánh yếu sau đây :

- Mở rộng Thủ-đô Saigon về phía Nam và Tây-Nam ;
- Thành-lập Thị-xã Gia-định ;
- Di chuyển các căn-cứ quân-sự ra các vùng cận đô ;
- Giải-tỏa các khu xóm xây cất bất hợp pháp ;
- Ấn-định lại ranh-giới giữa các phân-hạt hành-chánh.

2. Sửa đổi cơ-cấu tổ-chức các cơ-quan hành-chánh.

Về cơ-cấu tổ-chức các cơ-quan hành-chánh, người nghiên-cứu đã đề-nghị sửa đổi tổ-chức Tòa Đô-chánh, các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường Khóm cùng tăng cường nhân-viên và phương-tiện vật-chất cho các cơ-quan này. Theo chiều hướng cải-tổ đề-nghị, Tòa Đô-chánh cần phát-triển về

cơ-cấu "tham-mưu", "yểm-trợ" và "thanh-tra" và thu hẹp về cơ-cấu "chấp-hành". Ngược lại, các Tòa Hành-chánh Quận và Văn-phòng Phường sẽ có một tổ-chức có đủ khả-năng để thay thế Tòa Đô-chánh trong cương-vị một cơ-quan "chấp-hành".

Với sự sửa đổi cơ-cấu tổ-chức nói trên, người nghiên-cứu hy-vọng tạo được điều-kiện thuận lợi cho việc áp-dụng phương-pháp tản quyền hành-chánh để chính quyền có thể đem công-sở đến gần dân chúng và giải-tòa áp-lực sự-vụ tại các cơ-quan đầu não trong guồng máy hành-chánh Đô-thành.

3. Cải-thiện qui-chế cơ-quan quyết-nghị.

Nhằm tạo điều-kiện thuận lợi cho việc tham-gia hữu hiệu của cơ-quan quyết-nghị vào việc thỏa-mãn nguyện vọng chính đáng của quần chúng, người nghiên-cứu đã đề-nghị gia tăng quyền-hạn của Hội-đồng Đô-thành bằng cách giảm bớt mức-độ giám-hộ của Chánh-quyền trung-ương đối với Hội-đồng và tăng nhiệm-kỳ của Hội-đồng từ bốn năm lên sáu năm.

Các biện-pháp lược trình trên đây thật ra chỉ nhằm vào cơ-cấu tổ-chức của guồng máy hành-chánh Thủ-đô. Nhưng sự hữu hiệu của một tổ-chức hành-chánh cũng như uy-tín của một định-chế chính-trị lại tùy thuộc vào đức-độ và tài-năng của những con người có trách-nhiệm vận chuyển tổ-chức hoặc định-chế ấy.

II - VAI-TRÒ CỦA YẾU-TỐ NHƠN-SỰ TRONG GUỒNG MÁY HÀNH-CHÁNH

"Giá-trị của con người thế nào thì giá-trị của định-chế thế ấy".¹ Câu ngạn ngữ này đã nói lên vai tuồng cực kỳ quan trọng của yếu-tố nhơn-sự trong bất cứ tổ-chức nào. Người có ít nhiều kinh-nghiệm trong lãnh-vực hành-chánh đều có thể khẳng định rằng : trong mọi công-sở, mọi tổ-chức, mọi định-chế, yếu-tố nhơn-sự bao giờ cũng là yếu-tố quyết-định sự thành bại của công-sở, của tổ-chức hay định-chế ấy. Thực tế cho thấy : một công-sở hay một cơ-quan hành-chánh, dầu có được tổ-chức hoàn-bị đến đâu chăng nữa, cũng không thể chu-toàn nhiệm-vụ giao phó nếu thành-phần nhơn-sự kém cỏi.

Một nhận xét liên-quan đến ảnh-hưởng hỗ tương giữa cơ-cấu tổ-chức và yếu-tố nhơn-sự là, cho tới nay, người ta chưa hề ghi nhận được sự-kiện theo đó một cơ-cấu tổ-chức hoàn-bị có thể cải-thiện được tinh-thần phục-vụ và khả-năng của nhơn-viên. Không những thế, cơ-cấu tổ-chức hoàn-bị ấy còn có thể bị những phần-tử thiếu thiện chí, kém khả-năng và sẵn óc trục lợi làm tê-liệt và biến thành một tổ-chức vô dụng mà sự hiện-diện chỉ làm cho người dân xót xa, chán chường và phẫn nộ ! Ngược lại, nếu nhơn-viên có tinh-thần phục-vụ cao, đầy đủ khả-năng, nhiều sáng-kiến và có tác-phong mẫu mực, thì chẳng mấy lúc tổ-chức của họ sẽ

1. "Tant vaut l'homme, tant vaut l'institution."

vươn lên, làm hài lòng mọi giới và gây được niềm tin trong dân chúng.

Cách đây trên 2.000 năm, Đức Khổng-Tử đã đề-cao vai-trò của người tài đức. Ngài cho rằng sự trị loạn trong xã-hội do ở người hành-chánh, chứ không phải ở chánh-thế. Người hành-chánh mà có tài đức, thì nước được trị ; người hành-chánh không tài, không đức, thì nước phải loạn. Dầu chánh-thế hay đến đâu mà người hành-chánh không ra gì thì cũng hóa ra dỡ. Ngài đã nói :

Văn Vũ chi chính bố tại phương sách,

Kỳ nhân tồn, tắc kỳ chính cử,

Kỳ nhân vong, tắc kỳ chính tức.

nghĩa là :

Việc chánh-trị của Vua Văn, Vua Vũ bày ra ở trong sách, nếu những người như Vua Văn, Vua Vũ còn, thì cái chánh-trị ấy được thi-hành, nếu những người ấy chết, thì cái chánh-trị ấy hư hỏng.¹

Cố Giáo-sư Viện-Trưởng Nguyễn-văn-Bông, thuở sinh tiền, đã hơn một lần nhấn mạnh về vai-trò của con người trong mọi tổ-chức, trong mọi định-chế.

Trong "Lời Nói Đầu" quyển Luật Hiến-Pháp và Chánh-Trị Học, cố Giáo-sư Viện-Trưởng Nguyễn-văn-Bông đã bày tỏ

1. Trần-trọng-Kim. Op. Cit., trang 126.

quan-niệm về mối tương-quan giữa con người và định-chế như sau :

Định-chế và con người là hai yếu-tố hoàn toàn khác biệt. Không định-chế, hoạt-động của con người thoát vòng kiểm-tòa của pháp-luật và chúng ta trở lui lại thời-kỳ chánh-quyền cá-nhơn dễ bị ảnh-hưởng bởi tính hiếu kỳ hay những xúc-động tình-cảm của kẻ nắm Chánh-quyền. Trái lại, những định-chế, tự nó, chỉ là khung cảnh, là nguyên-tắc điều hướng mà sự thực-hiện sống động tùy thuộc vào hoạt-động của con người...¹

Rồi Ông quả quyết :

Con người có thể vô tình hay cố ý, giết hẳn tinh-thần của định-chế và nguy thay - giết luôn cả sự tin-tưởng của quốc-dân vào định-chế.²

Trong phần kết-luận về nền hành-chánh địa-phương, Ông đã khẳng định :

Để nguyên-tắc địa-phương phân quyền đạt được kết-quả mong muốn, nguyên-tắc này cần được hỗ trợ bởi một ý-thức dân-chủ đúng đắn và một chánh-sách bổ-nhiệm nhân-viên hợp lý, nếu không, nguyên-tắc địa-phương phân quyền sẽ là mầm rối loạn và đưa tới sự phá sản của nền hành-chánh địa-phương.³

1. Nguyễn-văn-Bông, Op. Cit., ("Lời Nói Đầu"), trang II.

2. Ibid.

3. Ibid. trang 655.

Mặt khác, một số tác-giả hành-chánh-học cũng đặc biệt quan tâm đến yếu-tố nhân-sự trong guồng máy hành-chánh và đã cho rằng :

Một nền hành-chánh công-quyền có hữu hiệu hay không là do sự tận tâm, khả-năng và sự liêm chính của các công-chức. Không một hệ-thống hành-chánh nào có thể tốt hơn những nam nữ nhân-viên điều-khiển hay thừa-hành trong hệ-thống đó.¹

Phân-tách các tư-tưởng viện dẫn trên đây, ta thấy các tác-giả đều cho rằng tuy khả-năng được coi là điều cần-thiết để một viên-chức làm tròn nhiệm-vụ, nhưng yếu-tố quan trọng có tánh-cách quyết-định vẫn là uy-tín tinh-thần và giá-trị nội tâm của chính viên-chức ấy. Bởi vậy, trong lãnh vực hành-chánh công-quyền, tư-cách và đạo-đức vẫn là những yếu-tố tối cần-thiết.

Đó là trong lãnh-vực học lý. Về phía nhà cầm quyền, người ta cũng ghi nhận một thái-độ tương-tự. Thật vậy, song song với những nỗ lực nhằm giản-dị-hóa thủ-tục hành-chánh và kiện toàn cơ-cấu tổ-chức các cơ-quan công-quyền, Chánh-phủ cũng đã đặc-biệt lưu tâm đến việc bổ-nhiệm các viên-chức chỉ-huy dựa theo tiêu-chuẩn khả-năng và đạo đức.

Trong "Kế-Hoạch Bài Trừ Tham Nhũng" đính kèm

1. Nghiêm-Đăng và Vũ-Uyên-Văn, Op. Cit., trang 187.

Thông-Tư số 160-TT/TH.T/PC2 ngày 14 tháng 8 năm 1968 của Thủ-Tướng Chính-phủ phát-động phong-trào bài trừ tham nhũng trong toàn quốc,¹ Tổng-Trưởng Phủ Thủ-Tướng kiêm Chủ-tịch Ủy-ban Bài-Trừ Tham-Nhũng Trung-Uơng đã đề ra các nguyên-tắc sau đây :

Trong việc bổ-nhiệm các chỉ-huy cao cấp, phải đưa ra thảo-luận tại một Hội-đồng hay một Ủy-ban chứ không theo đề-nghị của một người. Tránh việc nhơn-viên ngạch dưới chỉ-huy ngạch trên. Áp-dụng nguyên-tắc lựa người theo khả-năng chuyên-môn và đạo-đức...²*

Trong Thông-Tư số 237-TT/Th.T/CV ngày 13 tháng 12 năm 1968, Thủ-Tướng Chính-phủ đã ân cần nhắc nhở :

Để việc điều-hành các công-sở được kiến hiệu và phù hợp với thể-lệ hiện hành qui-dịnh những ngạch thuộc cấp điều-khiển Quốc-Gia, trân trọng xin quý vị lưu-ý trong việc bổ-nhiệm nhơn-viên vào các chức-vụ điều-khiển phải căn-cứ vào ngạch trật hiên hữu và tài đức của người được đề-cử. Các yếu-tố về ngạch trật (khả-năng) cấp bằng, kinh-nghiệm nghề-nghiệp và tư-cách cá-nhơn* cần được cân nhắc kỹ lưỡng để người công chức được bổ-nhiệm vào những chức-vụ điều-khiển có đầy đủ uy-tín đối với nhơn-viên công-sự dưới quyền.*

1. Việt-Nam Công-Hòa, Công-Báo Việt-Nam (Saigon : Công-Báo 31.8.1968, trang 4933).

2. Trước đó, tại Thông-Tư số 108-TT/Th.T/PC1 ngày 24.6.1968, yếu-tố khả năng và đạo-đức cũng đã được Thủ-Tướng Chính-phủ nhắc nhở.

* Kẻ viết luận-án nhấn mạnh.

Qua năm 1969, yếu-tố khả-năng và đạo đức lại được Thủ-Tướng Chánh-Phủ nhắc lại nữa qua hai Thông-Tư số 079-TT/Th.T/PC1 ngày 19 tháng 5 và số 192-TT/Th.T/CV ngày 16 tháng 12.

Gần đây hơn, do Thông-Tư số 035-TT/Th.T/CV ngày 21 tháng 2 năm 1970, Thủ-Tướng Chánh-Phủ đã ấn-định những điều-kiện về ngạch trật để áp-dụng trong việc cử người vào các chức-vụ chỉ-huy hành-chánh.

Qua ngót một chục Thông-Tư ban-hành từ giữa năm 1968 đến nay, người ta thấy rõ Chánh-Phủ đã đặt nặng vai-trò của yếu-tố khả-năng và đạo-đức trong việc cử nhiệm nhơn viên vào các chức-vụ điều-khiển.

Dựa vào sự nhận-định của các tác-giả và thái-độ của nhà cầm quyền, ta có thể kết-luận như sau : trong việc cải-thiện một tổ-chức hành-chánh hoặc một định-chế chánh-trị, nhà cải-tổ không thể lãng quên yếu-tố nhơn-sự để chỉ nghĩ đến cơ-cấu tổ-chức và thủ-tục áp-dụng. Bởi lẽ đó, trong chương-trình cải tiến nền hành-chánh Đô-thành, ngoài các biện-pháp nhằm sửa đổi cơ-cấu tổ-chức của guồng máy hành-chánh, kẻ viết luận-án thấy cần đề-nghị các biện-pháp liên quan đến yếu-tố nhơn-sự.

III - CÁC ĐỀ-NGHỊ LIÊN-QUAN ĐẾN YẾU-TỐ NHƠN-SỰ

Vì đặt nặng vai-trò của yếu-tố nhơn sự trong guồng máy hành-chánh nên kẻ viết luận-án đã đề-nghị công-chức-hóa các chức-vụ Phường-Trưởng và Khóm-Trưởng. Kẻ viết luận án nghĩ rằng, với phương thức này, Tòa Đô-chánh có thể ủy

tháo việc quản-trị Phường Khóm cho những người có khả-năng hành-chánh cùng tinh-thần trách-nhiệm và kỹ-luật cần-thiết. Đối với các cuộc bầu-cử Hội-đồng Đô-thành, người nghiên-cứu đề-nghị thay thế thể-thức đơn danh đầu phiếu bằng thể thức liên danh đa số vì thể-thức này, với sự lựa chọn "tiền tuyển cử", có thể đối phó được với thái-độ hời hợt của cử tri và, nhờ đó, sẽ đưa vào Hội-đồng Đô-thành những vị đại-diện có khả-năng và tư-cách.

Ngoài các đề-nghị vừa nêu, kẻ viết luận-án đã cố gắng tìm chủ điểm của vấn-đề nhơn-sự. Giải-quyết được chủ điểm này, ta có thể gia tăng tác-dụng tốt-đẹp của các biện pháp đề-nghị trên đây.

A. Chủ-điểm của vấn-đề nhơn-sự

Hiện nay, guồng máy hành-chánh Đô-thành vận dụng một khối nhơn-lực ước độ trên dưới một vạn (10.000) người. Bảo-đảm cho số người đông đảo này có đầy đủ khả-năng, thái-độ thích-nghĩ và tác-phong mẫu mực là giải-quyết một vấn-đề phức-tạp và rộng lớn. Để khỏi bị lạc lõng và cuốn hút trong khoảng mênh mông ấy, kẻ viết luận-án đã tìm chủ-điểm cho vấn-đề nêu trên. Chủ điểm đó chính là cách tuyển chọn vị Đô-Trưởng, người đứng đầu cơ-quan chấp-hành của tập-thể hành-chánh Thủ-đô. Sở dĩ cách tuyển chọn viên-chức này được coi là chủ-điểm của vấn-đề nhơn-sự trong guồng máy hành-chánh Đô-thành là vì giữa Đô-Trưởng và khối nhơn-lực nói trên có nhiều liên-hệ chặt chẽ, chặt chẽ đến độ người ta có thể quả quyết rằng với một vị Đô-Trưởng tài ba, đức độ và có tinh-thần công ích, khối nhơn-lực phục-vụ trong guồng

máy hành-chánh Đô-thành sẽ làm cho guồng máy này trở nên hữu hiệu và đáp ứng được nguyện vọng của quần chúng. Ngược lại, một viên Đô-Trưởng kém tài, thiếu đức và sẵn óc vụ lợi sẽ làm cho guồng máy hành-chánh Thủ-đô trở thành kém hiệu năng và gây nhiều bất mãn trong dân.

B. Mối liên-hệ giữa Đô-Trưởng và khối nhơn lực trong nền hành-chánh Đô-thành.

Để giải-thích mối liên-hệ giữa vị Đô-Trưởng và khối nhơn-lực trong nền hành-chánh Đô-thành, người nghiên cứu xin phân-tách khối nhơn-lực nói trên thành hai thành-phần chánh yếu :

- Các Nghị-viên dân cử trong Hội-đồng Đô-thành.
- Nhơn-viên các cấp thuộc ngạch hành-chánh và chuyên-môn.

Đối với các Nghị-viên trong cơ-quan quyết-nghị, là những người đại-diện của dân chúng Đô - thành, không có phương-thức tuyển chọn nào thích hợp hơn là phương-thức bầu cử vì người ta không thể lùi lại thời điểm cách đây gần một phần tư thế-kỷ để nghĩ đến phương-thức chỉ-định một phần hoặc toàn phần nhơn-viên thuộc cơ-quan quyết-nghị. Nhưng với phương-thức bầu cử, khả-năng cũng như thái-độ và tác-phong của các Nghị-viên tùy thuộc chặt chẽ vào quyết-định của cử-tri : nếu quyết-định này sáng suốt thì dân chúng sẽ có những đại-diện xứng đáng ; nếu chẳng may, cử-tri thiếu chín chắn trong việc sử-dụng lá phiếu thì cơ-quan quyết-

ngộ sẽ có "phẩm chất" kém. Tuy nhiên, hậu quả tai hại của sự-kiện này đối với nền hành-chánh Đô-thành không có tánh cách tất yếu vì còn tùy thuộc ở khả-năng và tác-phong của vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành. Thật vậy, một vị Đô-Trưởng tài ba đức-độ có thể hóa-giải dễ dàng hậu quả tai hại do một cuộc đầu phiếu hời hợt gây ra, vì, với những tương quan chánh thức và phi chánh thức, vị Đô-Trưởng ấy có thể tạo sự "nề nang" nơi các Nghị-viên. Nhờ đó, các vị này có thể xét lại "thái-độ bất hợp thời" của mình. Ngược lại, dầu có "phẩm chất" cao đến đâu, cơ-quan quyết-ngị cũng không khỏi bị "sa lầy" nếu không may người đứng đầu cơ-quan chấp-hành là một kẻ bất xứng.

Giữa thành-phần non-viên còn lại -- hành-chánh và chuyên-môn - và vị Đô-Trưởng, mối liên-hệ còn rõ rệt hơn nhiều. Thật vậy, ngoài việc thi-hành nhiệm-vụ dưới quyền điều-khiển của Đô-Trưởng, các viên-chức thuộc thành-phần nói trên còn do vị này tuyển-dụng, bổ-nhiệm, đề-ngị cử-nhiệm, phê-điểm và áp-dụng các biện-pháp chế-tài. Do đó, khả-năng, tinh-thần phục-vụ và tác-phong của họ tùy thuộc một phần lớn vào tu-cách của vị Đô-Trưởng. Vì thế nên việc *tuyển chọn vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của Đô-thành Saigon là một trong những trọng tâm khảo-cứu của kẻ viết luận-án.*

C. Cách tuyển chọn Đô-Trưởng

Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của Đô-thành Saigon có thể được tuyển chọn, hoặc bằng phương-thức chỉ-định, hoặc bằng đường lối bầu cử.

Những người tranh-đấu cho một "chánh-quyền do dân

và của dân" đòi hỏi phải tuyển lựa vị Đô-Trưởng bằng lối phổ-thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Họ cho rằng có như thế thì nền hành-chánh Đô thành mới thực sự được dân-chủ-hóa. Thật ra, đó mới chỉ là cái hình-thức dân-chủ mà thôi. Muốn đạt đến thực chất dân-chủ, cần có một "chánh quyền vì dân". Thế mà, có gì để bảo-đảm rằng một "chánh quyền của dân và do dân" lại không phản lại quyền-lợi của dân? Có gì cho phép người ta quả quyết rằng một "chánh quyền của dân và do dân" không bao giờ là thứ "chánh quyền vì phe phái, vì bè nhóm"? Một "chánh quyền vì dân" phải hết lòng phục-vụ người dân. Nhưng, mấy ai dám cả quyết rằng người dân Đô-thành sẽ được cái chánh-quyền do mình tạo dựng bằng cách sử-dụng lá phiếu phục-vụ một cách đặc lực và sẽ không cùng một số phận với nhà bác-học trong chuyện phim giả-tưởng khoa-học về con quái vật của Frankeinstein? ¹

Mặt khác, không ai quá thật thà để nghĩ rằng một nền hành-chánh do Chánh-quyền Trung-ương tạo dựng cho Đô-thành Saigon nhưt định phải là một nền hành-chánh có phẩm chất tốt, hết lòng phục-vụ người dân.

Do đó, có thể nói rằng phương-thức tuyển chọn nào cũng có cái hay, cái dở. Phương-thức nào cũng có thể đưa vào Tòa Đô-chánh, hoặc một vị Đô-Trưởng có đầy đủ các đức

1. "Một nhà bác-học tạo một người máy không lồ để sai khiến, bắt đồ người máy ấy có sức mạnh quá sự tưởng tượng của chủ nó; do đó chủ nó không còn chế-ngự được nó mà kết cuộc phải gác ngã trong tay nó."

Trương-ngọc-Giàu, "Thư Tải Lương Giá Tổ-Chức Hành-Chánh Theo Hệ-Thống Nha Lại." Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 3 năm 1972), trang 129.

tánh : THANH, THẬN, CẦN,¹ hoặc một Ông Đô-Trưởng có đầy đủ khả-năng làm cho người dân chán ghét chế-độ :

Bởi các lẽ trên, kẻ viết luận-án không mấy quan tâm đến việc cơ-quan chấp-hành do ai tạo lập. Điều quan trọng là người dân Đô-thành có được guồng máy ấy phục-vụ một cách đắc lực hay không, có được một cuộc sống an lạc và phúc lợi hay không. Tuy nhiên, đặt vào môi-trường chung của xứ sở, giải-pháp "Đô-Trưởng chỉ-định" được coi là thích hợp nhất vì có những nhược điểm mà giải-pháp "Đô-Trưởng dân cử" cũng có và những ưu điểm mà giải-pháp "Đô-Trưởng dân cử" không thể có được. Và cũng vì lẽ đó, mà kẻ viết luận-án đã nghĩ rằng : Đô-thành Saigon nên hưởng một chế-độ địa-phương phân quyền hạn-chế với một cơ-quan quyết-nghị dân cử và một vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành chỉ-định.



1. Rút trong câu : "Đương quan chi pháp duy hựu tam sự ; viết thanh, viết thận, viết cần. Trị thứ tam giả, tác tri sở dĩ tri thân hỹ." Đông-huân-Mông (Phép làm việc quan chỉ cốt có ba điều : thanh-liêm, cần-thận và chuyên-cần. Hiểu biết ba điều đó, tức là biết lẽ giữ mình rồi vậy.)

THƯ TỊCH

I - SÁCH

- Alderfer, Harold Freed. American Local Government and Administration. New-York : Macmillan Company, 1956.
-
- _____ . Local Government in Developing Countries. New-York : Mc Graw-Hill Book Company, 1964.
- Arnold, Hilda. Promenades dans Saigon. Saigon : S.I.L.T. 1948.
- Bataille. Recueil de la Législation et Réglementation de la Cochinchine au 1er janvier 1880. Saigon : Imprimerie Nationale, 1881.
- Bonnaud - Delamare, Roger. Attributions Juridiques des Préfets et Sous-Préfets. Monte-Carlo : éd. du Livre, 1951.
- Bonnefous, Edouard. La Réforme Administrative. Paris : Presses Universitaires de France, 1958.
- Bromage, Arthur W. On the City Council. Ann Arbor : George Wahr Publishing Company, 1950.
- Bùi-quang-Khánh. Tổ-Chức Chánh-Tri và Hành-Chánh Việt-Nam. Saigon : K. t., 1963.
- Chapman, Brian. L'Administration Locale en France. Paris : Armand Colin, 1955.
- Cottrell, Edwin A. and Helen L. Jones. Characteristics of The Metropolis. Los Angeles : The Haynes Foundations, 1955.

- De Laubadère, André. Traité Élémentaire de Droit Administratif. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.
- Detton, Hervé. L'Administration et la Vie Locales dans la Métropole et Outre-Mer. Paris : Les Cours de Droit, 1955-1956.
- _____. L'Administration Régionale et Locale en France. Paris : Presses Universitaires de France, 1957.
- Duverger, Maurice. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris : Presses Universitaires de France, 1960.
- Eisenmann, Charles. Centralisation et Décentralisation. Paris : 1947.
- Galembert, Jean de. Administrations et Services Publics Indochinois. Hanoi : Imprimerie d'Extrême-Orient, 1924.
- Garreau, Roger. Le "Local Government" en Grande Bretagne. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1959.
- Giraud, Emile. Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique. Paris : Sirey, 1938.
- Gournay, Bernard. L'Administration. Paris : Presses Universitaires de France, 1964.
- Guillien, Raymond. Composition et Recrutement des Corps Municipaux de Hanoi, Haiphong et Saigon (Extrait de la Revue Indochinoise Juridique et Economique 1941-1942). Hanoi : Imprimerie d'Extrême-Orient, 1942.
- Herring, E. Pendleton. Public Administration and the Public Interest. New-York : Mc Graw-Hill Book Company, 1936.

- Institute for Training in Municipal Administration. Municipal Personnel Administration. Chicago : International City Managers' Association, 1942.
- Jean, M. L. Abrégé de Législation Coloniale Générale et Régime Législatif, Administratif et Judiciaire de l'Indochine. Vinh : Imprimerie du Nord-Annam, 1943.
- Lê-dĩnh-Chân. Luật Hiến-Pháp và các Định-Chế Chánh-Tri. Saigon : Tủ Sách Đại-Học, 1971.
- Legaret, Jean. Le Statut de Paris : Le Conseil Municipal et le "Maire de Paris". Tome I. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956.
- Lê-văn-An. Tổ-Chức Hành-Chánh Việt-Nam. Saigon : Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh, 1963.
- Maspétiol et Laroque. La Tutelle Administrative. Paris : 1930.
- The Ministry of Home Affairs, Japan. Local Government in Japan. Tokyo : The Ministry of Home Affairs, 1968.
- Mossy, Léon. Principes d'Administration Générale de l'Indochine. Saigon : Imprimerie de l'Union Nguyễn-văn-Cua, 1928.
- Nghiêm-Đặng và Vũ-Uyên-Văn. Hành-Chánh Học. Saigon : Thư-Lâm Ấn-Thư-Quán, 1967.
- Nguyễn-ngọc-Huy. Đề-Tài Người Ưu Tú Trong Tư-Tướng Chánh-Tri Trung-Hoa Cổ-Thời. Saigon : Cấp-Tiến xuất-bản, 1969.
- Nguyễn-văn-Bông. Luật Hiến-Pháp và Chánh-Tri Học. Saigon : K. t. 1971.
- Pate, James E. Local Government and Administration. New-York : American Book Company, 1954.

- Riggs Fred W. Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society. Boston : Houghton Mifflin Company, 1964.
- _____. The Ecology of Public Administration. Bombay:Asia Publishing House, 1961.
- Robson, William A. Great Cities of the World. London : George Allen and Unwin Ltd, 1954.
- Secrétaire Général de la Mairie (Publiée par les soins du), Notice Historique, Administrative et Politique sur la Ville de Saigon. Saigon : Imprimerie de l'Union Nguyễn-văn-Cúa, 1928.
- Tableman, Betty. Governmental Organization in Metropolitan Areas. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1951.
- Trần-văn-Đĩnh, Hành-Chánh Đô-Thành Sài Gòn. Saigon : Hội Nghiên-Cứu Hành-Chánh, 1959.
- Trần-Trọng-Kim. Nho Giáo. Saigon : Bộ Giáo-Dục, Trung-Tâm Học-liệu, 1971.
- Tứ-Thơ. Luân-Ngữ. Đoàn-trung-Còn dg. Saigon : Trí-Đức Tông-Thơ, 1950.
- Vũ-quốc-Thông. La Décentralisation Administrative au Vietnam. Paris : Presses Universitaires du Vietnam, 1952.
- _____. Pháp-Chế-Sử. Saigon : Tủ Sách Đại-Học, 1971
- Vương-Hồng-Sén. Saigon Năm Xưa. Saigon : Nhà Xuất-Bản Tự Do, 1960.
- Waline. Traité Élémentaire de Droit Administratif. Paris: Edit. Sirey, 1950.
- White, Leonard D. Introduction to the Study of Public Administration. New-York : Macmillan Company, 1948.

II - ẨM-PHẨM ĐỊNH-KỶ

Blondeau, Georges. "Les Problèmes d'Ordre Administratif Posés par les très Grandes Agglomérations". La Revue Administrative, 1951, tr. 183.

Bonnaud Delamare, Roger. "Les Pouvoirs du Préfet". La Revue Administrative, 1950, tr. 13.

_____. "Le Préfet dans le Cadre de la Constitution de 1958". Revue Internationale des Sciences Administratives (No 1, 1961), tr. 3-15.

Bùi-quang-Khánh. "Hành-Chánh Địa-Phương Chí-Nam". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (Số 10, 11, 12-1961 và số 1, 2-1962).

_____. "Vài Nhân-Xét Về Tổ-Chức Hành-Chánh Các Thành-Phố Tại Mỹ-Quốc". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (Số 10, 1960), tr. 137-150.

Cadoux, Charles. "L'Avenir de la Décentralisation Territoriale". Actualité Juridique - Droit Administratif. 20 Mai 1963, tr. 268.

Debré, Michel. "A Propos de l'Administration des Grandes Agglomérations". La Revue Administrative, 1951, tr. 56.

Delion, A. G. "Réforme Administrative : Déconcentration et Unité d'Action". Actualité Juridique - Droit Administratif. 1963, tr. 4.

Denuredjo, Sumitro. "Central Authority Vis-à-Vis Regional Autonomy in Indonesia". Revue Internationale des Sciences Administratives (No 2, 1964), tr. 179-187.

La Documentation Française. "Le Conseil Général". Notes et Etudes Documentaires, Mars 1965.

_____. "Le Régime Administratif de Paris et du Département de la Seine". Notes et Etudes Documentaires, Avril 1955.

- Donque, Gérald. "Les Grandes Villes d'Afrique et de Madagascar : Tananarive". Notes et Etudes Documentaires, Octobre 1968.
- Drago, R. "L'Administration de Paris et de sa Région". Actualité Juridique - Droit Administratif. 1966, tr. 324.
- Griotteray, Alain. "Pour la Réforme du Statut de Paris". La Revue Administrative, 1962, tr. 630-633.
- Học-Viên Cao-Đẳng Quốc-Phòng. "Có Nên Dân-Sự-Hóa Nền Hành-Chánh Địa-Phương Không?". Tạp-San Quốc-Phòng (Tháng Hai, 1971), tr. 148-168.
- Lê-văn-An. "Tổ-Chức Hành-Chánh Đô-Thành Saigon-Chợ Lớn Từ Chế-Độ Pháp Thuộc Đến Chế-Độ Hiện Tại". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 1, 1957).
- Lê-Tài-Cường. "Tổ-Chức Hành-Chánh Đô-Thành Saigon". Hành-Chánh Khảo-Luận (số 4, 1959).
- Letourneur. "La Décentralisation en France". Revue Internationale Dr. Comp. 1956, tr. 608.
- Mallet, Daniel. "La Déconcentration Administrative - Règles et Réalités - Illusions et Perspectives". Revue Administrative, 1962, tr. 5-19.
- Merlin, Pierre. "Le Problème des Transports dans la Région Parisienne". Notes et Etudes Documentaires, Septembre 1968.
- Nguyễn-Phú-Hải. "Thủ-Đô Trải Qua Các Thời-Đại". Hành-Chánh Khảo-Luận (số 1, 1958).
- Nguyễn-Thành-Cung. "Công-Cuộc Cải-Tổ Hành-Chánh tại Việt-Nam : Vài Khía-Cạnh Của Việc Cải-Thiện Hành-Chánh Địa-Phương Từ Năm 1949". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 2, 1958).

- Nguyễn-Thành-Cung và Nguyễn-Duy-Xuân. "Sinh-Hoạt Của Một Đơn-Vị Hành-Chánh Tại Đô-Thành Saigon : Quận Ba". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 7-8, 1962 ; số 11-12, 1962; số 2 và 5, 1963).
- Phan-Dinh-Tùng. "Bầu-Cử Tỉnh-Trưởng và Thị-Trưởng". Tập-San Quốc-Phòng (tháng Mười, 1970), tr. 109-126.
- Quách-Tòng-Đức. "Tìm Hiểu Việc Cải-Tổ Hành-Chánh Đô-Thành Saigon". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 5, 1959).
- _____. "Vấn-Đề Địa-Phương Phân-Quyền Trong Tổ-Chức Hành-Chánh Các Đô-Thị Tại Việt-Nam". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 7, 1960).
- Rappart, W. E. "De La Centralisation en Suisse". Revue Française de Sciences Politiques. (1951).
- Ratier, Jacques. "Les Grandes Lignes des Réformes Administratives en Cour d'Application". Revue Administrative (No 95, 1963).
- Rezazadeh, Reza. "The Concept Of Centralization and Decentralization : An Analysis And Evaluation". Revue Internationale des Sciences Administratives (No 4, 1961) tr. 425-430.
- Rivero. "La Décentralisation ; Problèmes et Perspectives". Etudes, Janvier 1950.
- Roig, Charles. "Théorie et Réalités de la Décentralisation". Revue Française de Sciences Politiques (No 3, 1966).
- Trần-văn-Dĩnh. "Hành-Chánh Đô-Thị Tại Việt-Nam và Thái-Lan". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 1-2, 1959).
- _____. "Nền Hành-Chánh Ấn-Độ trên Con Đường Dân-Chủ-Hóa". Quê-Hương (số 13, tháng 7-1960).
- _____. "Sự Phân Quyền Trong Nền Hành-Chánh Ấn-Độ Ngày Nay". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 8, 1960).

Trần-văn-Trực. "Tổ-Chức Hành-Chánh Trong Các Quận Đô-
Thành". Hành-Chánh Khảo-Luận (số 1, 1958).

Vũ-Quốc-Thông. "Vấn-Đề Đại-Diện Dân Chúng Ở Cấp Thành-Phố
Dưới Thời Pháp Thuộc". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 2,
1963), tr. I-XXIII.

_____. "Vấn-Đề Địa-Phương Phân Quyền Tại Việt-Nam"
Tập-San Đại-Học Văn-Khoa (số 5 tháng 2, 1968) tr. 93-
122.

_____. "Vấn-Đề Tập Quyền Hành-Chánh Tại Việt-Nam
Cộng-Hòa". Nghiên-Cứu Hành-Chánh (số 8, 1960), tr.
1-12.

III - BÁO HẰNG NGÀY

Huỳnh-Đức-Bửu. "Bầu Đô-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng".
Chính-Luận, 28 tháng Mười 1971, tr. 2

"Tổ Thứ-Trưởng Nội-Vụ, Đô-Trưởng Saigon Ôm Cuồng Vọng Xâm
Lăng Gia-Định, Hội-Đồng Tỉnh Gia-Định Hạp Rất Sôi
Nổi". Chính-Luận, 20 tháng Tư 1971, tr. 3.

Vĩnh-Nam. "Vấn-Đề Bầu Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng". Chính-Luận,
18 tháng Mười Một 1971, tr. 2.

IV - ÁN-PHẨM CỦA CHÁNH-PHỦ

Gouvernement Général de l'Indochine, Service de Législa-
tion et d'Administration du Gouvernement Général.
Recueil Général de Législation et de la Réglementa-
tion de l'Indochine (4 Tomes) à jour au 31 Décembre
1925. Hanoi : Imprimerie d'Extrême-Orient Hanoi-Hai-
phong, 1927-1928.

République Française. Journal Officiel de l'Indochine Française. Hanoi : Imprimerie d'Extrême-Orient.

_____. Bulletin Administratif de la Cochinchine. Saigon : Imprimerie Commerciale C. Ardin et Fils.

_____. Bulletin Administratif de la Cochinchine. Saigon : Imprimerie La Dépêche.

République du Vietnam, Secrétariat à l'Economie Nationale, Institut National de la Statistique. Enquêtes Démographiques au Vietnam. Saigon : Institut National de la Statistique, 1958.

_____. Secrétariat à l'Economie Nationale, Institut National de la Statistique. Enquête Démographique à Saigon en 1962. Saigon : Institut National de la Statistique, 1963.

Việt-Nam Cộng-Hòa. Công-Báo Việt-Nam Cộng-Hòa. Saigon : Công-Báo.

_____. Quy-Pháp Vựng-Tập. Saigon : Công-Báo.

_____. Hội-Đồng Đô-Thành 1965-1968. Kỷ Yếu Xuân Mậu-Thân. Saigon : 1968.

_____. Quốc-Hội Lập-Hiến. Thuyết-Trình về Hiến-Pháp. Saigon : Sở Tài-Liệu Quốc-Hội Lập-Hiến, 1967.

_____. Quốc-Hội Lập-Hiến. Biên-Bản Phiên Họp của Quốc-Hội Lập-Hiến.

_____. Bộ Công-Chánh và Giao-Thông Vận-Tải. Tài Liệu về Hội-Thảo Công-Chánh Chuẩn-Bị Phát-Triển. Saigon: Nhà In Lê-Thánh-Tôn, 1969.

_____. Phủ Thủ-Tướng, Nha Tổng Giám-Đốc Kế-Hoạch, Viện Quốc-Gia Thống-Kê. Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1967-1968. Saigon : Ấn-Quán Tôn-Thất-Lễ, 1968.

Việt-Nam Cộng-Hòa. Bộ Kế-Hoạch và Phát-Triển Quốc-Gia, Viện Quốc-Gia Thống-Kê. Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1971. Saigon : Phúc-Thái, 1972.

Việt-Nam Thông-Tấn Xã. Saigon : Việt-Nam Thông-Tấn Xã.

V - LUẬN-ÁN

Delagarde. La Crise des Municipalités de Campagne. Thèse. Poitiers : Université de Poitiers, 1946.

Dreyfus, Simone. Les Capitales et leur Statut Juridique. Thèse. Paris : Université de Paris, 1960.

Gilles, Robert. Problèmes Administratifs de la Région et de l'Agglomération Parisienne. Le District de la Région de Paris. Thèse. Paris:Université de Paris, 1960.

Guy, Maurice. La Décentralisation Administrative Hier, Aujourd'hui, Demain. Thèse. Paris : Université de Paris, 1916.

Jourdan, Pierre. La Crise de la Décentralisation Administrative Territoriale. Thèse. Paris : Université de Paris, 1954.

Martin, Pierre. Les Idées de Turgot sur la Décentralisation Administrative. Thèse. Paris:Université de Paris, 1917.

Nguyễn-quốc-Tri. Culture and Technical Assistance in Public Administration. A Study of What Can be Transferred from the United States to Vietnam. Thesis. California: University of Southern California, 1969.

Nguyễn-văn-Tương. La Démocratie en Asie. Thèse. Saigon : Université de Saigon, 1965.

Valentin. Le Pouvoir Administratif Déconcentré. Thèse, Lyon : Université de Lyon, 1957.

VI - BẢN PHÚC-TRÌNH

Nhóm Nghiên-Cứu Kế-Hoạch Hậu-Chiến. Phúc-Trình về Chánh-Sách và Chương-Trình Phát-Triển Trường-Kỳ của Việt-Nam Cộng-Hòa. Saigon : tháng Ba 1969, Tập 3.

PHU BÀN

PHỤ BẢN A

BẢNG KẾT-QUẢ CUỘC THAM DÒ Ý-KIẾN VỀ THỂ-THỨC TUYỂN CHỌN ĐÔ-TRƯỞNG ĐÔ-THÀNH SAIGON

- o -

Cuộc thăm dò ý-kiến này được thực-hiện ngày 25 tháng 6 năm 1971 về vấn-đề sau đây với một mẫu 50 người có trình-độ bực trung-học cư-ngụ tại Thủ-đô Saigon :

Điều quan trọng đối với người dân Đô-thành là vị Đô-Trưởng phải do dân bầu hay một vị Đô-Trưởng hết lòng phục-vụ người dân."

Sau đây là kết-quả thu lượm được :

Bốn mươi hai (42) người phát-biểu ý-kiến : " Vị Đô-Trưởng do dân bầu hay do Chánh-phủ chỉ-định cũng được. Điều quan-trọng là vị Đô-Trưởng phải hết lòng vì dân."¹

Tám (8) người phát-biểu ý-kiến : "Cần một vị Đô-Trưởng do dân bầu."²

Thật ra, mẫu 50 người nói trên không phải là một "mẫu ngẫu nhiên" có tánh-cách tiêu-biểu cho mọi tầng lớp dân chúng Đô-thành. Nhưng, 50 vị trong mẫu không hề quen biết trước với người nghiên-cứu và chỉ gặp người nghiên-cứu trong một dịp tình cờ. Sở dĩ người nghiên-cứu mở cuộc thăm dò ý-kiến vì nghĩ rằng quý vị ấy sẽ trả lời với "tất cả kinh-nghiệm và hiểu biết sẵn có".

-
1. Xin xem ý-kiến phát-biểu được ghi nguyên văn tại Phụ-bản B.
 2. Xin xem ý-kiến phát-biểu được ghi nguyên văn tại Phụ-bản C.

PHỤ BẢN B

BẢNG KÊ Ý-KIẾN CỦA 42 NGƯỜI KHÔNG QUAN TÂM ĐẾN THỂ THỨC TUYỂN CHỌN VỊ ĐÔ-TRƯỞNG MÀ CHỈ QUAN TÂM ĐẾN TINH-THẦN PHỤC-VỤ VÀ TÁC PHONG CỦA VỊ ẤY. (Ghi nguyên văn)

- 0 -

1. Theo đúng tinh-thần dân-chủ, thì Đô-Trưởng phải do dân bầu, nhưng thiết tưởng không cần thể miện sao Ông Đô-Trưởng hành-động vì quyền-lợi của dân và vì dân là đủ.
2. Theo đúng tinh-thần dân-chủ, thì Đô-Trưởng phải do dân bầu, nhưng thiết tưởng dù cho Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay được Tổng-Thống chỉ-định đi nữa không lấy gì quan tâm, miễn sao Ông Đô-Trưởng đó, hành-động vì tổ-quốc, vì dân, không đi ngược lại ý muốn của dân, luôn luôn và lúc nào cũng lưu ý đến đời sống Đô-thành và nhất là giới lao-động.
3. Ý-kiến tôi, Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay Tổng-Thống chỉ-định không quan trọng bằng Ông Đô-Trưởng biết làm việc, biết giữ giá-trị của một Quốc-gia, hiểu rõ đời sống của dân chúng trong Đô-thành.
4. Tôi không cần biết Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay Chính-phủ bổ nhiệm, miễn Ông đó phục-vụ cho dân một cách đắc lực.
5. Tôi không cần Ông Đô-Trưởng do dân bầu, miễn là Ông Đô-Trưởng này có lòng lo lắng và phục-vụ hết mình cho dân là được.
6. Tôi không cần biết Ông Đô-Trưởng do Tổng-Thống bổ-nhiệm hay dân bầu, mà chỉ cần Ông Đô-Trưởng tạo cho cuộc sống dân chúng ấm no, đầy đủ.
7. Ý-kiến tôi thì Ông Đô-Trưởng phải là người của Tổng-Thống bổ-nhiệm, vì Tổng-Thống nhận xét người này có đức độ cao siêu biết lo cho dân.
8. Là người dân đến Tòa Đô-chánh được tiếp đãi tử tế, cấp phát giấy tờ hành chánh mau lẹ là đủ. Còn vấn-đề do Tổng-Thống bổ-nhiệm hay dân bầu cứ không cần lắm.
9. Không cần phải là một Đô-Trưởng do dân bầu, chỉ cần một Ông Đô-Trưởng nắm vững vấn-đề, "rành nghề", biết nghĩ đến dân, vì dân và nhất là đủ quyền-lực, quyền-hạn để giải-quyết các vấn-đề không bị các áp-lực kèm toa hành-động.
10. Trên cương-vị người dân, vấn-đề Đô-Trưởng do dân bầu hay do sự chỉ-định của Tổng-Thống chỉ là hình-thức. Vấn-đề cốt yếu chỉ là cách làm việc cũng như tinh-thần phục-vụ của Ông Đô-Trưởng có ích lợi thiết thực cho đời sống của người dân sống trong Đô-thành.

11. Do dân bầu hay Tổng-Thống chỉ-định cũng được, miễn là Ông Đô-Trưởng biết lo lắng cho dân chúng sống trong Đô-thành được no ấm và an-ninh được bao đảm.
12. Theo tôi nhận xét, tình-trạng văn-minh của dân chúng trong Đô-thành còn thấp kém, cũng như trình-độ học vấn của đa số nên việc bầu Ông Đô-Trưởng sẽ không được chấp thuận. Kết luận : Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay là được bổ-nhiệm không thành vấn-đề. Mục-đích chính là Ông đó biết lo cho dân mà thôi.
13. Với quan-niệm một người dân trong Đô-thành, theo thiên ý của tôi thì: Một vị Đô-Trưởng không nhất thiết phải do dân bầu hay Tổng-Thống bổ-nhiệm. Điều cần-thiết là vị Đô-Trưởng đó có phục-vụ đặc lực cho toàn dân trong Đô-thành hay không.
14. Tôi nhận thấy rằng người nào bầu Ông Đô-Trưởng cũng được, miễn là Ông ấy gương mẫu, làm tròn nhiệm-vụ do dân muốn.
15. Theo ý tôi thì việc bầu cử Ông Đô-Trưởng không thành vấn-đề. Miễn sao Ông Đô-Trưởng ấy biết thương dân và lo cho dân là đủ.
16. Tôi không quan tâm đến vấn-đề một Đô-Trưởng do Tổng-Thống đề-cử hay do dân bầu, nhưng tôi chỉ mong muốn viên-chức ấy tỏ ra có đầy đủ khả-năng lãnh-đạo người dân trong đô-thành, hòa nhã và bình dân để giúp đỡ dân khi cần đến.
17. Theo ý tôi nên duy-trì sự bổ-nhiệm Ông Đô-Trưởng y như những lần bổ-nhiệm đã qua.
18. Bầu hay chỉ-định không quan trọng. Điều quan trọng là người và việc.
19. Tôi xin trả lời do dân hay Tổng-Thống bầu gì cũng được nhưng vị đắc cử sẽ là một người tài giỏi đứng ra lãnh đạo, phải biết lo cho đời sống của dân là đủ rồi.
20. Tôi không thích bầu Đô-Trưởng hay Hội-đồng Đô-thành gì cả. Do cấp trên chỉ-định là được rồi, miễn là có một đời sống ấm no, thoải mái.
21. Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay do Tổng-Thống bổ-nhiệm không phải là vấn-đề chánh yếu đối với đời sống người dân dưới chế-độ Cộng-Hòa mà điều cần nhất Ông Đô-Trưởng phải có tinh-thần trách-nhiệm trước đồng-bào và phải phục-vụ đồng-bào bằng mọi cách.
22. Đối với một vị Đô-Trưởng do dân bầu hay Tổng-Thống bổ-nhiệm không liên quan đến tôi, mà tôi chỉ cần đời sống thoải mái, khi cần tiếp xúc với nhân-viên được hướng dẫn vui vẻ.
23. Tôi không cần biết Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay Tổng-Thống bổ-nhiệm, miễn Ông ấy phục-vụ cho toàn dân một cách đặc lực là tốt rồi.
24. Theo tôi nghĩ, một Ông Đô-Trưởng do dân bầu theo tinh-thần dân-chủ rất quý, nhưng cũng có nhiều lỗi lầm, vì một người dân không thể biết được những phần nào cá-tính của Ông, nếu do Chính-phủ bổ-nhiệm thì chúng ta có thể tin tưởng một phần nào về tư-cách của Ông trừ trường hợp đặc-biệt. Tóm lại, ước mong một Ông Đô-Trưởng đầy đủ tài đức để phục-vụ cho dân mà thôi.

25. Ông Đô-Trưởng do dân bầu hoặc do Tổng-Thống chỉ-định tôi chỉ mong mọi sự cải tiến tốt đẹp cho mọi tầng lớp dân chúng trong Đô-thành.
26. Tôi không cần biết Ông Đô-Trưởng là ai, miễn là tôi sống thoải mái ; khi đến các công-sở được các giới chức đối xử tử tế, làm việc đúng mức, không để mất thì giờ và tiền bạc của dân.
27. Theo ý-kiến riêng tôi thì chuyện dân bầu một Ông Đô-Trưởng hay Tổng-Thống bổ-nhiệm Ông Đô-Trưởng tôi cũng không quan tâm lắm. Chỉ mong sao được một Ông Đô-Trưởng nhiệt tâm lưu ý giúp cải tạo xã-hội được khá-quan hơn.
28. Chúng tôi chỉ cần một vị Đô-Trưởng giúp ích thiết thực cho dân vì đó là cái mục-tiêu của dân.
29. Việc chỉ-định một Ông Đô-Trưởng do cấp trên rất hợp lý. Vì khi được đề cử, Ông Đô-Trưởng không làm tròn nhiệm-vụ giao-phó, có thể bị thay thế ngay. Bằng ngược lại, nếu do dân bầu, thì dù Ông Đô-Trưởng có tinh-thần trách-nhiệm hay không, cũng phải rảnh chờ đợi hết nhiệm-kỳ mới bầu Ông khác được.
30. Không cần biết Đô-Trưởng do dân bầu hay ai bổ-nhiệm - chỉ cần biết là dân chúng được vui sống - an-ninh... dưới sự lãnh-đạo của Đô-Trưởng là đủ.
31. Với sự tiếp xúc niềm nở của nhân-viên Tòa Đô-chánh để giúp đỡ và giải quyết mọi vấn-đề cho dân chúng, tôi thấy đã thỏa-mãn phần nào về sự hiện diện của Ông Đô-Trưởng. Với chức-vụ này theo thiên kiến nhận xét, tôi thấy sự lợi ích của sự bổ-nhiệm hơn là bầu cử, vì nó sẽ thay đổi khi có những việc bất trắc, chứ không như có sự khẳng định của Hiến-Pháp mà vị này vẫn toàn quyền, hoặc đi trái với lòng dân trong khi chưa mãn nhiệm, không ai có quyền thay đổi.
32. Với vấn-đề đặt ra là một vị Đô-Trưởng cần được Chính-phủ chỉ-định hay là do dân bầu ; thì nghĩ rằng : để Chính-phủ chỉ-định là tốt hơn. Bởi lẽ Chính-phủ là thành-phần cao kiến và trung thực khách quan có thể tìm đúng được nhân tài. Hơn nữa, với lẽ lối bầu cử hiện tại, thêm vào đó đất nước chiến tranh, dân chúng cơ cực, thành ra vấn-đề đối với họ là cầu an. Vì vậy, bầu cử được coi như là may rủi cho rồi việc. Bởi vậy, vấn-đề đặt ra là để Chính-phủ bổ-nhiệm là tốt hơn cả.
33. Hiện tại chúng ta sống dưới thời dân-chủ, thì một Đô-Trưởng cần được dân bầu. Nhưng theo tôi, thì một Ông Đô-Trưởng cần được Tổng-Thống chỉ định. Vì nếu dân bầu, thì Ông Đô-Trưởng ấy làm việc trong 4 năm liên tiếp mà không đem được quyền lợi gì cho dân, thì chỉ thiết thời cho dân thôi. Được cấp trên chỉ-định, dân sẽ được quyền-lợi nhiều, vì nếu Ông Đô-Trưởng bê bối... có thể cấp trên sẽ chỉ-định cho dân một Ông Đô-Trưởng khác mà không cần phải có cuộc bầu cử, và người dân được hưởng quyền-lợi thiết thực hơn.

34. Ông Đô-Trưởng do dân bầu lên không thiết yếu. **Chỉ cần lo cho dân chúng sống yên vui**, lo cho người dân trong Đô-thành được đầy đủ về mọi phương-diện. Còn trái lại, nếu do Tổng-Thống bổ-nhiệm mà không lo cho dân chúng thiết tưởng cũng vô ích.
35. Với tư-cách một người công-dân, vấn-đề Ông Đô-Trưởng do dân bầu hay thương cấp bổ-nhiệm **miễn là Ông Đô-Trưởng đại-diện Chính quyền giúp đỡ đồng bào và đối xử với dân chúng tử tế**, nâng cao mức sống cho dân chúng.
36. Tôi không cần biết Ông Đô-Trưởng do Tổng-Thống bổ-nhiệm hay dân bầu, mà **chỉ cần Ông Đô-Trưởng tạo cho cuộc sống dân chúng an no đầy đủ**.
37. Một nước dân-chủ, bầu một Ông Đô-Trưởng, theo tôi muốn do dân bầu, nhưng nếu Tổng-Thống bầu thì cũng được tùy theo nhận xét trường-hợp nào, hợp với **quần chúng sống trong cảnh tự-do thì hơn**.
38. Dù được dân bầu hay bổ-nhiệm, miễn sao Ông Đô-Trưởng Đô-thành **biết thương và lo cho dân**; vì dân là cha mẹ của công-chức, quân nhân chúng ta.
39. Chúng tôi không cần Ông Đô-Trưởng do ai bầu có thể do dân hoặc Tổng-Thống. Chúng tôi **chỉ cần được sống an-ninh**.
40. Người dân muốn khi tới Tòa Đô-chánh có công việc gì cần thì **được tiếp xúc tử tế và chỉ-dẫn những điều cần thiết nhanh chóng**. Người dân không cần biết Ông Đô-Trưởng do Tổng-Thống chỉ-định hay do dân bầu mà **chỉ muốn Ông Đô-Trưởng thân dân mà thôi**.
41. Theo ý tôi, thì việc bầu Ông Đô-Trưởng do ai đưa ra cũng được, điều cần nhất là người được giao-phó công việc **biết lo lắng cho dân và có nhiều sáng-kiến để nâng cao đời sống của dân, làm cho đời sống của dân được sung túc hơn**.
42. Được giúp đỡ và nhã nhặn trong khi liên-hệ công tác. **Khỏi cần bầu hay chỉ-định**.

PHỤ BẢN C

BẢNG KÊ Ý-KIẾN CỦA TÁM (8) TRONG SỐ NAM MƯƠI (50) NGƯỜI THẤY CẦN CÓ MỘT VỊ ĐÔ-TRƯỞNG DO DÂN BẦU (Ghi nguyên văn)

- 0 -

1. Đã là chế-độ dân-chủ :
 - Ông Đô-Trưởng phải được dân bầu.
 - Do đó có sự tín nhiệm của dân nhiều hơn.
 - Nếu Ông Đô-Trưởng làm không được việc cho dân, dân có quyền bãi miễn, người khác thay thế.
2. Tôi muốn có một Ông Đô-Trưởng phải do dân bầu, để phục-vụ cho dân.
3. Theo ngu ý thì Ông Đô-Trưởng phải do dân bầu.
4. Trong một nước dân-chủ, theo tôi, dân bầu cử thì thích hợp vì như thế thì vị ấy sẽ hoạt-động tích cực.
5. Theo thiên ý của tôi, vấn-đề đề-cử một Ông Đô-Trưởng, nó có hai khía-cạnh khác nhau :
 - a) do dân bầu để thỏa-mãn và đúng theo nền dân-chủ hiện tại.
 - b) do Chính-phủ đề-cử cũng có lợi. Nhưng trong thực tế, nên do dân bầu và có một quy luật định để sau này có thể thay đổi tùy theo nhu-cầu dân chúng và cách làm việc.
6. Giữa hai trường-hợp bầu và chỉ-định Ông Đô-Trưởng :
 - Chúng ta nên bầu cử một vị Đô-Trưởng, để có tính-cách dân-chủ.
7. Bằng mọi cách tôi muốn có một Ông Đô-Trưởng do dân bầu lên và Ông đó phải làm đúng những gì mà Ông đã hứa để phục-vụ đồng bào và Quốc-Gia.
8. Tôi thích một Ông Đô-Trưởng do dân bầu ra vì nó chứng minh một căn-bản dân-chủ.

Trái lại, tôi không cần quan tâm đến cá-nhân Ông Đô-Trưởng do dân bầu ra hay được Tổng-Thống chỉ định miễn sao cuộc sống riêng tư trong Đô-thành của tôi không bị gò bó hạn chế, nhất là sự tiếp đãi của nhân-viên thay mặt Ông Đô-Trưởng tại Tòa Đô-chánh không quan liêu, kiêu kãnh và hạch sách tôi khi tôi có việc cần tiếp xúc.

PHỤ BẢN D

BẢNG KẾT QUẢ
 CUỘC THAM DÒ Ý-KIẾN
 VỀ MỘT SỐ VẤN-ĐỀ CĂN-BẢN
 LIÊN-QUAN ĐẾN NỀN HÀNH-CHÁNH ĐÔ-THÀNH

- 0 -

Cuộc thăm dò ý-kiến này được thực-hiện ngày 23 tháng 2 năm 1973 với 20 người có trình-độ văn-hóa bậc đại học.¹ Sau đây là bốn (4) câu hỏi và ý-kiến của các đương-sự.

Số thứ tự	Câu hỏi	Ý-kiến phát-biểu
1	Vai-trò của Thủ-đô Saigon có tương-tự với vai-trò của các Tỉnh và Thị-xã trong đời sống Quốc-gia không ?	Không tương tự : 20 người Tương tự : Không có ai
2	Thủ-đô Saigon có cần một phương-thức quản-trị khác biệt với phương thức quản-trị các Tỉnh và Thị-xã không ?	Cần 19 người Không cần 1 người
3	Tín-niệm-hệ của dân tộc có thuận lợi cho chế độ "Đô-Trưởng dân cử" không ?	Không thuận lợi : 19 người Thuận lợi 1 người
4	Điều quan trọng đối với người dân đô-thành là vị Đô-Trưởng phải do dân bầu hay một vị Đô-Trưởng hết lòng vì dân?	Đô-Trưởng hết lòng vì dân 19 người Đô-Trưởng phải do dân bầu 1 người

1. Xin xem nhận xét về mẫu lựa chọn ghi tại Phụ bản A.

KHÁN VÀ HIỆU ĐÍNH

Giáo-sư bảo-trợ luận-án

G.S. Lê-dình-Chân

KHÁN VÀ CHUẨN-Y

Giáo-sư Chánh Chủ-khảo

G.S. Lê-dình-Chân

KHÁN VÀ CHUẨN-Y

Khoa-Trưởng Trường Đại-Học Luật-Khoa Sài Gòn



G.S. Bùi-Tường-Chiều

KHÁN VÀ CHO PHÉP IN

Sài Gòn, ngày tháng năm 1973

Viện-Trưởng Viện Đại-Học Sài Gòn

Đăng-ký tại Viện Đại-Học Saigon

Ngày tháng năm 1973

dưới số