

trưng LA 7/63 HC

HỌC - VIỆN QUỐC - GIA HÀNH - CHÍNH

Luận Văn Tốt Nghiệp



VAI TRÒ

CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ TRONG NỀN

HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG HIỆN TẠI

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 0684

Giáo - sư Hướng - dẫn
Tiến - sĩ **TRƯƠNG HOÀNG LEM**
Phó Viện Trưởng H.V.Q.G.H.C

SINH - VIÊN *Trần - Văn - Hùng*

BAN ĐỐC - SỰ KHÓA XVIII

1970 - 1973

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHG 684

HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH

Không tán thành cũng không
phản đối những ý kiến phát
biểu trong Luận Văn. Những ý
kiến đó do tác giả hoàn toàn
chịu trách nhiệm.

THÀNH KÍNH TRI ÂN

Giáo sư TRƯỜNG HOẰNG LEM

Tiến Sĩ Hạnh Chánh Công Quyển

Phó VIỆN TRƯỞNG Học Viện Quốc Gia Hạnh Chánh

*đã hết lòng bảo trợ và hướng dẫn chúng tôi
trong việc hoàn thành tập luận Văn này,*

CHÂN THÀNH CẢM ƠN

Ông NGUYỄN VĂN THỦ
Phụ Tá Chi Vụ Sứ Tâm

*đã hết lòng giúp đỡ, cho ý kiến chúng tôi trong
việc hoàn thành tập Luận Văn này .*

CHÂN THÀNH CẢM ƠN

GIÁO SƯ VIỆN TRƯỞNG
GIÁO SƯ PHÓ VIỆN TRƯỞNG
và Quý Vị GIÁO SƯ trong Ban Giảng Huấn

*Đã tận tình dạy dỗ chúng tôi trong suốt
Học Trình Ban Đốc Sự - Học Viện Quốc
Gia Hành Chánh - Saigon .*

KÍNH DÂNG

BA MẸ và GIA ĐÌNH

* Riêng cho M.N.
Cùng bạn bè của tôi.

mục lục

<u>LỜI MỞ ĐẦU</u>	1
<u>DẪN NHẬP</u>	
KHÁI-QUÁT VỀ CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ VÀ NÊN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯỜNG	3
ĐOẠN I - Khái-niệm về nên hành-chánh địa-phường.	3
ĐOẠN II - Cơ-quan quyết-nghị trong nên hành-chánh địa-phường.	4
ĐOẠN III- Tâm quan trọng của vai trò cơ-quan quyết-nghị.	6

PHẦN THỨ NHẤT

HIỆN TRẠNG VAI TRÒ CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ *****

<u>Chương thứ nhất : Tổ-chức cơ-quan quyết-nghị theo Pháp chế hiện hành.</u>	10
TIẾT I - Đại-cường về chính-sách đang áp dụng	10
ĐOẠN A. Kỹ-thuật phân quyền hành-chánh địa-phường	11
ĐOẠN B. Mức độ phân quyền hành-chánh tại VNCH.	11
TIẾT II - Cơ cấu cơ quan quyết-nghị.	13
ĐOẠN A. Hội-Đồng Đô, Tỉnh, Thị-Xã.	13
ĐOẠN B. Hội-Đồng Xã.	16
<u>Chương thứ hai : Vai trò cơ-quan quyết-nghị trên phường diện pháp-lý.</u>	20
TIẾT I - Vai trò bảo vệ quyền-lợi địa-phường.	21
ĐOẠN A. Ấn định chính-sách địa-phường.	21
ĐOẠN B. Kiểm-soát sự thi-hành chính-sách.	23
TIẾT II - Cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành.	24
ĐOẠN A. Sự cộng-tác với cơ-quan chấp-hành.	25
ĐOẠN B. Sự kiểm-soát cơ-quan chấp-hành.	34
TIẾT III- Vấn đề giới hạn thẩm quyền cơ-quan quyết-nghị hay quyền giám hộ hành-chánh.	35

DOẠN A. Quyền giám hộ hành-chánh.	36
DOẠN B. Những phương thức hành sử quyền giám hộ.	37
Chương thứ ba : Nhân-dịnh hoạt-động thực tế của cơ-quan quyết-nghị.	46
TIẾT I - Thực trạng hoạt-cộng hành-chánh thuần túy.	46
DOẠN A. Sự khó khăn trong vấn đề ấn định chính sách địa-phương.	47
DOẠN B. Hoạt-động liên quan tới quyền kiểm-soát, khuyến-cáo.	50
DOẠN C. Hoạt-động liên quan tới quyền tư vấn.	53
TIẾT II - Liên-lạc giữa cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành.	54
DOẠN A. Sự cộng-tác giữa hai cơ-quan.	55
DOẠN B. Các mâu thuẫn đưa tới tranh chấp.	58
DOẠN C. Vai trò của Chính-Quyền Trung-Ướng.	62

PHÂN THỨ NHỊ

ĐI TÌM MỘT ĐƯỜNG HƯỚNG CHO VIỆC HỮU HIỆU HÓA ĐỊNH-CHẾ QUYẾT-NGHỊ

Chương thứ nhất: Nguyên nhân ảnh hưởng đến vai trò cơ-quan quyết-nghị	66
TIẾT I - Khung cảnh tổng-quát.	66
DOẠN A. Tình trạng sinh-hoạt của Quốc-Gia.	67
DOẠN B. Quan-niệm của nhà cầm quyền Trung-Ướng.	71
TIẾT II - Những nguyên nhân có tính cách địa-phương.	74
DOẠN A. Ảnh hưởng của đũa thế áp lực.	74
DOẠN B. Yếu tố nhân sự tại địa-phương.	77
DOẠN C. Ưu thế của cơ-quan chấp-hành.	80

<u>Chương thứ hai</u> :	<u>Biện-pháp đ̣- nghị nhằm hữu hiệu</u> <u>hóa đ̣nh-chế quyết-nghị.</u>	83
TIẾT I	- Cải thiện cơ cấu, pháp lý.	84
ĐOẠN A.	Sự cần thiết của một đạo-luật thông-nhất.	84
ĐOẠN B.	Hữu hiệu hóa quyền hạn của Hội-Đ̣ng.	85
ĐOẠN C.	Vấn đề soạn thảo và biểu quyết ngân sách đ̣a- phường.	87
ĐOẠN D.	Những cải thiện khác.	89
TIẾT II	- Cải thiện tác phong hành-chánh.	90
ĐOẠN A.	Giáo-dục công-dân.	90
Đoạn B.	Nâng cao tác phong hành-chánh của nhân-viên.	92
KẾT-LUẬN		95
THỤ TỊCH		



LỜI MỞ ĐẦU

Trong những năm gần đây, vấn đề dân chủ hóa guồng máy công quyền còn được coi là một lối khi để chống lại cuộc chiến tranh nhân dân của Công sản (1) về phương diện chính trị; với quan điểm này các nhà cầm quyền tại Nam Việt Nam đã chủ động trong việc thiết lập các cơ cấu dân chủ tử trung ương tới địa phương. Ngược với thái độ e dè và hồ hững của thời Đệ Nhất Cộng Hòa trước những đề nghị nhằm tổ chức các cơ quan dân cử tại địa phương của các Cố vấn Hoa Kỳ (2); Chính quyền VNCH từ sau cuộc chính biến 1-11-1963 đã tỏ ra hết sức cấp tiến trong công việc xây dựng dân chủ ở hạ tầng cơ sở quốc gia. Mặc dù chiến tranh đang tiếp diễn với mức độ căng ngày càng khốc liệt, miền Nam Việt Nam cũng xây dựng được Chế độ Đệ Nhị Cộng Hòa qua sự ban hành bản Hiến Pháp ngày 1-4-1967. Bản văn này ngoài việc quy định các định chế Hiến định ở Trung ương, đã dành một số điều khoản ấn định những nguyên tắc căn bản cho các tập thể địa phương theo chiều hướng địa phương phân quyền. Ước muốn của nhà lập hiến là dành cho địa phương một sự tự trị rộng rãi để phát triển địa phương theo nhu cầu riêng của mình và đồng thời để giảm bớt gánh nặng cho Chính quyền Trung ương hầu rảnh tay đối phó với những vấn đề quan trọng khác.

Công nhận nguyên tắc địa phương phân quyền tức là khuyến khích sự tham gia tích cực của dân chúng vào việc quản trị địa phương, bằng cách bầu người đại diện cho mình vào những Chức vụ lãnh đạo nên hành chánh nơi địa hạt mình cư ngụ. Cho tới giờ, Xã là đơn vị căn bản của quốc gia đã đạt tới trình độ dân

(1) KIẾN, Hứa văn. Vấn đề dân chủ hóa nền hành chánh địa phương
Luận Văn Tốt Nghiệp Cao Học III (Saigon? Học Viện QGHC, 1967)
tr. 3

(2) Phái bộ Michigan

chủ hóa tương đối khả quan trên phường diện hình thức; hầu hết các Xã trong toàn quốc đều được tổ chức, củng cố lại theo đúng tinh thần Hiến Pháp 1-4-1967. Công việc quản trị Xã được giao phó cho hai Cơ quan:

- Cơ quan Quyết Nghị hay Hội Đồng Xã do dân bầu lên
- Cơ quan Chấp Hành : đứng đầu là Xã Trưởng được bầu trong số các hội viên Hội Đồng Xã đặc cử.

Bên cạnh công cuộc dân chủ hóa guồng máy hành chính cấp Xã, những cuộc cải tổ theo chiều hướng trên đối với guồng máy hành chính Cấp Đô, Tỉnh, Thị Xã cũng được thực hiện, nhưng chỉ thực hiện được phần nửa mà thôi vì vị Chỉ huy Chấp Hành các Cấp này vẫn còn do Trung Ương bổ nhiệm tới.

Như vậy, có thể nói ở đây tập thể địa phương cử có định chế Cơ quan quyết nghị là được thể hiện đầy đủ. Sự xuất hiện và những hoạt động của định chế này đặt nhiều vấn đề quan trọng cho cả Trung ương lẫn Địa phương. Chính những quyết nghị, đòi hỏi hay làm áp lực mạnh mẽ đã tạo cho Cơ quan quyết nghị một vai trò đặc biệt trong công cuộc quản trị địa phương theo tinh thần dân chủ.

Một sự kiện đầy ý nghĩa là trong tiến trình xây dựng dân chủ ở hạ tầng cơ sở quốc gia thì vai trò của định chế quyết nghị càng ngày càng trở nên quan trọng, phức tạp và đa diện hơn đối với nền hành chính địa phương. Suy từ này đã dẫn dắt chúng tôi đi đến quyết định nghiên cứu " Vai Trò Cơ Quan Quyết Nghị trong nền Hành Chính Địa phương " một cách tổng tập. Sự nghiên cứu sẽ dựa trên những phân tích các sự kiện nhân thân, để rồi đưa ra một đề-hướng thích nghi cho việc hữu hiệu hóa định chế quyết nghị trên phường diện thực tế.

DẪN NHẬP

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

KHÁI NIỆM VỀ CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ VÀ NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG

Từ năm 1967, Chính quyền trung ương đã đặt nặng tâm quan trọng của nền hành chính địa phương trên phương diện chiến lược cũng như phát triển quốc gia. Một nền tảng hiến định mới đã được đặt ra đó là nguyên tắc địa phương phân quyền. Nguyên tắc này công nhận cho địa phương được tự trị, thể hiện bởi:

- Sự tham gia rộng rãi của dân chúng vào việc quản trị địa phương qua việc bầu cử các cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành.
- Địa phương có pháp nhân cách, ngân sách và công sản.

ĐOẠN I . KHÁI NIỆM VỀ NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG .

Theo như Hiến Pháp ngày 1-4-1967 quy định ở trên thì nền hành chính địa phương Việt Nam đã được hiểu và quan niệm theo lối Mỹ-Thống thường, khi nói về nền hành chính địa phương người ta suy luận, căn cứ vào hai khuynh hướng khác nhau: (3)

A . Khuynh Hướng Rộng : Hành chính địa phương là một tập thể, trong đó :

- Sự tham gia của nhân dân có giới hạn, nghĩa là các nhà chức trách địa phương gồm có quan Quyết nghị hay cơ quan Chấp hành không nhất thiết do dân địa phương bầu lên.
- Các đơn vị hành chính có thể có hay không có tư cách pháp nhân, công sản riêng biệt.
- Sự kiểm soát của Trung Ương rất chặt chẽ bằng quyền giám hộ.

B . Khuynh Hướng Hẹp : Hành chính địa phương là một tập thể địa phương có đặc điểm : (quan niệm của Anh , Mỹ)

- Nền hành chính do nhân dân đảm nhiệm một cách rộng rãi

(3) KHÁNH, Bùi quang . Tổ chức chính trị và hành chính VN
(Saigon : Tác gia xuất bản, 1963) tr. 209

bằng cách tham gia bầu những cơ quan quản trị công việc hành chính địa phương.

- Đơn vị địa phương có pháp nhân cách, ngân sách và công sản riêng. Đơn vị địa phương tự túc về phương diện tài chính, tuy nhiên cũng có thể xin trợ cấp tại trung ương.
- Về một số vấn đề địa phương có toàn quyền quyết định mà không cần có ý kiến của Trung ương.

Theo nghĩa này các tập thể hành chính ở nước ta như Đô Thành Saigon, Tỉnh, Thị Xã và Xã có thể được xem là các đơn vị hành chính địa phương, nhưng thực ra xem thế vẫn chưa đúng nghĩa vì hiện nay nhân dân chỉ được tham gia có giới hạn vào việc quản trị địa phương. Thí dụ: Quyền giám hộ của Trung ương còn chặt chẽ, dân chỉ được bầu cơ quan Quyết nghị.

Tuy nhiên dù hiểu theo nghĩa nào đi nữa, nền hành chính địa phương bao giờ cũng đóng vai trò gạch nối giữa nền hành chính Trung ương và nhân dân. Để làm tròn vai trò gạch nối này nền hành chính địa phương được chia làm nhiều cấp khác nhau gồm :

- Các phần (Vùng)
- Đô Thành Saigon
- Các Tỉnh và Thị Xã .
- Các Quận
- Các Tổng
- và các Xã Ấp .

Hiện nay, một số đơn vị hành chính địa phương đã bị bãi bỏ mình thị hay mạc-thị. Đó là trường hợp Vùng, Tổng. Trong khi đó một số tập thể hành chính địa phương khác được củng cố bởi tầm quan trọng của nó như : Tỉnh, Thị-Xã, Xã

ĐOẠN II . CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ TRONG NỀN HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG .

Điều 70 khoản 1 Hiến Pháp 1-4-1967 áp dụng nguyên tắc địa phương phân quyền đã công nhận các tập thể địa phương có tư cách pháp nhân là Xã, Tỉnh, Thị Xã, và Thủ đô . Như vậy có thể

nói có sự chấp nhận phân chia bốn đơn vị lãnh thổ quốc gia, (4) đó là Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã, và Xã. Nhưng sự phân chia khác như Vung, Quận, Phường.... không phải là đơn vị lãnh thổ quốc gia, nếu sau này những đơn vị hành chính nêu trên còn được duy trì thì cũng chỉ là cấp trung gian, không có tư cách pháp nhân. Chỉ các tập thể địa phương: Xã, Tỉnh, Thị Xã và Thủ Đô mới có tư cách pháp nhân và mỗi được kể là đơn vị địa phương phân quyền. Với sự tan-cấp tư cách pháp nhân, tập thể địa phương có nhiều sự tự trị về mọi phương diện liên quan đến quyền lợi thuộc về địa phương. Người ta có thể hình dung đó là Chính phủ địa phương - đúng hơn là Chính quyền địa phương - có đầy đủ những Ty, Sở tương ứng với các Nha, Bộ ở Trung Ương. Bên cạnh cơ quan chấp hành, tại mỗi địa phương lại có một cơ quan tư pháp - cơ quan Lập pháp ở Trung Ương, đó là cơ quan Quyết nghị được mệnh danh là Hội đồng gồm:

- Hội đồng Xã ở Cấp Xã.
- Hội đồng Tỉnh ở Cấp Tỉnh.
- Hội đồng Thị-Xã ở Cấp Thị-Xã.
- Hội đồng Đô Thành ở cấp Đô Thành.

Ở mỗi tập thể địa phương được phân quyền, Công việc điều hành quản trị nên hành chính địa phương sẽ do hai Cơ quan cùng đảm nhiệm:

- Cơ Quan Quyết Nghị: Cơ quyền Quyết định liên quan tới các vấn đề thuộc về địa phương như: Chuẩn y ngân sách, mua bán các bất động sản tại địa phương.
- Cơ Quan Chấp Hành: Thi hành các quyết định trên cũng đường lối, chính sách của chính quyền Trung Ương.

Việc sắp đặt hai cơ quan ngang nhau trong nên hành chính địa phương là biện pháp tốt nhất, theo quan điểm của nhà

(4) ĐẠT, Trương tiến. Hiến pháp chú thích (Saigon: tác giả xuất bản, 1967) tr. 296.

lập hiến năm 1967, nhằm để bảo vệ quyền lợi của địa phương và phát triển địa phương theo đường hướng dân chủ. Ý tưởng này được thể hiện một cách mạnh mẽ qua sự cố gắng, chân chính định chế Cơ quan Quyết nghị, tạo cho Cơ quan này một sắc thái mới mẽ trong nền hành chính địa phương.

Sự xuất hiện và công cuộc kiến tạo cơ quan Quyết nghị theo tinh thần Hiến Pháp 1-4-1967 đã đặt ra nhiều vấn đề quan trọng cho cả chính quyền trung ương lẫn địa phương. Mặc dù là một cơ quan hành chính thuần túy nhưng đôi khi phạm vi hoạt động của nó vượt ra ngoài khuôn khổ hành chính để lấn sang lãnh vực chính trị rất nhiều. Thí dụ: Các cuộc biểu tình phản đối này nọ của các Hội Đồng hay điều 10 khoản 7 cho phép Nghị viên giới thiệu ứng cử viên Tổng Thống...v...v...

Tuy vậy riêng trong lãnh vực hành chính nhất là nền hành chính địa phương, có thể quan niệm là cơ quan Quyết nghị nhằm:

- Bảo vệ quyền lợi địa phương một cách thích đáng và xác thực hơn.
- Giữ sự thăng bằng trong nền hành chính địa phương bằng cách kiềm chế bớt khuynh hướng lạm quyền của cơ quan Chấp hành.

ĐOẠN III . TÂM QUAN TRỌNG CỦA VAI TRÒ CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ .

Dưới thời Pháp thuộc và thời Đế nhất Cộng Hòa, cơ quan quyết nghị nói chung đóng một vai trò hết sức khiêm tốn, hầu như không đáng kể, trong nền hành chính địa phương. Đối với chính quyền bảo hộ người Pháp, thi định chế này chỉ nhằm bảo vệ quyền lợi của thực dân, hạn chế bớt quyền hành của Triều đình Việt Nam. Các Hội Đồng dưới thời Pháp thuộc đại diện dân chúng bên cạnh cơ quan chấp hành do chính quyền cai trị bổ nhiệm, thẩm quyền chỉ bao gồm hai phương diện tư vấn và thỉnh nguyện mà thôi.

Thối độ nhất Cộng Hòa với chính sách tập quyền mạnh mẽ của Cố Tổng Thống NGÔ-ĐÌNH-DIỆM, vai trò của Cơ quan Quyết nghị lu mờ hơn, chỉ có tính cách là một vật dụng trang trí cho chế độ.

Hiện nay theo tinh thần Hiến Pháp 1-4-1967 cơ cấu nền hành chính địa phương đã được quan niệm lại theo nguyên tắc địa phương phân quyền, trong đó cơ quan Quyết nghị lần lần cải tổ không ngừng để phù hợp với nhu cầu thực thi dân chủ, cải cách hành chính, phát triển toàn diện quốc gia. Qua sự ban hành các văn kiện pháp lý như: Sắc Lệnh 67, 68, 69/SL/NV ngày 9-4-65 của Thủ Tướng Chính Phủ và các văn kiện bổ túc: SL 128- NV ngày 14-10-70, SL 023-NV ngày 31-3-71, SL 061-NV ngày 22-6-71..... đối với các Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã cũng như các Sắc Lệnh 055/NV ngày 3-5-63, Sắc Lệnh 203d/ NV ngày 31-5-64, Sắc Lệnh 039 / NV, Sắc Lệnh 120/ NV ngày 22-8-72 đối với Hội đồng Xã thì vai trò Cơ quan Quyết nghị trong các lãnh vực liên quan đến quyền lợi nhân dân địa phương, đến cơ quan Chấp hành, đến việc hành sử quyền giám hộ của Trung ương đã biến đổi rất nhiều trên phương diện pháp lý.

Bên cạnh đó những hoạt động thực tế của Hội Đồng cũng đem lại nhiều ảnh hưởng trong nền hành chính. Người dân địa phương nhìn và chỉ hiệu cơ quan Quyết nghị qua các cuộc bầu cử, cách hoạt động ôn ào của cá nhân nghị viên, hội viên để rồi cả một thái độ lệch lạc về cơ quan này. Hơn nữa, mọi liên lạc thực sự giữa cơ quan Quyết nghị và cơ quan Chấp hành cũng quản trị công việc địa phương gặp nhiều trở ngại hơn người ta tưởng như là đã quy định trên phương diện pháp lý. Đây cũng là một phương diện khó khăn cho chính quyền trung ương khi hành sử quyền giám hộ đối với địa phương. Thực tế chứng tỏ rằng những vai trò quan trọng quy định ở bản văn pháp lý cho định chế cơ quan Quyết nghị như

- Ấn định chính sách địa phương, bảo vệ quyền lợi địa phương.

- Phân nhiệm, phối hợp và kiểm soát cơ quan Chấp hành tại địa phương.
không được tốt đẹp và thành công cho lắm.

x x
x

Phát xuất từ các nhận định trên, cho nên trong khuôn khổ nhỏ bé của bài Tiểu Luận và trong phạm vi giới hạn của đề tài Chúng tôi cố gắng nghiên cứu, trình bày: VAI TRÒ CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ TRONG NỀN HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG trong hai phần. Phần thứ Nhất chúng tôi đề cập tới hiện trạng vai trò Cơ quan Quyết Nghị trong nền hành chính địa phương. Sau khi nghiên cứu, phân tích hiện trạng, phần thứ Hai chúng tôi sẽ cố gắng trình bày một đường hướng đề nghị nhằm hữu hiệu hóa định chế quyết nghị.



PHẦN THỨ NHẤT

**HIỆN TRẠNG VAI TRÒ
CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ**

9

Kể từ khi Hiến Pháp 1-4-67 ấn định nguyên tắc địa phương phân quyền và dự trù một đạo luật sẽ quy định sự tổ chức và điều hành nền hành chính địa phương thì những hoạt động của Cơ Quan Hành Chánh, đặc biệt là Các Hội Đồng đã mang nhiều sắc thái đặc biệt. Để tìm hiểu hiện trạng vai trò hoạt động của định chế này trong nền hành chính địa phương ngày nay, thiết tưởng cần phải có cái nhìn tổng quát từ điển tiến cở cấu, khuynh hướng biến đổi qua các văn kiện tổ chức của từng thời kỳ; tuy nhiên vì phạm vi giới hạn của đề tài chúng tôi chỉ đề cập tới tổ chức Cơ quan quyết nghị quy định bởi pháp chế hiện hành. Mặt khác vai trò của Cơ quan quyết nghị trên phương diện pháp lý đối với các khía cạnh bảo vệ quyền lợi địa phương, mối liên hệ cũng Cơ quan Chấp hành và vấn đề giới hạn thẩm quyền quyết nghị được phân tích để đưa tới một nhận định thực tế. Nhận định này căn cứ vào những hoạt động của Cơ quan quyết nghị khi hành sử các thẩm quyền pháp quy đã mang lại.

Do đó trong phần này, hiện trạng vai trò Cơ quan quyết nghị trong nền hành chính địa phương sẽ trình bày qua ba chương :

1. Chương 1 : Tổ Chức Cơ Quan Quyết Nghị theo pháp chế hiện hành .
2. Chương 2 : Vai trò Cơ Quan Quyết Nghị trên phương diện pháp lý .
3. Chương 3 : Nhận định hoạt động thực tế của Cơ Quan Quyết Nghị .

CHƯƠNG I

**TỔ CHỨC CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ
THEO PHÁP CHẾ HIỆN HÀNH**

Nhằm xác định một cách rõ ràng vai trò định - chế cơ-quan quyết nghị trong guồng máy hành chính địa-phương, việc tìm hiểu sơ lược về khung cảnh chính-trị, chế độ và nguyên-tắc cai trị đang được áp dụng tại VNCH là một điều hết sức cần thiết trước khi đi đến phân tích pháp chế của cơ-quan này.

TIẾT I

ĐẠI CƯƠNG VỀ CHÍNH SÁCH ĐANG ÁP DỤNG

Hiệp-pháp 1-4-1967 đã minh thị quy-định : "Việt-Nam là một nước Cộng-hòa, độc lập, thống nhất, lãnh thổ bất khả phân" "và chủ-quyền quốc gia thuộc về toàn dân" Như vậy Việt-Nam là một quốc-gia theo chế độ Cộng-Hòa; đây là hình thức dân-chủ gián trị trong đó người dân sử-dụng Chủ-quyền tự cai trị một cách gián tiếp qua trung gian những người do dân bầu ra. Ngoài ra bản Hiệp pháp trên còn quy-định nguyên-tắc địa-phương phân quyền trong 6 điều từ điều 70 đến 75. Với nguyên-tắc này, các tập thể địa-phương có pháp nhân tính, được tự trị, chính là : Xã, Thị-xã, Tỉnh, Đô-thành; mỗi tập thể có hai cơ-quan công quyền cùng quản-

trị công-việc hành chánh địa-phương. đó là cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp hành. Nhằm thể hiện trọn vẹn tính cách dân chủ hạ tầng cơ-sở quốc gia, Hiến pháp còn trừ liệu chức vụ chỉ-huy cơ-quan chấp hành và cơ-quan quyết-nghị phải được hợp thức hóa qua một cuộc bầu cử, nghĩa là phải do dân chúng chọn lựa.

Vậy, chế độ pháp lý hiện áp dụng tại VNCH là chế độ căn cứ trên nguyên-tắc địa-phương phân quyền (hay phân quyền hành chánh) khác với phân quyền chính-trị (5). Vậy - phân quyền hành chánh là gì ?

ĐOẠN A . KỸ THUẬT PHÂN QUYỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG .

Một cách tổng quát, địa-phương phân quyền là chính quyền trung ương chia sẻ quyền hành cho pháp nhân địa phương, để pháp nhân này tự quản trị công việc địa-phương mình nhưng không được đi ngược lại quyền lợi chung của quốc gia. Phân quyền hành chánh địa-phương bao gồm ba yếu tố :

1. Tư-cách pháp nhân :

Thừa nhận tư cách pháp nhân cho địa-phương hay nói khác hơn là công nhận cho địa phương đó có những quyền lợi chính đáng, riêng biệt với quyền lợi quốc gia và cần được luật pháp quốc gia bảo vệ. Địa phương đó có quyền có tài-sản riêng gồm động-sản và bất động-sản.

2. Do dân bầu :

Công việc quản trị những quyền lợi địa-phương giao cho các cơ-quan đại diện dân chúng, do dân thỏa thuận bầu lên. Yếu tố bầu cử này đưa đến lãnh vực phân quyền giữa cơ quan quyết-nghị và cơ-quan chấp hành.

(5) BUI, Huân, " Luật Hiến pháp về Chính-trị học"
(Saigon: Thư Quán Ấn Quốc, 1967) tr.428

3. Trung ương giám hộ :

Hai yếu tố tư cách pháp nhân và do dân bầu để xác định tính cách tự trị của địa phương. Nhưng tự trị phải trong khuôn khổ, chính sách phát triển chung của quốc gia chứ không phải biến thành một quốc gia trong một quốc gia được. Vì vậy cần có sự kiểm soát của Trung Ương mệnh danh là quyền giám hộ.

Trên đây là những tính chất của nguyên-tắc địa-phương phân quyền tại VNCH, nhưng chính mức độ của sự phân quyền mới ảnh hưởng sâu rộng tới cơ-quan quyết nghị và đưa đến kỹ-thuật phân quyền đã nêu (6).

ĐOẠN B . MỨC ĐỘ PHÂN QUYỀN HÀNH CHÍNH TẠI VNCH

Các tập thể địa-phương hiện nay đã có tư cách pháp nhân, có ngân sách tài-sản riêng và được đặt dưới sự quản trị của một hội đồng dân cử. Tuy vậy, ngoại trừ cấp xã đã thể hiện đúng với tinh thần ghi trong hiến pháp 1-4-1967; Còn ở cấp Đô, Tỉnh, Thị thì vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành vẫn do Tổng-Thống bổ nhiệm. Phần cơ-quan quyết nghị chỉ có một số quyền hạn hạn chế và chế độ giám hộ của Trung ương đối với các hội đồng tương đối chặt chẽ. Hơn nữa chiếu theo điều 75 hiến pháp 1-4-67 : "Tổng thống có quyền giải nhiệm nhân viên các cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành tại địa-phương trong trường hợp họ vi phạm hiến pháp, luật pháp hay chính sách quốc gia". Tất cả những điều nhận xét kể trên cho phép người ta kết luận rằng mức độ phân-quyền rộng rãi theo tinh thần hiến-pháp 1-4-67 đã giảm bớt phần nào ý nghĩa và giá trị.

(6) *ĐNV*, Nguyễn Văn . *Ibid* , tr. 429

Như vậy, mức độ phân quyền hành chính hiện tại ở xứ ta chỉ là một sự phân quyền hạn chế.

TIẾT II

CƠ CẤU CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ

Theo điều 73, hiến pháp 1-4-1967 thì các cơ-quan quyết nghị của tập thể địa-phương phân quyền là :

- Hội đồng xã ở cấp xã.
- Hội đồng tỉnh ở cấp tỉnh.
- Hội đồng thị xã ở cấp thị-xã.
- Hội đồng Đô-thành ở cấp thủ đô.

Nhưng vì lý do tổ-chức của Hội đồng Đô, Tỉnh và Thị-xã tương đối giống nhau nên phần nghiên cứu về cơ cấu của các hội đồng này được xếp chung lại với nhau. Riêng Hội đồng xã sẽ trình bày ở một đoạn khác. Sự phân chia này chỉ có mục đích tìm hiểu một cách giản dị cơ cấu của các hội đồng mà thôi.

ĐOẠN A . HỘI ĐỒNG ĐÔ THÀNH, TỈNH VÀ THỊ XÃ .

Các hội đồng đô-thành, tỉnh và thị-xã trong thời cách mạng đã được tổ-chức bầu cử theo các sắc lệnh 67, 68, 69/NV ngày 9-4-65, sau này được sửa đổi do sắc-lệnh 128/NV ngày 14-10-1970, sắc lệnh số 023/NV ngày 31-3-1971 và sắc-lệnh số 061/NV ngày 22-6-1971. Từ văn kiện căn bản tới các văn kiện sửa đổi và bổ túc có rất nhiều sự khác biệt, nhưng nhìn chung những nét chính của tổ-chức các hội đồng này qui định trong sắc-lệnh 68/NV ngày 9-04-1965 vẫn còn tồn tại.

I. Tổ-chức và điều hành :

Quy định bởi luật số 2/70 ngày 5-3-70 và sắc-lệnh bổ túc 032/NV ngày 18-3-1970.

- Hội đồng đô-thành, tỉnh và thị-xã gồm từ 6 đến 36 nghị-viên được bầu theo lối phổ thông, trực tiếp và kín.

- Nhiệm-vụ là 4 năm. Các nghị-viên không thể kiêm nhiệm mọi công-vụ được trả lương nhưng có thể đảm nhiệm một chức vụ dãn cử khác.

- Trong thời gian thi hành nhiệm vụ, nghị-viên được hưởng quyền lợi như công-chức hạng A. Nghị-viên không được hưởng lương bổng nhưng có phụ cấp căn bản, phụ-cấp hội họp và phụ-cấp công-tác.

- Nghị-viên các hội đồng trên có thể bị tuyên bố đương nhiên từ chức do Nghị-định của Tổng-trưởng Nội-vụ, chiếu đề nghị của đa số Hội đồng.

Về điều hành, hội đồng họp thường lệ mỗi tháng 01 lần do sự triệu tập của Chủ-Tịch, mỗi khóa họp thường lệ không quá 07 ngày. Các khóa họp bất thường có thể do vị chỉ huy cơ-quan chấp hành hoặc quá bán số nghị viên yêu cầu Phiên họp bất thường không kéo dài quá 03 ngày.

Ngoài ra vào phiên họp đầu tiên của mỗi nhiệm kỳ các Hội đồng sẽ bầu một Chủ-tịch, một phó chủ-tịch, một tổng thư ký để họp thành văn-phòng thường trực của Hội đồng (7). Trong thời gian giữa các khóa họp, văn-phòng thường trực giải quyết các thường vụ của Hội-đồng.

Hội đồng chỉ được coi là nhóm họp lệ khi có đủ 2/3 tổng số nghị-viên tham dự. Nếu không đủ túc số này, Hội-

(7) Theo điều 23 § L 061-11 U ngày 22-6-71 của Thủ Tướng Chính phủ
riêng: i) Đô thành sẽ bầu thêm 2 uỷ viên.

đồng sẽ được coi là nhóm họp lệ một ngày sau đó khi có quá bán tổng số nghị-viên tham dự. Các phiên họp của hội đồng có tính cách công khai, riêng đối với các vấn đề liên quan tới an-ninh quốc-phòng, hội đồng bắt buộc phải họp kín.

Biên bản phiên họp sẽ được gửi đến vị chỉ-huy cơ quan chấp hành liên hệ chậm nhất là 7 ngày sau mỗi phiên họp.

Chi phí điều hành của Hội đồng sẽ do tập thể địa phương đài thọ.

II. Sơ lược quyền hạn và nhiệm vụ :

Sau khi bầu văn phòng thường trực vào phiên họp đầu tiên của nhiệm kỳ, các hội đồng tự soạn thảo nội quy để ấn định chi tiết cho việc điều hành hội đồng. Nội quy phải được gửi tới vị chỉ-huy cơ quan chấp hành để chuyển trình qua Tổng-Trưởng Nội-vụ lên Thủ-Tướng Chính phủ duyệt y. Nếu nội quy không bị bác khước hay khuyến cáo sửa đổi thì sẽ được coi như đương nhiên chấp thuận.

Ngày nay, qua nhiều giai đoạn, các Hội đồng Đô-thành, Tỉnh và thị-xã dần dần được giao phó nhiều quyền-hạn, đồng thời nhiệm vụ từ tính cách tư vấn đã chuyển sang quyền quyết-định. Quyền hạn và nhiệm vụ của các hội đồng có nhiều loại, nhưng tựu trung có thể phân làm 3 lãnh vực:

1. Quyền quyết nghị :

Hội đồng sẽ thảo luận, biểu quyết chấp thuận trước khi thi hành các vấn đề liên quan tới tài chính hành chánh, kinh tế... Tóm lại đó là những vấn đề liên hệ trực tiếp đến việc ấn-định chương trình và kế hoạch hoạt-động cho địa-phương, nhằm bảo vệ, phát triển quyền - lợi địa-phương trong khuôn khổ chính sách quốc gia.

2. Quyền kiểm soát và khuyến cáo :

Ngoài quyền quyết-nghị, ấn-định chính sách có

tính cách tổng quát, Hội đồng còn có quyền trực tiếp đối với cơ-quan chấp hành. Đó là quyền kiểm soát, khuyến cáo và chuyển những báo cáo tới các cơ-quan hữu trách như Bộ nội-vụ, Thủ-Tướng, Phủ Tổng-Thống... về một số vấn đề quy định (sẽ trình bày ở chương sau).

3. Quyền tư vấn :

Hội đồng phải được vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành hội ý kiến về một số vấn đề mà luật dự liệu phải có ý kiến của hội đồng mới có giá trị. Hội đồng có quyền nhận xét về những dự án đầu tư của Chính phủ tại địa-phương, ngoại trừ những dự án có tính cách ích lợi quốc phòng. Hơn nữa, Hội đồng còn có quyền đề nghị và thỉnh nguyện lên Tổng - Thống, Thủ-Tướng, Đô, Tỉnh, Thị-trưởng những điều liên quan tới ích lợi chung trong phạm vi quan hạt.

ĐOẠN B . HỘI ĐỒNG XÃ .

Theo các văn kiện pháp lý, Xã có tư cách pháp-nhân và ngân sách tự trị. Xã cũng có 2 cơ-quan cùng quản-trị nền hành chánh xã, đó là cơ-quan chấp hành gọi là Ủy-ban hành chánh xã và cơ-quan quyết nghị gọi là Hội-đồng-xã.

Hội đồng xã là một hội đồng hành chánh có nhiệm vụ quản lý các công việc trong xã cùng với ủy-ban hành chánh xã. Căn bản pháp lý của hội đồng quy định bởi phân quyền hành chánh địa-phương trong hiến-pháp. Quy chế Hội-đồng-xã được ấn-định bởi các văn kiện căn bản sau đây :

- Sắc lệnh số 203d/NV ngày 31-5-64 của Thủ-Tướng Chánh phủ, tổ-chức việc quản trị xã.

- Sắc lệnh 198/NV và 199/NV ngày 24-12-66 của Chủ-tịch UBHPTU cải tổ nền hànhchánh xã cùng cách thức bầu cử.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

- Các sắc-lệnh 045/NV ngày 1-4-69 của Thủ-Tướng Chính phủ, Sắc lệnh 039/NV ngày 21-3-71, Sắc lệnh 120/NV ngày 22-8-72 của Thủ-Tướng Chính Phủ sửa đổi một vài điều khoản của Sắc-lệnh 198/ĐUHC.

Cùng một số văn kiện bổ túc:

I. Tổ-chức và điều hành :

Hội đồng xã gồm từ 6 đến 8 hội viên (8) do nhân dân toàn xã bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín (thể thức bầu cử do sắc-lệnh 199/NV ngày 24-12-66 của CTUBHPTƯ ấn-định).

- Ngày bầu cử, số hội viên của hội đồng do Tỉnh trưởng quyết-định với sự phê chuẩn của Bộ nội-vụ.

- Người đắc cử với số phiếu nhiều nhất giữ chức - vụ Chủ-tịch Hội đồng-xã, người kế tiếp giữ chức-vụ Phó Chủ-tịch. Nếu Chủ-tịch hay phó chủ-tịch đắc cử xã-trưởng thì sẽ theo thể thức đôn lên. Nếu hai người đồng phiếu, người cao niên đương nhiên đắc cử. Nhiệm kỳ của Hội-viên là 3 năm. Các hội viên có thể được tái cử.

Về điều hành :

Hội đồng xã có toàn quyền tổ-chức nội bộ : lập ban thường vụ, soạn thảo nội quy.

Mỗi năm, trong phiên họp đầu tiên Hội đồng bầu ra một ban thường-vụ gồm 3 người : Chủ-tịch, Phó Chủ-tịch và Tổng thư ký.

Hội đồng xã họp thường lệ mỗi tháng một lần, mỗi lần không quá 4 ngày do sự triệu tập của Chủ-Tịch. Những

(8) Điều 2 mới - Sắc lệnh 170- S L/NV ngày 25-11-72 do Thủ Tướng Chính phủ ban hành .

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC - 684

phiên họp bất thường có thể do lời yêu cầu của xã trưởng hay quá bán tổng số hội viên Hội đồng xã, nhưng phiên họp bất thường không được kéo dài quá 2 ngày.

Các phiên họp của Hội-đồng-xã có tính cách công khai. Xã trưởng và các ủy viên của ủy-ban hành chính xã có nhiệm vụ dự các phiên họp và có quyền phát biểu ý kiến khi được yêu cầu. Trong trường hợp khẩn cấp Chủ-tịch Hội-đồng-xã có thể hỏi ý kiến từng hội viên tại nhà.

Trong khi thi hành nhiệm vụ, các hội viên không được hưởng lương nhưng được hưởng phụ cấp từng ngày họp do Ngân-sách xã đài thọ. Riêng ban Thường-vụ thì được hưởng thù lao hàng tháng và Chủ-Tịch Ban thường-vụ được hưởng một phụ-cấp đặc biệt hàng tháng do một Nghị-định của Bộ-Nội-vụ ấn-định.

II.- Sơ lược quyền hạn và nhiệm vụ :

Hội đồng xã là cơ-quan đại diện nhân-dân trong xã. Tư cách này khiến hội đồng được ban phát những quyền hạn sau : (những quyền hành này cũng giống như quyền hành của cơ-quan quyết nghị cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã nhưng mức độ và phạm vi thẩm quyền nhỏ hẹp hơn).

- Quyền quyết nghị : Thảo luận và biểu quyết những vấn đề liên quan tới quyền lợi xã trong phạm vi luật - lệ cho phép.

- Quyền kiểm soát : Ghi trong điều 10 Sắc-lệnh 198/ĐUHCĐ đặc biệt với đa số 3/4 tổng số hội viên, Hội đồng có quyền đề nghị giải nhiệm xã-trưởng, phó xã trưởng và các ủy-viên trong ủy-ban hành chính xã.

- Quyền tư vấn bắt buộc : quy định nơi điều 11 của sắc lệnh 198.

- Quyền đề nghị và thỉnh nguyện về các vấn đề ích lợi chung quy định nơi điều 12 sắc lệnh 198/ĐUHCĐ ngày 24-12-66.

Thực ra, tổ-chức cơ-quan quyết nghị theo pháp chế hiện hành là một sự chấp nối, vá vúi của các văn kiện đã có từ lâu và được bổ túc bằng một số văn kiện mới như sắc-lệnh 198, 199 SL/DUHC của Chủ-Tịch UBHPTU, hoặc sắc - lệnh 068 SL/NV ngày 9-4-1965 của Thủ-Tướng Chính-Phủ. Tất cả những văn kiện bổ túc đó nhằm tạo cho cơ-quan quyết - nghị một vai trò đảm đương hơn trong guồng máy hành chính địa-phương. Điều nhận xét này sẽ được trình bày, minh chứng ở chương kế tiếp.

CHƯƠNG HAI

**VAI TRÒ CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ
TRÊN PHƯƠNG DIỆN PHÁP LÝ**

Qua các văn kiện pháp lý được ban hành, người ta thấy các cơ-quan quyết nghị đã được giao phó nhiều quyền hành và trách nhiệm mà trước đây hoàn toàn nằm trong tay vị chỉ huy cơ-quan chấp hành. Sự kiện này chứng tỏ trên một khía cạnh nào đó, nhà cầm quyền trung ương đã phải công nhận rằng chính sách chung của quốc gia đã không thể giải quyết được nhiều vấn đề địa-phương; vì vậy quyền hạn phải được giao phó cho các đại diện của địa-phương ngõ hầu những người này tự hoạch định lấy đường lối, tạo dựng một chính sách cho địa-phương họ, miễn là không đi ngược lại chính sách chung và luật pháp quốc gia. Những hành vi quá lạm và bất hợp pháp của cơ-quan quyết nghị sẽ bị giới hạn bởi quyền giám hộ hành chánh theo đúng tinh thần của nguyên-tắc địa-phương phân quyền ghi ở điều 75 Hiến-pháp 1-4-1967.

Nhằm làm sáng tỏ vai trò cơ-quan quyết nghị trên bình diện pháp lý cần lưu ý là cơ-quan này vừa là cơ-quan đại diện dân tại địa-phương vừa là cơ-quan công quyền mà hoạt-động bị chi phối bởi luật hành chánh. Như vậy trong chương này, các điểm sau sẽ lần lượt được trình bày:

Gồm 3 tiết :

- Tiết I : Vai trò bảo vệ quyền lợi địa-phương.
- Tiết II : Vai trò cơ-quan quyết nghị đối với cơ-quan chấp hành.

- Tiết III : Vấn đề giới hạn thẩm quyền cơ-quan quyết nghị hay Quyền giám hộ hành chính.

TIẾT I

VAI TRÒ BẢO VỆ QUYỀN LỢI ĐỊA PHƯƠNG

Theo tinh thần dân chủ : Chủ-quyền quốc gia thuộc về toàn dân nhưng vì tất cả dân chúng không thể cùng đứng ra để đảm trách công việc chung của tập thể quốc gia cũng như địa-phương, do đó phải bầu những người đại diện thay mình để hành sử quyền điều khiển công việc chung. Trong phạm vi nền hành chính địa-phương, cơ-quan quyết nghị đã đóng vai trò thay thế dân chúng địa-phương hành sử quyền này. Với tư cách đại diện, cơ-quan quyết nghị có một số quyền hạn được quy định nhằm bảo vệ quyền lợi thiết thực cho địa-phương quản hạt như :

- Ấn-định những kế hoạch chi phối sinh hoạt địa phương
- Kiểm soát việc thực thi những kế hoạch cũng như lề lối phục-vụ nhân dân tại địa-phương của chính quyền quản-hạt.

ĐOẠN A . VẤN ĐỀ ẤN ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỊA PHƯƠNG .

Trong khuôn khổ chính sách quốc gia, chủ trương và đường lối của chính phủ, các cơ-quan quyết nghị sẽ ấn-định chính sách và đường lối của địa-phương. Các vấn đề liên quan tới đường lối và chính sách địa phương đã được quy định trong sắc-lệnh 061/NV ngày 22-6-70 (đối với Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã) và Sắc-lệnh 198/NV ngày 24-12-1966, (đối với Hội đồng xã) một cách tỉ mỉ, nhưng nói chung có thể phân làm 3 lãnh vực :

- Các kế hoạch và chương trình phát triển địa phương.
- Việc quản trị tài-sản địa-phương.
- Các vấn đề tài-chính và ngân sách địa-phương.

1. Những vấn đề căn bản đã nêu ở phần trên trù liệu rằng mọi kế-hoạch và chương trình phát triển địa-phương đều phải được các Hội đồng thảo luận và biểu quyết để đi đến chiều hướng ích lợi nhất cho dân địa-phương. Các chương trình phát triển địa-phương nằm trong kế hoạch phát-triển nông thôn với ngân khoản hàng chục triệu đồng, trước đây do các cơ-quan chấp hành Tỉnh, Quận, xã đảm nhiệm, nay đã được giao phó hẳn cho các Hội-đồng quản trị và ấn-định chương trình thực hiện với sự phụ giúp của các cơ-quan chuyên môn tại địa-phương. Thí dụ như ngân khoản chuẩn cấp cho các dự án nằm trong kế hoạch địa-phương tự túc phát-triển của Bộ phát triển nông thôn.

Ngoài ra trong phạm vi quản hạt của mình, Các hội đồng còn tham gia việc ấn-định chính sách tại địa phương qua việc thảo luận và biểu quyết trước khi thi hành một số vấn đề được qui định ở điều 9 SL 061 ngày 22-6-71 và SL 198 NV ngày 24-12-1966 như :

- Kế-hoạch xây-dựng và chương trình ích lợi công-cộng.
- Xử dụng tài nguyên vào công cuộc phát triển địa-phương.

2. Cũng trong phạm vi ấn định chính sách, quyền thảo luận và biểu quyết ngân sách địa phương là một trong những loại hoạt động quan trọng nhất của Hội Đồng. Trên phương diện pháp lý, các Hội đồng sẽ ấn định một tiêu chuẩn để biểu quyết dự án ngân sách do vị chỉ huy cơ quan chấp hành liên hệ chuyên sang. Công việc này được thực hiện vào khoảng gần cuối tài khóa mỗi năm. Nhưng thường các tiêu chuẩn này bị chi phối bởi Thôn tư của Tổng Thống và Thủ Tướng Chính phủ về chiều hướng và khuyến cáo phải theo trong việc soạn thảo ngân sách.

Mặt khác trong viện quản trị tài-sản, Hội đồng có quyền ấn-định căn bản thuế hoặc sửa đổi thuế suất (tạp-thuế) thu riêng cho địa-phương mình mặc dù công việc này đòi hỏi sau đó phải có sự chuẩn phê của vị chỉ-huy cơ quan chấp hành cấp cao hơn, Bộ tài-chánh và Tổng Nha Hành chánh địa-phương - Nha Tài-Thâu.

3. Về vấn đề tài-chánh và ngân sách địa-phương, Hội đồng trước đây có quyền hạn thu hẹp ở phạm vi biểu quyết Ngân-sách và bản kết toán hành chánh mà không có vấn đề kiểm soát việc chi thu của Ngân-sách. Ngày nay, theo những điều khoản được ấn-định trong sắc-lệnh 019/SL ngày 3-9-66 của Thủ-Tướng Chánh-Phủ riêng các Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã có quyền kiểm soát sự thi hành ngân sách qua bản kết toán hành chánh do chuẩn chi viên lập sau mỗi niên khóa. Một điểm nữa ngoài quyền quyết nghị về ngân-sách, việc thiết-lập các loại tạp thuế và lệ phí cũng được dành cho cơ-quan quyết nghị, nhưng những quyết nghị trên phải được Tỉnh-trưởng (đối với Hội đồng xã) và Thủ-Tướng (cấp Đô, Tỉnh, Thị Xã) duyệt y trước khi thi hành.

ĐOẠN B . VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT VÀ KHUYẾN CÁO .

Nhằm đại diện dân chúng trong việc kiểm soát cách xử dụng tài nguyên do chính nhân-dân đóng góp. Cách hội đồng có quyền kiểm soát việc thi hành các quyết nghị của Hội đồng; thi hành ngân sách địa-phương, thi hành chương trình và kế hoạch nhằm phát triển địa-phương. Cũng như các hành vi, lễ lới phục-vụ nhân-dân của nhân-viên các cấp thuộc phạm vi địa-phương quản hạt.

Quyền kiểm soát của Hội đồng qua sự quy định của các văn kiện pháp lý rất bao quát và rộng rãi trên mọi lãnh vực : Hành chánh, kinh tế, tài-chánh, vệ sinh... Sự kiểm-soát của Hội đồng còn được thể hiện bởi các biểu quyết

quyết nghị nhằm khuyến cáo các cơ-quan hữu trách liên hệ, hay gửi văn thư trình thẳng Đô, Tỉnh, Thị-trưởng (cấp xã) và Thủ-Tướng, Tổng-Thống (đối với Đô, Tỉnh, Thị-xã).

Tóm lại, vấn đề bảo vệ quyền lợi địa-phương địa-phương của Hội đồng trên phương diện pháp lý đã được quy-định khá đầy đủ. Phạm vi và chi tiết của vấn đề bảo vệ này sẽ rõ ràng hơn khi chúng ta nghiên cứu vai trò của cơ-quan quyết nghị đối với cơ-quan chấp hành qua các thẩm quyền pháp quy ở tiết II.

TIẾT II

VAI TRÒ CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ ĐỐI VỚI CƠ QUAN CHẤP HÀNH

Ở bình diện pháp lý, người ta thấy hội đồng được quyền quyết định về các vấn đề chi phối hầu hết các hoạt-động của cơ-quan chấp hành. Vì vậy có thể nói đây là một định chế Hội đồng "mạnh" (9) tuy nhiên nếu xét mối tương-quan với cơ-quan chấp hành thì vấn đề không đơn giản như vậy. Những quyền hạn như quyền quyết-nghị, kiểm soát, khuyến cáo... được dành cho Hội đồng là để hội đồng làm tròn bổn phận cộng tác với cơ-quan chấp hành, đồng thời ngăn ngừa sự lạm quyền thái quá của cơ-quan này. Trong chiều hướng trên, hai khía cạnh sau sẽ được đề cập tới :

- Vai trò có tính cách cộng tác cùng cơ-quan chấp hành.
- Vai trò có tính cách ngăn ngừa, kiểm soát.

(9) Alfred de Grazia - Chính Trị Học yếu lược (Saigon: Trung tâm nghiên cứu U N, 1963) tr. 647

ĐOẠN A . VAI TRÒ CÔNG TÁC VỚI CƠ QUAN CHẤP HÀNH .

Công việc quản trị nền hành chính địa phương phân chia làm 2 nhiệm vụ : nhiệm vụ biểu quyết và nhiệm vụ chấp hành. Sự phân chia quyền hành này có mục đích tránh sự lạm quyền của cơ-quan chấp hành, bảo vệ quyền lợi địa-phương một cách hữu hiệu. Để bảo đảm cho cơ-quan quyết nghị có thể đứng ở một vị thế song song với cơ-quan chấp hành, luật lệ đã cho phép định chế quyết nghị vận dụng tới các quyền hạn để thực hiện vai trò nặng nề này.

I. Quyền quyết nghị :

Đây là một loại thẩm quyền hết sức quan trọng của cơ-quan quyết nghị. Ngoài mục đích hoạch định chính - sách địa-phương, thẩm quyền quyết nghị còn có thể xem như là một hình thức kiểm soát gián tiếp tất cả mọi hoạt-động liên-quan đến địa phương và mọi hoạt-động của cơ-quan chấp-hành. Ảnh hưởng của cơ-quan quyết nghị so với cơ-quan chấp hành địa-phương mạnh hay yếu tùy thuộc phạm vi các vấn đề được đem ra quyết nghị.

A) Đối với cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã :

Định chế quyết nghị được thể hiện bởi các Hội-đồng, Tỉnh, Thị-xã. Các hội đồng này có thẩm quyền thảo-luận và biểu quyết một số vấn đề trước khi Đô, Tỉnh, Thị - trưởng đem ra thi hành.(10)

1. Kế-hoạch xây-dựng và chương trình ích lợi công cộng trong Đô-thành, Tỉnh, Thị-xã.

2. Bản kết toán hành chính về việc thi hành ngân sách Đô, Tỉnh, Thị xã.

3. Du di kinh phí trong ngân sách địa-phương từ chương này sang chương khác.

(10) Điều 9 SL 061/11 U ngày 22-6-71 của Thủ Tướng Chính Phủ .

4. Ấn định các khoản phụ thu cho ngân sách địa phương mà giá biểu đã được chính phủ ấn định, cùng thể lệ hành thu cho ngân sách địa-phương.

5. Xử dụng các loại tài nguyên vào việc phát triển địa phương.

6. Các kế hoạch xây-dựng và chương trình phát triển đô thành trị giá không quá 20.000.000\$, Tỉnh và Thị-xã không quá 6.000.000\$

7. Việc trợ cấp trị giá không quá 1.000.000\$ đối với đô thành, 500.000\$ đối với Tỉnh và Thị-xã.

8. Quản trị, bảo-vệ Công-sản Đô Tỉnh, Thị-xã.

9. Thu nhận sinh tặng, di tặng không có phụ đảm hay điều kiện.

10. Thuê hay cho thuê bất-động-sản mà thời hạn không quá 3 năm.

11. Tạo mãi động sản hay bất động-sản.

12. Chuyển dịch tài-sản Đô-thành trị giá không quá 20.000.000\$, Tỉnh và Thị-xã không quá 6.000.000\$.

13. Đặc nhượng công dịch trị giá dưới 20.000.000\$ cho Đô-thành, dưới 6.000.000\$ cho Tỉnh, Thị-xã.

14. Khế ước đấu thầu công tác hay cung cấp cho Đô thành không quá 20.000.000\$, cho Tỉnh và Thị-xã không quá 6.000.000\$

15. Tân tạo sắp hạng, cải hạng, sửa đổi đặt tên, bãi bỏ đường phố, công-viên, sân vận-dộng tại Đô, Tỉnh, Thị-xã.

16. Tổ-chức, quản trị chợ, hội chợ tại Đô, Tỉnh, Thị-xã.

17. Kiện tụng để bênh vực quyền lợi Đô-Thành, Tỉnh, Thị-xã.

Với những điểm trên, hội đồng đô-thành, tỉnh, thị xã phải biểu quyết thảo luận trong thời hạn tối đa 2 tháng kể từ ngày nhận được hồ-sơ do Đô, Tỉnh, Thị-trưởng chuyển đến. Quá thời hạn, các vấn đề xem như đã được Hội-đồng biểu quyết chấp thuận hay duyệt y. Quyết nghị còn cần phải biểu quyết hợp lệ và chỉ có giá trị nếu hội đủ đa số luật định số nghị-viên hội đồng có mặt trong phiên họp. Quyết - nghị của hội đồng sẽ được chuyển sang Đô, Tỉnh, Thị-trưởng thi hành chậm nhất là 15 ngày sau, trừ các quyết-nghị phải trình Thủ-Tướng duyệt y.

Nếu Đô, Tỉnh, Thị-trưởng không tán đồng quyết-nghị, có thể hoàn lại bản văn cho Hội-đồng trong vòng 15 ngày và có nêu rõ lý do phúc nghị. Sau khi phúc nghị, sự bất đồng giữa hai cơ-quan vẫn còn tồn tại vấn đề sẽ được trình thẳng cho Thủ-Tướng quyết-định tối hậu. Trường hợp Đô, Tỉnh, Thị-trưởng không thi hành cũng như không yêu cầu phúc nghị, hội đồng có quyền trình vấn đề trực tiếp lên Thủ-Tướng và các Tổng, Bộ-trưởng liên hệ, kèm theo đề nghị thích nghi của Hội-đồng.

Ngoài ra đối với một số vấn đề sau, luật lệ quy-định rằng trước khi thi hành các quyết nghị phải có sự duyệt y của Thủ-Tướng Chánh-Phủ. Đó là : (11)

1. Các kế hoạch xây-dựng và chương trình ích lợi công cộng mà trị giá trên 6.000.000\$ đối với Tỉnh, Thị xã, trên 20.000.000\$ đối với Đô-thành.
2. Ngân sách và bản tu chính ngân sách địa-phương.
3. Việc thiết-lập các loại tạp thuế, lệ phí.
4. Việc thuê hay cho thuê bất động sản, thời hạn trên 3 năm.

(11) *Ấn định bởi điều 15 Sắc lệnh 061/11 U ngày 22-6-1971 của Thủ Tướng Chính Phủ.*

5. Việc thu nhận sinh tặng, di tặng có phụ đảm và điều kiện.

6. Đặc nhượng công dịch trị giá trên 6.000.000\$ đối với Tỉnh, Thị-xã trên 20.000.000\$ đối với Đô-Thành.

7. Việc thiết-lập và sửa đổi kế-hoạch.

8. Việc đặt hay dời Tỉnh lỵ.

9. Việc vay mượn.

10. Việc trợ cấp trị giá trên 500.000\$ đối với Tỉnh, Thị-xã, trên 1.000.000\$ đối với Đô-Thành.

11. Khế ước đấu thầu công-tác hay cung cấp vật dụng cho địa-phương trị giá trên 6.000.000\$ đối với Tỉnh, Thị-xã, trên 20.000.000\$ đối với Đô-thành.

12. Các vấn đề khác do luật lệ hiện hành quy định phải được Thủ-Tướng Chánh-Phủ duyệt y.

Sau thời gian 30 ngày kể từ ngày tiếp nhận nếu không bị bác khước hay khuyến cáo sửa đổi, quyết nghị sẽ được coi như đương nhiên chấp thuận. Trường hợp cần thời gian lâu hơn để nghiên-cứu, chính phủ phải thông báo cho địa-phương.

Một điều cần lưu ý là về phương diện biểu quyết, thảo luận các khế ước ta thấy những đặc điểm sau theo luật hiện hành.

- Những chi phí về công-tác và cung cấp dưới 500.000\$ đối với cấp Tỉnh, Thị-xã, dưới 1.000.000\$ đối với Đô thành không phải lập khế ước, do đó không cần sự biểu quyết của Hội đồng (SL 103/Th.T/P.C2 ngày 1-9-70)

- Hội đồng không có quyền biểu quyết về các vấn đề thuộc ngân sách quốc gia vì không liên quan tới quyền-lợi địa-phương.

- Những quyết-nghị của Hội-đồng về việc tân tạo không bao gồm việc cấp giấy phép xây cất cho tư nhân vốn thuộc quyền của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành liên hệ (dự số ngày 16-5-1954).

B) Đối với cấp xã :

Tại cấp này, thẩm quyền quyết nghị của Hội đồng xã nhỏ hẹp hơn và được quy định tại điều 9 Sắc lệnh 198/SL ĐUHC ngày 24-12-1966. Hội đồng xã có quyền thảo luận và biểu quyết trong khuôn khổ luật lệ hiện hành các vấn đề kể sau :

1. Các kế hoạch xây-dựng và chương trình ích lợi công cộng ở xã.
2. Ngân sách xã.
3. Tạm thuế, lệ phí và mọi khoản thu cho Ngân-sách xã.
4. Thể lệ hành thu các lợi tức của xã.
5. Tạc mãi, chuyển nhượng, thuê mướn, đổi chác, tu bổ và mọi hành vi quản-trị, bảo vệ tài-sản xã.
6. Kết ước thâu công-tác cung cấp, chuyên chở cho xã.
7. Thu nhận sinh tặng, di tặng cho xã không có điều-kiện.
8. Đặc nhượng công dịch vụ.
9. Tân lập và sửa đổi kế hoạch chính trang xã.
10. Dự án trang bị xã về đường sá, cầu cống, đê đập...
11. Thành lập, bãi bỏ, đặt tên, sửa tên, dời trụ sở xã
ấp.
12. Vay mượn trợ cấp.
13. Tổ-chức, quản trị chợ và hội chợ tại địa-phương.

14. Khởi tố để bênh vực quyền lợi của xã và thực hiện các sự điều giải sau khi có sự chấp thuận của Tỉnh-trưởng.

15. Các vấn đề riêng biệt mà luật lệ buộc phải đưa ra Hội đồng xã thảo luận và biểu quyết.

Ngoài ra những quyết nghị kể sau cần phải được duyệt y trước khi thi hành. Có 2 hệ cấp cho sự duyệt y này.

* Trường hợp duyệt y của Tỉnh-trưởng : đối với các vấn đề :

1. Các kế hoạch xây-dựng, trang bị và chươn trình ích lợi công cộng trị giá từ 150.000\$ đến 6.000.000\$

2. Lập ngân sách xã mà tổng số bằng hoặc dưới 6 triệu đồng.

3. Định giá biểu bách phân phụ thu của các sắc thuế đã được phép thu.

4. Mướn hay cho mướn bất động-sản hoặc động-sản.

- Trong một thời hạn không quá 3 năm với giá mướn từ 100.000\$ trở lên mỗi năm.

- Trong thời hạn trên 3 năm với giá mướn dưới 500.000\$ mỗi năm.

5. Thu nhận sinh tặng, di tặng không có phụ đảm và điều kiện.

6. Tạo mãi, chuyển nhượng, đổi chác tài sản xã từ 100 ngàn đến 6000.000 \$.

7. Tân tạo tu bổ công sở xã từ 100.000\$ đến 6.000.000\$

8. Khai mở đường sá, công trường, tân tạo hương lộ.

9. Sửa đổi ranh giới ấp.

10. Đạc nhượng công dịch vụ từ 3 năm trở xuống hoặc trên 3 năm nhưng trị giá không quá 500.000\$.

11. Ký kết kế ước trong đó xã phải chịu trách nhiệm tài-chính.

+ Trường hợp duyệt y của Bộ Nội-vụ trước khi thi hành :

Cũng gồm các vấn đề nêu trên nhưng trị giá, thời hạn có mức độ lớn hơn và vượt ra khỏi thẩm quyền duyệt y của Tỉnh-trưởng.

Tương tự như Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã, những quyết-nghị của Hội-đồng xã phải được xã-trưởng thi-hành chậm nhất là 15 ngày kể từ khi quyết-nghị được chuyển sang ủy-ban hành chánh xã. Trường hợp bất đồng, Xã-trưởng sẽ yêu cầu phúc nghị. Phúc nghị rồi mà bất đồng vẫn tồn tại, lúc đó nội vụ tranh chấp giữa 2 cơ-quan sẽ được đưa lên Tỉnh-trưởng để giải quyết.

Như vậy trong khi hành sử thẩm quyền quyết nghị nhằm cộng tác với cơ-quan chấp hành, các cơ-quan quyết nghị đã bị giới hạn trên 4 phương diện :

1. Các vấn đề đã được luật lệ quy định.
2. Phải tôn trọng thủ tục biểu-quyết.
3. Một số quyết-nghị phải được sự duyệt y của cấp trên.
4. Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành có quyền phúc nghị và quyền không thi hành. Nếu sau khi phúc nghị, bất đồng giữa 2 cơ-quan còn tồn tại, tranh chấp sẽ được giải quyết ở cấp cao hơn.

II. Quyền tư vấn :

Đây là loại quyền nguyên thủy của các hội đồng ; ngày nay loại quyền tư vấn này có tính cách tích cực hơn.

+ Đối với Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã :

Điều 11 Sắc lệnh 061/NV ngày 22-6-71 quy định rằng Các Hội đồng phải được Đô, Tỉnh, Thị-trưởng tham khảo ý-

kiến về những vấn đề mà luật lệ hiện hành dự liệu phải có ý kiến của Hội-đồng, nhất là việc thiết-lập, bãi bỏ, đặt tên hay sửa đổi tên, ấn-định hay sửa đổi ranh giới, xếp hạng hay cải hạng và về giá biểu cho thuế động sản, bất động-sản tại địa-phương.

Hội đồng phải phát biểu ý kiến trong thời hạn tối đa là 02 tháng kể từ ngày nhận được văn kiện tham khảo ý-kiến, ngoại trừ trường hợp luật lệ ấn-định thời hạn khác. Quá thời hạn này các vấn đề gửi tham khảo kể như được ý-kiến thuận của Hội đồng.

Những ý kiến hội đồng phát biểu không có tính cách cưỡng hành, vì chỉ-huy cơ-quan chấp hành có toàn quyền tuân theo hay không.

+ Đối với Hội đồng xã :

Trong mục đích hợp tác với cơ-quan chấp hành, Xã trưởng phải tham khảo ý kiến Hội đồng xã về một số vấn đề:

1. Về việc bổ nhiệm các Phó xã-trưởng :

Xã trưởng có quyền đề nghị nhưng phải tham khảo và được sự đồng ý của Hội đồng xã rồi Tỉnh-trưởng mới bổ-nhiệm sau. (12)

2. Về việc bổ nhiệm và bãi chức các ủy-viên trong UB HCTX:

Xã-trưởng được quyền bổ nhiệm (theo điều kiện do Tỉnh-trưởng ấn-định) và bãi chức các ủy-viên bằng quyết-định, nhưng phải được sự thỏa hiệp của Hội-đồng-xã trước đã.

(12) Điều kiện này đã bị bãi bỏ bởi Sắc lệnh 120/M U ngày 22-8-70 của Thủ Tướng Chính Phủ .

3. Xã-trưởng phải tham khảo ý kiến Hội đồng xã về những vấn đề điền địa, hành nghề, tuyển dụng nhân viên và các vấn đề do luật lệ riêng biệt dự liệu phải hỏi ý kiến Hội-đồng.

Những ý kiến của Hội đồng phải tuân theo thời-hạn luật định và không có tính cách cưỡng hành, xã trưởng có toàn quyền chấp nhận hay bác bỏ.

III. Quyền tham gia các Ủy-ban :

Do chính quyền thiết-lập tại địa-phương : Sự tham gia này nhằm mục đích thực hiện sự hợp tác với cơ-quan chấp trong việc quản trị các quyền lợi địa-phương. Thông thường tại địa-phương có 2 loại Ủy-ban :

- Những ủy-ban do Trung-ương thiết-lập :

Như các ủy-ban an-ninh, ủy-ban hoãn dịch, ủy-ban vật giá, ủy-ban vệ-sinh, ủy-ban thuế vụ, ủy-ban đấu thầu, ủy-ban tiếp nhận hội đồng tuyển cử địa-phương.

- Những ủy-ban do địa-phương thiết-lập :

Do vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành thiết-lập nhằm mục-đích chấp hành quyết-nghị của Hội đồng hay nghiên cứu biện pháp áp dụng trước khi đưa Hội đồng biểu quyết.

IV. Quyền nhận xét, trình bày ý kiến, đề nghị, thỉnh-nguyện :

* Điều 12 Sắc lệnh 128/NV ngày 14-10-70 của Thủ-Tướng Chánh-Phủ : "Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã có quyền nhận xét về những dự án đấu tư của chánh phủ tại địa - phương ngoại trừ những dự án có tính cách ích lợi quốc-phòng"

Hội đồng có thể trình bày mọi ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện về các vấn đề mà Hội-đồng xác định là có ích lợi chung thuộc phạm vi địa-phương lên Tổng-Thống, Thủ-

Tướng, các Tổng-Trưởng, Bộ-trưởng và vị chỉ-huy cơ quan chấp hành liên hệ.

+ Ở cấp xã quyền đề nghị của Hội đồng xã còn mạnh mẽ hơn, thể hiện qua việc đề nghị giải nhiệm xã-trưởng, bãi chức Phó xã-trưởng và các ủy-viên UBHCX nếu thấy họ có lỗi lầm trầm trọng khi thi hành nhiệm vụ, với đa số 3/4 tổng số hội viên đồng ý.

Ngoài ra Hội đồng xã có quyền trình bày ý - kiến đề-nghị và thỉnh nguyện các vấn đề có ích lợi chung thuộc phạm vi xã lên Quận Trưởng, Tỉnh-trưởng, Hội-đồng Tỉnh và Bộ Nội-vụ. Các cấp này sẽ cứu xét, giải quyết thật nhanh chóng và sẽ thông báo kết quả cho Hội-đồng.

ĐOẠN B . VAI TRÒ KIỂM SOÁT CƠ QUAN CHẤP HÀNH .

Bên cạnh vai trò cộng tác, cơ-quan quyết nghị còn giữ vai trò kiểm soát cơ-quan chấp hành tại địa-phương. Đó là quyền kiểm soát và khuyến cáo và chuyển những báo cáo tới các cơ-quan hữu trách liên hệ. Một số vấn đề sau được luật lệ hiện hành giao phó cho cơ-quan quyết nghị để kiểm soát : (SL 061/NV ngày 23-6-71, SL 198-BUHC ngày 24-12-66)

- Việc thi hành các quyết-nghị của Hội đồng và việc thi hành ngân sách tại địa-phương.

- Việc thi hành chính sách và chương trình của Chánh Phủ tại địa-phương.

- Việc thiết-lập, thi hành các kế hoạch và chương trình kiến thiết phát triển do Ngân khoản viện trợ.

- Hành vi và lễ lối phục-vụ nhân-dân của nhân - viên các cấp tại địa-phương quân hạt. (13)

(13) Điều 10 SL 198/DUHC do Chủ tịch UB K.P T U ban hành ngày 24-11-66 " Hội đồng xã có quyền đề nghị và giải nhiệm xã trưởng "

Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành có bốn phận chỉ thị cho các cấp điều khiển cơ-quan chuyên-môn trực thuộc xuất trình cho phái đoàn đại diện chính thức của Hội đồng những hồ sơ mà Hội đồng cần nghiên cứu để thực hiện quyền kiểm-soát.

Ngoài quyền kiểm soát và khuyến cáo, thì trong vai trò kiểm soát người ta còn nhận thấy sự hiện diện của các quyền tư vấn, đề nghị, nhận xét, thỉnh nguyện; Các quyền này khi được cơ-quan quyết nghị hành sử tuy không phải là quyền kiểm soát trực tiếp nhưng cũng là hình thức kiểm soát gián tiếp, khiến cơ-quan chấp hành phải thận trọng đề dặt hơn khi có khuynh hướng lạm quyền. Như vậy có thể nói ý-nghĩa của vai trò kiểm soát nhằm mục đích quân bình quyền lực giữa 2 cơ-quan quyết nghị và chấp hành. (14)

Tuy nhiên có một điều cần lưu ý là tất cả những thẩm quyền của cơ-quan quyết-nghị phải được hành sử trong khuôn khổ chính sách quốc gia và phạm vi hành chánh chứ không bao gồm sự kiểm soát cả về phương diện chính trị. Vấn đề này cho tới nay vẫn còn gây ra nhiều tranh chấp giữa 2 cơ-quan quyết-nghị và chấp hành.

TIẾT III

VẤN ĐỀ GIỚI HẠN THẨM QUYỀN CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ HAY QUYỀN GIÁM HỘ HÀNH CHÁNH .

Phân quyền địa-phương là một phương pháp hành-chánh thường được áp dụng tại nhiều quốc gia (15). Phương-

- (14) CUNY, Hoàng Đức . Hội đồng Tỉnh và vấn đề cải tổ h. K C D P.
Luận Văn Tốt Nghiệp Cao học VII (Saigon: H U 2 G H C, 1972) tr. 16
- (15) KONG, Vũ quốc . "Vấn đề địa phương phân quyền tại U.N." Tập San Đại Học Văn Khoa số 6/1963 - Saigon tr. 96

pháp này nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi địa-phương trong quốc gia, giúp cho dân chúng được quyền tham dự vào công việc cai trị địa-phương mình. Như vậy công việc địa phương nào sẽ do nhà chức trách của địa-phương ấy giải quyết. Tuy nhiên, để bảo vệ quyền lợi chung của quốc gia và chống lại sự lạm quyền của các cơ cấu của nhà chức trách địa phương, nhà làm luật đã đặt ra một thể thức kiểm soát đặc biệt: đó là quyền giám hộ hành chính.

ĐOẠN A . QUYỀN GIÁM HỘ HÀNH CHÍNH

Ba yếu tố chính của phân quyền hành chính là:(16)

1. Sự công nhận công việc địa-phương.
2. Sự trao quyền quản trị các công việc địa phương cho các nhà hữu trách địa-phương.
3. Sự giám hộ về các quyết-định cũng như về nhân - sự đối với các nhà hữu trách địa-phương.

Sự giám hộ nói ở trên nhằm ngăn chặn tình trạng quốc gia trong một quốc gia mà kỹ thuật phân quyền địa-phương có thể mắc phải. Vì vậy chính quyền trung ương sẽ luôn luôn nắm giữ quyền kiểm soát các nhà chức trách địa-phương bằng 2 cách :

a) Kiểm soát cách thức tuyển lựa các cơ-quan đại-diện địa-phương xem có phù hợp với luật lệ hiện hành của quốc gia hay không ?

(16) ~~MAN~~, Nguyễn Khắc - "Luật hành chính" Giảng Văn Cử nhân 2 . Đại Học Luật Khoa Cần Thơ 1969 . tr.44 .

b) Kiểm soát hành vi của các cơ-quan này như kiểm soát sự hợp pháp, sự thích ứng trong hoàn cảnh chính-trị, xã hội của quốc gia và địa-phương bằng sự chuẩn y để cho thi hành những hành vi hợp pháp và thích đáng.

Có thể nói tùy theo mức độ hành sử quyền giám hộ hành chính của Trung-Ương, người ta biết được chế độ địa phương phân quyền áp dụng rộng rãi hay chặt hẹp.

ĐOẠN B. NHỮNG PHƯƠNG THỨC HÀNH SỬ QUYỀN GIÁM HỘ.

Trong phạm vi đề tài, chúng tôi sẽ nghiên cứu về những phương thức giám hộ mà chính quyền trung ương áp dụng đối với cơ-quan quyết nghị. Những phương thức này có thể chia làm 2 loại :

- Kiểm soát về phương diện kỹ luật đối với cán nhân hội viên.
- Kiểm soát về phương diện quyền hạn đối với hoạt-động của cơ-quan quyết-nghị.

I.- Giám hộ cá nhân hội viên, nghị-viên :

Chính phủ trung ương cấp trên không được quyền giải nhiệm cá nhân các vị này một cách chuyên quyết mà phải tuân theo những điều kiện và thể thức luật định.

A) Đối với nghị-viên Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã :

1. Điều 8, Sắc-lệnh số 061/NV ngày 22-6-71, Thủ-Tướng Chính-Phủ chiếu đề nghị của Chủ-tịch Hội đồng liên hệ và ý kiến của Tổng-trưởng Nội-vụ, có thể ký nghị-định tuyên bố đương nhiên từ chức các nghị-viên hội đồng Đô, Tỉnh, Thị xã nếu ở vào các trường hợp :

- Vi phạm trường hợp bất khả kiêm nhiệm.

- Không hội đủ điều kiện ứng cử luật định.

2. Ngoài ra nghị-viên còn có thể bị giải nhiệm nếu :

- Vắng mặt liên tiếp 3 lần trong khóa họp thường hay bất thường.

- Không thi hành nhiệm vụ do Hội đồng giao phó mà không có lý do chính đáng.

Việc bãi chức trên phải do ít nhất 1/3 nghị viên Hội đồng đề nghị và phải được biểu quyết chấp thuận bởi đa số 3/4 tổng số nghị-viên trong 1 phiên họp khoáng đại. Quyết nghị cần nêu rõ lý do và phải được Thủ-Tướng duyệt-y.

3. Điều 75 Hiến-pháp VNCH 1-4-1967 quy định "nhân viên các cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ huy cơ-quan chấp hành của tập thể địa-phương có thể bị Tổng-Thống giải nhiệm trong trường hợp vi phạm Hiến-pháp, luật pháp hay chính-sách quốc gia"

+ Điều khoản này cho phép Tổng-Thống quyền giải-nhiệm quá rộng rãi vì căn cứ trên những vi phạm hết sức mơ hồ, khó định nghĩa được như : Hiến-pháp, vi phạm luật pháp, chính sách quốc gia (17). Hơn nữa trên phương diện pháp lý thì vi phạm Hiến-pháp sẽ bị Tối-cao Pháp viện tuyên bố là hành vi bất hợp hiến và chế tài chỉ có thể là sự vô hiệu, chứ không thể nào quan niệm được biện pháp chế tài đó lại là giải nhiệm mỗi khi họ có một quyết nghị bất hợp hiến. Phân tích kỹ về khoản "vi phạm luật pháp và Chính - sách quốc-gia" người ta cũng thấy tương tự như vậy.

(17) *ĐĐ, Đường tiên - op.cit. tr. 297*

B) Đối với Hội viên Hội-đồng xã :

1. Theo điều 6, SL 198/SL/DUHC : Hội viên Hội-đồng xã có thể bị tuyên bố đương nhiên từ chức do quyết-định của Tỉnh-trưởng vì lý do :

- Lạm vào trường hợp bất khả kiêm nhiệm hoặc không hội đủ điều kiện ứng cử luật định.

- Vắng mặt liên tiếp 3 lần trong những khóa họp thường hay bất thường mà không có lý do chính đáng.

- Không thực sự cư trú trong xã liên hệ. (18)

- Vi phạm chính sách quốc gia. (19)

2. Tỉnh trưởng có thể chiếu quyết-nghị của đa số 2/3 tổng số hội viên của Hội đồng xã giải nhiệm cá nhân nghị viên:

- Không thi hành nhiệm vụ được Hội đồng giao phó mà không có lý do chính đáng.

- Có những hành động, tác phong phương hại đến uy tín của Hội đồng hay sự thi hành công tác có ích lợi chung tại địa-phương.

Sự giải nhiệm còn có thể được hành sử bởi Tổng-Thống, quy định một cách tổng quát ở điều 75 Hiến-pháp 1-4 1967.

3. Trường hợp Hội đồng xã không hoạt-động hay có bằng chứng về hành vi của trên 1/2 tổng số hội viên có tính cách thân cộng, trung lập, làm lợi cho Cộng-sản thì toàn thể Hội đồng có thể bị giải tán do Nghị-định của Tổng trưởng Nội-vụ chiếu đề nghị của một ủy-ban gồm :

(18) Điều 6 nói, Sắc lệnh 169/Đ ngày 25-11-73

(19) Ibid.

- Tỉnh-trưởng : Chủ-tịch
- Chánh án Tòa Sơ-Thẩm : Hội viên
- 1 Nghị-viên : Hội viên

Đây là trường hợp đặc biệt áp dụng cho cơ-quan quyết-nghị cấp xã mà lý do thăm kiến có lẽ phát xuất từ nhu cầu chính trị trong giai đoạn hiện thời.

II.- Giám hộ các hành vi của cơ-quan quyết-nghị :

Cách thức giám hộ này có đặc điểm phát xuất từ trung ương hay chính tại địa-phương. Ngoài sự giám hộ của cấp trên, các Hội-đồng còn chịu sự giám hộ của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành liên hệ với tư cách đại diện chính quyền trung ương tại địa-phương.

A) Đối với Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã :

1. Chính quyền trung ương có quyền hủy bỏ những quyết-định của Hội đồng chiếu theo điều kiện luật định. Thí dụ : quyết nghị được biểu quyết ngoài phiên họp họp lệ (điều 20, Sắc lệnh 061/NV).

2. Thủ-tướng chính phủ có quyền duyệt y nội quy của Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị xã trước khi đem ra thi hành. Hoặc chuẩn y các quyết nghị của Hội đồng một cách minh thị hay mặc nhiên.

Theo điều 15, sắc lệnh 061/NV ngày 22-6-71 đã bố buộc một số các quyết-nghị kể sau của Hội đồng, trước khi thi hành phải được sự duyệt y của Thủ-Tướng Chính Phủ:

- Ngân sách và bản tu chỉnh ngân-sách địa-phương.
- Thiết-lập các loại tạp thuế, lệ phí.
- Thu nhận sinh tặng, di tặng có phụ đảm và điều kiện.
- Các kế hoạch xây-dựng và chương trình ích lợi công cộng trị giá trên 20.000.000\$ đối với Đô-thành, trên 6.000.000\$ đối với Tỉnh, Thị-xã.

-(đã nêu ở đoạn A, Tiết II).

3. Ngoài ra chính quyền trung ương còn có quyền-thế quyết thay cho Hội đồng trong trường hợp :

- Hội đồng không chịu biểu quyết về một số vấn đề thuộc thẩm quyền.

- Và chính quyền trung ương đã thúc dục mà Hội đồng không chịu biểu quyết.

Việc hành sử quyền thế quyết của Chính quyền trung ương được coi như một biện pháp nhằm bảo vệ tính cách liên tục của hoạt động hành chính, không bị trở ngại do sự chậm trễ cố ý của cơ quan quyết- nghị.

Một điều nữa là với tư cách đại diện chính quyền trung- ương tại địa- phương, vị chỉ- huy cơ- quan chấp hành liên hệ còn có quyền giám hộ đối với Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị xã như :

- Ấn định ngày khai mạc khóa họp bất thường.

- Phải được thông báo chương trình nghị- sự các khóa họp thường và bất thường.

- Loại bỏ những vấn đề đem ra thảo luận nếu không có ghi trong chương trình nghị- sự.

- Đối với các vấn đề mà hội đồng không biểu quyết vì một lý do nào đó, vị chỉ- huy cơ- quan chấp hành có quyền đương nhiên thi hành (điều 9 SL 061/NV ngày 22-6-71).

- Hoặc đích thân, hoặc cử đại diện tham dự các phiên họp của hội đồng và mọi khi yêu cầu được trình bày ý kiến.

- Ngoài ra còn có quyền đương nhiên thi hành đối với những vấn đề mà luật dự liệu phải tham khảo ý kiến hội đồng nhưng hội đồng không phát biểu trong thời gian hạn định. (điều 11 Sắc- lệnh 061/NV).

- Quyền yêu cầu phúc nghị và quyền không thi hành quyết nghị của hội đồng trong trường hợp bất đồng ý-kiến.

B) Đối với Hội-đồng xã:

+ Giám hộ của Trung-ương. (Bộ Nội-vụ, Tỉnh-trưởng)

1. Chính quyền cấp trên (mà Tỉnh-trưởng là đại diện) có quyền hủy bỏ những quyết-nghị của Hội đồng thiếu điều kiện luật định :

- Biên bản phiên họp không hợp lệ. Họp và biểu quyết không đủ túc số quá bán hội viên (điều 19 SL 198/ĐUHC ngày 24-12-1966).

- Được xem như vô giá trị các quyết nghị, ý-kiến, đề-nghị, thỉnh nguyện, phát biểu ngoài phiên họp, trái với luật hiện hành hay ngoài quyền hạn của Hội đồng.

2. Quyền chuẩn y các quyết nghị của Hội-đồng xã :

- Bộ sở quan sẽ duyệt y trước khi thi-hành một số các quyết-nghị của hội đồng ghi trong điều 14 SL 198/SL/ĐUHC.

- Tỉnh-trưởng có quyền duyệt y trước khi thi hành các quyết nghị của Hội đồng xã ghi trong điều 15 Sắc-lệnh 198/SL/ĐUHC.

3. Tương tự như Hội đồng tỉnh, ở đây quyền thế quyết cũng được áp dụng cho Hội-đồng xã. Trong trường hợp Hội đồng không chịu quyết-định về vấn đề thuộc thẩm quyền và chính quyền cấp trên đã thôi thúc vô hiệu.

+ Giám hộ của địa-phương :

Được ghi ở điều 18 đến điều 20 của Sắc lệnh 198 SL/ĐUHC ngày 24-12-66. Xã-trưởng đại diện cho chính quyền trung ương tại xã để kiểm soát, giám hộ một số hành vi của Hội đồng xã tương tự như Tỉnh-trưởng đối với Hội đồng Tỉnh.

Ngoài ra còn có sự giám hộ của cấp Quận rất quan trọng trên thực tế đối với Hội đồng xã.

*
* *
*

Để kết luận chung cho chương này, người ta nhận thấy rằng qua nhiều cuộc cải tổ trong tiến trình xây dựng dân chủ, các cơ-quan quyết-nghị được giao phó rất nhiều quyền hạn và nhiệm vụ như đã khảo sát. Điều này chứng tỏ rằng các nhà cầm quyền Việt-Nam hiện tại đã áp dụng tại Việt-Nam quan niệm của F.W. Riggs (20) khi phát triển các định chế dân cử và các tổ-chức chính trị nhằm mục đích hạn chế bớt uy quyền được coi là quá mạnh của các cơ-quan hành chánh.

Tuy nhiên, sự gia-tăng quyền hạn ấy nằm trong chính sách địa-phương phân quyền của Chính phủ, với mục đích tạo cho các tập thể địa-phương có nhiều quyền tự trị trong công việc quản trị địa-phương. Đó chỉ là những quyền hành có tính cách thuận tụy hành chánh.

Duyệt qua tất cả những văn kiện được ban hành, người ta không thấy bất cứ một điều khoản nào vượt khỏi công tác thuận tụy hành chánh được quy định. Như vậy có thể quả quyết rằng : Dù Hiến-pháp có ghi nguyên-tắc địa-phương phân quyền, các Hội đồng dân cử địa-phương trên phương diện pháp lý cho tới ngày nay vẫn chỉ là một thành phần trong guồng máy hành chánh, và với những quyền - hành thuận tụy hành chánh mà thôi. Những quyền hạn ban phát cho Hội đồng không làm cho cơ-quan này thành một thứ Quốc hội nhỏ tại địa-phương cũng như biến tập thể địa-phương thành một tiểu bang trong quốc gia liên bang được.

(20) L.H., Trương hoàng - Hành Chính đối chiếu - Giảng văn Cao Học Học viên QH. Saigon 1972 .

Vấn đề quan trọng hơn nữa là khi các cơ quan quyết nghị hành sử thẩm quyền do luật pháp ấn-định trên thực tế thường thường mang lại nhiều sắc thái mới mẽ ngoài phạm trù luật-định. Dĩ kiện này rất quan trọng cho việc lượng giá mức độ đóng góp của cơ-quan vào guồng máy công-vụ : Chính những hoạt-động thực tế của các Hội đồng đã đánh giá khả-năng của định chế quyết nghị trong nền hành-chánh địa-phương. Theo chiều hướng này, các hoạt-động thực tế của hội đồng nói lên vai trò thực sự của cơ-quan quyết-nghị đối với guồng máy hành chánh địa-phương sẽ được tìm hiểu và trình bày ở chương tiếp theo.

CHƯƠNG BA

**NHẬN ĐỊNH HOẠT ĐỘNG THỰC TẾ
CỦA CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ**

Thực tế bao giờ cũng khác xa lý thuyết. Chúng tôi vừa trình bày vai trò cơ-quan quyết-nghị trên phương diện lý thuyết với tất cả những quyền hạn và nhiệm vụ luật định. Tuy nhiên việc hành sử các thẩm quyền cũng như nhiệm vụ chính yếu của cơ-quan quyết nghị ở bình diện thực tế, đã mang lại nhiều sắc thái mới mẻ, nhiều khi vượt khỏi khuôn khổ hành chánh thuần túy lẫn sang địa hạt chính-trị, nhất là đối với Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã (21). Hơn nữa vì các lý do có tính cách đặc thù địa-phương nên hoạt-động của mỗi cơ-quan quyết-nghị có sự khác biệt sâu sắc. Có những nơi cơ quan quyết-nghị đã thi hành nhiệm vụ được giao phó một cách đúng đắn, có nơi không được như vậy. Chính vì nguyên nhân khó khăn này, chúng tôi chỉ nghiên cứu và trình bày một cách tổng quát hoạt-động thực tế xuyên qua các nhiệm vụ chính yếu được giao phó cho Hội đồng. Sự nghiên cứu theo phương pháp này thiết tưởng dễ tìm ra một nhận định chung về sự thành công của cơ-quan quyết nghị đến mức độ nào và có đúng với điều mong ước của chính quyền trung ương hay không. Ngoài ra trong mối tương quan với cơ-quan chấp

(21) Hội đồng Gia Định tuyên cáo : " Tố giác sự bội tín của các nước đồng minh " Chính Luận ngày 20-7-71 tr.2 .

hành thì cơ-quan quyết nghị có bốn phận phải cộng tác chặt chẽ và cùng nhau quản trị công việc địa-phương; nhưng đôi khi giữa 2 cơ quan cũng xảy ra nhiều vụ tranh chấp gây tai hại không ít cho guồng máy công vụ. Do đó trong thực tế hiệu năng của công việc tại địa-phương lại tùy thuộc rất nhiều đến mối liên lạc nói trên.

Như thế hai vấn đề sẽ được đặt ra ở Chương này.

1. Thực trạng hoạt-động hành chánh của cơ-quan quyết-nghị.
2. Mối liên lạc giữa cơ-quan quyết-nghị và cơ quan chấp hành.

TIẾT I

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÁNH CỦA CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ.

Nhiệm vụ quan trọng nhất của các Hội đồng là ấn định chính sách của địa-phương. Thứ đến là nhiệm vụ kiểm soát hoạt-động của cơ-quan chấp hành đồng thời đưa ra những khuyến cáo, đề nghị thích nghi. Sau cùng là nhiệm vụ tư vấn, sự tư vấn này đối với một số vấn đề do luật lệ định trước đã có tính cách bắt buộc chứ không còn tùy niệm nơi cơ quan chấp hành như trước nữa. Những hoạt-động thuần túy hành-chánh ấy sẽ nằm trong khuôn khổ các phiên họp của Hội đồng hoặc do sự tham gia của nghị-viên, hội viên vào các ủy-ban do cơ-quan chấp hành triệu tập. Đây là những hoạt động đích thực mà chính quyền trung ương Việt-Nam mong muốn.

Tuy nhiên khi phân tích kỹ những hoạt-động hành chánh mà Hội đồng đã đảm đương, người ta thấy xảy ra nhiều khó khăn cho các Hội đồng khi thi hành nhiệm vụ được giao-phó trên phương diện lý thuyết.

ĐOẠN A . SỰ KHÓ KHĂN TRONG VẤN ĐỀ AN ĐỊNH CHÍNH SÁCH
ĐỊA PHƯƠNG .

Các hội đồng đã hoạt-động không hữu hiệu, vì chưa nắm vững vấn đề này. Vấn đề an-định chính sách địa phương bao gồm 3 lãnh vực :

- Các kế hoạch và chương trình phát triển địa phương.
- Việc quản trị tài-sản địa-phương.
- Các vấn đề tài-chính và ngân-sách địa-phương.

I.- Trước hết là lãnh vực an-định kế hoạch và chương-trình phát triển địa-phương.

Khi chưa có định chế quyết nghị, các chương trình phát triển địa-phương thường do vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành đề nghị xin trung ương chấp thuận và thi hành theo một đường lối độc đoán. Nay mọi kế hoạch và chương trình phát-triển đó phải được cơ-quan quyết-nghị thảo luận và biểu quyết để đi đến chiều hướng ích lợi nhất cho dân địa phương. Trong lãnh vực này, hoạt-động của Hội đồng gặp nhiều khó-khăn như quản trị, thiết-lập, kiểm soát...chương trình, kế hoạch do mình dựng nên. Phải làm sao quản trị, thiết lập được một chương trình kế hoạch phát triển vừa phù hợp với quyền lợi địa phương vừa phù hợp quyền lợi quốc gia : đó không phải là điều mà bất cứ hội đồng nào cũng thi hành tốt đẹp được. Tất cả những công việc : quản trị, thiết lập cho một kế hoạch hay một chương trình đã đòi hỏi ở Hội - đồng một sự làm việc liên tục, một khả-năng chuyên môn để thấu triệt vấn đề. Mặc dầu cơ-quan quyết nghị có thể có sự cộng tác của cơ-quan chuyên-môn tại địa-phương, nhưng ít ra các Hội đồng phải am hiểu phần nào vấn đề mới có thể quyết định chính xác được.

Tựu trung ở lãnh vực này cơ-quan quyết nghị chỉ còn có quyền thảo luận và biểu quyết đối với những kế hoạch và chương trình phát triển địa-phương theo những tiêu chuẩn có sẵn từ trung ương.

II.- Lãnh vực quản-trị tài-sản địa-phương :

Một tề trạng chung cần được nêu ra là cơ quan quyết-nghị đã quản trị tài-sản địa-phương không được hợp lý. Sự kiện này phát sinh từ các lý do ngoài ý muốn của Hội đồng có thể do :

- Ngân khoản tu bổ, tân tạo ít ỏi phù hợp với tình-trạng thiếu hụt ngân sách tại địa-phương khiến cho việc hoạt-động quản trị bị ngăn cản mất đi tính cách hữu hiệu.

- Đối với một số công ốc tại địa-phương bị chiếm ngụ bởi những người quyền thế, Hội đồng dù có quyết-định lấy lại xử dụng vào việc khác cũng chưa chắc là quyết định đó thành công.

Hơn nữa qua báo chí người ta đã chỉ trích về thái độ im lìm khó hiểu của cơ-quan quyết-nghị trong vấn đề quản trị, bảo vệ tài-sản địa-phương rất nhiều. Điển hình là báo Chính-Luận số 2750 ngày 30-4-1972 đã đặt vấn đề bảo vệ cây cối liên quan đến việc làm mùa của dân chúng tại Đà Lạt với Hội đồng tại nơi này.

Một cách tổng quát ở lãnh vực liên quan đến chương trình, chính sách phát triển địa-phương thì sự thành công của cơ-quan quyết-nghị lệ thuộc nhiều đến các yếu tố ngoại lai và nhất là yếu tố tài-chính, ngân khoản trợ cấp của chính quyền trung ương, sẽ được đề cập ở đoạn kế cận.

III. Các vấn đề tài-chính và ngân sách địa-phương :

Vấn đề tài-chính và ngân sách rất quan trọng đối với mọi chương trình và kế hoạch phát triển, vì nếu không có ngân khoản tài trợ sẽ không thực hiện được việc gì. Tuy nhiên hiện nay kỹthuật soạn thảo ngân sách đã được cải tiến nhiều, nhưng vẫn còn là một vấn đề mà các hội đồng, với các nhân-viên ít có kiến thức chuyên-môn chưa có thể nắm vững để đưa ra những quyết-nghị hợp lý. Nhất là ở cấp xã,

ngân sách nhiều khi lập sai mà Hội đồng xã không biết, thì thủ hội làm sao có thể quyết nghị chính xác được. Hơn nữa vấn đề tài-chánh và ngân sách tại địa-phương còn lệ thuộc nhiều vào các khoản trợ cấp của Trung ương, do đó những khoản phi trong ngân sách có tính cách cứng rắn và Hội đồng khó sửa đổi được. Thông thường, sự biểu quyết ngân sách của các Hội đồng xảy ra rất nhanh chóng, chỉ cần 1 vị trưởng tiểu ban ngân sách, tài-chính đọc lại nguyên văn bản dự thảo ngân sách, với sự giải thích của vị đại diện cơ quan chấp hành tại địa-phương nếu cần. Sự kiện này rất có ý nghĩa tại những địa-phương quá nhỏ, heo lánh, dân ít, tài-nguyên nghèo nàn đến ngay cả chi phí điều hành cũng phải nhờ tới trung ương.

Mặt khác theo pháp chế thuế vụ hiện hành, địa-phương chỉ được thu một vài sắc thuế không quan trọng như điền thổ, viên lang, các tạp thuế như : lệ phí hành chánh, con niêm v.v... còn các sắc thuế quan trọng khác như thuế lợi tức, môn bài, thổ trạch (22) đều do quốc gia đảm nhận. Địa-phương chỉ được hưởng một bách phân phụ thu mà thôi. Do đó vấn đề thảo luận và biểu quyết ngân sách của các Hội đồng càng tỏ ra ít tích cực và phần nào mang tính cách hình thức.

Trong chiều hướng phân quyền địa-phương, Bộ Tài chánh, Bộ Phát triển Nông-thôn cũng như Bộ nội-vụ đã phối hợp soạn thảo những kế hoạch nhằm gia tăng khả-năng tự túc của địa-phương trong chương trình tự túc phát triển, bằng cách giao cho địa-phương quyền ấn-định căn bản thuế cũng như được quyền thu một số sắc thuế trước đây do trung ương

(22) Theo một Quyết nghị của Ủy ban Liên Bộ Nội vụ - Tài Chính ngày 7-6-71, thuế thổ trạch, thì trên mỗi dừc giao cho Tỉnh, trong kế hoạch tự túc về tài chính cho các Tỉnh.

đảm nhận. (23)

Như vậy, khi nào sự tự túc và tự trị về tài chính được hoàn toàn thì lúc đó việc ổn-định chính sách cũng như chương trình và kế hoạch địa-phương của cơ-quan quyết nghị mới trở nên quen trọng như đã được quy định trong luật lệ hiện hành.

ĐOẠN B . HOẠT ĐỘNG LIÊN QUAN ĐẾN VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT VÀ KHUYẾN CÁO .

Trong lãnh vực này, các Hội đồng đã tỏ ra hăng hái hoạt-động nhất, trong khi việc ổn-định chính sách địa-phương là công-tác quan trọng thì Hội đồng lại chưa hoạt-động đúng mức. Song hăng hái hoạt-động không có nghĩa là Hội đồng đã chu toàn được nhiệm vụ của mình. Thực tế trong lãnh vực kiểm soát và khuyến cáo, các Hội đồng đã để từ việc nhỏ tới việc lớn tại địa phương; Từ việc học-sinh bỏ học chơi "billard" trong xã, nạn trộm cắp, nạn cờ bạc..... cho đến việc lem nhem gian lận bầu cử tại địa-phương, nghĩa là kiểm soát rất bao quát.

Trên nguyên tắc, các Hội đồng có quyền kiểm soát về một số vấn đề như : việc thi hành các quyết-nghị của hội đồng, thi hành các chương trình và kế hoạch địa-phương và các hành vi, lễ lối phục vụ nhân dân của nhân-viên các cấp thuộc địa-phương. Thực trạng những sự kiểm soát các vấn đề này được cơ-quan quyết-nghị hành sử như thế nào ?

(23) Trong kế hoạch này, Nha Tài thuộc Tổng Nha Hành Chánh địa phương sẽ duyệt y các bản đề nghị, Các Bộ thuế và thuế suất do địa phương thu thay cho Bộ Tài Chánh .

I.- Đối với việc thi hành quyết-nghị của Hội đồng :

Phần lớn, sự kiểm soát của cơ-quan quyết-nghị trở nên gay gắt đối với các quyết nghị xây cất, tu bổ cơ-sở Hội đồng mà cơ-quan chấp hành chậm trễ trong việc thi hành. Còn các quyết nghị khác mặc dù đã được chuyển sang cơ-quan chấp hành khá lâu nhưng hội đồng ít khi lưu tâm đến vì mãi lo "ôm đồm" quá nhiều công việc như đã đề cập ở phần trên. Hơn nữa, cơ-quan chấp hành thường viện dẫn lý do thủ tục thi hành gặp khó khăn, cho nên sự kiểm soát của Hội đồng bị chậm trễ rất nhiều và đôi khi tranh chấp giữa 2 cơ-quan sẽ xảy ra. Sự kiện này thường xảy ra trong sinh hoạt của guồng máy hành chính tại địa-phương. Một trường hợp điển hình là tại một xã thuộc Tỉnh Phong-Dinh Hội đồng xã đã biểu quyết trong một phiên họp là dẹp một ổ mại dâm trong xã. Biên bản quyết-nghị được chuyển đến Xã-trưởng rất lâu, một thời gian sau xã-trưởng cho biết là không thể chấp hành quyết nghị đó được vì ổ mại dâm do cấp cao hơn bảo trợ. Thế rồi tranh chấp xảy ra đưa tới việc Hội đồng xã đề nghị giải nhiệm xã trưởng sau khi khuyến cáo vô hiệu.

II.- Sự kiểm soát đối với việc thi hành ngân sách và ban kết toán hành chính :

Sự kiểm soát của cơ-quan quyết-nghị trong lãnh vực này rất khó thành công trong thực tế; vì phần đông cơ quan chấp hành chỉ trình Hội đồng kiểm soát một cách tổng-quát việc thi hành ngân sách tại địa-phương. Đối với cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã thì sự kiểm soát của cơ-quan quyết nghị đôi khi còn làm cho cơ-quan chấp hành e dè, nhưng ở cấp xã thì những con số chi tiêu quá lạm sẽ được du di một cách khéo léo. Thông thường khi bị chất vấn về các khoản chi tiêu này, vị chỉ huy cơ-quan chấp hành tại địa-phương hay viện dẫn lý do sở dĩ phải làm như vậy để có một khoản tiền trang hoàng tiếp đón phái đoàn trung ương đi thanh tra. Thế là cuộc chất vấn của Hội đồng chấm dứt.

Một điểm nữa phải nói ngay là kiến thức và luật lệ tài chính của cá nhân trong hội đồng yếu kém, nên việc xử dụng tài nguyên địa-phương vào công cuộc phát triển của bản Ngân-sách không được kiểm soát đúng mức. Đây là một tai hại rất lớn cho công cuộc phát triển chung. Kinh nghiệm trong thời gian thực tập ở Quận địa-phương cho chúng tôi một điều hết sức ý nghĩa là những khoản chi phí bất thường của Quận (24) đều đổ dồn lên hết Ngân-sách xã, thế mà các khoản chi này được du di thế nào đến nỗi sự kiểm soát sổ sách kế toán của Hội đồng xã không bao giờ được nghe nhắc tới.

Như vậy, ở lãnh vực xét ra rất quan yếu này, hoạt động kiểm soát của cơ-quan quyết nghị hầu như trầm lặng. Trong khi đó mọi nỗ lực của Hội đồng hướng đến sự kiểm soát các viên chức hành chánh tại địa-phương nhiều hơn.

III.- Sự kiểm soát các viên chức hành chánh tại địa-phương :

Trong kỳ Đại-hội nghị-viên toàn quốc kỳ V ngày 20 và 21-1-72, vấn đề được các nghị-viên bàn cãi nhiều nhất trong ngày đầu của Đại-hội là nên tranh đấu cho Hội đồng được quyền kiểm soát và khuyến cáo một cách tích cực các viên chức ở địa-phương kể cả những nhà hữu trách quân sự như Trưởng-Ty An-Ninh Quân-Đội, trưởng đồn Quân-Cảnh... Sự kiện này cho thấy các nghị-viên đã coi quyền kiểm soát hoạt động tại địa-phương nhất là quyền kiểm soát các viên chức hành chánh là một vấn đề quan trọng. Ở cấp xã cũng chỉ riêng quyền kiểm soát này là Hội đồng xã hoạt-động tích cực nhất; hội đồng đã kiểm soát hành vi phục-vụ đồng bào của nhân-viên tại xã và đưa khuyến cáo đến xã-trưởng về lẽ lối phục-vụ nhân-dân của các viên chức này rất nhiều.

.....

(24) Như khoản chi tiếp tân, trang hoàng nhân dịp lễ lộc ... tại Quận

Có thể nói một phần hoạt-động trên của cơ quan quyết-nghị nhằm vào việc phục-vụ dân-chúng về có tính cách vô tư vì chỉ nhằm vào sự sai lầm hay thiếu sót của tổ-chức chứ không nhằm vào cá nhân viên chức nào. Tuy vậy, số dĩ các hội đồng hoạt-động mạnh về lãnh vực này cũng có thể giải thích bằng lý do là các cá nhân hội viên, nghị viên trong Hội đồng cần phải chứng tỏ với dân địa-phương rằng mình đã hoạt-động tích cực trong việc bảo vệ quyền lợi mọi người. Sự kiện trên sẽ giúp họ tái đắc cử trong nhiệm kỳ sau.

Nhận định chung, về các sự kiểm soát quá lạm của cơ-quan quyết nghị là chỉ có hiệu quả trên phương diện hình thức làm cho các viên chức hành chính tại địa-phương phải e dè Hội đồng, chứ hiệu quả thực sự chưa chắc được nhiều cho lắm. Điển hình là ngay tại Đô-Thành vào năm 1971 xảy ra vụ Cảnh sát can thiệp trong cuộc đình công của công nhân hãng Pin Con Ó, Hội đồng Đô-Thành mời vị chỉ-huy-trưởng CSQG quận 5 ra trả lời trước Hội đồng về nội vụ trên và viên chức này lánh mặt. Sau đó mọi việc lại êm xuôi không nghe nhắc đến.

ĐOẠN C . HOẠT ĐỘNG LIÊN QUAN ĐẾN QUYỀN TƯ VẤN

Quyền tư vấn hay nói khác đi là quyền được tham-khảo ý kiến của cơ-quan quyết-nghị là một loại quyền hạn có tính cách thứ yếu trong ba loại quyền của Hội đồng. Nhưng đối với Hội đồng hiện hữu đây cũng là lãnh vực hoạt động đáng kể so với những hoạt-động kiểm soát kể trên.

Trên bình diện pháp lý, luật lệ quy định chỉ những vấn đề nào do luật lệ hiện hành ấn định phải hỏi ý kiến hội đồng, cơ-quan chấp hành mới phải tham khảo ý kiến trước khi quyết-định. Nhưng thực tế cho thấy hai trường hợp có thể xảy ra :

1. Nếu cơ-quan quyết-nghị gồm các phần tử ít thắc mắc, mọi việc sẽ diễn tiến êm đẹp.

2. Ngược lại, nếu hội đồng ưa xử dụng quyền tư vấn của mình sẽ xảy ra những va chạm, đưa đến tranh chấp quyền hạn giữa hai cơ-quan.

Quyền được tham khảo ý kiến của Hội-đồng có cái lợi cũng như cái hại của nó. Ưu điểm của việc hành sử quyền này là :

- Giúp cho cơ-quan chấp hành thêm sáng suốt, thấy vấn đề sâu xa hơn, rộng rãi hơn và nếu có sự thuận đồng ý kiến vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành được yên tâm hơn về quyết định của mình trong chiều hướng phục-vụ quyền lợi địa-phương.

- Trong những vấn đề mà luật lệ buộc phải tham khảo ý kiến, lúc đó sự tham khảo trở thành một thủ tục để quyết định hành chánh hợp lệ.

Tuy vậy, hoạt-động của cơ-quan quyết nghị liên quan đến quyền tư vấn cũng có khuyết điểm :

- Khi Hội đồng xử dụng quyền tư vấn quá nhiều, cơ-quan quyết nghị sẽ bị tràn ngập bởi một số lượng công việc quá lớn từ việc xin ý kiến về việc mở tiệm "chạp phở" cho đến việc bỏ nhậm, bãi chức các nhân-viên...

- Đối với các vấn đề luật không dự liệu hỏi ý kiến Hội đồng thì sự tương tranh thẩm quyền rất hay xảy ra giữa hai cơ-quan. Vấn đề này sẽ được chúng tôi trình bày ở Chương II

TIẾT II

LIÊN LẠC GIỮA CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ VÀ CƠ QUAN CHẤP HÀNH

Chúng ta còn nhớ Sắc-lệnh 68/MV và sắc-lệnh 198, 199/SL/ĐUHC ngày 9-4-65 và ngày 24-12-1966 do Chủ-Tịch ủy-ban hành pháp trung ương ban hành, đã hình thành trong một tình trạng chính trị hỗn loạn. Theo một quan sát viên chính trị thì lúc đó : "Chính phủ phải cấp tốc thi hành ngay một

nền dân chủ hành chính trước khi đi đến một nền dân chủ chính-trị. Các cấp địa-phương sẽ bầu trực tiếp các Hội đồng Tỉnh, Xã... để dẫn chúng kiểm soát ngay các cơ-quan hành-chính" (25). Chính vì lý do này định chế cơ-quan quyết nghị được ra đời với mục đích cộng tác cùng cơ-quan chấp hành trong nhiệm vụ quản trị địa-phương. Tuy nhiên trong sự cộng tác, đôi khi người ta thấy có những trường hợp đem lại sự bất lợi cho địa-phương chứ không nhất thiết là bất cứ sự cộng-tác nào giữa 2 cơ-quan cũng mang đến một kết quả như ý muốn. Thông thường hơn, khi hành sử hai thẩm quyền riêng biệt, hai cơ-quan dễ xảy ra nhiều tranh chấp. Đó là hai vấn đề mà chúng tôi nghiên-cứu trong tiết II.

ĐOẠN A . SỰ CỘNG TÁC GIỮA CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ VÀ CƠ QUAN CHẤP HÀNH .

Sự cộng tác giữa hai cơ-quan được thể hiện dưới nhiều hình thức, nhưng có thể chia là 3 trường hợp : (26)

I.- Trường hợp thứ nhất :

Trừ Đô-Thành và Thị-xã thì tại những Tỉnh, Xã xa xôi hẻo lánh n hân viên của cơ-quan quyết nghị cũng như cơ quan chấp hành thường là những người gan gỏi, quen biết nhau. Sự kiện này khiến đôi bên giao thiệp một cách thân thiện. Hơn nữa ở cấp xã, những người đắc cử vào Hội đồng xã là những người chất phác. Trong trường hợp này, cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp hành coi nhau như bạn, cơ-quan chấp hành có thể hoàn toàn không bị các Hội đồng làm khó

(25) DUYK, Trần văn - " Cuộc bầu cử Hội đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị xã ngày 30-5-1965 " Hội Cựu Sinh viên Quốc Gia Hành Chánh - Saigon 1970 . tr. 33

(26) Đề tài hội thảo ban Cao Học VII Hành chánh . Các vấn đề hành chánh địa phương . ngày 24-03-1973 .

để. Quyết-nghị của các Hội đồng chỉ có tính cách hợp thức hóa đề nghị của cơ-quan chấp hành mà thôi.

II.- Trường hợp thứ hai :

Cơ-quan quyết-nghị bị cơ-quan chấp hành chi phối vì uy thế của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành quá lớn.

- Đối với cấp xã thì xã-trưởng có thể là người có thế lực, được sự yểm trợ mạnh mẽ phi chính thức của Chính quyền cấp trên.

- Đối với cấp Tỉnh, Thị-xã thì Tỉnh-trưởng, Thị trưởng có thể là người đã chi phối hội đồng địa-phương bằng cách-mua chuộc hay yểm trợ nghị-viên thân chính quyền đặc cử.

Trường hợp thứ hai đem đến hệ quả là cơ quan quyết-nghị sẽ hết lòng hỗ trợ cho cơ-quan chấp hành trong bất cứ vấn đề nào đem ra thảo luận tại Hội đồng.

III.- Trường hợp thứ ba :

Đây là trường hợp lý tưởng nhất đáng mong đợi . Đó là trường hợp cơ-quan quyết nghị gồm những phần tử trong sạch, có khả-năng, một lòng hoạt-động chỉ vì lý tưởng cao đẹp là để phục vụ cho đồng bào địa-phương, cho quyền lợi địa-phương mà họ là người đại diện. Họ sẽ hỗ trợ một cách vô vị lợi và nhiệt thành những kế hoạch và chương trình nhằm phát triển địa-phương đem lại ích lợi cho công-chúng. Sự cộng tác lúc đó được đặt căn bản trên sự xây dựng, phối hợp làm việc cùng cơ-quan chấp hành.

Một điều kiện cốt yếu nữa để tạo sự hợp tác trong trường hợp lý tưởng này là về phía cơ-quan chấp hành phải có những thành phần xứng đáng; họ phải là những cấp chỉ-huy có khả năng và có lý tưởng để phục-vụ.(27)

(27) DĐ, Nguyễn Văn - Thực trạng nền hành chính địa phương tại VN
(Saigon: Hội CSƯĐHC, 1972) tr.30

Nếu hội đủ hai điều kiện đó, chúng ta sẽ có nền hành chính địa-phương tối hảo. Song trường hợp này rất ít có trong thực tế. Thông thường chúng ta chỉ có một trong hai yếu tố cần thiết cho sự hợp tác này mà thôi.

Ngoài ra đa số trường hợp, người ta chỉ thấy có những sự hợp tác giai đoạn hay hợp tác vì sự yếu kém của các phân tử trong Hội đồng (thường thấy nhất ở cấp xã).

Tình trạng này đưa tới một số hệ luận :

1. Tại những nơi cơ-quan quyết-nghị quá yếu, mọi vấn đề nếu được cơ-quan chấp hành yêu cầu là cơ-quan quyết-nghị đều biểu quyết chấp thuận. Sự lạm quyền của cơ-quan chấp hành trong trường hợp này không gặp phải phản ứng thích nghi của cơ-quan quyết-nghị.

2. Khi vấn đề gặp khó khăn, chống đối, vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành tại địa-phương thường áp dụng thủ đoạn hậu trường như mua chuộc, thuyết phục trước khiến cho vấn đề được đem ra biểu quyết trước Hội đồng được thông qua, hầu đem lại mối lợi tinh thần cũng như vật chất cho mình.

3. Với những vấn đề phát sinh quyền lợi cho cả hai bên thì sẽ có thỏa hiệp ngầm trong sự phân chia quyền lợi đó. Như thế công việc thảo luận và biểu quyết tại Hội đồng chỉ là việc làm không mấy ích lợi. Điển hình là việc cho mở hội chợ tại địa-phương có tổ chức cờ bạc trá hình.

4. Đặc biệt, còn có một thứ hợp tác có tính cách bắt buộc do áp lực từ bên ngoài xảy đến cho cả hai cơ-quan. Chẳng hạn trường hợp thương phế binh Biên-Hòa. Cùng với phong trào thương phế binh "cắm dùi" rầm rộ trên toàn quốc năm 1971, đòi Tỉnh phải cho họ mở một bến xe lam tại thành phố. Trước áp lực của phong trào thương phế binh nên cả hai cơ-quan quyết-nghị và chấp hành địa phương đều đồng ý chấp thuận một cách dễ dàng mặc dầu địa điểm đó được dành cho một công tác khác.

Tất cả những sự hợp tác giữa hai cơ-quan quyết nghị và chấp hành trong các trường hợp nêu trên rất có hại đến quyền lợi địa-phương và có tính cách hời hợt, giả dối.

Tóm lại rất khó tìm được sự hợp tác chân thành, điều hòa giữa hai cơ-quan. Hơn nữa, sự phân biệt rõ ràng hợp tác chân thành, điều hòa và hợp tác hạn chế khó xác định trên phương diện thực tế. Trong khi đó tranh chấp giữa cơ-quan quyết-nghị và cơ quan chấp hành dễ nhận thấy hơn vì nội vụ được phanh phui ra và nhiều khi được công bố trên báo chí.

ĐOẠN B . SỰ TRANH CHẤP GIỮA HAI CƠ QUAN .

Sự tranh chấp giữa hai cơ-quan phát sinh từ 3 lý do : (28) :

- Thứ nhất là sự khác biệt quan niệm về quyền hạn và nhiệm vụ của mỗi cơ-quan trong việc quản trị địa-phương.
- Thứ hai là sự khác biệt về quyền lợi của hai bên.
- Cuối cùng có thể có sự khác biệt chính kiến giữa cá nhân và phe nhóm trong Hội đồng.

Những phần tử trong hội đồng nhiều người học thức cao, mang mặc cảm tự tôn đối với các ban trong Hội đồng và nhiều khi coi vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành và các phụ tá của ông ta nữa. Một số khác thuộc thành phần xã hội kém hơn nên có mặc cảm tự ti và không có quyết-định nhanh chóng, dứt khoát khi biểu quyết (trường hợp thành phần trong Hội đồng xã).

Vì vậy, các vấn đề do cơ-quan chấp hành đưa sang Hội đồng xin biểu quyết thường gặp phải những nguyên nhân có tính cách phi nguyên-tắc mà tạo nên khó khăn.

(28) CƯỜNG, Hoàng đác, *op.cit* tr. 47

Ngược lại cơ-quan chấp hành cũng quen với tác-phong độc đoán từ trước, họ nghĩ rằng chỉ các cơ-quan chuyên-môn mới có thể hiểu biết rõ ràng và chính xác các vấn đề thuộc phạm vi hành chính. Với quan niệm giản dị như vậy cơ-quan chấp hành đã ngỡ ngàng, lúng túng khi phải tham-khảo ý kiến, giải thích, trình bày và thuyết phục một cơ-quan không phải là thượng cấp chấp nhận quan điểm của mình.

Tất cả những lý do đặc thù và khác biệt trên khiến cho sự hoạt-động giữa hai cơ-quan xảy ra nhiều mâu thuẫn đưa đến tranh chấp. Những sự tranh chấp này biểu hiện dưới nhiều hình thức.

I.- Tranh chấp về quyền hành :

Mặc dù quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cơ-quan đã được ấn-định trong các văn kiện tổ-chức và điều hành. Nhưng tranh chấp vẫn xảy ra vì một là luật lệ không quy định rõ ràng, hai là cơ-quan nào cũng có khuynh hướng giải thích rộng rãi những quyền hạn đó về phía mình. Nếu một bên không chấp nhận sẽ nảy sinh tranh chấp.

Những loại tranh chấp thường liên quan đến quyền ấn-định chính sách địa-phương của Hội đồng. Thật ra danh-từ chính sách có tính cách quá tổng quát dễ gây nên khó-khăn cho cả hai cơ-quan. Bởi vì bất cứ một vấn đề nào tại địa-phương, từ nhỏ nhất đến bao quát cũng có thể được coi là thuộc phạm vi chương trình, chính sách và Hội đồng có thể đòi can thiệp.

Chẳng hạn như điều 9 Sắc-lệnh 061/NV do Thủ Tướng Chính Phủ ban hành ngày 22-6-71 có liệt kê 17 vấn đề liên quan tới quyền ấn-định chính sách của Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã, nhưng sắc lệnh không ghi rõ ngoài 17 vấn đề ấy, những vấn đề khác cơ-quan chấp hành có quyền quyết định không? Vì luật lệ không rõ ràng, nên Hội đồng có thể viện

vào điều 9 dẫn thượng để đòi quyền quyết-nghị rất nhiều - vấn đề. Tương tự ở cấp xã, điều 9 Sắc-lệnh 198/SL/DUHC do Chủ-Tịch UBHPTU ban hành ngày 24-12-66 cũng mơ hồ như vậy. Nhưng thực tế thì những vụ tranh chấp ở cấp Đô, Tỉnh, Thị xảy ra nhiều hơn và ồn ào hơn ở cấp xã vì được báo - chí, hàng thông tấn phanh phui ra. Dưới đây chúng tôi xin đơn cử một trong hàng ngàn vụ tranh chấp đã xảy ra giữa hai cơ quan.

Tại Phong-Dinh, vào khoảng năm 1969, Tổng-Cục Gia Cư và Tỉnh Phong-Dinh phối hợp xây cất chung cư Trinh-Tấn Truyền gồm 4 tầng lầu để cấp bán cho công-chức. Thỏa hiệp án có thỏa hiệp của Hội-đồng Tỉnh và một số vốn do Tổng-Cục Gia-cư xuất ra được ngân sách Tỉnh bảo đảm. Khi công tác hoàn tất, Tòa hành chánh Phong-Dinh lập một Ủy-Ban cấp bán chung cư mà không có sự tham dự của Hội-đồng-Tỉnh P.D. Vì vậy, Hội đồng trong phiên họp bất thường ngày 27-2-71, quyết-nghị rằng việc phân phối chung cư thuộc thẩm quyền Hội-đồng-Tỉnh và yêu cầu Tòa Hành chánh ngưng cấp phát và giao lại cho Hội đồng. Tòa hành chánh Tỉnh không tán đồng quyết-nghị đó và yêu cầu Hội đồng phúc nghị vì lý do: Công tác xây cất và cấp phát chung cư là việc nội bộ của Tòa-Hành chánh Tỉnh với Tổng Cục Gia-cư. Chung cư không phải là tài-sản của Tỉnh và việc cấp phát không bị chi phối bởi quyền quyết-nghị của Hội đồng. Hội đồng Tỉnh vẫn giữ quyết-định nên Chủ-Tịch Hội đồng Tỉnh cùng với Tỉnh trưởng đã gởi văn thư lên Thủ-Tướng để xin quyết-định tối hậu (29)

Nguyên-nhân của vụ tranh chấp xảy ra vì cả hai cơ-quan không nhìn thẳng vào thực trạng vấn đề, và sự tranh chấp ngày càng gia-tăng khi luật lệ không rõ ràng với sự cố gắng bành trướng quyền lực và sự cố bảo vệ quyền hạn của đôi bên.

(1) Biên bản họp tháng 4/71 và Văn thư số 69/HDD/VP ngày 5-5-1971 của Hội đồng Tỉnh Phong Dinh.

II.- Tranh chấp về quyền lợi :

Trong khi sự tranh chấp về quyền hạn và trách nhiệm thường có tính cách rõ rệt và ôn ào thì vấn đề tranh chấp về quyền lợi giữa hai cơ-quan có tính cách lặng lẽ nhưng thật là mạnh mẽ.

Sự tranh chấp xảy ra khi quyết-định của cơ quan chấp hành làm thiệt hại cho một số cá nhân, mà cá nhân này lại được một số phần tử trong Hội đồng hỗ trợ với lý do là có phe nhóm, thân quyền hay do sự cầu cạnh. Cũng có trường hợp, quyết-định của cơ-quan chấp hành nhằm thỏa mãn quyền lợi cho đoàn thể này nhưng làm thiệt hại cho đoàn thể khác được Hội-đồng bảo trợ (30).

Nhưng thường thường những vụ tranh chấp loại này hay ẩn kín dưới một khía cạnh khác, chẳng hạn dưới hình thức tranh chấp về quyền hạn và nhiệm vụ hoặc dưới hình thức bản khuyến cáo của Hội đồng đối với một vấn đề đặc biệt.



Tóm lại tất cả những tranh chấp giữa hai cơ quan tạo ra cho chính quyền cấp trên nhiều vấn đề tế nhị phải giải quyết. Lẽ lối giải quyết tranh chấp nói lên được sự lưu tâm của chính quyền đến cơ-quan quyết-nghị hay đến cơ-quan chấp hành. Điều này cũng phản ảnh được chính sách trung ương đối với địa-phương. Người ta nhận thấy có sự khác biệt của Trung-Ương trong sự giải quyết các tranh chấp ở cấp bậc Đô, Tỉnh, Thị xã và cấp xã.

(30) Ưu hân dá của Phòng trào HCT ở Biên Hòa bị Hội đồng Tỉnh phân đôn. Biên bản HCT/ BH tháng 4/1972.

ĐOẠN C . . . PHƯƠNG THỨC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TRÊN

Thời quân chủ chuyên chế, xã thôn là đơn-vị hành chính căn bản của nước ta nên vai trò của các Hội đồng kỳ hào rất mạnh, nhưng hiện nay đơn-vị hành chính quan trọng nhất ở nước ta chính là cấp bậc Tỉnh. Ngoài lý do địa - dư thì nhu cầu chính trị cũng như quân-sự đã nâng cao giá trị của hệ thống hành chính cấp Tỉnh, Thị-xã khiến cho lẽ lối-giải quyết tranh chấp nội bộ đối với cấp xã và cấp Đô, Tỉnh Thị-xã mang sắc thái đặc biệt không giống nhau.

I.- Phương thức giải quyết của chính quyền trung ương đối với tương tranh giữa cơ-quan quyết-nghị và cơ quan chấp hành cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã :

Cho tới nay rất nhiều vấn đề tranh chấp đã được trình về Phủ Thủ-Tướng. Nhưng cơ-quan trung ương cao cấp này đã giải quyết các cuộc tranh chấp như thế nào ? Qua công trình sưu khảo, chúng tôi không được mục kích một văn - thư chính thức nào của Phủ Thủ-Tướng nhằm giải quyết các vấn đề tranh chấp. Tuy nhiên trong những lần phỏng vấn một số viên chức cao cấp, chúng tôi được biết chiều hướng chung là tùy theo tình hình chính-trị mà giải quyết vấn đề, và sự giải quyết cũng ít khi được loan báo hay trả lời chính thức để làm sáng tỏ tại địa-phương (Tình hình chính trị nói ở đây có lẽ là nhu cầu bầu cử vị nguyên thủ quốc gia) (?). Chính vì vậy mà phương thức giải quyết tranh chấp của chính quyền trung ương đối với sự tương tranh giữa cơ-quan quyết nghị và cơ-quan chấp hành tại địa-phương Đô, Tỉnh, Thị xã, rất uyển chuyển và không theo mô thức luật-định. Hậu quả trông thấy của lẽ lối giải quyết này là các Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã đã lấn sang hoạt-động trong lãnh vực chính trị thay vì hoạt-động trong lãnh vực hành chính thuần túy (31)

(1) "Hội đồng Tỉnh Kiên Giang quyết thực tập thể" Chính Luận ngày 3-9-1972 - tr.2

II.- Giải quyết tương tranh giữa hai cơ-quan quyết nghị, chấp hành ở cấp xã :

Thông thường tranh chấp ở cấp này tương đối dễ giải quyết đối với vị trách nhiệm là Tỉnh-trưởng. Tỉnh-trưởng với uy thế sẵn có của mình sẽ bó buộc cả hai cơ-quan phải thích nghi tuân theo quyết định giải quyết tranh chấp. Thường hơn, khi có tranh chấp giữa hai cơ-quan Hội đồng xã với đa số 3/4 hay đề nghị giải nhiệm xã-trưởng và Tỉnh-trưởng chỉ việc cứu xét xem đề nghị này có hợp pháp, hợp lý không rồi đưa ra quyết-định.

Như vậy có thể nói vì tình trạng đặc biệt ở nước ta nên phương thức giải quyết tranh chấp ở cấp xã nặng về pháp lý hơn là về chính-trị như ở cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã.

+
+ +

Qua phần hiện trạng vai trò cơ-quan quyết- nghị trong nền hành chính địa-phương, người ta nhận thấy, trên thực tế, định chế quyết- nghị còn nhiều khiếm khuyết trong khi hoạt- động. Các khiếm khuyết này như đã phân tách, phát xuất từ luật lệ không thống nhất, minh bạch hoặc do chính Hội đồng như yếu kém về nhân-sự, khả-năng, phương tiện. Thêm vào đó mỗi tranh chấp triển miên với cơ-quan chấp hành gây tác hại không ít cho guồng máy công-vụ. Đây là một thử thách của sự kiện "dân chủ hóa hành chính trước khi dân chủ hóa chính-trị".

Nhưng dù cơ-quan quyết- nghị hiện nay không đảm-trách tốt đẹp nhiệm vụ và vai trò được giao phó trong guồng máy hành chính địa-phương, ít ra nó cũng chứng tỏ phần nào tính cách dân chủ trong quốc gia bằng cách tạo cơ hội cho mọi công dân tham gia vào việc nước. Chính yếu tố chính trị trên buộc chúng ta phải duyệt xét lại những khiếm khuyết

để xây-dựng lại định chế thêm phần hữu hiệu. Công cuộc
duyệt xét, sửa chữa dĩ nhiên phải căn cứ trên tinh thần Hiến
pháp 1-4-67, và từ quan điểm nền tảng này mọi chi tiết
biện pháp sẽ được lưu tâm tới cẩn thận.

Như vậy trước hiện trạng vai trò cơ-quan quyết-
nghị vừa được trình bày vấn đề đặt ra là hữu hiệu hóa định
chế quyết-nghị và làm tăng hiệu năng của cơ-quan dân cử
trong định chế này, ý tưởng hữu hiệu hóa sẽ được trình bày ở
phần cuối cùng của bài tiểu luận.

" "

PHẦN THỨ HAI

**ĐI TÌM MỘT ĐƯƠNG HƯỚNG
CHO VIỆC HỮU HIỆU HÓA
ĐỊNH CHẾ QUYẾT NGHỊ**

Guồng máy được coi như là một vũ khí lợi hại trong bất kỳ công cuộc đấu tranh nào. Tổ chức hành chính địa phương Việt Nam theo quan niệm trên đã nhiều lần được cải tổ để đem lại sự hữu hiệu và phù hợp với nỗ lực chung của quốc gia trong công cuộc chiến đấu bảo vệ đất nước. Tuy nhiên, thành thật mà nhận định, người ta có thể nói rằng các công cuộc cải tổ đó đã không thành công cho lắm. Bằng chứng là báo chí hằng ngày cũng như các bài khảo luận của các học giả đã chỉ trích khuyết điểm của nền hành chính địa phương Việt Nam rất nhiều. Cơ quan quyết nghị là một bộ phận của guồng máy hành chính địa phương dĩ nhiên cũng cùng chung trạng huống ấy.

Hơn nữa qua phân tích trạng của vai trò Cơ quan Quyết nghị (vừa trình bày, sự khiếm khuyết và thiếu hữu hiệu của định chế Quyết nghị được quy định trong Hiến pháp Đệ Nhị Cộng Hòa 1-4-1967, đã được phân tích, mổ xẻ, kỹ càng. Sự tìm hiểu trên cho ta thấy lời khuyên của Phái Bô Michigan - cần hữu hiệu hoá các định chế dân cử - là có giá trị đứng đắn. Tuy nhiên vấn đề quan trọng là hữu hiệu hoá như thế nào?

Vấn nạn này được chúng tôi cố gắng giải quyết bằng cách đưa ra một đường hướng đề nghị:

- 1] Đường hướng đề nghị sẽ căn cứ trên các nguyên nhân ảnh hưởng đến cơ quan Quyết nghị trong thực tế.
- 2] Đưa vào những dữ kiện thu lượm được trong sự phân tích để đưa ra các biện pháp đề nghị mà xét ra thích hợp cho việc hữu hiệu hoá định chế.

Một điểm cốt yếu nữa là sự hữu hiệu hoá định chế quyết nghị phải nằm trong quan niệm cải tiến toàn diện và cần xét một lượt với các cải tổ khác trong guồng máy hành chính địa phương.

Như vậy phần này gồm hai chương:

CHƯƠNG I : NGUYÊN NHÂN ẢNH HƯỞNG ĐẾN VAI TRÒ
CƠ QUAN QUYẾT ĐỊNH .

CHƯƠNG II : BIỆN PHÁP ĐỀ NGHỊ NHẪM HỮU HIỆU HÓA
ĐỊNH CHẾ QUYẾT NGHỊ .

CHƯƠNG I

**NGUYÊN NHÂN ẢNH HƯỞNG ĐẾN VAI TRÒ
CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ**

Cho tới ngày nay, vai trò cơ-quan quyết nghị đang đương trong nền hành chính địa-phương không làm hài lòng mọi người. Sự chỉ trích được thể hiện rất nhiều qua báo - chí nhất là đối với Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã. Các Hội đồng đã không chỉ thảo luận và biểu quyết về những vấn đề thuần-túy hành chính như đã được mô tả trong phần thứ nhất mà họ còn có khuynh hướng hoạt-động thiên quá nhiều về những công việc chính-trị (32). Chính những sự lệch lạc trên đây bó buộc người ta phải đi tìm nguyên-nhân ảnh hưởng đến cơ quan quyết-nghị. Một cách tổng quát, có thể nói những nguyên nhân này rất nhiều, nhưng tựu trung nó tùy thuộc vào bối cảnh chính-trị của nước nhà cũng như tình trạng đặc thù tại mỗi địa-phương.

TIẾT I

KHUNG CẢNH TỔNG QUÁT

Khung cảnh tổng quát đề cập ở đây được coi như nguyên-nhân xa ảnh hưởng đến các Hội-đồng, phát xuất từ tình

(32) Giáo sư Nguyễn Đình Xương trong một phiên diễn giảng tại H U 2 G K C đã cho rằng chỉ có 10% hoạt động của Hội đồng Tỉnh là có tính cách hành chính.

trạng sinh hoạt của quốc gia và quan niệm của chính quyền về vai trò định chế quyết-nghị. Không nhiều thì ít, tất cả những sinh hoạt hành chính của các Hội đồng đều bị khung cảnh tổng quát của quốc gia chi phối. Sự chi phối này có hậu quả là đem hoạt-động thực tế của các Hội đồng khác xa với những điều được trù liệu trên phương diện pháp lý. Như thế, chính tình trạng sinh hoạt tổng quát của quốc gia ở mỗi thời điểm sẽ định hướng cho sự hoạt-động của cơ- quan quyết-nghị và dẫn dắt cơ-quan này đến chỗ hoạt-động có hữu hiệu hay không.

ĐOẠN A . TÌNH TRẠNG SINH HOẠT CỦA QUỐC GIA

Sự ổn cố sinh hoạt của quốc-gia sẽ biến đổi bộ mặt hoạt-động của định chế quyết-nghị. Phần lớn nguyên nhân khiến cho các hội đồng không chu toàn được nhiệm vụ giao-phó có thể nói bắt nguồn sâu xa từ các lãnh vực chính trị, quân sự, kinh tế, tài-chánh, xã-hội... Chính tình trạng các lãnh vực này sẽ ảnh hưởng tới sự hoạt-động của Hội đồng.

I.- Tình trạng chính-trị :

Hai lãnh vực chính-trị và hành chính liên quan mật thiết với nhau; do đó sự xuất hiện của định chế quyết nghị cũng nhằm mục đích chính trị là thỏa mãn khát vọng dân chủ của quần chúng đương thời. Tuy nhiên vì phải đối phó với cuộc chiến nên việc thực thi dân chủ bị giới hạn rất nhiều ở hạ tầng cơ-sở quốc-gia; điều này khiến cho vai trò cơ-quan quyết-nghị ở cấp xã bị lu mờ so với Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị-xã.

Mặc dù, tình trạng chính-trị thời Đệ Nhị Cộng Hòa tương đối ổn định nhất so với những năm về trước song cũng gặp phải các khó khăn như về vấn đề bầu cử vị nguyên - thủ quốc gia (1971), vấn đề điều khiển chiến-tranh và tái-lập hòa-bình. Những vấn đề có tầm vóc chính-trị lớn lao vừa nêu

làm thay đổi phần nào vai trò của cơ quan Quyết nghị, nhất là đối với Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị Xã. Chẳng hạn như điều 10 khoản 7 luật số 9/71 (33) là nguyên nhân thúc đẩy các Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị Xã lơ là với nhiệm vụ hành chính và trong lãnh vực chính trị. Người ta nhận thấy trong giai đoạn tiền bầu cử Tổng Thống, một số nghị viên tại những vùng bao quanh Saigon và những tỉnh quan trọng đã có những hành động không đúng với cương vị của mình, vượt quá thẩm quyền pháp quy của một cơ quan quyết nghị.

Như vậy, thiết tưởng sự chỉ-trích của giáo-sư Nguyễn-đình-Xương rất đúng, nhưng ông lại không nói rõ hoạt động của hội đồng bị lôi cuốn bởi tình trạng chính trị và sự lôi cuốn này có lợi hay có hại cho nền hành chính địa-phương ?

Ngoài ra vì chính sách trong thời chiến cần phải kiểm soát chặt chẽ cho nên một phần thẩm quyền pháp quy của Hội đồng bị giới hạn, và quyền giám hộ nói chung của Trung ương đối với Hội đồng còn gắt gao. Hậu quả là nhiều khi Hội đồng không dám hành sử đúng mức thẩm quyền của mình vì e ngại sự chế tài, ần núp trong quyền giám hộ từ Trung-ương.

II.- Tình trạng quân-sự :

Từ 1967 đến nay, diễn biến quân-sự gây ảnh hưởng trầm trọng cho nền hành chính địa-phương. Không kể những trận đánh nhỏ nhol, trong suốt thời gian trên có hai diễn biến quân-sự đáng ghi là :

- Cuộc tổng tấn-công và tổng khởi nghĩa năm 1968 của Cộng-sản vào hầu hết các Tỉnh và Thị xã trên toàn-ước, kể cả Saigon.

(33) Điều 10 khoản 7 Luật số 09/71 ngày 23-6-71 quy định: Ứng cử viên Tổng Thống và Phó Tổng Thống phải có điều kiện : " Phải được sự giới thiệu của 40 nghị sĩ dân biểu hoặc 100 Nghị viên các Hội đồng Đô, Tỉnh, Thị xã .

- Cuộc đại tấn-công mùa Hè 1972 nhằm vào OKI, II và III kéo dài cho tới ngày ngưng bắn.

Chính tình trạng chiến-tranh dài dằng dặc và toàn-diện trên đất nước khiến cho cơ-quan quyết-nghị bị ảnh-hưởng rất nặng nề (một số viên chức trong Hội-đồng dân-cử bị thiệt mạng). Ngoài ra, sự tàn phá do chiến-tranh mang lại gây khó khăn trong sự hoạt-động của Hội-đồng. Làm sao có thể ấn-định chương trình, kế hoạch phát triển địa-phương cũng như quản trị tài-sản địa-phương hữu hiệu khi mà sự ổn định về tình hình quân-sự không chắc chắn? Có thể tình-trạng quân-sự đã biến mình thành rào cản cho hoạt-động gần như yếu ớt của một số Hội đồng xã tại địa-phương heo lánh.

Hơn nữa, chính tình trạng chiến-tranh đã khiến Chính quyền trung-ương lưu giữ quân-nhân ở vị thế chỉ-huy guồng máy hành chánh địa-phương. Ưu và khuyết điểm của quân nhân khi nắm quyền hành chánh đã được nhiều người đề cập tới và cơ-quan quyết-nghị phải chịu ảnh hưởng này khi cùng họ cộng tác trong công việc tế nhị là: "quản trị địa-phương".

III.- Tình trạng kinh tế tài-chánh :

Song song với đà diễn biến quân-sự khốc liệt, tình hình kinh tế, tài chính thời Đệ Nhị Cộng-Hòa không được khả-quan cho lắm. Nhập cảng hơn 700 triệu Mỹ-Kim. Trong khi đó xuất cảng độ 12 triệu Mỹ-kim (Tài-liệu xuất cảng năm 1971). Sự thâm thủng quá đáng này được tài trợ bởi ngoại-viện, nhưng vẫn không kìm hãm nổi sự phá giá đồng bạc Việt Nam. Hối suất chính thức hiện giờ đang áp dụng là 500\$VN / \$US. Trước tình hình này, mối lo âu chính yếu của nhà cầm quyền trung ương là vấn đề tăng thu cho ngân sách quốc gia để có thể tài trợ cho những chi phí quốc-gia. Do đó những nguồn tài nguyên quan trọng như thuế môn bài, sản xuất, đều được thu về cho ngân-sách quốc gia, còn ngân sách của các tập thể địa-phương vốn nghèo nàn lại càng nghèo nàn thêm.

Sự nghèo nàn này được thể hiện qua mức trợ cấp lớn lao của quốc gia cho ngân sách địa-phương (theo lời trình bày của Ông Thứ trưởng Nội-vụ thì năm 1971 đã trợ cấp cho Ngân sách xã từ 25% - 95%). Như vậy nguyên-tắc phân quyền hành chính công nhận các tập thể địa-phương có tư cách pháp nhân phải có ngân sách tự trị, nhưng cho tới nay trên toàn quốc chỉ có Đô-Thành Sài Gòn và một số xã giàu có là có khả-năng tự túc về phương diện Ngân-sách. Còn tại các Tỉnh, Thị xã và xã khác vấn đề tự túc ngân sách mới ở phạm vi kế hoạch mà chưa thể thực hiện được.

Chính vì yếu tố không tự túc được Ngân-sách, nên các Hội đồng tại địa-phương khi thảo luận và biểu quyết bản dự thảo Ngân-sách quan hạt phải tuân theo khuôn khổ và bố do khoản trợ cấp trung ương mang lại, đôi khi không thích-hợp với địa-phương. Hơn nữa, việc ấn-định căn bản thuế suất dù đã được dành riêng cho địa-phương nhưng cũng không phải do cơ-quan quyết-nghị ấn-định, vì vậy mọi số thu dù đã được các Hội đồng biểu quyết cũng phải gửi về trung-ương chuẩn-phê trước mới được thi hành. Nói chung chính tình hình kinh tế, tài chính trong nước đã giới hạn những quyền rộng rãi của cơ-quan quyết nghị và làm cho cơ-quan này không thể hoạt-động hữu hiệu trong vấn đề ấn-định kế hoạch, chương-trình phát triển.

IV.- Tình trạng xã hội :

Gần đây, trong một bài thông điệp gửi toàn - thể quốc dân đồng bào, nhân dịp Tết Nguyên-Đán (1973) vị nguyên thủ quốc gia đã gián tiếp thú nhận là còn nhiều tệ trạng xã-hội như bất công, tham nhũng... Lời phát biểu của vị này phản ánh tình trạng xã hội Việt-Nam đương thời, một xã-hội bắt đầu biến chuyển làm đảo lộn tất cả những quan niệm về giá trị, đẳng cấp khi xưa, một xã-hội mệnh danh là dân chủ nhưng sinh hoạt dân chủ hầu như chỉ có trên hình thức, và con người vẫn quen xử sự một cách độc đoán.

Hoàn cảnh xã-hội Việt-Nam nói chung đã chi phối tận tiềm thức những phần tử đang lãnh đạo guồng máy hành-chánh tại địa-phương, những yếu tố bất ổn, xáo trộn, cũng như địa-vị xã-hội khiến cho những vị đại-diện dân cư trong hội đồng khi đắc cử thường hay e dè, thụ động và bảo - vệ quyền lợi riêng tư. Bên cạnh đó, vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành địa-phương đã quen với tác phong quan liêu, hống hách, hối mại quyền thế nên dễ gây ra các vụ tranh chấp với cơ-quan quyết-nghị. Hậu quả của tình trạng xã-hội như vậy có thể coi như một nguyên-nhân gián tiếp ảnh hưởng đến vai trò cơ-quan quyết-nghị.

Tóm lại, tất cả tình trạng duyệt xét vừa qua là bối cảnh chung gây nhiều hậu quả bất lợi cho định chế quyết nghị. Sự bất lợi một cách tổng quát còn xuất phát từ quan niệm của nhà cầm quyền trung ương.

ĐOẠN B . QUAN NIỆM CỦA NHÀ CẦM QUYỀN TRUNG ƯƠNG .

Sự hoạt động thiếu hữu hiệu của định chế quyết nghị còn được quy trách cho tình trạng bất thuận nhất của quan niệm từ Trung ương. Ở đây chúng tôi không muốn nói tới sự xung đột giữa cơ quan Lập pháp và cơ quan Hành pháp mà chỉ đề cập đến sự mâu thuẫn giữa ý muốn dân chủ hóa guồng máy hành chánh địa phương rộng rãi và nhu cầu kiểm soát chặt chẽ để hữu hiệu hóa nỗ lực của quốc gia.

I.- Dân chủ hóa guồng máy hành chánh một cách chậm chạp :

Sau ngày ban hành Hiến-pháp 1-4-67 và kể từ khi - nền Đệ nhị Cộng-hòa được chính thức thành lập, để thỏa mãn phần nào sự đòi hỏi của tình hình chính-trị trong cuộc đấu tranh với Cộng-sản, chính phủ đã ban hành một loạt các văn kiện lập quy để thực hiện sự dân-chủ hóa guồng máy hành-chánh ở các cơ-sở hạ tầng.

1. Nền hành chính địa-phương đã phần nào ổn định ở cấp xã với một cơ-quan quyết-nghị do dân chúng trực tiếp bầu cử và một vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành do chính cơ-quan quyết-nghị bầu lên trong số các Hội viên Hội-đồng xã.

2. Trong khi đó đối với nền hành chính Đô, Tỉnh, Thị xã vấn đề đã tỏ ra khó khăn hơn. Thật vậy nền hành chính tại các địa-phương này cho tới nay mới được thực hiện theo chiều hướng dân-chủ hóa một cách nửa vời. Dự định dân chủ hóa toàn diện gặp phải khó khăn là việc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị-trưởng theo đúng Hiến-pháp 1-4-1967.

Tình trạng chậm trễ trong sự chấp hành Hiến pháp được Hành pháp ủy trách nhiệm cho Lập pháp, Chính phủ đã chuyển qua Quốc-Hội một dự luật về địa-phương phân quyền từ ngày 6-4-71 (34) mà Quốc-hội vẫn chưa biểu quyết, cho nên vấn đề bầu cử Đô, Tỉnh, Thị-trưởng và quy-định lại thêm quyền pháp quy của cơ-quan quyết-nghị vẫn chưa thể giải quyết dứt khoát được.

Mặt khác cũng có nguồn dự luận cho rằng chính cơ quan Hành pháp chưa muốn cho đạo-luật về địa-phương phân quyền ra đời là vì hành pháp còn có dự định tu chỉnh Hiến-Pháp theo chiều hướng khác với tinh thần dân-chủ quá độ của Hiến-pháp 1-4-1967.

Như vậy chính sự chậm chạp của nhà cầm quyền trung ương trong việc thi hành điều 70 và 71 Hiến pháp 1-4-67 đã tạo nên một tình trạng pháp lý không thuận nhất cho guồng máy hành chính địa-phương, mà cơ-quan quyết nghị là một bộ phận dĩ nhiên phải chịu ảnh hưởng.

(34) Dự thảo luật 191 / 71 / H P

II.- Áp dụng chế độ giám hộ chặt chẽ :

Một điểm nữa, ảnh hưởng tới cơ-quan quyết - nghị là quyền giám hộ hành chính của Trung-Ương quá chặt chẽ . Quan niệm cần phải giám hộ hành chính của Trung-Ương được biện minh bằng các lý do sau :

- Phân quyền hành chính rộng rãi sẽ gây tai hại cho sự đoàn kết và tôn trọng quyền lợi quốc-gia.

- Khuynh hướng coi thường nguyên-tắc pháp lý trong việc giải quyết vấn đề địa-phương của cơ-quan hữu trách quan hạt.

- Nói rộng phân quyền hành chính sẽ làm địa-phương lọt vào tay những phân tử kém khả-năng, thiếu đạo đức.

Do đó luật lệ đã dành cho nhà cầm quyền Trung-ương quyền giám hộ hành chính. Nhưng sự giám hộ thực - tế của Trung-Ương đối với riêng Cơ-quan quyết-nghị trong guồng máy hành chính địa-phương Việt-Nam phải nói là quá gắt gao. Sự gắt gao này được thể hiện qua :

1. Điều 75. Hiến-pháp 1-4-67 : Tổng-Thống có quyền giải nhiệm nhân viên cơ-quan quyết-nghị và vị Chỉ huy cơ-quan chấp hành tại địa-phương trong trường hợp vi phạm luật pháp quốc gia, Hiến-pháp hay Chính sách quốc gia. Theo luật gia Trương-Tiến-Đạt nhận xét thì điều khoản này hết sức mơ hồ nhằm gia-tăng quyền hành của Tổng-Thống (35). Sự giám-hộ mạnh mẽ này còn được Tổng-Thống ủy nhiệm cho Thủ Tướng Chánh Phủ qua án lệ vụ Nghị-viên Nguyễn-thị-Thu-Cúc K/ Thủ Tướng Chính phủ giải nhiệm một nghị-viên.

Sự giải nhiệm đôi khi được áp dụng cho toàn thể Hội đồng như sự quy định trong các văn kiện căn bản lập quy.

(35) ĐAJ, *Trần-tích*, *Opcit*, 294 - 297

2. Ngoài ra, chính quyền trung ương còn có các thẩm quyền duyệt y, phê chuẩn, thế quyết... đối với các hoạt động của cơ-quan quyết-nghị (Chương II, phần I).

Theo sự giám hộ chặt chẽ nói trên cơ-quan quyết nghị khó lòng hành sử thẩm quyền của mình một cách đầy đủ vì lúc nào cũng ở dưới sự chế tài có thể xảy ra.

Như thế khung cảnh tổng quát của cuộc gia có thể xem như một nguyên-nhân ảnh hưởng đến cơ-quan quyết nghị, uốn nắn cơ-quan hoạt động theo một chiều hướng khác hẳn với lý thuyết. Ngoài ra, người ta còn tìm thấy sự lệch lạc trong vai trò cơ-quan quyết-nghị đem đương mà nguyên-nhân có tính cách đặc thù địa-phương, và bị chi phối bởi yếu tố riêng-biệt của địa-phương.

TIẾT II

NHỮNG NGUYÊN NHÂN CÓ TÍNH CÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Các nguyên-nhân tại địa-phương ảnh hưởng đến vai trò cơ-quan quyết-nghị có thể là đoàn thể áp lực, tình-trạng nhân sự cũng như ưu thế của cơ-quan chấp hành. Hai yếu tố đều xuất hiện lắm khi rất mạnh mẽ tại cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã nhưng lần lần giảm bớt cường độ tại các thôn xã.

ĐOÀN A . ANH HƯỞNG CỦA ĐOÀN THỂ ÁP LỰC TẠI ĐỊA PHƯƠNG .

Đoàn thể áp lực đáng kể nhất là tôn giáo và đảng phái, trong khi đó nghiệp đoàn và báo chí đóng một vai trò tương đối khiêm nhượng hơn ở việc ảnh hưởng đến cơ- quan quyết-nghị.

I.- Ảnh hưởng phát xuất từ tôn giáo :

Trước đây có người đã làm một cuộc so sánh về thế

lực chính trị tại Việt-Nam. Theo cuộc phân tích này thì hai hạng người có thế lực mạnh nhất trong xã-hội bây giờ thuộc về hai giới quân-nhân và tu sĩ.

Giới quân-nhân mạnh là điều dễ hiểu không cần giải thích. Giới thứ hai là giới nhà tu, họ mạnh là vì có ảnh hưởng tinh thần trên một số đông đạo quân-chúng, có cơ sở vật chất. Vì thế trong các cuộc bầu cử chọn người đại diện vào cơ-quan quyết-nghị, thế lực tôn giáo đã ảnh hưởng đến kết quả bầu cử rất nhiều. Chẳng hạn Phật-giáo đã thành công vẻ vang trong cuộc bầu cử Hội-đồng Tỉnh tại miền trung nhờ kế hoạch vận động khá tinh vi (36). Sự kiện này đưa tới tình trạng có những Hội đồng đại diện cho tôn giáo thay vì đại diện cho dân chúng địa-phương. Đây là trường hợp Hội-đồng xã Long-Tuyền, quận Châu-Thành (Phong-Dinh) gồm đa số thuộc Phật-Giáo Hòa-Hảo nên đã xảy ra tranh chấp triển miên với Xã-trưởng vốn không cùng tôn giáo. Hậu quả là công-vụ bị đình trệ.

Tại Việt-Nam, mỗi địa-phương là một vùng ảnh hưởng riêng cho từng tôn giáo, tuy rằng trên danh nghĩa mỗi tôn giáo đều có đặt cơ-sở hoạt-dộng khắp nơi. Việt-Nam có 4 tôn giáo lớn là Phật-Giáo, Công-giáo, Cao-Đài và Hòa-Hảo. Hai tôn giáo Cao-Đài và Hòa-Hảo được thành lập tại Việt-Nam các đảng giáo chủ cũng là người Việt-Nam. Số tín đồ Hòa-Hảo tập trung tại Quận-Khu IV : An-Xuyên, An-Giang, Châu-Độc, Long Xuyên, Cần-Thơ... Cao Đài giáo tại Tây-Minh và các vùng phụ cận. Trong khi đó Công-giáo và Phật-Giáo có nhiều tín đồ rải rác trên toàn quốc và tại các Trung tâm chính trị như Sài-gòn, Huế, Đà-Nẵng thì số tín đồ Công giáo và Phật-

(36) Kiều, Hoàng Xuân . " Phật giáo và chính trị tại Việt Nam ngày nay " Luận án (Sài-gòn: Viện Đại học Sài-gòn, 1972) tr. 284

giáo lại càng đông-(37).

Vì thế, áp lực của các tôn-giáo không trải đều trên các Hội đồng mà tại mỗi nơi, mỗi Tỉnh, ảnh hưởng của một hay cùng lắm là hai tôn giáo sẽ có tính cách vượt trội. Nơi nào hai thế lực tôn giáo tương đồng thường xảy ra tranh chấp. Điển hình là vụ tranh chấp khu đất có 6 ngôi mộ liệt sĩ Hòa-Hảo giữa Phật-giáo Hòa-Hảo và giáo hội Công-giáo tại Tỉnh Phong-Dinh vào tháng 2/1971.

Như vậy, tại những vùng chịu áp lực mạnh của tôn giáo thường thường hoạt-động của cơ-quan quyết-nghị gặp phải khó khăn và đôi khi hoạt-động của Hội đồng có dụng ý là bảo vệ quyền lợi riêng tư của tôn giáo đó.

II.- Ảnh hưởng do áp lực của Đảng phái :

Ngoài những áp lực phát xuất từ tôn giáo, sự lệch lạc của cơ-quan quyết-nghị còn bị chi phối bởi các đảng phái chính-trị.

Người ta thường đưa ra một nhận định tổng quát là Việt-Nam có quá nhiều đảng và các đảng phái thường quá yếu. (trước ngày ban hành Qui chế Chính đảng mới, Việt-Nam có tất cả 26 đảng được hợp thức hóa). Điều này rất đúng trên bình diện quốc gia, nhưng tại các địa-phương, một vài nơi đã có những áp lực đảng phái nặng nề không thua gì áp lực của những tôn giáo lớn. Tuy nhiên cũng như các tôn giáo các đảng phái chỉ hoạt-động hướng nhiều về lợi ích riêng tư hơn là để mưu cầu ích lợi chung. Một trong những hoạt động đó là đưa người tranh cử vào các Hội đồng dân-cử tại địa-phương và đôi khi làm áp lực đối với các cơ-quan này.

(37) *PHQ, Phạm ngọc, "Phật giáo và Công giáo trên chính trường Việt Nam." Luận văn tốt nghiệp Cao học Hành chánh (Sài Gòn: N U Q H C, 1972) tr. 24*

Trước đây khi chưa có định chế dân cử, một phần lớn các đảng phái tại địa-phương đã hành trưởng ảnh hưởng của Đảng bằng cách dùng áp lực để đưa đảng viên của mình vào các chức vụ công cử trong các cơ-quan hành chính và chuyên-môn ở địa-phương. Ngày nay địa-bàn của họ đã được mở rộng hơn vì họ có thể đưa đảng viên ra tranh cử vào các định chế dân cử tại địa-phương như Hội-đồng-xã, Hội Đồng Tỉnh, Thị-xã. Nói chung, các đảng phái cũng đạt đến một kết quả khá-quan trọng việc đưa người vào cơ-cấu dân cử địa-phương, tuy nhiên sự thành công của Đảng phái còn khiêm - tốn so với thế lực tôn giáo.

Trong tình trạng đó, áp lực của Đảng phái đối-với cơ-quan quyết-nghị tại địa-phương thường không mạnh lắm một phần vì chỉ có thiểu số trong Hội đồng, một phần vì thực lực yếu kém hơn các thế lực khác.

Ngoài ra, một điểm đặc biệt nữa là cơ-quan quyết nghị tại địa-phương, nhất là ở cấp xã, đôi khi chịu áp lực của Mặt-trận giải phóng Miền Nam (đảng Nhân-dân Cách-mạng) Thực tế chứng tỏ rằng Mặt-trận cũng gây được ảnh hưởng phần nào bằng cách đưa người của họ vào cơ cấu dân cử địa-phương và lung đoạn hàng ngũ của cơ-quan này.

Tóm lại, một cách tổng quát người ta nhận thấy dưới ảnh hưởng của các đoàn thể áp lực như tôn giáo, đảng phái nghiệp đoàn... tại mỗi địa-phương; Cơ-quan quyết nghị đã hướng dẫn sự hoạt-động của mình từ lãnh vực hành chính sang lãnh vực chính trị, từ phục-vụ quyền lợi tập thể địa-phương đến phục-vụ quyền lợi riêng tư. Trạng huống này nếu xét kỹ còn phát sinh bởi yếu tố nhân sự tại địa-phương.

ĐOẠN B. YẾU TỐ NHÂN SỰ TẠI ĐỊA PHƯƠNG ;

Như đã trình bày ở trên, tình trạng dân chúng tại mỗi địa-phương ở Việt-Nam có nhiều khác biệt. Sự khác biệt

này thể hiện từ tỉnh này qua tỉnh khác hoặc từ tỉnh xuống xã. Do vậy hoạt-động của các Hội đồng tại mỗi địa-phương mang mỗi sắc thái đặc thù cá biệt, vì những phần tử trong Hội đồng được bầu lên ít ra cũng tiềm nhiệm phần nào tính cách đặc biệt của địa-phương.

Một điểm nữa, chính tình trạng nhân-sự tại địa-phương như dân trí, dân ý cũng quyết định tới sự thành công hay thất bại của định chế cơ-quan quyết-nghị. Quan sát tổng quát, người ta có thể nhận thấy một số đặc điểm mà hầu hết dân chúng tại địa-phương đều có, kể cả tầng lớp thị dân. (Những đặc điểm ảnh hưởng tới cơ-quan quyết-nghị sẽ được xem như các tiêu mốc cần phải lưu ý tới cho công cuộc hữu hiệu hóa định chế ở Chương hai).

I.- Dân trí thấp kém :

Khuyết điểm rất dễ nhận thấy ở xã thôn và đưa tới tình trạng người dân thờ ơ, lãnh đạm đối với mọi đường lối kế hoạch do Hội-đồng xây dựng lên. Thiếu bàn tay đóng góp của dân-chúng, dĩ nhiên kế hoạch, chương trình phát triển địa-phương đã thất bại phần nào trên nguyên-tắc (38).

Nguyên-nhân dân trí thấp kém, còn khiến cho dân chúng có cái nhìn xa lạ đối với định chế quyết-nghị. Họ chỉ muốn trước tiên một cuộc sống thanh bình, cơm đủ no, áo đủ mặc và nhất là một cuộc sống thanh thản về tinh thần. Nếu có ai hỏi họ rằng : Họ có quan niệm hay nghĩ gì về tổ chức nền hành chính địa-phương gần gũi với họ thì họ chỉ biết ông này dễ chịu, ông kia khó tính mà thôi; hoặc không đưa ra một ý kiến nào. Mặt khác, đối với những người có một tầm hiểu biết khá hơn, có một lý thuyết gia nào làm một cuộc nghiên-cứu để biết họ nghĩ gì về các cơ-qiết-nghị tại địa-phương ?

(38) 1989, Nguyễn Văn . Op. cit., tr 141

Đối với dân chúng có một trình độ thấp kém như vậy, các Hội đồng Tỉnh hay Hội đồng xã dưới nhãn quan của họ chẳng qua chỉ là một thứ cơ-quan hành chánh như biết bao cơ-quan hành chánh khác sẵn có ở địa-phương. Thật vậy, với những thủ tục hành chánh rườm rà hiện tại, các Hội đồng được luật pháp quy-định phải cho ý kiến đối với hầu hết các giấy phép mà cơ-quan chấp hành sẽ cấp. Sự cho ý kiến này được đa số những người cần đến loại giấy phép coi như một cửa ải mới thêm vào cửa ải cũ. Nhiều khi chính cửa ải này là một cửa ải khó khăn và tốn kém nhất, bởi vì ý kiến của Hội-đồng nhiều khi lại là ý kiến quyết-định, chứ không phải ý kiến của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành.

Như vậy, trình độ dân chúng thấp kém làm người-dân có một quan niệm lệch lạc về định chế quyết-nghị, từ đó vai trò của các Hội đồng càng ngày càng thêm khó khăn và ít khi được sự hợp tác chân thành của dân địa-phương. Đây cũng là một nguyên-nhân ảnh hưởng đến toàn bộ chính sách chung của quốc-gia.

Vấn đề các vấn đề tại địa phương
 - ít học
 - không hiểu địa phương
 - tham vọng
 - mưu cầu lợi ích

II.- Ảo tưởng thất vọng :

Một sự kiện đầy ý nghĩa là dân chúng thường có khuynh hướng mất tin tưởng ở những gì do Chính-Phủ đề ra và càng mất tin-tưởng hơn nữa ở những đại diện dân-cử qua những hành động bê bối của họ tại địa-phương. Các nhà xã hội học đã gọi đó là sự khủng hoảng tín-niệm hệ nơi dân-chúng. Chính tâm trạng này đã khiến cho cơ-quan quyết-nghị khó tìm thấy nhiệt tình cộng tác nơi dân địa-phương và bị cô lập, tách rời khỏi tư cách đại diện dân-chúng quan hạt.

III.- Mưu cầu lợi ích riêng tư, thiếu khả-năng :

Ngoài ra một số phần tử trong cơ-quan quyết nghị vì đầu óc thiên cận của con buôn, chỉ biết nghĩ đến quyền-lợi riêng tư và biến Hội đồng thành một nơi để họ chạy áp phe, làm ăn buôn bán. Do vậy, Hội đồng không đảm trách hoàn

hảo được nhiệm vụ nặng nề của mình, đưa tới chỗ sút giảm uy thế trước một cơ-quan chấp hành đầy đủ các phương tiện và cuối cùng bị cơ-quan chấp hành chi phối. Bên cạnh đó, vấn đề khả-năng của các phần tử trong Hội-đồng cũng đóng góp rất nhiều vào sự lệch lạc vừa nêu.

Nhận xét chung, yếu tố nhân-sự tại địa-phương là một yếu tố hết sức quan trọng bao trùm tất cả và quyết định sự thành bại của mọi chính sách, mọi định chế (39). Do đó, tầm ảnh hưởng của nó đối với cơ-quan quyết-nghị là một lý do đương nhiên.

ĐOẠN C. UỖ THẾ CỦA CƠ QUAN CHẤP HÀNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG.

Ngoài Thủ-đô Saigon và một số Tỉnh, Thị-xã lớn thì hầu hết một ảnh hưởng được xem như rất lớn đối với cơ-quan quyết-nghị đó là cơ-quan chấp hành tại địa-phương. Mặc dù trên nguyên-tắc, hai cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp hành cùng quản trị công việc địa-phương căn cứ trên 3 nguyên tắc :

- Phân nhiệm rõ ràng.
- Hợp tác chặt chẽ
- Về đối thoại với nhau để làm việc.

Nhưng trên thực tế, cơ-quan quyết-nghị đã bị cơ-quan chấp hành lung đoạn và chi phối rất mạnh. Tầm mức ảnh hưởng của cơ-quan chấp hành tại địa-phương rất mạnh tại những vùng xa xôi, khiến cho cơ-quan quyết-nghị ở nơi này không hoàn tất được vai trò của mình. Ưu thế của cơ quan chấp hành là một điều hết sức rõ ràng và được giải thích bằng các lý do sau :

I.- Phương tiện dồi dào :

Phương tiện dồi dào ở đây bao gồm cả khía cạnh pháp lý lẫn vật chất.

(39) Cái, Chu lưu . " Vai trò Hội đồng Tỉnh trong nền hành chính địa phương" . Luận Văn Tốt Nghiệp Địch Sĩ 17 (Saigon: H U 2 G H C 1972) tr . 49

- Về pháp lý : Cơ-quan quyết-nghị khó lòng bó buộc cơ quan chấp hành phải tuân theo quyết-nghị của Hội đồng vì bên cơ-quan chấp hành có thể yêu cầu phúc nghị và khi có quyết nghị sau cùng buộc thì hành thì cơ-quan này có quyền từ chối không thi hành.

- Về vật chất : Với phương tiện vật chất dồi dào hơn cơ-quan chấp hành có thể nung tạo hồ sơ đánh lừa sự kiểm-soát của cơ-quan quyết-nghị. Hoặc mua chuộc, khủng bố những nghị-viên, hội viên có hành vi chống đối mình, dù rằng những hành vi đó phát xuất từ thiện chí xây-dựng. Gần đây nhất là vụ nghị-viên Đoàn-Thâm phải về Sài Gòn lánh nạn vì đã tố cáo hành vi tham nhũng của cơ-quan chấp hành Tỉnh Bình-Định (40). Ngoài phương diện dồi dào cơ-quan chấp hành còn có ưu thế nữa là được chỉ huy bởi quân-nhân ở hầu hết cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã. Tư cách của người quân-nhân khi chỉ huy guồng máy hành chánh cũng ảnh hưởng mạnh mẽ tới vai trò cơ-quan quyết-nghị.

II.- Chỉ-huy độc đoán :

Dữ kiện chỉ huy độc đoán được tìm thấy trong nền hành chánh cấp Đô, Tỉnh, Thị-xã. Hầu hết các quân nhân ở địa-vị chỉ huy hành chánh vì quen với lối chỉ huy quân đội và có mặc cảm yếu kém về hành chánh (41) nên trong mối tương quan với cơ-quan quyết-nghị hay xử dụng đường lối cứng rắn, gần như là quyền thượng cấp. Chính đường lối chỉ huy cứng rắn thô bạo này làm hồi sinh thái độ thụ động vốn sẵn có của các Hội đồng hoặc nếu không sẽ gây ra tranh chấp giữa hai cơ-quan.

(40) "Nghị viên tố tham nhũng tại Bình Định phải về Sài Gòn lánh nạn"

Chính Luận ngày 8-6-72 . tr 2

(41) ĐẾ, Nguyễn Văn Op. cit tr 57

Nhìn chung những nguyên-nhân ảnh hưởng đến vai trò cơ-quan quyết-nghị rất bao quát, từ khung cảnh sinh hoạt tổng quát của quốc gia cho đến phạm vi nhỏ hẹp của địa phương. Dĩ nhiên không phải là tất cả các ảnh hưởng đó đều đem lại hoàn toàn kết quả cho Hội đồng, mà thực ra nó pha trộn với nhau và đem lại cho định chế cơ-quan quyết nghị của Việt-Nam một sắc thái đặc thù cá biệt càng đầy khó khăn cho việc hữu hiệu hóa định chế trong tương lai. Phát xuất do các nhận định trên, người nghiên-cứu cố gắng trình bày một đường hướng hữu hiệu hóa định chế quyết-nghị trong một số máy hành chánh địa-phương khả dĩ chấp nhận được cho mãi mãi ở chương cuối cùng của bài tiểu luận này.

CHƯƠNG HAI

BIỆN PHÁP ĐỀ NGHỊ NHẪM HỮU HIỆU HÓA ĐỊNH CHẾ QUYẾT NGHỊ

Các nhà lập-hiến Việt-Nam Cộng-Hòa năm 1967 đã đặt nặng vai trò của cơ-quan quyết-nghị trong nền hành-chánh địa-phương, xem đó như biểu tượng cho tinh thần dân chủ, đáp ứng được ước vọng của người dân, cũng như đó là nhu cầu tối-thiết của một nền hành-chánh lành-mạnh và hữu-hiệu (42). Do đó trước hiện tượng lệch lạc của cơ quan quyết-nghị mà chúng ta vừa phân-tách thì vấn đề đặt ra là làm sao hữu-hiệu hóa được định-chế này? Một điểm cần phải lưu ý tới trước tiên: cơ quan quyết-nghị là một cơ quan hành-chánh cho nên công-cuộc cải-bổ cơ quan phải nằm trong chiều-hướng chung của cuộc cải-tổ hành-chánh. Thứ đến việc hữu-hiệu hóa định-chế quyết-nghị cần được thực-thi song-song với các sửa-đổi khác. Như thế sẽ tạo được một sự an-khớp và hữu-hiệu cho nền hành-chánh địa-phương.

Như đã duyệt-xét ở các chương trước, có thể nói cho tới nay hoạt-động cơ-quan quyết-nghị chưa đáp-ứng được những nhu cầu, đòi hỏi của nền hành-chánh địa-phương. Mặt khác mối tương quan với cơ quan chấp-hành tại địa-phương chưa phù-hợp với nguyên-tắc phân-nhiệm hợp-lý, hợp-tác điều-hòa và kiểm-soát hữu-hiệu. Tất cả những khiếm-khuyết trên đây được quy

(42) Biên bản phiên họp Hội lập hiến số 074/2 N L H/ B B ngày 23-2-1967
tr. 10

trách cho các yếu tố nhân sự cũng như yếu tố cơ cấu pháp lý; cho nên biện pháp đề nghị của người nghiên cứu sẽ căn cứ vào nhược điểm của các yếu tố này mà cải bổ.

TIẾT I
CẢI THIÊN CƠ CẤU PHÁP LÝ

Một số lớn nguyên nhân làm lệch lạc vai trò cơ quan quyết nghị phát xuất từ các yếu tố thuộc về phương diện cơ cấu pháp lý đã chi phối định chế. Các yếu tố này có thể là sự thiếu sót một đạo luật thống nhất, điều kiện ứng cử, vấn đề ngân sách v.v... Như vậy thiết tưởng cần có biện pháp chấn chỉnh lại phương diện này hầu mong hữu hiệu hóa định chế cơ quan quyết nghị trong tương lai.

ĐOẠN A . SỰ CẦN THIẾT CỦA MỘT ĐẠO LUẬT THỐNG NHẤT .

Mặc dù điều 70 khoản 2. Hiệp Pháp 1-4-1967 quy định rằng " Một đạo luật sẽ quy định sự tổ chức và điều hành nền hành chánh địa phương ", nhưng cho tới nay guồng máy hành chánh địa phương vẫn bị chi phối bởi dụ 57a, các sắc lệnh 198, 199 SL/ĐUHC ngày 24-12-66 và các văn kiện bổ túc khác. Đây là một tình trạng pháp lý chấp nối, rời rạc gây nên nhiều kho khăn cho nền hành chánh địa phương nói chung và cơ quan quyết nghị nói riêng.

Ngay cả những dự luật mới của Hành Pháp và Lập Pháp (43) ấn định việc tổ chức nền hành chánh địa - phương

(43) Các dự luật :

- Dự thảo luật số 191/71/H P ngày 6-4-1971
- số 84/64/H ngày 29-5-1969
- số 99/69/H ngày 5-7-1969
- số 83/69/H ngày 29-5-1969
- số 62/69/H ngày 26-12-1968

cũng vẫn duy trì tình trạng cũ của các Hội-đồng, các cải bổ nếu có hầu như chỉ nằm trong phần quy chế nhân viên Hội-đồng mà thôi.

Như thế, chính sự thiếu sót của một đạo luật thống nhất theo tinh thần Hiến pháp 1-4-1967 làm cho hoạt-động của cơ quan quyết nghị bớt hữu hiệu phần nào. Vì Pháp lý không thống nhất, minh bạch thì vấn đề tranh chấp quyền-hành giữa hai cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành rất dễ xảy ra.

Chúng tôi tin rằng một khi đạo luật thống nhất, minh bạch và đầy đủ quy định tổ chức và điều hành nền hành chính địa phương xuất hiện thì lúc đó cơ quan quyết nghị sẽ hành xử vai trò của mình hữu hiệu hơn, kể cả trong mối tương quan với cơ quan chấp hành. Nhất là trong giai đoạn hiện tại, một giai đoạn của cải cách, sự thôi thúc cho ra đời văn kiện pháp lý nói trên lại càng cấp bách hơn bao giờ hết.

ĐOẠN B . HỮU HIỆU HÓA QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG .

Trong tình trạng hiện tại với khung cảnh của những yếu tố chi phối Hội-đồng, các vấn đề quy định thuộc phạm vi thẩm quyền quyết nghị của cơ quan quyết nghị tương đối đầy đủ. Tuy nhiên trong tương lai với sự ổn định về mọi phương diện, quyền hạn của Hội-đồng có thể được gia tăng trên mọi lãnh vực, kể cả lãnh vực an ninh. Vấn đề chính yếu đặt ra là đi tìm biện pháp hữu hiệu hóa những quyền hạn sẵn có của Hội-đồng. Tựu trung quyền hành của cơ quan quyết-nghị có thể xếp làm 5 loại sau :

I.- Hữu hiệu hóa quyền quyết-nghị :

Đối với loại quyền hạn này, chúng tôi đề nghị một phương thức hữu hiệu như sau : Quyết nghị của cơ quan quyết

ngị được vị chỉ huy cơ quan chấp hành thi hành chậm nhất là 15 ngày sau khi chuyển sang cơ-quan chấp hành, ngoại trừ những vấn đề phải chuyển trình Trung Ương để duyệt ý. Trong trường hợp có phức nghị của cơ quan chấp hành, Hội đồng sẽ họp phiên khoáng đại để chung quyết bản quyết nghị với đa số 2/3 tổng số hội viên của Hội đồng. Nếu Hội đồng chung-quyết bác bỏ lời yêu cầu phức nghị của vị chỉ huy cơ-quan chấp hành, bản quyết nghị sẽ có hiệu lực cưỡng hành. Điểm đề nghị trên đây nhằm củng cố tầm vóc quan trọng của cơ-quan quyết nghị, tránh việc cơ quan chấp hành coi cơ-quan quyết nghị như một bức bình phong không hơn không kém.

II.- Thêm quyền chất vấn của cơ-quan quyết-nghị :

Hội-đồng với đa số 2/3 tổng số hội viên có quyền yêu cầu vị chỉ huy cơ quan chấp hành hoặc các nhân - viên thuộc cấp ra trước Hội-đồng để trả lời các câu chất vấn về việc thi-hành quyết-nghị của Hội-đồng. Ngoài ra đối với những vấn đề xét ra quan hệ tới quyền lợi địa phương, thiết tưởng nên dành cho cơ-quan quyết-nghị quyền chất vấn nhân-viên cơ quan chấp hành về việc thi hành, mặc dù vấn đề đó chưa được Hội-đồng quyết nghị.

Tuy nhiên sự chất vấn này phải mang tính cách một sự tìm hiểu rõ vấn đề hoặc để cho viên chức liên hệ phải thận trọng trong công việc hơn là một sự hạch sách của các phân-quan đối với tội-nhân.

III.- Về quyền tư vấn :

Về những vấn đề mà luật lệ buộc phải tham khảo ý kiến của Hội-đồng, chúng tôi mạo muội đề nghị ý hướng xây-dựng sau :

- Nếu ý kiến được Hội-đồng chấp thuận dưới đa số 2/3 tổng số, vị chỉ huy cơ quan chấp hành có toàn quyền quyết định.

- Nếu trên đa số 2/3 tổng số, thì ý kiến của Hội - đồng phát biểu có hiệu lực chấp hành.

IV.- Quyền trình bày ý kiến và đạo đạt thỉnh nguyện :

Hội-đồng có quyền trình bày lên Chính-Phủ Trung-Ương hoặc vị chỉ huy cơ quan chấp hành liên hệ, mọi ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện về bất cứ vấn đề nào mà Hội - đồng xét thấy có ích lợi chung trong phạm vi địa phương. Đây là một trong những phương thức hữu hiệu để soi sáng cho Chính quyền trong sự mạng chỉ huy và điều khiển.

V.- Quyền kiểm soát và khuyến cáo :

Là cơ-quan đại diện dân chúng của địa phương, có trách nhiệm quản trị quyền lợi địa phương nên Hội-đồng có quyền kiểm soát và khuyến cáo đối với việc thực hiện các kế hoạch xây-dựng và chương trình phát-triển cũng như đối với hành vi và lễ lối phục-vụ của nhân viên, cán bộ các cấp thuộc phạm vi quản hạt. Tuy nhiên, về phương diện kiểm - soát, vì khả năng chuyên môn của nhân viên trong Hội - đồng yếu kém cho nên cơ quan chấp hành cần phải dễ dàng trong việc cung cấp tài-liệu, hồ sơ cho việc kiểm soát. Riêng đối với cơ quan quyết nghị, Hội-đồng phải quan niệm rằng việc kiểm soát và khuyến cáo nhằm mục đích điều hành chứ không phải là một thứ giám sát viện khác tại địa phương. Sự kiện này tùy thuộc rất nhiều vào nhân viên trong Hội Đồng có ý thức được rõ ràng cương vị của mình hay không? Đó chính là yếu tố nhân sự mà chúng tôi sẽ đề cập ở tiết sau .

ĐOẠN C . QUY ĐỊNH VIỆC SOẠN THẢO VÀ BIÊN QUYẾT NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Như đã trình bày, chính tình trạng yếu kém của ngân sách địa phương làm giảm bớt phần nào sự hoạt-động hữu

hiệu của cơ-quan quyết nghị (44). Đây là tình trạng chung của Quốc-gia cho nên trong phạm vi đề tài chúng tôi chỉ đề nghị cải thiện thể thức soạn thảo và biểu quyết ngân sách địa phương nhằm giải quyết một số vấn đề thuộc về mối tương quan giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành.

- Ngân sách địa phương do vị chỉ huy cơ-quan chấp hành chuyển tới Hội-đồng liên hệ chậm nhất là ngày 3 tháng 10 hàng năm.

- Trong khi chờ xét bản dự thảo ngân sách địa phương Hội đồng có quyền mời các giới chức liên hệ đến để trình bày quan điểm. Hội đồng có quyền chất vấn về các vấn đề liên-quan đến bản dự thảo ngân sách.

- Hội-đồng có thể chấp thuận hoặc sửa đổi bản dự-thảo ngân sách. Trong trường-hợp muốn đề nghị thêm một khoản chi Hội đồng phải đề nghị một khoản thu tương đương.

- Nếu quá ngày 31 tháng 12, Hội đồng chưa chung-quyết xong thì vị chỉ huy cơ-quan chấp hành sẽ tạm thời thi-hành một phần tương đương với 1/12 số dự chi ngân sách niên khóa trước.

- Đến ngày 28 tháng 2 năm sau, nếu ngân sách chưa được Hội-đồng chung quyết thì bản dự thảo ngân sách đã chuyển sang đương nhiên coi như được chấp thuận.

Ngoài những điểm đề nghị trên, thiết tưởng về phương diện pháp lý còn cần phải quy định thêm các điều kiện khác như : điều kiện ứng cử hoặc Chính quyền sẽ khuyến khích sinh hoạt đảng phái xuống tận hạ tầng cơ sở Quốc-gia v.v.. Các biện pháp này sẽ củng cố vai trò của cơ quan quyết nghị và khiến Hội-đồng hoạt-động hữu hiệu, ít ra cũng hơn hiện tại.

(44) *BAN, Hồ duy. "Tương quan giữa cơ quan và Hội đồng xã"*
Luận văn tốt nghiệp: Học Sĩ 17. (Scripps: H U 2 G N C 1972)
tr. 58

ĐOẠN D. NHỮNG CÁI THIÊN KHÁC VỀ PHƯƠNG DIỆN PHÁP LÝ.

Từ những nguyên nhân làm lệch lạc vai trò cơ quan quyết nghị có thể đưa chúng ta tới một vài cái sửa sau về phương diện pháp lý.

I.- Án-định điều kiện ứng cử :

Nhằm mang lại cho guồng máy hành chính địa phương một số nghị viên, hội viên có khả năng, kiến thức tối thiểu để đảm đương trách vụ, nhất là ở cấp xã.

II.- Giúp đỡ địa phương tự túc về phương diện tài chính

Trong tương lai với tình hình ổn định, Chính quyền phải cố gắng giúp đỡ địa phương tự túc được về phương diện tài chính bằng cách quy định cho địa phương thu thêm các nguồn tài nguyên khác thuộc phạm vi quản hạt. Có tự túc về phương diện tài chính thì nguyên tắc địa phương phân quyền mới áp dụng một cách trung thực được. Như thế, việc hành sử thẩm quyền pháp quy của cơ quan quyết nghị sẽ bớt lệ thuộc trung ương hơn và được phát huy đúng mức.

III.- Khuyến khích sinh hoạt đảng phái xuống tận hạ tầng cơ sở Quốc-gia :

Nhất là ở cấp Xã, việc tham gia của các đảng phái vào sinh hoạt trong cơ quan quyết nghị sẽ chứng tỏ sự tiến bộ về trình độ ý thức chính trị của công-dân. Chính-phủ cần quy định rõ ràng cũng như tạo điều kiện dễ dãi cho đảng-phái có cơ sở hoạt-động tại cơ sở hạ tầng quan trọng này. Chính-đảng mạnh, đưa người ra ứng cử sẽ làm giảm bớt các tệ đoan thường thấy trong Hội-đồng.

Một điểm cuối cùng là các vấn đề giám hộ, giải quyết mối tương quan giữa cơ quan chấp hành và cơ quan quyết nghị cũng như gây tạo điều kiện phát triển cho tập thể địa phương phân quyền phải được chú ý song song với vấn đề nhân sự tại địa phương. Nhân sự có hoàn hảo thì những chính sách hay mới có thể thành công được.

TIỆT II

CẢI THIÊN TÁC PHONG NHÂN SỰ

Nhân sự là vấn đề quan trọng trong bất cứ tổ chức nào. Do vậy, trong chiều hướng hữu hiệu hóa, chúng ta không thể nào không lưu ý tới vấn đề thực tế này. Song song với các cải thiện về cơ cấu, pháp lý thì vấn đề cải thiện tác phong nhân sự để thích ứng với các cải thiện trên xét ra đòi hỏi ở Chính-quyền cũng như công dân một thời gian lâu dài và công phu hơn rất nhiều. Định chế cơ quan quyết nghị sở dĩ không thành công như mọi người đã mong muốn, phần lớn tùy thuộc vào tình trạng nhân sự không được tốt đẹp cho lắm. Muốn hữu hiệu hóa định chế việc làm cấp bách là cần phải cải thiện lại tác phong nhân sự cũng như giáo dục công dân.

ĐOẠN A . GIÁO DỤC QUÂN CHÚNG .

Việt-Nam cũng như phần lớn các quốc gia Á-Phi khác còn là một quốc gia chậm tiến. Mặc dù ở các thị trấn người ta có thể thấy những đặc tính của sự phát triển so với các thị trấn của các quốc gia tiên tiến, nhưng tại các phần đất còn lại của quốc gia vẫn mang nhiều sắc thái của một xã hội cổ truyền. Đó là hình ảnh của một xã hội làng kính, có sự lẫn lộn giữa những đặc tính sơ khai và phát triển trong

nhiều lãnh vực (45). Tại các làng xã, quần chúng cảm thấy xa lạ với những gì mới mẻ đã du nhập vào Việt-Nam cả về tinh thần lẫn vật chất. Do đó chúng ta cần tìm hiểu, thăm dò ý kiến của dân chúng sống trong cộng đồng này trước sự xuất hiện định chế quyết nghị tại địa phương họ sinh sống, để tìm hiểu thái độ của họ trước khi giáo dục lại cho thích ứng với hoàn cảnh.

Chẳng hạn tại Việt-Nam, người dân đã nhiều lần đi bỏ phiếu để chọn lựa người lo việc nước, phục vụ địa phương nhưng thực tế chứng minh rằng quần chúng chưa làm tròn hay chưa xử dụng đúng mức cái "quyền" của mình. Nguyên do một phần vì yếu tố ngoại lai : hoàn cảnh, xã hội, chiến tranh; một phần do yếu tố nội tại của người dân. Theo sự ước tính chung, chưa bao giờ có trên 10% số người đi bầu tin tưởng vào hành động của những người đắc cử như là đại diện thực sự cho mình; và lẽ đương nhiên khi mà giữa người đi bầu và người được bầu không có một sự liên hệ tinh thần nào thì mối tương quan giữa hai bên sẽ rất tồi tệ.

Mặt khác, trạng thái tâm lý của người dân chúng ta thường hay thụ động, cầu an, gần như bình thần trước mọi diễn biến xảy ra, mặc dù có ảnh hưởng đến họ (46).

Như thế, muốn hữu hiệu hóa định chế quyết nghị hay cải tổ nền hành chánh thì yếu tố tiên quyết là cần phải giáo dục toàn diện quần chúng, hướng dẫn họ biết đâu là tinh thần trách nhiệm và kỷ luật quốc gia, biết đâu là nghĩa vụ và quyền lợi cá nhân trong cộng đồng quốc gia, tập thể. Có như vậy họ mới xử dụng lá phiếu của mình một cách sáng suốt bầu cho những người xứng đáng và hợp tác với chính-quyền trong mọi chương trình phát triển tại địa phương.

(45) CUKO, *Koảng đoc*. Op cit tr 158

(46) KOU, *Nhà văn*. Op cit tr 107

Phương thức giáo dục lại quần chúng phải công nhận là rất khó thực hiện, đòi hỏi thời gian và thiện chí của người lãnh đạo cũng như cán-bộ các cấp thừa hành, nhất là tại hạ tầng cơ sở quốc gia trong hoàn cảnh hiện tại. Giáo dục quần chúng thành công là chúng ta đã thực hiện được điều kiện khó khăn nhất trong việc hữu hiệu hóa định chế quyết nghị cũng như trong mọi lĩnh vực cải tạo khác.

ĐOẠN B . NÂNG CAO TÁC PHONG HÀNH CHÁNH NHÂN VIÊN .

Một mặt giáo dục quần chúng, mặt khác chúng ta phải lưu ý tới vấn đề nâng cao tác phong hành chánh nhân-viên nhằm giúp cho sự điều hành hoạt-động của cơ quan quyết nghị trở nên tốt đẹp hơn. Biện pháp đề nghị sẽ chú trọng việc nâng cao tác phong hành chánh nhân viên cơ quan chấp-hành cũng như nhân viên cơ quan dân cử.

I.- Về phía nhân viên cơ-quan chấp-hành :

- Đề nghị giảm thiểu thái độ hống hách, coi thường cơ-quan quyết nghị của nhân viên cơ-quan chấp hành.

- Phối hợp hoạt-động cùng với cơ-quan quyết nghị một cách chân thành để tạo điều kiện tốt đẹp cho công việc cùng quản trị địa phương.

Nhân viên cơ-quan chấp hành cần quan niệm đúng đắn là hai cơ quan cũng như hai bánh xe của một máy móc, nếu một bánh xe bị đình trệ thì dĩ nhiên bánh xe còn lại cũng chịu ảnh hưởng chung và hậu quả xảy đến là guồng máy bị đình trệ.

II.- Về phía nhân viên cơ quan dân cử :

Thông thường, chúng ta nhận thấy phần đông nhân-viên cơ quan dân cử có trình độ kiến thức tương đối yếu kém

ngoại trừ tại Thủ-đô, tỉnh và thị xã quan trọng. Vấn đề đặt ra là ngoài việc nâng cao tác phong, có nên huấn luyện cho loại nhân viên này một kiến thức chuyên môn để đảm trách-nhiệm vụ của họ hay không? Có hai quan niệm cho vấn đề được nêu :

1- Quan niệm thứ nhất cho rằng nhân viên cơ quan dân cử vì có tính cách chính trị cho nên vấn đề thông hiểu các kỹ thuật chuyên môn không cần thiết.

2- Quan niệm đối nghịch dựa trên kết quả tương đối không khả quan của nhân viên cơ quan quyết nghị khi hành sử thẩm quyền pháp quy để chủ trương rằng vấn đề huấn luyện kỹ thuật chuyên môn phải được xem trọng.

Dung hòa vấn nạn trên, chúng ta có thể nói cơ quan dân cử thiết tưởng cũng cần am hiểu một số kỹ thuật chuyên môn ở một vài lãnh vực đòi hỏi. Như thế nhân viên cơ quan dân cử sẽ am hiểu và giải quyết các vấn đề trong phạm - vi thẩm quyền của mình một cách chín chắn hơn. Nguyên tắc đề hướng trên xét ra không đi ngược lại những điều gì luật-pháp quy định mà còn có lợi là điều hành nền hành chánh địa phương hữu hiệu.

*

* * *

Tất cả những biện pháp đề nghị nhằm hữu hiệu hóa định chế quyết nghị thực ra chỉ là biện pháp cục bộ, những biện pháp trên phải được đặt trong một khung cảnh tổng quát của Quốc gia để cải tổ. Như chúng ta đã nhận định sự lệch lạc của vai trò cơ quan quyết nghị trong nền hành chánh địa phương phát xuất từ nhiều nguyên do phức tạp, cho nên hữu hiệu hóa định chế này cũng mang ý nghĩa của một cuộc cách-hành chánh, nghĩa là phải cách mạng toàn bộ xã-hội hiện

kết luận

Định chế cơ-quan quyết nghị đã được nhà Lập Hiến năm 1967 lưu ý tới trong hoàn cảnh đặc biệt của nước nhà. Lúc đó cuộc chiến tranh chống lại Cộng-Sản đang vào hồi hết sức gay go, tổ chức chính trị Quốc gia bất ổn vì những cuộc khủng hoảng liên miên xảy ra; Trong bối cảnh lịch-sử này, cơ quan quyết nghị đã được quy định thành văn trong Hiến-Pháp 1-4-1967 và được thi hành cho tới ngày nay. Trên bình diện lý-thuyết, sự xuất hiện của định chế được ca tụng như một công trình xây-dựng dân chủ ở địa phương, góp phần vào việc giải quyết chiến-tranh. Mặt khác, người ta quan niệm rằng cơ-quan quyết-nghị ra đời sẽ đóng góp một vai trò quan trọng cùng với cơ quan chấp hành để quản trị công-việc địa phương tốt đẹp hơn.

Quan niệm trên đúng phần nào. Tuy nhiên phải thành thực mà nhận định cơ quan quyết nghị trong thực tế đã không hoạt-dộng hữu hiệu cho lắm theo như vai trò đã được quy định. Điều này cũng được nhận thấy chung cho nền hành chính địa phương và vấn đề đặt ra là chúng ta phải cải sửa, hữu hiệu hóa gương máy hành chính trong đó có cả cơ quan quyết nghị. Điểm chính yếu là sự cải bỏ các định chế trong nền hành-chính địa phương phải được nghiên cứu kỹ lưỡng và phải được phát triển toàn diện, nhịp nhàng đối với mọi cơ cấu. Không nên quá chú trọng vào một lãnh vực này để xao lãng lãnh vực khác. Đối với từng tập thể địa-

phưởng phải phát triển đồng đều, một nền hành chánh hữu hiệu không thể bỏ quên điều kiện đó.

Như thế, công việc đi tìm một đường hướng hữu hiệu hóa cơ- quan quyết nghị sẽ đòi hỏi :

1- Có những cuộc tìm hiểu, nghiên cứu kỹ càng định chế quyết- nghị trong tình trạng đặc biệt của nước nhà.

2- Phải có những sáng kiến đề thích ứng và tạo lập riêng cho Việt-Nam một định chế quyết- nghị :

- Phù hợp với nền văn hóa
- Đạt được hiệu năng tối đa

Trong chiều hướng đó, chúng ta có quyền hy vọng : một cơ- quan quyết nghị hành sự vai trò của mình một cách hữu hiệu sẽ có thể góp phần hệ trọng vào việc kiến-tạo xã-hội Việt-Nam.

Viết xong tại Saigon ngày 28-06-1973.

Thu Tich

A. SÁCH -

- 1- Bùi. Quang. Khánh Vấn-đề chỉ-huy.
Saigon : Tác giả xuất bản, 1968.
- 2- Bùi. Quang. Khánh
và
Lưỡng.Thọ-Phát Các vấn-đề thường thức tại Xã ấp.
Saigon : Tác giả xuất bản, 1971.
- 3- De Grazia, Alfred Chính-trị-học yếu lược.
Saigon : Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam, 1963
- 4- Fainsod, Merle Thuật trị nước tại Liên-Sô.
Đặng-Tâm dịch. Saigon : Khai-Trí, 1970.
- 5- Lê-Văn-An Tổ-chức hành-chánh Việt-Nam.
Saigon : HVQGHC, 1963.
- 6- Nghiê~m. Đ~ang và
Vũ. Uyê~n. Văn Hành-chánh học .
Saigon : Thư Lâm Ấn Quán, 1967.
- 7- Nguyê~n. Văn. Bông Luật Hiến-pháp và Chính-trị học.
Saigon : Thư Lâm Ấn Quán, 1967.
- 8- Nguyê~n. Văn. Tiê~t Thực trạng nền hành-chánh địa-phưởng Việt-Nam.
Saigon : Hội Cựu Sinh-Viên QGHC, 1969.
- 9- Pates, James. E Local Government in the United States.
New York : Harcourt Brace and World, 1965.
- 10- Tr~an. Văn. Duông Cuộc bầu cử Hội-Đông Đô-Thành, Tỉnh và Thị-Xã và thể thức đơn danh hợp tuyển.
Saigon : Hội CSVQGHC, 1970.

- 11- Trưởng-Tiên-Đạt Hiển-Pháp chủ thích.
Saigon : Tác giả xuất bản, 1967.
- 12- Vũ-Quốc-Thông Pháp-chế sử.
Saigon : Tủ sách Đại-Học Luật Khoa, 1969.

B. LUẬN-ÁN & LUẬN VĂN -

- 1- Chu-Lưu-Cầm Vai trò HỘI-ĐỒNG TỈNH.
Luận-văn - Saigon : HVQGHC, 1972.
- 2- Hà-Duy-Bản Tương quan giữa Xã-trưởng và Hội-Đồng Xã.
Luận-văn. Saigon : HVQGHC, 1972.
- 3- Hoàng-Đắc-Cường Hội-Đồng Tỉnh và vấn đề cải tổ nên hành
chánh địa-phương. Luận-văn tốt-nghiệp Ban
Cao-Học - Saigon : HVQGHC, 1972.
- 4- Hoàng-Xuân-Hào Phật-Giáo và chính trị tại Việt-Nam ngày nay.
Luận-Án-Saigon : Viện Đại-Học Saigon, 1972.
- 5- Hứa-Văn-Kiến Vấn đề dân chủ hóa nên hành-chánh địa-phương.
Luận-Văn tốt-nghiệp Ban Cao-Học. Saigon
HVQGHC, 1967.
- 6- Nguyễn Văn Vinh Tương quan giữa Tỉnh Trưởng và HỘI-ĐỒNG TỈNH.
Luận-Văn tốt-nghiệp Ban Đốc-Sứ. Saigon :
HVQGHC, 1971.

C. BÁO CHÍ XUẤT BẢN ĐỊNH KỲ -

- 1- Nghiêm-Đăng "Phát-triển hành chánh"
Quê-Hương tháng 10/1962 tr 89.
- 2- Nghiêm-Đăng "Nhà hành chánh trong xã-hội Việt-Nam"
Nghiên cứu hành chánh, số 1 tháng 1,2,3/1971,
tr 35 - 42.

- 3- Nguyễn-Văn-Văng "Diễn tiến công cuộc cải tổ hành chính tại Việt-Nam"
Nghiên-cứu HC, số 4 tháng 12/1972, tr 3-30.
- 4- Phạm-Chí-Vĩnh "Yếu tố chủ yếu của vấn đề cải tổ hành chính địa-phương". Nghiên cứu HC, số 1 tháng 1, 2, 3/1972, tr 40 - 48.
- 5- Phan-Dĩnh-Tùng "Bầu cử Tỉnh Trưởng và Thị Trưởng". Tập san Quốc-Phong; số 4 tháng 10/1970, tr 109 - 126
- 6- Vũ-Quốc-Thông "Vấn đề địa phương phân quyền tại Việt-Nam"
Tập-San Đại-Học Văn-Khoa, số 6/1967
tr 96 - 119.

D. NHẬT-BÁO -

- " 10 Nghị-viên lột hết quần-áo đem tới Bộ Kinh-Tế tặng Tổng Ngọc "
Chính-Luận 17/3/1971, tr 3
- " Nghị-Viên Kiên-Phong tố cáo một vụ bắt-bớ, đánh người không lý do "
Chính-Luận 7/4/1971, tr 3
- " Đại-Hội Nghị-Viên toàn-quốc quyết-định kiện Sắc-Lệnh của Thủ-Tướng quy-định quyền-hạn Nghị-Viên lên Tối-Cao Pháp-Viện "
Chính-Luận 27/7/1971, tr 3
- Hội-Đồng Tỉnh Gia-Định tuyên-cáo : " Phải đề-cao cảnh-giác trước sự bội-tín của các nước Đông-Minh "
Chính-Luận 20/7/1971, tr 3

- Cũng tất cả các số báo Chính-Luận khác trong năm 1971 - 1973.

E. BÀI GIẢNG-VĂN -

- 1- Nguyễn-Khắc-Nhân "Luật hành chính". Giảng-văn Cử-Nhân Đại-Học Luật-Khoa Cần-Thơ, 1969.

- 2- Nguyễn-Quốc-Trí "Kỹ-thuật hành-chánh tân-tiền" Giảng-Văn Cao Học VI. HVQGHC, 1971.
- 3- Lê-Văn-Thân "Định-Chế Hành-chánh". Giảng-Văn Ban Đốc-Sứ 18. HVQGHC, 1970.
- 4- Lê-Văn-Thân "Tổ-chức và phường-pháp" Giảng-Văn Ban Đốc-Sứ 18. HVQGHC, 1973.
- 5- Trường-Hoàng-Lem "Hành-chánh học đối-chiếu" Giảng-Văn Cao-Học VI. HVQGHC, 1972.
- 6- Trường-Hoàng-Lem "Các mô-thức hành-chánh". Giảng-Văn Cao-Học VII. HVQGHC, 1973.

F. THUYẾT-TRÌNH -

- Nguyễn-Đình-Xường "Quan-niệm tổng-quát về đường-lối, tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương". Thuyết-trình trước Đại-Hội Nghị-Viên ngày 9-9-1970 tại dinh Độc-Lập. Saigon.

* Cũng các buổi thuyết-trình hội-thảo khác của Ban Đốc-Sứ 18 trong khóa học 1970 - 1973 liên quan đến đề tài hành-chánh địa-phương.

G. CÁC VĂN-KIỆN PHÁP-LÝ -

- * Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa Đệ II ngày 1-4-1967.
- * Dự 57a ngày 24-10-1956 của Tổng Thống. Tổ-chức nền hành-chánh Việt-Nam.
- * Sắc-Lệnh 67, 68, 69/NV ngày 9-4-65 của Thủ-Tướng Chính-Phủ quy-định việc tổ-chức và điều-hành các Hội-Đồng-Đô, Tỉnh, Thị-Xã.
- * Luật số 002/70 ngày 5-3-1970 của Quốc-Hội quy-định việc bầu cử Hội-Đồng-Đô, Tỉnh, Thị-Xã.
- * Sắc-Lệnh 198, 199/DUHC ngày 24-12-1966 của Chủ-Tịch UBHPTL ấn-định tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh Xã.

5

* Cũng các văn-kiện bổ-túc, sửa đổi cho các văn-kiện vừa nêu như :
SL 023-NV ngày 14-10-1970, SL 128-NV ngày 31-3-1971, SL 165-NV
ngày 30-12-1971, SL 045-NV ngày 1-4-1969, SL 120-NV ngày 22-8-
72 của Thủ-Tướng Chính-Phủ.

SL 170-NV ngày 25-11-1972 của Thủ-Tướng Chính-Phủ, cũng như các
Thông-Tú, văn-thủ nhắc-nhở, khuyến-cáo của Chính-Quyền Trung -
Uống.

* Các Biên-bản phiên-hợp của Hội-Đồng Tỉnh Biên-Hoa, Gia-Định,
Phong-Đinh; Hội-Đồng Xã Long-Tuyên (PD)

* Các Dự-luật :

- Dự-thảo luật số 191/71/HP ngày 6- 4-1971
- Dự án luật số 84/64/ H ngày 19- 5-1969
- Dự án luật số 99/69/ H ngày 5- 7-1969
- Dự án luật số 83/69/ H ngày 29- 5-1969
- Dự án luật số 61/69/ H ngày 26-12-1968.



GSL S 2013 183

PHIẾU DÂY CHUYỀN

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: LVHC 684

- Loại tài liệu: LA

- Người giao: BQ

Hợp đồng Kế hoạch

- Yêu cầu scan

Bình thường Cần file Raw Khác:

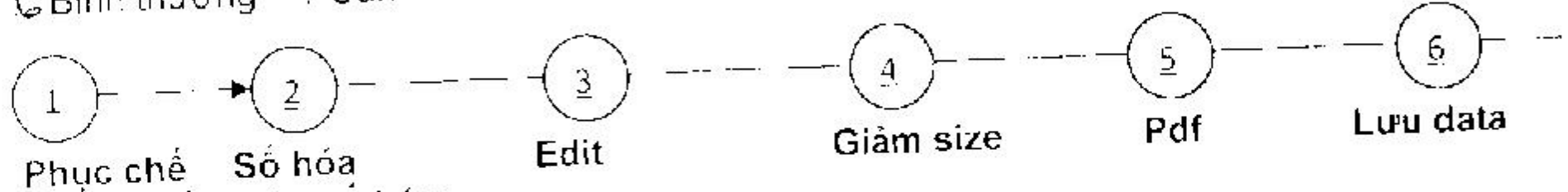
Tên tài liệu: Cơ quan quyết định ghi trạng thái

Kích thước, số trang: 114/120

Người, ngày nhận: Quản 10.05.13

Khác (tư nhân):

Hành chính địa phương hiện tại



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: Tháo rời lấy trạng

- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

Camera . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:

Bookeyes . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:

Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:

Khác..... Người thực hiện: lưu Thời gian: 15.3.15 Kỹ thuật:

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

Edit

Giảm size

PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

Không phục vụ

Phục vụ hạn chế

Phục vụ rộng rãi

Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu):