

TRƯỜNG QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận - Văn - Cốt - Nghiệp

CHÍNH-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG DÂN-CỬ

PHÂN-TÍCH VÀ NHẬN-ĐỊNH



Giáo-sư hướng-dẫn :

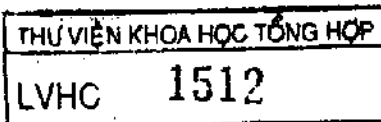
NGUYỄN-QUỐC-TRỊ

Tiến-Sĩ Hành-Chánh Công-Quyển
Viện-Trưởng Trường Quốc-Gia Hành-Chánh

TRẦN-VIỆT LONG

Sinh-Viên Cao-Học Hành-Chánh

Khóa VIII, 1972 - 1974



Đã hiểu. Tôi đây có ý kiến
chưa dứt, để
rõ gọi, tại sao phải
Giáo viên dạy
Nên gọi nhiều số, trước hết
đang bị cắt bị làm cho
ngang, không được
bên mình không
Việc này cần phải
Tuy nhiên thì
tên của nó là
"Bản chất & tác
động của nó"

TRƯỜNG 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 NGUYỄN-QUỐC-TRỊ

- *Tiền-sĩ Hành-chính Công-quyền*
- *Giáo-sư Thỉnh-giảng Luật-khoa
Đại-học-đường Saigon*
- *Viện-trưởng Trường Quốc-gia
Hành-chính Việt-Nam*

*Đã tận tình hướng dẫn cùng theo dõi sự
thực hiện công trình khảo cứu này, và
vui lòng bảo trợ luận văn của chúng tôi.*

LỜI MỞ ĐẦU

Luận-van này được thực-hiện nhằm hoàn-tất chương trình thi tốt-nghiệp ban (ao-Học Hành-Chính của một sinh viên tại Trường Quốc-Gia Hành-Chánh.

Trong khuôn-khố đó, người viết nhận thấy việc nghiên-cứu cơ-cấu tổ-chức và phương-thức tuyển-chọn nhà cầm quyền địa-phương hầu đóng góp một vài ý-kiến trước vấn đề bầu cử Đō, Tỉnh, Thị và Xã Trường là một việc làm hữu ích. Sự nghiên-cứu này nhằm chứng minh giả thuyết "sinh-thái xã-hội Việt Nam không thích hợp với mô thức nhà cầm quyền địa phương dân-cử".

Tuy nhiên, phương thức bổ-nhiệm Đō, Tỉnh, Thị Trường hiện nay vẫn còn nhiều khuyết điểm nên cần phải áp-dụng một số biện-pháp hỗ-trợ cho phương-thức này. Phương thức bổ-nhiệm chỉ tốt đẹp khi chính nó không nằm trong toàn bộ của một quan-điểm chính-trị độc đoán mà chỉ nhằm thể hiện quan-niệm quản-trị các quyền-lợi tại các tập-thể địa-phương một cách hữu hiệu của nhà lãnh đạo chính-trị.

Nhân dịp hoàn thành Luận-Van này, người viết xin được bày tỏ lòng chân thành biết ơn đối với quý vị Giáo-Sư Nguyễn-Văn-Vàng, Trần Như Tráng và Ông Lý-Thái-Vương, Tổng Giám Đốc Hành Chánh Địa Phương Bộ Nội Vụ, đã giúp đỡ nhiều ý-kiến quý báu, và Ông Dương Văn Ngọc,

Chánh Sự Vụ Sở Biên Bản Thượng Nghị Viện, bà Nguyễn Thị Khánh, chuyên viên Hạ Nghị Viện, và Ông Nguyễn Chánh Chất, Chánh Sự Vụ Sở Bồi Cứ Bộ Hộ Vụ, đã giúp đỡ các tài liệu liên quan đến nền hành chính địa phương.

Đồng thời người viết cũng xin cảm ơn quý vị Quấn-Thư Thư Viện Trường Quốc Gia Hành Chính, Trường Luật Khoa Đại Học Saigon, Trường công Tác Xã Hội và Viện Đại Học Vạn Hạnh đã dành mọi sự dễ dàng trong việc tham khảo tài liệu.

Đặc biệt, người viết xin trân trọng tri ân Giáo-Sư TRẦN-ANH-TUẤN, TRẦN-SĨ-HÀNH-CHÍNH công Quyền, Giám Đốc chi-vụ Thực Tập Trường Quốc Gia Hành-Chính đã bỏ rất nhiều thì giờ quý báu để hướng dẫn người viết trong suốt tiến trình biên khảo từ việc tìm tài liệu sơ khởi, làm dàn bài tổng quát và chi tiết đến việc duyệt xét bản thảo và hiệu đính luận văn.

Cuối cùng, người viết cũng xin được phép cảm ơn tất cả các quý vị am tường vấn đề trên nhiều phương diện khác nhau đã chỉ bảo một số ý-kiến mới lạ, những thân hữu và thân nhân đã giúp đỡ tinh thần và vật chất để hoàn thành Luận văn này. Tuy nhiên, tất cả các ý kiến phát biểu trong Luận văn đều hoàn toàn có tính cách cá nhân và người viết xin chịu trách nhiệm về những ý kiến ấy cũng như những thiếu sót của Luận Văn.

Saigon, ngày 21 tháng 7 năm 1974.

Trần - Việt - Long

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU	i
MỤC LỤC	iii
BẢNG KÊ CÁC BẢNG VÀ HÌNH VẼ	viii
DẪN NHẬP	1
I. NHẬN ĐỊNH VẤN ĐỀ	2
A. Sự chính danh của nhà cầm quyền	2
B. Các phương thức địa phương phân quyền	8
II. PHẠM VI CỦA ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU	12
A. Phạm vi đề tài	12
B. Giới thuyết đề nghị	13
III. PHƯƠNG PHÁP KHẢO CỨU VÀ SƯU TẦM TÀI LIỆU	14
A. Khảo hướng dùng trong luận văn	14
B. Phương pháp khảo cứu và sưu tầm tài liệu	15
IV. NỘI DUNG LUẬN VĂN	16

Phần thứ nhất
**SỰ HÌNH THÀNH MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN
ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ**

Chương I.- NGUYÊN NHÂN HÌNH THÀNH MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ	19
---	----

Mục I.- ĐỒNG LỰC CHÍNH TRỊ THỜI LẬP HIẾN	19
I. KINH NGHIỆM ĐỘC TÀI THỜI ĐỆ NHẤT CỘNG HÒA	
II. ẢNH HƯỞNG CỦA HOA-KỲ	20
Mục II.- THỨC TRẠNG NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG THỜI LẬP HIẾN	22
I. VỀ PHƯƠNG DIỆN TỔ CHỨC	22
1. Nền hành chính vùng Chiến Thuật	22
2. Nền hành chính Tỉnh và Đô Thị	25
3. Nền hành chính Xã	28
II. VỀ PHƯƠNG DIỆN NHÂN SỰ'	30
Chương III.- PHÂN TÍCH QUAN ĐIỂM QUỐC HỘI LẬP HIẾN VỀ MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CHỦ	33
Mục I.- PHÂN TÍCH QUAN ĐIỂM CHỦ TRƯỞNG MÔ THỨC DÂN CHỦ	33
I. XÂY DỰNG NỀN MÓNG SINH HOẠT DÂN CHỦ	33
1. Cơ hội thức đẩy dân chúng tham gia chính trị	34
2. Môi trường đào tạo chính trị gia	34
3. Bối cảnh phát triển chính đảng	35
4. Phương tiện ngăn ngừa nạn độc tài	36
II. NGĂN NGỪA TỆ TRẠNG THAM NHŨNG	36
III. HỮU HIỆU HOÁ NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG	37
1. Ưu thế của vị chỉ huy cơ quan chấp hành	37
2. Hữu hiệu hoá guồng máy hành chính	39
Mục II.- PHÂN TÍCH QUAN ĐIỂM CHỦ TRƯỞNG PHƯƠNG THỨC BỔ NHIỆM	41
I. PHÊ BÌNH QUAN ĐIỂM CHỦ TRƯỞNG DÂN CHỦ	41
1. Mô thức dân cử không tạo được sinh hoạt dân chủ	41
2. Mô thức dân cử không tiêu diệt được các tệ trạng hành chính	42
3. Mô thức dân cử không hữu hiệu hoá nền hành chính địa phương	43
4. Mô thức dân cử tạo nên nạn síe quân	44

II. GIÁ TRỊ THỰC TIỄN CỦA PHƯƠNG THỨC BẦU NHIỆM	45
1. Sự cần thiết của một nền Hành Pháp mạnh	45
2. Các biện pháp hỗ trợ cho phương thức bầu nhiệm	47
Kết Luận phần thứ nhất	47

Phần thứ nhì

SINH THÁI XÃ HỘI VÀ MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN
ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ

Chương I.- SINH THÁI XÃ HỘI VÀ TÁC PHONG BẦU CỬ	51
Mục I.- CÁC KHÍA CẠNH SINH THÁI XÃ HỘI VIỆT-NAM	51
I. ĐẶC THÁI XÃ HỘI	52
1. Tín niệm hệ của dân tộc Việt-Nam	52
2. Đặc thái xã hội lãng kinh Việt-Nam	57
II. ĐẶC THÁI KINH TẾ	60
III. ĐẶC THÁI CHÍNH TRỊ	62
1. Guồng máy hành chính	62
2. Hệ thống chính đảng	64
3. Các đoàn thể áp lực	66
Mục II.- ẢNH HƯỞNG SINH THÁI XÃ HỘI TRÊN TÁC PHONG BẦU CỬ	68
I. THÁI ĐỘ CỦA CHÍNH QUYỀN TRONG CÁC CUỘC BẦU CỬ'	69
1. Tín niệm hệ và quan niệm tập quyền	70
2. Sự điều hướng các cuộc bầu cử'	72

	Trang
II. TÁC PHONG CỦA ỨNG CỬ VIÊN	75
1. Tác phong của ứng cử viên	75
2. Tác phong của đốc cử viên	81
III. TÁC PHONG CỦA CỬ TRI	82
 Chương II.- SINH THÁI XÃ HỘI VÀ CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG	 87
 Mục I.- SINH THÁI XÃ HỘI VÀ CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐỐI CHIẾU	 87
I. CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HOA-KỲ	88
II. CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG BẮC VIỆT	91
III. CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG PHÁP QUỐC	93
 Mục II.- NHẬN ĐỊNH MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ TẠI VIỆT-NAM CỘNG-HÒA	 97
I. HIỆN TRẠNG CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG	97
II. NHẬN ĐỊNH MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ	99
1. Các tệ trạng của việc bầu cử tự do	99
2. Sự điều hướng bầu cử và tâm lý quần chúng	101
3. Nhu cầu quốc gia đòi hỏi một nền Hành Pháp mạnh	101
 kết luận phần thứ nhì	 104
 KẾT LUẬN	 108
I. TÓM LƯỢC NỘI DUNG LUẬN VĂN	108
II. VÀI ĐỀ NGHỊ CHO GIẢI PHÁP BỒ NHIỆM	111

	Trang
1. Vai trò của vị chỉ huy cơ quan chấp hành chính quyền địa phương	112
2. Dân sự hoá Đô, Tỉnh, Thị trường	114
3. Phương thức và tiêu chuẩn bổ nhiệm	118
4. Các biện pháp hỗ trợ cho giải pháp bổ nhiệm	122
 III. NHỮNG KHUYẾT ĐIỂM CỦA LUẬN VĂN	 124
 THƯ TỊCH	 127
I. SÁCH	127
II. BÁO CHÍ XUẤT BẢN ĐỊNH KỲ	130
III. NHẬT BÁO	131
IV. LUẬN ÁN	131
V. ÁN PHẨM CHÍNH PHỦ	131

BẢNG LIỆT KÊ CÁC BẢNG VÀ HÌNH-VẼ

A- BẢNG

I. Bảng Phân Tích Thành-Phần Nghề-Nghiệp Ứng-Cử-Viên Hội-Đồng Đô-Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974	78
II. Bảng Phân-Tích Thành-Phần Nghề-Nghiệp Đắc-Cử-Viên Hội-Đồng Đô Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974	80
III. Bảng Tỷ-Lệ Cử-Tri Đầu Phiếu Hội-Đồng Đô Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974	85

B- HÌNH

1. Cơ Cấu Chính-Quyền Đô-Thị theo Hình-Thức "Hội Đồng Quản-Trị và Quản-Đốc"	90
2. Tương-Quan Quyền-Lực giữa Cộng Đảng và Nhà Nước Bắc-Việt	93
3. Cơ-Cấu Chính-Quyền Địa-Phương Pháp-Quốc	95
4. Cơ-Cấu Chính-Quyền Địa-Phương Việt-Nam Cộng-Hòa	98
5. Tương-Quan giữa Quyền của Lập-Pháp và của các Vị Chỉ-Huy Hành-Pháp trong Lịch-Sử Tây-Phương Cận-Đại	103

D Ẫ N NH Ậ P

THU-VIỆ T QUỐC-GIA

Cơ cấu chính-quyền địa phương (local government) Việt-Nam Cộng-Hòa đã được Hiến-Pháp năm 1967 quy-định theo nguyên-tắc địa phương phân-quyền. Đây là một điểm khác-biệt quan trọng so với khuynh-hướng trung-ương tập-quyền của cố Tổng-Thống Ngô-Đình-Diệm dưới thời Đệ Nhất Cộng-Hòa (1954 - 1963), và cũng là một sự thay đổi đầu tiên phỏng theo quan-niệm dân-chủ Tây-Phương đối với tiến-trình tổ-chức nền hành-chánh quốc-gia qua các thời-đại trong lịch sử dân-tộc.

Điểm khác-biệt quan-trọng và sự thay-đổi đầu tiên đó là sự chấp-nhận mô thức dân cử các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành Đô-Thành, Tỉnh, Thị-Xã và Xã.

Luận-văn này sẽ được trình bày với mục đích phân-tích tính-cách khả-chấp của mô-thức chính-quyền địa-phương dân cử, hay rõ ràng hơn, người viết thử đặt vấn-đề sự bầu cử các vị chỉ-huy cơ quan chấp-hành của các chính-quyền địa-phương có thích-hợp với bối-cảnh xã-hội Việt-Nam hay không. Nếu không thì cơ-cấu chính quyền địa phương có thể tổ-chức theo phương-thức nào để có thể điều hành hữu-hiệu hầu phát-triển các tập-thể địa-phương.

Tại sao vấn đề bầu cử vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành chính-quyền địa-phương được nhiều người đề cập đến như là một phương thức tạo chính danh cho uy-quyền của các vị này, và phải chăng nguyên tắc địa phương phân-quyền nhất-thiết phải đi đôi với việc bầu-cử đó. Đây là hai nhận định mà người viết sẽ trình bày trước khi giới hạn phạm-vi đề tài cũng như phương-pháp nghiên-cứu và sưu-tầm tài liệu.

I. NHẬN ĐỊNH VẤN ĐỀ

A. - SỰ CHÍNH DANH CỦA NHÀ CẦM QUYỀN.

Nhà cầm-quyền luôn luôn tìm cách củng-cố địa-vị của mình bằng sự tạo ra cảm tưởng nơi dân chúng rằng họ được quyền sử-dụng quyền lực với uy-quyền vì sự cai-trị của họ có tính cách chính-danh⁽¹⁾. Ngay thời-kỳ sức mạnh siêu nhiên còn ngự trị trong tâm hồn nhân-loại, sự chính-danh cũng đã được xây dựng trên tương quan thần-thánh, nhà cầm-quyền được xem như một nhân-vật có tính-cách thiêng-liêng. (2). Cho đến thời-gian Đế Nhất Thế Chiến (1914 - 1918), các chế-độ quân-chủ Tây-Phương vẫn còn cho rằng Hoàng-Đế trị-vì nhân-danh và bởi vinh-danh Thiên-Chúa (3).

Ngày nay hầu hết các quốc gia trên thế giới đều công nhận ý-chí của đa-số là hình-thức của sự chính danh; ý-chí này thể-hiện qua các cuộc bầu-cử (4). Vì thế, các chế độ dân-chủ Tây-Phương chú-trọng đến "các quy luật của trò chơi" (rules of game), nghĩa là họ tôn trọng kết-quả của các cuộc bầu cử, của lá phiếu và của sự biểu-quyết tại nghị trường v.v...

Sự chính-danh can-dự vào khả năng của một chế-độ chính-trị nhằm tạo ra và duy-trì niềm tin rằng chế-độ hiện hữu là chế-độ thích-đáng nhất và xứng-hợp nhất cho xã-hội

(1) Watter A. Fairservis, Jr., The Ancient Kingdom of The Nile.
(New York : Thomas Y. Crowell Co., 1962), p. 142.

(2) Ibid., p. 80.

(3) D. George Kousoulas, On Government : A Comparative Introduction.
(California : Wadsworth Publishing Comparative, Inc., 1962), p. 21.

(4) Ibid.

Tuy nhiên không phải quốc gia nào, chế-độ chính-trị nào cũng tôn-trọng "các quy luật của trò chơi" một cách thành thật. Tiến-sĩ Totten sau khi nghiên cứu tường-tận các phong trào chống đối ở Á-Châu, nhất là Nhật-Bản, đã cho thấy rằng Tây-Phương và Cộng-Sản đã cung cấp những mô-thức trái nghịch liên-hệ đến căn-nguyên của sự chính-danh của một chế độ. Một bên thì căn cứ trên "các quy luật của trò chơi" và bên kia thì căn cứ trên "các mục tiêu". Theo ông thì những điều cần thiết của sự phát triển đặt nặng trên "các mục tiêu" nhưng việc có thể xảy ra là "các quy luật của trò chơi" trở nên quan-trọng hơn. Ông khuyến-khích cấp lãnh-đạo ưu-tú tại các quốc gia đang phát-triển cần nghiên cứu nền văn-hóa của chính quốc-gia họ để khám phá những yếu-tố nào của truyền thống có thể được dùng có lợi hơn hết và được phối-hợp vào cơ-cấu quyền-hành.

Do đó, Tiến-Sĩ Totten có khuynh-hướng định-nghĩa chính danh như là bao gồm lòng tin duy trì bởi sự phát-triển của xã-hội và cơ-cấu hay mục-tiêu của chính-quyền là những gì thích đáng nhất cho xã-hội đó (1).

Cùng quan-niệm này, giáo-sư Fred W. Riggs cho rằng các quốc-gia đang mở mang phải chuyển hóa trong sự thay đổi xã-hội. Những xã hội này có tính cách lẫn lộn giữa xã-hội cổ-truyền và xã-hội tân-tiến, và được gọi là xã-hội lăng-kính (prismatic society). Tình trạng này đưa đến sự thiếu thuần nhất, sự trùng dung và sự cách biệt giữa lý-thuyết và thực-tế trong mọi cơ-chế xã-hội. Nền hành-chánh của xã-hội lăng-kính khó lòng thích-hợp với các mô-thức hành-chánh Tây-Phương. Vì thế tại các quốc-gia đang phát triển phải có một mô-thức hành-chánh đáp ứng với sinh-thái xã-hội và các giá-trị của quốc-gia đó thì mới phát triển được (2).

(1) George O. Totten, "Models and The Problem of Internal Legitimacy", ch.9. in Willard A. Beising, ed., Developing Nations : Quest for a Model. (New York : Van Nostrand Reinhold Company, 1970). p. 207-225

(2) Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society. (Boston : Houghton Mifflin Company, 1964) pp. 20 - 49.

Giáo Sư Nguyễn-Quốc-Trị còn đi xa hơn khi Giáo-sư nghiên-cứu mọi tương-quan giữa tín-niệm hệ và tác phong hành-chánh của một dân-tộc. Theo Giáo-Sư thì :

Những mô-thức hành-chánh là sản phẩm của một nền văn-hóa, có thể được du-nhập sang một nền văn-hóa khác một cách thành công hay thất bại tùy ở chỗ những mô-thức này có thích-hợp với hệ-thống giá-trị của nền văn-hóa nhập-cảng hay không (1).

Trong bối-cảnh xã-hội Việt Nam hiện nay, sự chính-danh của nhà cầm-quyền chính-trị và hành-chánh còn mang nhiều sắc thái truyền thống. Người dân vẫn còn bị chi-phối bởi những nguyên tắc luân-lý Nho-giáo, trong đó ý-niệm "trung-quân" được biến thành sự trung-thành đối với cá-nhân nhà lãnh-đạo quốc-gia (2). Thật vậy, không dễ gì trong một thời-gian ngắn, hơn một trăm năm, từ khi Pháp thuộc đến nay, hệ-thống giá-trị của xã-hội Việt-Nam lại thay đổi hoàn toàn, nhất là tại nông thôn, nơi mà sự ảnh-hưởng văn-minh Tây-Phương chưa làm phá vỡ những căn-bản văn-hóa truyền-thống. Ngay tại Trung-Quốc, mặc dầu sống dưới chế-độ Cộng-Sản, những yếu-tố truyền-thống vẫn còn ngự-trị trong tâm-hồn dân-tộc này. Theo tác-giả Franklin W. Houn, các yếu tố văn-hóa, tôn giáo đã ảnh-hưởng vào tâm hồn người dân Trung-Hoa nhất là ba giáo-thuyết Nho, Phật, Lão đã phối hợp tạo nên một truyền thống chính-trị đặc-biệt cho dân tộc này. Vì thế cho dầu dưới chế độ chính-trị nào với hình-thức tuyển lựa vị nguyên - thủ quốc-gia ra sao đi nữa thì người dân Trung - Hoa vẫn nhìn vị Quốc-Trưởng như là vị Thiên-Tử trong các

(1) Nguyễn-Quốc-Trị, Sách Lược Ứng Dụng Các Mô-Thức Quản-Trị Hành-Chánh Tân-Tiến vào Môi Trường Việt-Nam. (Saigon: Trường Quốc Gia Hành-Chánh, 1973), tr. 38.

(2) Nghiêın Đãng, Việt-Nam : Politics and Public Administration. (Honolulu : East - West Center Press, 1966). p. 38.

triều đại quân chủ. Theo tác giả, không có một sự khác biệt giữa Mao-Trạch-Đông và Tần-Thủy-Hoàng về phương diện hành sử quyền-lực và quyền-uy. (1)

Như thế, có thể nói rằng chính danh của nhà cầm quyền địa-phương tại Việt-Nam phát-xuất từ tư-cách cá-nhân của họ, và cơ-cấu tổ-chức chính-quyền địa-phương chỉ hữu-hiệu khi nào đáp-ứng được những mục-tiêu của địa phương liên-hệ.

Tư-cách cá-nhân của một nhà hành-chánh được đặt trên căn bản tài-đức và tài-đức được thể hiện qua các đức tính nhân, trí, dũng. Từ đó, tác phong của một nhà hành-chánh đứng đắn sẽ được phô-diễn bởi sự giản-dị (thanh), sự cần-mẫn (cần), sự thành thật (liêm) và sự công-bình, ngay thẳng (chính) (2). Đây là các đức tính căn bản của một người quân tử theo tư-tưởng Nho-giáo, một giáo-thuyết đã uơm đượm trong truyền-thống văn-hóa dân-tộc.

Suốt tiến trình lịch-sử quốc-gia Việt-Nam từ thời tự-chủ cho đến ngày nay, việc tuyển dụng quan lại hay các viên-chức hành-chánh được căn-cứ vào tài-năng của ứng-viên qua các kỳ thi (3).

Năm 1075 Vua Lý Nhân-Tông (1072 - 1127) mở khoa thi Tam Trường để lấy người văn-học vào làm quan, đến năm 1076 nhà Vua cho lập Quốc-Tử-Giám để đào-tạo nhân-tài hầu đảm-đương việc nước (4).

(1) Franklin W. Houn, Chinese Political Traditions. (Washington D.C : Public Affairs Press, 1965), pp. 7 - 13.

(2) Nghiem dang, Op. Cit., p. 200.

(3) Ibid., p. 182.

(4) Trần-Trọng-Kim, Việt-Nam Sử-Lược, I. (Saigon Trung-Tâm-Học-Liệu Bộ-Giáo-Dục, 1971), tr . 101.

Đền đời nhà Nguyễn, sau khi thống-nhất đất nước, Vua Gia-Long (1802 - 1819) nhận thấy nhu cầu nhân-viên hành-chánh cao-cấp dùng vào việc trị nước là một nhu cầu cấp-thiết nên nhà Vua cho lập Quốc-Tử-Giám để đào-luyện nhân tài dùng trong việc hành-chánh (1).

Trong thời-kỳ Pháp thuộc, người Pháp cũng tổ-chức hệ-thống tuyển-dụng công-chức qua một kỳ thi tuyển chung cho mọi người có đủ điều kiện dự liệu (2). Tuy vậy, nguồn nhân-lực không đủ cung-ứng cho nhu-cầu ngày càng nhiều của một nền hành-chánh chuyển mình từ xã-hội cổ-truyền sang xã hội-lãng-kính cho nên năm 1917 người Pháp đã thiết-lập Trường Pháp-Chính Hà-Nội (Ecole de droit et d'administration) để đào-tạo các vị chỉ-huy hành-chánh địa-phương như Tri-Phủ, Tri-Huyện, v.v...(3)

Sau khi thu hồi độc-lập, chánh-phủ Việt-Nam đã thiết-lập Trường-Quốc-gia Hành-Chánh từ năm 1952 để đào-tạo nhân-viên hành-chánh cao cấp (4).

Cũng theo truyền-thống lịch-sử, chánh-quyền Trung-Uơng bổ-nhiệm trực-tiếp các vị chỉ-huy hành-chánh địa-phương thuộc thành-phần nho-sĩ khoa-bảng hay công-chức tốt-nghiệp tại các Trường Hành-Chánh. Ngay tại cấp xã, Vua Lý Thái-Tổ cũng trực-tiếp bổ-nhiệm các xã-quan cai-trị. Các xã-quan này được tuyển chọn qua một kỳ thi mà đề tài nằm trong kinh-diển của ba giáo-thuyết Nho, Phật, Lão. Ngoài ra các vị này mỗi năm còn phải dự một buổi lễ tuyên-thệ

(1) Vũ-Quốc-Thông, Pháp-Chế-Sử Việt-Nam. (Saigon: Thư-Lâm Ấn-Thư-Quán, 1968) tr. 115.

(2) R.Jumpter and Nguyễn Thi Huệ, Notes on the Political and Administrative History of Vietnam, 1902 - 1962. (Saigon: H.S.U.G., 1962), pp. 88 - 90.

(3) Vũ-Quốc-Thông, "The Development of Government Administrators in Vietnam and Other Countries". Europa Review, No.1 (Dec, 1960), p. 4.

(4) Nghị-Định Số 246 - Cab/SG ngày 7-4-1952.

lòng trung-quân được tổ-chức long trọng tại đền Đồng Cổ(1)
(làng Yên Thái, Hà Nội) (2).

Việc Triều-đình bổ-nhiệm các xã quan được duy-trì cho đến đời Vua Trần Thuận-Tôn mới bị bãi bỏ, nhưng Vua Lê Thái-Tổ đã tái lập việc bổ-nhiệm các vị xã quan để quản trị nền hành-chánh xã. Sự bổ-nhiệm này được duy-trì trong suốt triều đại nhà Lê. Vị xã quan đứng đầu mỗi xã trong đời Vua Lê Thánh-Tôn được gọi là Xã-Trưởng và có các vị xã-sứ, xã tư phụ tá để chỉnh lý việc làng và xét hỏi kiện cáo. Các xã quan được tuyển chọn trong thành-phần nho-sĩ như nho-sinh Quốc-Tử-Giám, sinh đồ và Tú Tài đồng-thời phải qua một kỳ thi gọi là "khảo-khoa" mới được bổ-nhiệm (3).

Tóm lại, nhà cầm quyền địa-phương tại Việt-Nam, theo truyền-thống, được bổ -nhiệm trực-tiếp từ Trung-Ương hay qua trung-gian các vị chỉ-huy đơn vị hành-chánh địa phương cao hơn được sự ủy-quyền của chính-quyền Trung-Ương (4). Các vị này được chọn lựa trong thành-phần sĩ-phu và trí-thức. Đối với họ, hoạn-lộ không những là một nghề-nghiệp mà còn là một vinh-dự, một thiên-chức trong sứ mạng kinh bang tế thế của kẻ sĩ đối với quốc-gia và xã-hội. Chính sứ mạng đó cùng tài đức của họ đã tạo nên sự chính danh cho nhà cầm quyền địa-phương.

Hơn nữa, trong bối-cảnh xã-hội Việt-Nam hiện-tại, quốc-gia cũng như các tập-thể địa-phương đều có một mục tiêu rõ ràng là sự phát-triển. Nhu-cầu phát-triển đòi hỏi

(1) Nghiêm Dang, Op. Cit., p. 22.

(2) Trần-Trọng-Kim, Op. Cit., tr. 96.

(3) Phan-Huy-Chú, Lịch-Triều-Hiến-Chương Lại-Chí. (Saigon : Trường Đại Học Luật Khoa. dg., 1957), tr. 990 - 991.

(4) Đào Duy-Anh, Việt-Nam Văn Hóa Sử Cương. (Saigon : Bốn Phương, 1951), tr. 127 và 143 - 150.

sự ổn-đổ, chính-trị và một chính-phủ mạnh để thống-nhất chỉ-huy, trong khi việc bầu-cử các vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành chánh-quyền địa-phương không thể nào đáp-ứng được hai đòi hỏi đó.

Việc phát-triển địa-phương đòi hỏi các vị chỉ-trung các tập-thể địa phương phải biết quản-trị, phải có kỹ-thuật quản-trị và phải là các hành chánh gia liên-chính. Uy-quyền phát sinh từ lòng dân. Hợp lòng dân tức là có chính danh chứ phương-thức dân cử chưa chắc đã đem lại chính danh cho nhà cầm-quyền địa-phương.

B.- CÁC PHƯƠNG-THỨC ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN-QUYỀN.

Cơ-cấu chính-quyền địa-phương tại các quốc-gia trên thế-giới hiện nay có thể phân biệt thành bốn kiểu mẫu căn-bản gồm kiểu-mẫu Pháp-Quốc, kiểu-mẫu Anh-Quốc, kiểu-mẫu Sô-Viết và kiểu mẫu Truyền-Thống. Mỗi quốc-gia đều có những sự thay đổi và hòa-hợp các kiểu-mẫu đó nhưng bản-chất của cơ-cấu tổ-chức chính-quyền địa-phương lại thuộc vào một trong bốn kiểu mẫu này (pattern) (1).

Chính-quyền địa phương Pháp-Quốc có tính cách Trung Ương tập-quyền (centralization), chỉ huy theo hệ-thống dọc, cơ-cấu tổ chức kim tự tháp, cơ-quan chấp hành cai trị và cơ quan quyết nghị phụ thuộc (2).

Chính quyền địa phương Anh-Quốc có tính cách địa phương phân-quyền (decentralization), cơ quan quyết nghị cai-trị qua hệ thống ủy ban hoạt động theo nhiều mục tiêu, và có sự tham gia tình nguyện của dân chúng (3).

(1) Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries. (New York : McGraw - Hill, Inc, 1964), p. 1.

(2) Ibid., p. 7.

(3) Ibid., p. 10.

Chính quyền địa phương Sô-Việt có tính cách đảng trị bởi vì đảng Công-Sản kiểm soát tất cả mọi hoạt-động dưới danh nghĩa chế độ dân-chủ tập-trung (democratic centralism), các cuộc bầu cử thường chỉ có một ứng-cử-viên, hệ-thống chỉ-huy được tổ-chức theo kim-tự-tháp, và quyền lực của chánh-phủ Trung-Ương bao trùm các hội-đồng địa-phương. (1)

Chính-quyền địa phương theo kiểu-mẫu Truyền-Thống (Traditional pattern) thường thường lược tổ-chức qua hình-thức những cộng đồng làng xã. Các cộng-đồng này không có những sắc thái của một nền văn-hóa đặc-biệt; chúng chỉ có một cơ-cấu chính-trị đơn-giản phản ảnh những tập-tục xã hội phức tạp và khuynh hướng nguyên-thủy nghiêng về nền dân chủ trực trị và tự do. Những cộng đồng truyền thống này ngày nay còn tồn tại rải rác nhiều nơi bên cạnh những định chế chính trị của một nền văn hóa phát triển cao độ được mệnh danh là nền văn hóa Tây-Phương (2).

Tóm lại, ba kiểu mẫu chính quyền địa-phương của Pháp quốc, Anh quốc và Sô-việt xem như là sản phẩm của nền văn-hóa Tây-Phương. Ngược lại, kiểu mẫu chính-quyền địa-phương theo truyền thống là sản-phẩm của thổ dân từng vùng.

Mỗi quốc gia có một bối cảnh văn hóa, xã hội, chính trị và kinh tế khác nhau nên cơ-cấu chính-quyền địa phương (và) thế cũng phải được tổ-chức theo một kiểu mẫu thích-hợp. Thông thường, để hệ-thống hóa, ngoài kiểu mẫu chính quyền địa-phương theo truyền-thống, người ta phân-biệt ba kỹ thuật tổ-chức chính-quyền địa-phương trong một quốc gia đơn-nhất gồm kỹ-thuật trung-ương tập-quyền (centralization), kỹ thuật trung-ương tán-quyền (deconcentration), và kỹ-thuật địa-phương phân-quyền (decentralization).

(1) Ibid., p. 14

(2) Ibid., p. 16

Kỹ-thuật Trung-ương Tập-quyền có đặc điểm là trong nền hành-chánh quốc-gia mọi quyết-định đều do Trung-ương ban-hành; các công sở khác chỉ có nhiệm vụ nhận chỉ thị, thi-hành rồi báo-cáo chứ không có quyền quyết định gì cả. Kỹ thuật này ngày nay rất ít được áp-dụng trong việc tổ-chức chính-quyền địa phương tại các quốc gia trên thế giới vì những khuyết điểm của nó. Thật vậy, chính phủ Trung-ương tập-trung quá nhiều quyền hành nên công việc bị trăn ngập. Do đó, các quyết-định của Trung-ương nhiều khi không phù-hợp với quyền-lợi của các tập-thể địa-phương. Trong khi đó các cấp chỉ-huy hành-chánh địa phương không có dịp trình bày sáng kiến và thường có khuynh hướng ý-lại vào Trung-ương.

Để tránh những khuyết-điểm này, người ta áp-dụng kỹ-thuật Trung-ương Tán-quyền. Theo đó, chánh-phủ Trung-ương vẫn giữ quyền quyết-định tổng-quát tối-cao nhưng trao bớt cho các cấp đại diện của Trung-ương tại địa phương một số quyền hạn để cấp thời giải-quyết một số công việc tại địa-phương. Tuy nhiên chính-phủ Trung-ương vẫn giữ quyền kiểm soát, ra chỉ thị, ấn định đường lối chung và trừng phạt chứ không phải là bỏ hẳn sự tập-trung quyền-hành tại Trung-ương (1).

Mặc dầu kỹ-thuật này có ưu-điểm là chính-quyền địa phương có thể giải-quyết công-vụ nhanh-chóng và đáp ứng được quyền-lợi của tập thể địa-phương liên-hệ, nhưng nó vẫn còn khuyết-điểm quan-trọng ở chỗ dân chúng tại địa-phương không được tham-gia vào công việc hành-chánh. Vì thế, kỹ-thuật địa-phương phân-quyền hay phân-quyền hành-chánh được áp-dụng nhằm bổ-khuyết hai kỹ-thuật nêu trên.

Nói đến địa phương phân-quyền người ta thường nghĩ ngay đến phương-thức dân-cử các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành và các nghị-viên trong cơ-quan quyết-nghị để quản-trị các công việc liên-hệ đến quyền lợi và nhu-cầu của các tập-

(1) De Laubadère, Traité Élémentaire de Droit Administratif, 2^e ed. (Paris : R. Pichon et R. Durand, 1957), p. 66.

thể địa-phương. Nhưng thật ra tùy theo mức-độ phân-quyền kỹ-thuật này còn có ba phương-thức khác nhau. Đành rằng, mỗi địa phương có một khung cảnh địa dư, xã-hội, tôn-giáo phong-tục, tập-quán, kinh-tế khác nhau, và có những nhu-cầu cũng như quyền lợi riêng nên công việc của địa-phương phải để cho địa-phương tự giải-quyết thì sẽ hợp với quyền lợi và nhu-cầu của địa-phương hơn; nhưng không phải vì thế mà cơ-cấu chính-quyền địa-phương theo kỹ-thuật phân-quyền hành-chánh đều được tổ-chức giống nhau. Cố Giáo-Sư Nguyễn-Văn-Bông đã phân-biệt ba phương-thức của kỹ-thuật địa-phương phân-quyền này (1).

Phương-thức phân quyền thứ nhất nhằm nhìn nhận rằng các tập-thể địa-phương có những quyền-lợi riêng để quản-trị nghĩa là chính-thức công-nhận tư-cách pháp-nhân cho các tập-thể địa-phương. Nhưng chính-quyền trung-ương vẫn bổ-nhiệm nhà cầm-quyền địa-phương và các nhân-viên hành chánh khác.

Phương-thức phân-quyền thứ hai nhằm giao việc quản trị các quyền-lợi của tập-thể địa-phương cho các cơ-quan dân ứ; các cơ-quan này gồm có cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành. Nhiều khi chính-quyền trung-ương vẫn giữ quyền bổ-nhiệm vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành.

Phương-thức phân-quyền thứ ba nhằm chấp nhận cho các cơ-quan dân cử quyền quyết-định rộng rãi về những vấn đề hành-chánh địa-phương. Chính-quyền trung-ương chỉ giữ quyền kiểm soát, và lắm khi sự kiểm soát chỉ có tính cách tượng trưng mà thôi.

Tóm lại, kỹ-thuật địa phương phân quyền bao gồm ba yếu tố chính sau đây và tùy mức-độ giới hạn các yếu tố đó, sự phân-quyền sẽ trở nên rộng rãi hay hạn chế.

(1) Nguyễn Văn-Bông, Luật-Hiến-Pháp và Chính-Trị Học, (Sai-gon : Thư-Lâm Ấn Thư-Quán, 1967), tr. 428 - 429.

a)- Pháp-Nhân-Tính : Mỗi địa phương có những nhu-cầu và quyền-lợi riêng biệt. Để quản trị các công việc do những nhu cầu và quyền-lợi đó phát sinh, quốc gia cần công nhận cho các tập-thể địa phương được hưởng tư cách pháp-nhân nghĩa là địa-phương sẽ có quyền có tài sản riêng, ngân sách riêng và quyền tự quyết để tự quản các công việc tại địa phương.

b)- Cơ-Cấu Chính-Quyền Địa-Phương : Để đại diện và quản trị các tập thể địa phương, chính quyền địa phương có thể được tổ-chức gồm hai cơ quan là cơ-quan quyết-nghị và cơ-quan chấp-hành. Thành-phần nghị-viên cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành có thể được bổ-nhiệm hay do dân cử hoặc thành phần nghị viên dân cử và vị chỉ-huy chấp hành bổ-nhiệm.

c)- Quyền Giám-Hộ Của Trung-Ương : Mặc dầu địa-phương được phân-quyền nhưng quốc-gia vẫn nắm giữ quyền chủ tể để duy trì mối liên lạc giữa các địa phương khác nhau và tránh tình trạng địa phương tách rời khỏi Trung-ương.⁽¹⁾ Do đó chính-quyền Trung-ương phải giữ quyền giám hộ đối với các chính quyền địa phương. Quyền giám-hộ này được thể-hiện qua hình-thức kiểm-soát trên cá nhân và trên các hành vi của các nhà cầm quyền địa phương trong cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành.

II. PHẠM VI CỦA ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

A.- PHẠM VI ĐỀ TÀI.

Với đề tài "CHÍNH QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG DÂN-CỬ : PHÂN-TÍCH VÀ NHẬN-ĐỊNH", người viết có tham vọng nghiên-cứu vấn-đề bầu cử thành phần nghị viên cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại các tập thể địa phương phân quyền Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã và xã

(1) Yves Hourès, Éléments de Droit Public et Administratif. (Paris : Presses Universitaires de France, 1957). p. 46 - 47.

tìm xem việc bầu cử này có thích hợp cho một cơ cấu chính quyền địa phương trong bối cảnh xã hội Việt Nam hiện tại hay không. Sau đó người viết sẽ đề nghị một cơ cấu tổ chức các chính-quyền địa phương nhằm đạt được hai mục tiêu dân chủ và hiệu năng.

B.- GIẢ THUYẾT ĐỀ NGHỊ.

Mỗi quốc gia có một bối cảnh văn hóa, xã hội, chính trị và kinh tế khác nhau nên sẽ có những nhu cầu và mục tiêu riêng biệt phải theo đuổi. Do đó không thể nào có một mô -thức tổ chức chính trị và hành chính đồng nhất cho mọi quốc-gia được. Từ nhận-định đó, cơ cấu chính-quyền địa-phương được người viết quan-niệm như một hàm số biến-thiên theo các biến số chính và phụ trong toàn bộ hệ-thống xã-hội. Hàm số này có thể biểu thị bằng một dạng thức toán học như sau :

$$M = F (V, X, C, K)$$

Trong đó M là mô-thức tổ-chức chính quyền địa-phương sẽ thay đổi tùy theo các yếu-tố văn-hóa (V), xã-hội (X), chính trị(C) và kinh-tế (K)...

Việt-Nam Cộng-Hòa hiện đang ở trong bối-cảnh một quốc gia chậm-tiến và bị phân-hóa vì sự chuyển mình trước những thay đổi có tính cách hệ-thống giữa xã-hội cổ-truyền và xã-hội tân-tiến, lại phải theo đuổi một cuộc chiến-tranh ý-thức-hệ. Vì thế chúng ta có ba nhu cầu căn-bản không những trên bình-diện quốc gia mà ngay cả tại địa phương nữa là nhu cầu phát-triển, nhu cầu thống-nhất, đoàn kết và hội-nhập, nhu cầu hòa-bình và ổn-định. Để đạt được ba nhu cầu đó, cơ cấu chính-quyền địa-phương phải được tổ chức theo hai mục tiêu dân chủ về phương-diện chính-trị và hiệu-năng về phương diện hành chính.

Dân-chủ thật sự có nghĩa là chấp nhận một phương thức bầu cử trong sạch để có thể tạo chính danh cho nhà

cầm quyền hầu động-viên được sự tham gia của dân chúng vào công cuộc phát-triển cộng đồng địa phương. Nhưng dân chủ trong bối cảnh xã-hội hiện tại có thể đưa đến hỗn-loạn nên không đáp-ứng được mục-tiêu hiệu năng công vụ.

Như thế, để thỏa-mãn cùng một lúc hai mục tiêu dân chủ và hiệu năng thì cơ-cấu chánh-quyền địa-phương có thể được tổ-chức dựa trên hai căn bản sau đây :

* Chấp nhận phương-thức dân cử thành-phần nghị viên cơ quan quyết-nghị, và

* Duy trì phương-thức bổ-nhiệm vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành.

III. PHƯƠNG PHÁP KHẢO-CỨU VÀ SƯU-TÀM TÀI-LIÊU

A.-KHẢO HƯỚNG DÙNG TRONG LUẬN VĂN.

Luận-văn này được viết dưới khảo-hướng sinh-thái-học (ecological approach) để đối chiếu những dị đồng về môi trường văn hóa, xã hội, chính trị của các nước tân tiến và Việt Nam trong việc áp dụng mô thức chính quyền địa phương dân cử.

Với khảo hướng này, người ta có thể phân tích được cơ cấu xã hội và văn hóa có tác động gì trên tác phong của một tập thể, chẳng hạn như động lực nào đã thúc đẩy Quốc-Hội Lập Hiến năm 1966 chấp nhận mô thức chính quyền địa phương dân cử, mô thức này có đáp ứng được những giá trị xã hội mà mọi người quan niệm về một nhà cầm quyền địa phương hay không.

Trong bối cảnh xã hội hiện tại, người Việt Nam quan niệm thế nào là một nhà cầm quyền chính danh tại địa phương, tác phong của ứng cử viên và cử tri ra sao trước vấn đề bầu cử, làm thế nào dung hòa được hiệu năng công vụ và ý-

niệm dân chủ, cơ cấu tổ chức (structure) chính quyền địa phương có ảnh hưởng gì trên các cơ năng (function) của nó và môi trường chung quanh v.v...

Như đã trình bày, mục đích Luận văn này nhằm giải đáp các câu hỏi đó hầu tìm xem cơ cấu tổ chức nào thích hợp với chính quyền địa phương Việt Nam Cộng Hòa.

B.- PHƯƠNG-PHÁP KHẢO CỨU VÀ SƯU TÀM TÀI LIỆU.

Với mục đích tìm hiểu vấn đề dân cử các vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại các tập-thể địa phương có thực sự đem lại chính danh và hiệu năng cho tổ chức hành chính liên hệ hay không, người viết đã nghiên cứu khám phá toàn diện vấn đề trong bối cảnh xã hội Việt-Nam hiện tại bằng cách đọc một số tài liệu thư viện cũng như phỏng vấn một số nhân vật có kinh nghiệm và am tường vấn đề này, đồng thời người viết cũng quan sát tại chỗ sinh hoạt bầu cử Hội Đồng Xã và hoạt động hành chính tỉnh Long-An trong thời gian hai tháng rưỡi từ ngày 01-06 đến 15-08-1973 dưới sự hướng dẫn của Giáo Sư Trần Anh Tuấn và Tiến-Sĩ Silverman, và cuộc bầu cử Hội Đồng Đô, Tỉnh, Thị ngày 14-07-1974 với tư cách sinh viên tập sự tại Sở Bầu Cử Bộ Nội Vụ.

Sau khi nhìn thấy vấn đề dân cử các vị chỉ huy cơ quan chấp-hành không phải là một giải pháp toàn bộ cho tổ chức chính quyền địa phương, người viết đặt vấn đề nghiên cứu dưới khía cạnh mô tả các đặc tính sinh thái của xã hội Việt Nam để chứng minh rằng mô thức dân cử không thích hợp với hiện trạng hành chính của các tập thể địa phương.

Trong giai đoạn này người viết lần lượt phân tích và ghi chép các dữ kiện trong các tài liệu đã thu thập được. Các tài liệu này gồm sách báo, ấn phẩm chính phủ, biên bản Quốc Hội Lập Hiến, ý kiến của các chuyên gia và học giả và nhất là các bảng văn lục đã nhận được từ các viên chức hành chính hiện phục vụ trong nền hành chính địa phương.

Sở dĩ, người viết chỉ giới bảng vấn lục đến các viên chức hành chánh mà không chọn mẫu ngẫu nhiên trong dân chúng vì đây là một vấn đề kỹ thuật đòi hỏi đáp viên phải có một trình độ hiểu biết về nhiều khía cạnh của nó.

IV. NỘI DUNG LUẬN VĂN

Ngoài chương dẫn nhập trình bày vấn đề, phạm vi và phương pháp nghiên cứu, Luận văn này được chia làm hai phần chính và một chương tổng kết.

Phần thứ nhất trình bày sự hình thành mô thức chính quyền địa phương dân cử tại Việt Nam Cộng Hòa. Phần này được chia thành hai chương:

- Chương I bàn về nguyên nhân hình thành mô thức chính quyền địa phương dân cử.
- Chương II phân tích quan điểm của các nhà Lập Hiến năm 1966 về vấn đề bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành của chính quyền địa phương.

Phần thứ nhì trình bày các sinh thái xã hội Việt Nam đối với mô thức chính quyền địa phương dân cử. Phần này gồm hai chương :

- Chương I xét đến ảnh hưởng của sinh thái xã hội trên tác phong ứng cử viên và cử tri trong các cuộc bầu cử tại địa phương.
- Chương II phân tích đối chiếu vai mô thức chính quyền địa phương trên thế giới và Việt Nam hiện nay.

Cuối cùng, chương tổng kết tìm hiểu vai trò chính quyền địa phương và đưa ra một vài đề nghị bổ túc cơ cấu hiện tại.

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA

PHẦN THỨ NHẤT

*Sự hình thành mô thức chính quyền
địa phương dân cử*

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 1512

Hiến pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1-4-1967 đã dành sáu điều khoản từ điều 70 đến 75 để quy định những nguyên tắc căn bản về tổ chức chính quyền địa phương. Theo đó, nguyên tắc địa phương phân quyền được công nhận cho các tập thể địa phương có tư cách pháp nhân như Xã, Tỉnh, Thị Xã và Thủ Đức. Cơ cấu chính quyền địa phương tại mỗi đơn vị hành chính này sẽ gồm có một cơ quan quyết nghị và một cơ quan chấp hành. Thành phần nghị viên cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành sẽ do cử tri bầu lên theo lối đầu phiếu phổ thông, trực tiếp và kín. Riêng ở cấp Xã vị chỉ huy cơ quan chấp hành có thể do cơ quan quyết nghị bầu lên trong số thành phần hội viên liên hệ. Tuy nhiên nghị viên các cơ quan quyết nghị và các vị chỉ huy cơ quan chấp hành có thể bị Tổng Thống giải nhiệm trong trường hợp vi phạm Hiến pháp, luật pháp hay chính sách quốc gia.

Về danh hiệu, các vị chỉ huy cơ quan chấp hành được gọi là Xã trưởng, Tỉnh trưởng, Thị trưởng, Đô trưởng và các cơ quan quyết nghị được gọi là Hội Đồng Xã, Hội Đồng Tỉnh, Hội Đồng Thị Xã, Hội Đồng Đô Thành tùy theo danh hiệu của mỗi tập thể địa phương.

Ngoài ra, để phụ tá về phương diện chuyên môn cho các vị chỉ huy cơ quan chấp hành dân cử, chính phủ sẽ bổ nhiệm bên cạnh các vị này hai viên chức phụ tá về hành chính và an ninh cùng các nhân viên hành chính khác.

Như thế, chúng ta thấy rằng các nhà Lập Hiến năm 1966 đã chấp nhận kỹ thuật địa phương phân quyền theo phương thức rộng rãi như đã phân tích ở chương dẫn nhập, nghĩa là phương thức dân cử không những được áp dụng cho cơ quan quyết nghị mà còn cho cả vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại chính quyền địa phương nữa.

Nếu phương thức dân cử được dễ dàng chấp nhận tại Quốc Hội Lập Hiến cho cơ quan quyết nghị thì phương thức này đã được thông qua rất gay go đối với vị chỉ huy cơ quan chấp hành, nhất là vị Tỉnh trưởng. Vì thế người viết sẽ lần lượt phân tích quan điểm của các vị Dân Biểu Lập Hiến qua hai chủ trương dân cử và bổ nhiệm Đō, Tỉnh, Thị và Xã trưởng.

Trước khi đi sâu vào việc phân tích đó, tưởng cần sơ lược những nguyên nhân hình thành phương thức dân cử các vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại các chính quyền địa phương.

Do đó, phần này sẽ được trình bày dưới hai chương sau đây :

Chương I : Nguyên Nhân Hình Thành Mô Thức Chính Quyền Địa Phương Dân Cử.

Chương II : Phân Tích Quan Điểm Quốc Hội Lập Hiến về Mô Thức Chính Quyền Địa Phương Dân Cử.

CHƯƠNG MỘT

**NGUYÊN NHÂN HÌNH THÀNH MÔ THỨC
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ**

Chính quyền địa-phương thời Đế Nhất Cộng Hòa được tổ chức bởi Luật 57A và Thông Tư 115a ngày 24-10-1956. Tuy trên phương-diện pháp-lý thì hai văn-kiến này công-nhận cho các tập-thể địa-phương được hưởng một kỹ-thuật địa-phương phân-quyền hạn chế; nhưng trên thực-tế, Tổng Thống Ngô-Đình-Diệm có khuynh hướng trung-ương tập quyền để củng cố cho chế độ độc tài chính-trị. Sau cuộc cách mạng 1-11-1963, cơ cấu chính quyền vẫn do hai văn kiện trên chi phối. Theo đó, tổ chức hành chính địa phương gồm có bốn cấp chính thức là Tỉnh và Đô Thị, Quận, Tổng và Xã. Nhưng trên thực tế, Tổng giữ vai trò lu mờ trong sinh hoạt hành chính địa phương, trong khi đó giữa Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã và Trung Ương còn có một cấp trung gian bán chính thức là vùng do một vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ phụ trách (1). Do đó các nhà Lập Hiến năm 1966 đã minh thị quy định trong Hiến Pháp kỹ thuật địa phương phân quyền với mức độ rộng rãi nhất nhằm chấp nhận mô thức dân cử các nhà cầm quyền địa phương.

Vì thế, có thể nói thực trạng nền hành chính địa phương và các động lực chính trị trong giai đoạn Lập Hiến là hai nguyên nhân chính hình thành chủ trương dân cử nói trên.

MỤC 1

ĐỘNG LỰC CHÍNH TRỊ THỜI LẬP HIẾN

Để tìm hiểu các động lực chính trị thúc đẩy Quốc Hội Lập Hiến chấp nhận mô thức bầu cử Đô, Tỉnh, Thị và

(1) Phạm-Đình-Hưng, "Hiện Trạng Nền Hành Chính Việt Nam", Thuyết Trình về Hiến Pháp. (Saigon : Sở Tài Liệu Quốc Hội Lập Hiến, 1967), tr. 59 - 63.

Xã Trưởng, người viết sẽ lần lượt phân tích các động lực đó dưới hai khía cạnh là kinh nghiệm độc tài thời Đế Nhất Cộng Hòa và ảnh hưởng của Hoa Kỳ.

I.- KINH-NGHIỆM ĐỘC TÀI THỜI ĐẾ-NHẤT CỘNG-HÒA.

Vì bị ám ảnh bởi chế độ độc tài thời Đế Nhất Cộng Hòa nên mô thức dân cử chính quyền địa phương được các nhà Lập Hiến năm 1966 chấp thuận. Theo các nhà Lập Hiến, với phương thức trung ương tập quyền, Tổng Thống Ngô-Đình-Diệm đã bổ nhiệm các vị Đô, Tỉnh, Thị Trưởng nên các vị này hoàn toàn lệ thuộc vào Trung ương và khó giữ được vai trò vô tư độc lập của mình nếu cấp trên mạnh mẽ độc tài. (1). Kinh nghiệm cho thấy trong những cuộc bầu cử dân biểu Quốc Hội thời đó, các vị Đô, Tỉnh, Thị Trưởng triệt để tuân theo mệnh lệnh của Trung ương để chèn ép và chôn lấp những ứng cử viên có tài đức được dân chúng ủng hộ (2).

Như thế, nếu chính quyền trung ương chia một phần quyền hành cho các tập thể địa phương và để cho dân chúng địa phương tự chọn lấy nhà cầm quyền địa phương thì nhà cầm quyền Trung ương khó vi phạm Hiến Pháp để âm mưu xây dựng chế độ độc tài. Vậy việc mở rộng quyền tự trị của các tập thể địa phương là một bảo đảm phụ thuộc cho nền dân chủ tự do (3).

II.- ẢNH HƯỞNG CỦA HOA KỲ.

Trong thời gian Lập Hiến, Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia cũng như Quốc Hội Lập Hiến ít nhiều chịu ảnh hưởng của người Hoa Kỳ dưới áp lực ngoại viện (4). Người Hoa Kỳ tôn sùng

(1) Quốc Hội Lập Hiến, Biên Bản 074 - BB/QHLH ngày 23-2-1967 (Saigon : Quốc Hội Lập Hiến, 1967), tr. 43.

(2) Ibid.

(3) Phạm Lĩnh Hưng, Op.Cit., tr. 70.

(4) Trương Quang, "Bầu Cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng". Tạp San Quốc Phòng, 37 (tháng 7, 1973), tr. 35.

chế độ dân chủ và tôn trọng quyền tự quyết của toàn dân nên vô tình họ muốn mọi quốc gia đều áp dụng khuôn mẫu này trong việc tổ chức cơ cấu chính quyền Trung ương cũng như địa phương (1).

Thật vậy, ngay từ năm 1958 Phái Đoàn Cố Vấn của Đại Học Michigan (The Michigan State University Advisory Group) có nhiệm vụ cố vấn cho chính phủ Việt Nam về các chương trình cải tổ hành chính cũng đã khuyến cáo chính phủ thời đó tập trung 37 Tỉnh trong toàn quốc thành 14 khu. Mỗi khu có một Khu Trưởng và một Hội Đồng Hành Khu đều do dân cử, đồng thời mỗi Tỉnh cũng cần thiết lập một Hội Đồng Tỉnh do dân chúng địa phương bầu ra (2). Nhưng các đề nghị này đã bị chính phủ Việt Nam Cộng Hòa từ chối không thực hiện.

Ngoài ra, cuộc chiến tranh Việt Nam đã kéo dài trong thời gian mà chưa có dấu hiệu nào chấm dứt hay lắng dịu vẫn là mối lo âu quan trọng chằng những cho chính phủ Việt Nam và chính phủ Hoa Kỳ mà luôn cả các quốc gia ở Đông Nam Á nữa (3).

Do đó, Tổng Thống Hoa Kỳ Johnson, từ đầu năm 1967, đã đưa ra giải pháp "mỗi người dân một lá phiếu" để có thể lôi cuốn Mặt Trận Dân Tộc Giải Phóng Miền Nam Việt Nam tham gia những cuộc bầu cử hầu giải quyết chiến tranh (4). Vấn đề bầu cử Đô, Tỉnh, Thị và Xã Trưởng là một cơ hội tốt để họ thực hiện mưu đồ nắm chính quyền tại địa phương.

(1) Ibid.

(2) Nguyễn Quốc Trị, Op.Cit., tr. 279 - 284.

(3) Nguyễn -Thành-Cung, "Các Biến Cố Quan-Trọng trong năm 1967". Nghiên Cứu Hành Chính, 3 (tháng 7, 8, 9 năm 1972), tr. 154.

(4) Vĩnh Nam, "Vấn-Đề Bầu-Cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng". Chính Luận, 2315 (20. 11. 1971). tr 2.

Thư liên lạc

Hiến pháp năm 1967 đã bằng bạc phương-thức bầu cử trong mọi định chế và được xem như một văn kiện giải quyết chiến tranh bằng cách mở đường cho giải pháp cộng sinh (coexistence) giữa Việt Nam Cộng Hòa và Mặt Trận Giải Phóng. Vì thế, mặc dầu bản văn Hiến Pháp chưa được chung quyết toàn bộ vẫn được Tổng Thống Johnson hoan hỷ chào mừng tại Hội-Nghị Thượng-Đỉnh Việt Mỹ trong hai ngày 20 và 21 tháng Hai năm 1967 tại đảo Guam (1),

MỤC 11

THỰC-TRẠNG NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG THỜI LẬP-HIẾN

Nền hành chính địa phương trước thời Đệ Nhị Cộng Hòa có quá nhiều khuyết điểm không những về phương diện tổ chức, cơ cấu mà ngay cả về phương diện nhân sự nữa.

I.- VỀ PHƯƠNG DIỆN TỔ-CHỨC.

Sau ngày 1-11-1963, ngoài các đơn vị hành chính địa phương như Tỉnh, Đô, Thị, Quận, Tổng, Xã còn có vùng Chiến Thuật. Trong sự phân tích sau đây người viết sẽ chú trọng đến hệ thống quyền hành nhiều hơn là cơ cấu tổ chức.

1)- Nền Hành-Chánh Vùng Chiến-Thuật.

Vào thời Lập Hiến, Việt Nam Cộng Hòa có bốn Vùng Chiến Thuật. Sự phân chia vùng chiến thuật nhằm mục đích quân sự hơn là hành chính (2). Vùng không phải là một đơn vị phân quyền vì lẽ vùng không có tư cách pháp nhân,

(1) Ibid.

(2) Nguyễn Văn Tiêt, Thực Trạng Nền Hành Chánh Địa Phương Việt Nam. (Saigon : Khai Trí, 1969), tr. 22.

ngân sách và công sản riêng. Mỗi vùng do một vị Tư Lệnh Vùng kiêm Tư-Lệnh Quân-Đoàn chỉ huy. Sau ngày 1-11-1963 vị Tư Lệnh Vùng còn kiêm nhiệm chức vụ Đại-Biểu Chánh Phủ.

Mặc dầu chức vụ Đại Biểu Chính Phủ tại mỗi Vùng Chiến Thuật không có tư cách chỉ huy hành chánh địa phương mà chỉ có ba nhiệm vụ chính là thanh-tra để theo dõi tình hình các Tỉnh trong quân hạt, - phụ tá hành-Pháp để kiểm soát việc thi hành luật lệ, chương trình của chính phủ tại các Tỉnh, và - lãnh thi hành những công tác đặc biệt mà chánh-phủ giao phó ngoài nhiệm vụ thường xuyên, nhưng khi vị Tư Lệnh Vùng kiêm nhiệm chức vụ Đại Biểu Chánh Phủ thì trên thực tế quyền hạn của vị này đã gia tăng rất nhiều vì các lý do sau đây :

a) - Do công điện số 70/CĐ ngày 19-3-1964, Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ được quyền cử Quận Trưởng bằng sự vụ lệnh và được hợp thức hóa sau bằng nghị-định của Bộ Nội Vụ.

b) - Phủ chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương thường hỏi ý kiến và đề nghị của Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ mỗi khi thay thế Tỉnh Trưởng.

c) - Từ khi ban hành Ước Pháp Tạm Thời ngày 19-6-1965, vai trò của Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ cực kỳ quan trọng vì lẽ vị này hiện thời đó có bốn tư cách :

- Tư Lệnh Vùng là một hội viên của Hội Đồng Quân Lực, cơ quan nắm tất cả chủ quyền quốc gia từ ngày 19-6-1965.

- Tư Lệnh Vùng là một ủy viên của Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc-Gia và với tư cách này có quyền tham gia vào việc ấn định chính sách và điều khiển mọi công việc quốc gia.

- Tư Lệnh Vùng có quyền điều khiển vùng và quân-đoàn cố hữu và trực thuộc Tổng Tư Lệnh Quân lực Việt Nam Cộng Hòa.

- Với tư cách Đại Biểu Chánh Phủ, Tư Lệnh Vùng có quyền điều khiển nền hành chánh và trực thuộc Chủ Tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung Ương.(1)

Như thế, vì sự kiêm nhiệm chức vụ Đại Biểu Chánh Phủ của vị Tư Lệnh Vùng, Vùng mặc nhiên trở thành một cấp thực sự trong tổ chức hành chánh địa phương. Thêm vào đó, vị thế của vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ cũng rất đặc biệt trong sinh hoạt chính trị quốc gia và guồng máy hành chánh địa phương.

Thật vậy, với tư cách hội viên Hội Đồng Quân Lực và Ủy viên Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia, vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ ở cấp trên hẳn chánh phủ và có quyền tham gia vào việc ấn định chính sách và điều khiển mọi công việc quốc gia (2). Ngược lại, với tư cách chỉ huy quân đoàn và điều khiển nền hành chánh Vùng, vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ lại là cấp chấp hành chịu mệnh lệnh và sự điều khiển của chánh phủ.

Tình trạng này đưa đến sự mâu thuẫn trong công việc điều hành nền hành chánh Vùng. Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ thường nghĩ rằng mình có cùng vị thế với Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương nên có khuynh hướng chống lại Trung ương và cai trị Vùng theo ý riêng. Do đó mỗi Vùng được xem như là một lãnh địa của một sứ quân.

Hơn nữa, các vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ còn có tham vọng dựa vào dân chúng để gây ảnh hưởng chính trị hầu chờ cơ hội nắm lấy chính quyền. Những cuộc xáo trộn miền Trung năm 1965 và liên tiếp đến năm 1966 là một bằng chứng cụ thể nhất về tham vọng cá nhân đó.

(1) Phan Đình Hưng, Op.Cit., tr.61.

(2) Nguyễn Văn Tiêt, Op.Cit., tr.26.

Về phương diện hành chánh, các vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ thay vì dùng quyền giám hộ đối với các tập thể hành chánh địa phương lại áp dụng quyền chỉ huy quân sự để trực tiếp ra chỉ thị cho Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng và Quận Trưởng trong phạm vi vùng trách nhiệm.

2)- Nền Hành-Chánh Tỉnh và Đô-Thị.

Theo Dụ số 57A, Đô Thành và các Thị Xã gọi chung là Đô Thị Đô Thành Saigon được tổ chức do Sắc Lệnh số 74-TTP ngày 23-3-1959 và các Thị Xã được tổ chức do Sắc Lệnh số 229-NV ngày 18-12-1965.

Trước năm 1967, Việt Nam Cộng Hòa có tất cả 43 Tỉnh, 5 Thị Xã và Đô Thành Sài Gòn. Đô Thành, Tỉnh, và Thị Xã là các tập thể hành chánh địa phương có tư cách pháp nhân, ngân sách và công sản riêng. Các đơn vị này đều chịu quyền giám hộ của Trung ương.

Đô Trưởng và Tỉnh Trưởng do Chủ Tịch Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia bổ nhiệm trong khi đó Thị Trưởng do Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương bổ nhiệm. Tuy nhiên, trong thực tế vì sự quy định của Ước Pháp tạm thời ngày 19-6-1965 không rõ ràng nên tất cả các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương đều do Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương bổ nhiệm và trực tiếp điều khiển (1).

Đô, Tỉnh, Thị Trưởng có hai tư cách vừa đại diện chánh quyền trung ương tại địa phương vừa đại diện cho chính tập thể địa phương liên hệ. Đặc biệt Tỉnh Trưởng còn kiêm nhiệm chức vụ Tiểu khu Trưởng. Với hai tư cách đó, Đô, Tỉnh Thị Trưởng có nhiệm vụ thi hành luật lệ, điều hành tổng quát các công sở trong quận hạt và duy trì an ninh, trật tự

(1) Điều 14 Ước Pháp Tạm Thời ngày 19-6-1965. "Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương có toàn quyền :

- Tổ chức cơ cấu guồng máy hành pháp.
- Lựa chọn và thay thế các nhân viên công quyền..."

công cộng, đồng thời quản trị ngân sách và công sản của tập thể địa phương thuộc quyền. Riêng Tỉnh Trưởng còn có nhiệm vụ giám hộ nền hành chánh xã.

Để chu toàn nhiệm vụ đại diện cho tập thể địa phương, Đô, Tỉnh, Thị Trưởng còn được sự "cộng tác" [sic] [hợp tác] của Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã. Các Hội Đồng này được thiết lập bởi các sắc lệnh 67 - NV, 68 - NV và 69 - NV ngày 9-4-1965.

Nghị-viên các Hội-Đồng này do dân chúng bầu lên theo thể thức phổ thông, trực tiếp và kín. Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã có một số quyền hạn liên quan đến việc quản trị các tập thể địa phương và được chia làm ba loại :

- Quyền quyết nghị đối với một số vấn đề tại địa phương .
- Quyền kiểm soát trên công việc và trên hành vi nhân viên tại địa phương;
- Quyền tư vấn bắt buộc đối với Đô, Tỉnh, Thị Trưởng.

Mỗi đơn vị hành chánh địa phương Đô Thành, Tỉnh và Thị Xã được chia ra làm nhiều Quận. Quận chỉ là cấp trung gian giữa Đô Thành và Phường, giữa Thị Xã và Khu Phố, giữa Tỉnh và Xã nên Quận Trưởng chỉ thi hành nhiệm vụ của Đô, Tỉnh, Thị Trưởng trong phạm vi Quận. Quận Trưởng do Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương bổ nhiệm chiếu đề nghị của Đô, Tỉnh, Thị Trưởng.

Tại các Tỉnh miền Nam, Quận được chia ra làm nhiều Tổng nhưng theo khuynh hướng giản dị hóa guồng máy hành chánh, đa số các Tỉnh đã bãi bỏ các Tổng.

Với tổ chức nền hành chánh Đô, Tỉnh, Thị như vừa trình bày, chúng ta thấy ngay những khuyết điểm sau đây :

Trước hết, vì Vùng mạc nhiên đã trở thành một phần hạt hành chính nên sự giải quyết công vụ không được nhanh chóng. Các công văn từ Tỉnh và Thị Xã gửi về Trung ương phải qua văn phòng Tư Lệnh Vùng. Sự kiện này làm cho công văn bị đọng lại tại Vùng một thời gian, đôi khi thời gian này kéo dài rất lâu vì vì Tư Lệnh Vùng bận rộn với công việc hành quân nên không duyệt xét kịp thời được (1).

Riêng tại các Tỉnh, Tỉnh Trưởng không những lệ thuộc Tư Lệnh Vùng mà còn lệ thuộc cả Tư Lệnh khu chiến thuật nữa. Thật vậy, vì Tỉnh Trưởng kiêm Tiểu Khu Trưởng nên Tỉnh Trưởng phải chịu sự chỉ huy của Tư Lệnh khu chiến thuật về phương diện quân sự. Tỉnh Trưởng luôn luôn phải chỉ huy các cuộc hành quân để bình định lãnh thổ trách nhiệm nên không có thời giờ để chu toàn nhiệm vụ quản trị nền hành chính Tỉnh.

Mặc dầu được thiết lập để đóng vai trò cơ quan quyết nghị với một số quyền hạn tương đối có thể chấp nhận được nhưng các Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh và Thị Xã không hành sử đầy đủ quyền hạn để đóng trọn vai trò của mình. Sự yếu kém và bất lực của các Hội Đồng này có thể giải thích bằng những lý do sau đây :

- Đa số các nghị viên tại các Tỉnh không am tường vấn đề hành chính thành thử không tạo được một tư thế đối đẳng với Tỉnh Trưởng.

-Giữa, Đô, Tỉnh, Thị Trưởng và các Nghị Viên liên hệ có thể có những quyền lợi chung nên các Nghị Viên sẵn sàng thỏa hiệp với cơ quan chấp hành phân lại quyền lợi của dân chúng địa phương. Một số ít Nghị Viên có khả năng, tư cách và không bị mua chuộc bằng tư lợi thì lại bị áp lực của Đô, Tỉnh, Thị Trưởng trên tài sản và danh dự của họ.

(1) Phạm Đình Hưng, Op. Cit., tr. 66 - 67.

- Ngoài ra trên phương diện pháp lý, cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành Đô, Tỉnh, Thị có những quyền hạn ảnh hưởng hỗ tương. Nhưng thông thường hai bên không có tinh thần hợp tác thành thật. Nếu Đô, Tỉnh Thị Trưởng không không chế được Hội Đồng liên hệ thì Hội Đồng này có khuynh hướng gây khó khăn cho cơ quan chấp hành. Do đó, Đô, Tỉnh, Thị Trưởng phải mua chuộc Nghị Viên v.v....

Tóm lại, "thực tế đã chứng tỏ hầu hết Hội Đồng Tỉnh nếu không phải là công vụ của Tỉnh Trưởng thì cũng tỏ ra bất lợi, cầu an, thụ động trước nhiệm vụ mà dân chúng giao phó" (1).

Nhận xét trên đây của Ông Nguyễn-văn-Tiết cũng có thể là nhận xét chung về hoạt động của các Hội Đồng Đô, Tỉnh, Thị.

3)- Nền Hành Chánh Xã.

Theo dụ số 57A, xã là đơn vị hành chính địa phương căn bản, có tư cách pháp nhân, ngân sách và công sản riêng. Tổ chức chính quyền xã do sắc lệnh số 203 - d/NV ngày 31-5-1964 và sắc lệnh số 198 SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 quy định. Theo đó, nền hành chính xã được đặt trực thuộc trách nhiệm của hai cơ quan.:

- Cơ quan quyết nghị : Hội Đồng Nhân Dân Xã.
- Cơ quan chấp hành : Ủy Ban Hành Chánh Xã.

Hội Đồng Nhân Dân Xã do dân chúng bầu lên và có ba loại thẩm quyền quyết nghị, kiểm soát, tư vấn tương tự như Hội Đồng Tỉnh trong phạm vi xã.

(1) Nguyễn văn Tiết, Op.Cit, tr. 36.

Ủy Ban Hành Chánh Xã gồm có Chủ Tịch, Phó Chủ Tịch và một số ủy viên. Theo sắc lệnh số 203d/NV thì tất cả thành phần Ủy ban Hành Chánh Xã đều do Tỉnh Trưởng bổ nhiệm, nhưng theo sự sửa đổi của Sắc Lệnh số 198 - SL/ĐUHC thì Chủ Tịch Ủy Ban Hành Chánh Xã là một Hội Viên Hội Đồng Nhân Dân Xã và do Hội Đồng này bầu lên. Chủ Tịch Ủy Ban Hành Chánh Xã có quyền bổ nhiệm với sự thỏa hiệp của Hội Đồng Nhân Dân Xã thành phần Ủy Ban Hành Chánh Xã.

Như thế, trước khi có Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa, Xã đã là một tập thể địa phương phân quyền với một mức độ rất rộng rãi. Nhưng những ưu điểm đó của Sắc Lệnh 198 - SL/ĐUHC đã được Ông Nguyễn văn-Tiết, Nguyên Phó Tỉnh Trưởng nhận xét như sau :

Đối với thực trạng nông thôn Việt Nam trong giai đoạn hiện tại, chúng tôi e rằng những ý nghĩ tốt đẹp của Sắc lệnh chỉ là một lớp sơn dầu hào nhoáng, được tô lên một pho tượng rỉ sét (1).

Thật vậy, Phần đông hội viên Hội Đồng Nhân Dân Xã quá nhút nhát, tự ti và chưa ý thức được nhiệm vụ của mình nên có khuynh hướng dễ mặc cho Ủy Ban Hành Chánh Xã quyết định mọi vấn đề (2). Mặt khác, Ủy Ban Hành Chánh Xã lại dễ dàng tuân theo sự chỉ huy cứng rắn của các Quận Trưởng, Tỉnh Trưởng quân nhân dưới danh nghĩa hành sử quyền giám hộ đối với đơn vị hành chánh xã (3).

Về phương diện điều hành, xã cũng không thể nào độc lập đối với quận và tỉnh được vì trong số 2552 xã chỉ có 1670 xã có ngân sách và trong các xã có ngân sách này thì 1467 xã có ngân sách dưới 500.000\$ nên năm 1967 Trung Ương phải tài trợ về phụ cấp và chi phí điều hành cho các xã là 1.629.046.800\$ (4).

(1) Ibid., tr. 46

(2) Phạm Đình Hưng, Op.Cit., tr.68.

(3) Nguyễn văn Tiết, Loc. Cit.

(4) Ibid., tr. 46 - 47.

II.- VỀ PHƯƠNG-DIỆN NHÂN SỰ.

Từ năm 1960, các sĩ-quan được bổ-nhiệm giữ chức vụ Tỉnh Trưởng đồng thời kiêm nhiệm chức vụ Tiểu Khu Trưởng. Trên nguyên tắc các vị này phải đảm nhiệm chức vụ Quận Trưởng vài năm để có khả năng về hành chính, nhưng thực tế hầu hết các sĩ-quan tặc chiến được cử nhiệm tại chỗ (ad hoc) để giữ chức vụ Tỉnh Trưởng (1).

Sau đó, các vị Đô Trưởng, Thị Trưởng và Quận Trưởng đều được chọn lựa trong thành phần sĩ quan từ cấp Đại Tá đến cấp Trung Úy, nhất là sau ngày 1-11-1963. Riêng Quận Trưởng thuộc các Tỉnh còn kiêm nhiệm chức vụ Chi-Khu-Trưởng.

Ngoài vị sĩ quan Đô Trưởng thường do Chủ Tịch Ủy Ban Hành Chánh Pháp Trung Ương bổ nhiệm trực tiếp, các vị Tỉnh Trưởng và Thị Trưởng trên toàn quốc được Trung Ương bổ nhiệm chiếu đề nghị của các vị Tư Lệnh Vùng kiêm ĐạiBiểu Chánh Phủ liên hệ. Các sĩ quan Quận Trưởng lại thuộc quyền bổ nhiệm trực tiếp của Tư Lệnh Vùng. Sự kiện này làm phát sinh ra nạn bè phái tại địa phương.

Thật vậy, các sĩ quan Tỉnh, Thị và Quận Trưởng hoàn toàn lệ thuộc vào sự bổ nhiệm hay bãi chức của Tư lệnh Vùng nên bị áp lực rất nặng nề của vị này. Các Tỉnh, Thị và Quận Trưởng không còn đủ quyền hành để thực hiện các sáng kiến của mình và khó giữ thái độ độc lập, cương trực và vô tư khi thi hành nhiệm vụ.

Muốn khỏi bị đề nghị chuyển chuyên, các Tỉnh Trưởng phải chú trọng đến việc làm vừa lòng thượng cấp hơn là phục vụ dân chúng, trong trường hợp đó vai trò nhi hộ hóa của Tỉnh Trưởng thiên hẳn về phía chính quyền trung ương, do đó ít nghĩ đến quyền lợi của dân chúng(2).

(1) Nghiem Dang, Op. Cit., p. 127.

(2) Nguyễn Văn Tiết, Op. Cit., tr. 33.

Sự lệ thuộc và tinh thần bè đảng còn được thể hiện rõ ràng khi có sự thay đổi vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ vì vị tân nhiệm thường tìm cách thay đổi một số Tỉnh, Thị và Quận Trưởng thân tín của vị tiền nhiệm. Do đó, các sĩ quan Tỉnh, Thị và Quận Trưởng có ý nghĩ chức vụ hành chánh của họ chỉ có tính cách tạm thời, và không phải là nghề nghiệp lâu dài thành thử "được lúc nào làm giàu lúc ấy để khi trở về quân đội không hối tiếc thời oanh liệt đã qua" (1).

Ngoài ra, các sĩ quan Đô, Tỉnh, Thị và Quận Trưởng là quân nhân biệt phái sang phục vụ ngành hành chánh địa phương trong một thời gian không nhất định nên họ không được huấn luyện và cũng không có kinh nghiệm về hành chánh. Một số các vị này đã vô tình vi phạm luật lệ làm phương hại đến quyền lợi của địa phương và uy tín của cá nhân họ. Sự yếu kém về khả năng quản trị và chỉ huy hành đánh khiến các sĩ quan Đô, Tỉnh, Thị và Quận Trưởng có khuynh hướng quyết định độc đoán và chỉ huy theo tác phong quân sự, nghĩa là thay vì phải thuyết phục, thỏa hiệp và áp dụng các biện pháp mềm dẻo, các vị này lại lấy kỷ luật sắt và lệnh để điều khiển nhân viên, lấy sức mạnh để huy động dân chúng và dùng áp lực để khống chế cơ quan quyết nghị.

Hơn nữa, các vị Tỉnh và Quận Trưởng đều bận công tác hành quân nên không có thì giờ kiểm soát thường xuyên tác phong phục vụ của nhân viên thuộc quyền. Do đó, tệ trạng tham nhũng, bè phái và lạm dụng có cơ hội sinh sôi nảy nở tại địa phương, dần dần dân chúng mất tin tưởng và xa lánh chánh quyền.

Tình trạng nhân sự tại xã ấp còn tệ hại hơn. Mặc dầu sắc Lệnh 198 - SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 quy định vị chỉ huy cơ quan chấp hành và hội viên cơ quan quyết là những thành

(1) Ibid., tr. 34.

phần dân cử. Nhưng chính các vị Tỉnh Trưởng cũng không mấy tin tưởng vào định chế dân cử đó thành thử việc bầu cử nhiều nơi chỉ có tính cách hình thức vì các đặc cử viên được sắp đặt trước.

Hội viên Hội Đồng Nhân Dân Xã và nhân viên Ủy Ban Hành Chánh Xã phần lớn thiếu khả năng và có tinh thần cầu an thụ động vì sợ sệt áp lực và quyền lực của Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng; những vị này trên nguyên tắc chỉ được hành xử quyền giám hộ đối với xã mà thôi nhưng trên thực tế họ là những vị chỉ huy trực tiếp các viên chức xã ấp. Do đó, trong cuộc bầu cử Hội Đồng Xã năm 1967, mặc dầu có sự yêu cầu và khuyến khích của chánh-quyền Tỉnh và Quận Trưởng nhưng chỉ có 12.719 ứng cử viên ra tranh cử so với 8.964 hội viên định bầu, tỷ-lệ gần 142%, đồng thời trong số hội viên Hội Đồng Xã đặc cử trên toàn quốc chỉ có 150 vị thuộc thành phần thân hào nhân sĩ, tỷ lệ 1,67% (1).

Tóm lại, trước những động lực chính trị cũng như những khiếm khuyết về tổ chức và nhân sự trong guồng máy hành chánh địa phương như vừa trình bày, Quốc Hội Lập Hiến năm 1966 cho rằng chỉ có phương thức dân cử nhà cầm quyền địa phương mới có thể ngăn ngừa tệ trạng nạn tham nhũng, xây dựng nền móng sinh hoạt dân chủ và hữu hiệu hóa guồng máy hành chánh địa phương được.

(1) Bộ Nội Vụ, Tài Liệu Bầu Cử Hội Đồng Nhân Dân Xã Năm 1967. (Saigon : Sở Bầu Cử, 1967) [roneo, danh số không thứ tự] .

CHƯƠNG HAI

PHÂN TÍCH QUAN ĐIỂM QUỐC HỘI LẬP HIẾN VỀ MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ

Như đã phân tích ở cuối chương hai, Quốc Hội Lập Hiến năm 1966 đã chấp thuận quan điểm của Ủy-Ban Thảo Hiến qua sự trình bày của Ban Nghiên Cứu Hiến Pháp về mô thức dân cử nhà cầm quyền các tập thể địa phương.

Để có thể phê bình quan điểm dân cử, người viết sẽ lần lượt phân tích quan-điểm này ở mục thứ nhất và phân tích quan điểm bổ-nhiệm ở mục thứ nhì, và cuối cùng đưa ra một vài ý kiến riêng như là kết luận của phần thứ nhất.

MỤC I

PHÂN TÍCH QUAN ĐIỂM CHỦ TRƯỞNG MÔ THỨC DÂN CỬ

Theo các Dân biểu Lập Hiến bênh vực quan điểm này thì mô thức dân cử đem lại ba lợi ích chính yếu là xây dựng nền móng sinh hoạt dân chủ, ngăn ngừa tệ trạng tham nhũng và hữu hiệu hóa nền hành chánh địa phương (1).

I.- XÂY-DUNG NỀN MÓNG SINH-HOẠT DÂN-CHỦ.

Nhà cầm quyền trung ương như Tổng Thống và các vị Nghị Sĩ Quốc Hội mặc dầu do dân cử, nhưng thường phải lo giải quyết các vấn đề liên quan đến toàn quốc và là các nhân

(1) Phạm đình Hưng, Op. Cit., tr. 59 - 63.

vật cao cấp ít có liên lạc với dân chúng địa phương. Trái lại, nhà cầm quyền địa phương là những nhân vật sống sát bên cạnh dân chúng, các quyết định của họ có ảnh hưởng trực tiếp và tức khắc đến đời sống dân chúng. Do đó, nếu được tự do chọn lựa những nhà cầm quyền địa phương như Đô, Tỉnh, Thị và xã Trưởng, dân chúng sẽ hăng hái tham dự vào đời sống chính trị hơn. Việc Bầu cử này còn là môi trường đào tạo chính trị gia và là bối cảnh sinh hoạt và phát triển chính đảng, đồng thời cũng là phương tiện hữu hiệu để ngăn ngừa nạn độc tài (1).

1)- Cơ-Hội Thúc Đẩy Dân Chúng Tham Gia Chính Trị.

Khi được quyền lựa chọn nhà cầm quyền địa phương, dân chúng sẽ hăng hái đi bầu và sẵn sàng cộng tác với nhân vật mà họ đã tín nhiệm để thực thi chương trình, kế hoạch tại địa phương. Việc bầu cử này là "sự thực thi dân chủ thiết thực nhất để người dân thấy ngay là có dân chủ" (2). Sinh hoạt dân chủ sẽ dần dần làm cho người dân quen với việc thảo luận và biểu quyết những vấn đề thực tiễn liên quan đến đời sống hàng ngày của họ, họ sẽ gạt bỏ được những quan điểm quá lý tưởng, viễn vông và trở nên thiết thực hơn (3). Như vậy, sự thông cảm giữa dân chúng và chánh quyền coi như đã đạt được và dân chúng sẽ cộng tác với chánh quyền trên căn bản thực tiễn và chân thành.

Sinh hoạt dân chủ tại địa phương cũng là phương tiện giáo dục chính trị cho dân chúng một cách cụ thể làm nảy sinh ý thức chính trị nơi họ và cuối cùng họ có thể tự tin để dấn thân vào các cuộc tranh cử hầu phục vụ quyền lợi của tập thể địa phương họ tích cực hơn.

2)- Môi Trường Đào Tạo Chính Trị Gia.

Việc bầu cử các vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại địa phương sẽ tạo môi trường thuận lợi cho "các người tài

(1) Ibid, tr. 70 - 71.

(2) Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 6 (Saigon: Ấn Bản Quốc Hội, 1-4-1967) tr. 611.

(3) Ibid, tr. 589.

đức tham gia việc nước" đồng thời cũng sẽ "chuẩn bị người có năng cách chính trị" cho việc điều hành guồng máy chính-trị và hành chánh cấp quốc gia (1). Những người này có thể bắt đầu sự nghiệp của mình bằng cách ra ứng cử vào những chức vụ ở địa phương và điều khiển các đơn vị hành chánh nhỏ. Kinh nghiệm học được trong sự hoạt động ở địa phương sẽ giúp họ giải quyết dễ dàng các vấn đề ở trung ương khi họ nắm giữ các chức vụ điều khiển có tầm mức quốc gia (2).

3)- Bối-Cảnh Phát-Triển Chính-Đảng.

Việc bầu cử nhà cầm quyền địa phương sẽ giúp cho các đoàn thể chính trị có cơ sở quần chúng trong địa phương nắm được chánh quyền ở địa phương ấy (3). Điều này sẽ đưa đến cho quốc gia nhiều lợi ích.

Trước hết, những nhà lãnh tụ của đoàn thể nắm được chánh quyền ở địa phương có cơ hội thực hiện các chương trình, kế hoạch của đoàn thể mình. Họ sẽ đụng chạm với thực tế, với những khó khăn của sự cai trị. Do đó họ sẽ bớt e dè, quá khích và không tương trọng việc chống đối chánh quyền trung ương. Đoàn thể này còn phải giữ những thái độ ôn hòa để duy trì chánh quyền ở địa phương và hy vọng sẽ nắm luôn chánh quyền trung ương hơn là có thái độ tranh đấu quá khích chưa chắc đưa mình đến chánh quyền trung ương mà còn có thể làm mình mất luôn chánh quyền địa phương khi thất bại (4).

Kế đó, việc bầu cử là một động lực thúc đẩy các chính đảng kiện toàn và phát triển tổ chức đến tận nông thôn. Hơn nữa, thành phần đảng viên trí thức sẽ phải tự động và hăng say trở về nông thôn để phục vụ đồng bào chứ không còn ham thích các tiện nghi vật chất tại Thủ Đô và các thành phố nếu muốn thành công trong sự nghiệp chính trị (5). Việc "cố gắng để được lòng dân" làm cho các

(1) Ibid, tr. 593.

(2) Phạm đình Hưng, Op. Cit, tr. 71.

(3) Ibid, tr. 70 - 71.

(4) Ibid,

(5) Quốc Hội Lập Hiến, Op. Cit, tr. 14 - 15.

chính đảng trở thành gạch nối giữa dân chúng và chính quyền và phục vụ dân chúng đặc lực hơn (1).

4)- Phương-Tiên Ngăn-Ngừa Nạn Độc Tài.

Các nhà Lập Hiến chủ trương ĐÔ, Tỉnh, Thị và Xã Trưởng dân cử cho rằng :

Nắm móng độc tài như hạt giống, gặp đất màu mỡ mới nảy nở được, một vị nguyên thủ muốn độc tài phải có tay chân bộ hạ nhiều, phải nắm vững được bốn mệnh của viên chức trực thuộc mới thao túng được như dưới thời Ngô-Triều (2).

Kinh nghiệm tại Hoa Kỳ vào thời lập quốc, Tổng Thống không thiết lập được chế độ độc tài vì quyền hành của các tập thể địa phương rất rộng rãi (3). Việt Nam Cộng Hòa có thể thấu nhận bài học lịch sử ấy để cho dân chúng địa phương tự chọn nhà cầm quyền thì nhà cầm quyền trung ương khó vi phạm Hiến Pháp hầu âm mưu xây dựng chế độ độc tài (4).

II.- NGĂN-NGỪA TỆ-TRẠNG THAM-NHŨNG.

Trước tệ trạng tham nhũng tại địa phương, các nhà Lập Hiến năm 1966 cho rằng chỉ có phương thức dân cử nhà cầm quyền địa phương thì mới chấm dứt tệ trạng này được.

Thật vậy, việc chỉ định nhà cầm quyền địa phương làm phát sinh nạn "chạy chọt, nịnh hót" thượng cấp để "chạy ghế" rồi sau khi nắm quyền lại tham nhũng để "trả nợ" (5). Tình trạng "bè phái" do đó cũng sinh sôi nảy nở

(1) Việt Nam Cộng Hòa, Op.Cit., tr.588.

(2) Ibid., tr.593.

(3) Phạm Đình Hưng, Op.Cit., tr. 70 - 71.

(4) Ibid.

(5) Việt Nam Cộng Hòa, Op. Cit., tr. 603 - 604.

trong nền hành chính địa phương. Quận Trưởng nộp tiền hàng tháng cho Tỉnh Trưởng rồi lại gây áp lực Ủy Ban Hành Chánh Xã xuất công nho cho những chỉ tiêu giả tạo có tính cách công vụ. Nếu viên chức xã không thi hành thì bị Quận Trưởng đề nghị giải nhiệm (1).

Ngược lại, nhà cầm quyền địa phương dân cử sẽ làm việc vì dân để được dân chúng tín nhiệm trong những kỳ bầu cử khác. Nhà cầm quyền dân cử không những tự kiểm soát mà còn kiểm soát chặt chẽ hành vi tham nhũng của công chức thuộc quyền (2).

Hơn nữa, sau khi đã chọn lựa, dân chúng còn theo dõi để kiểm soát hành vi và tư cách của nhà cầm quyền địa phương mà họ đã tín nhiệm (3).

"Đó là cái thắng hữu hiệu nhất và cái thắng đó từ nhân dân mà ra khiến cho những lạm và độc tài phải tan biến từ địa phương (4).

III. - HỮU-HIỆU HÓA NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG.

Theo các nhà Lập Hiến chủ trương nên bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại các tập thể địa phương thì việc bầu cử này sẽ đem lại cho nhà cầm quyền địa phương một vị thế vững mạnh và một hệ thống công vụ hữu hiệu.

1)- Ưu Thế Của Vị Chỉ Huy Cơ Quan Chấp Hành.

Phương thức dân cử nếu được áp dụng sẽ tạo tư thế vững mạnh cho vị chỉ huy cơ quan chấp hành vì vị này không

(1) Ibid., tr. 608.

(2) Ibid., tr. 593.

(3) Ibid., tr. 605.

(4) Ibid., tr. 611.

còn lệ thuộc Trung ương và Tư Lệnh Vùng, đồng thời vị chỉ huy cơ quan chấp hành còn đợc sự cộng tác của cơ quan quyết nghị và sự hậu thuẫn của dân chúng.

Thật vậy, với quyền bổ nhiệm, Trung Ương có thể thay đổi Đô, Tỉnh, Thị Trưởng bất cứ lúc nào. Điều này sẽ có ảnh hưởng tai hại cho tâm lý nhà cầm quyền địa phương vì chức vụ của họ chỉ có tính cách phù du, tạm bợ nên họ không thể nào đem hết tâm trí để chu toàn nhiệm vụ (1). Việc bổ nhiệm lại tạo ra các âm mưu chạy chọt và bè phái, người được bổ nhiệm chưa hẳn là người có tài đức mà chỉ vì họ được cảm tình và do ý muốn của thượng cấp (2).

Trái lại, nhà cầm quyền địa phương dân cử sẽ có một nhiệm kỳ rõ rệt và do dân chúng bầu lên nên họ không còn lệ thuộc vào Trung ương cũng như Tư Lệnh Vùng một cách chặt chẽ. Nạn sứ quân Vùng vì thế cũng không thể xảy ra được (3).

Ngoài ra, việc bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành còn đem lại sự hợp tác thành thật của cơ quan quyết nghị vì cả hai đều do dân chúng địa phương tín nhiệm bầu ra. Họ sẽ không còn xung đột và mặc cảm về phương diện quyền hành, nhất là nguồn gốc và xuất xứ của chức vụ mỗi bên (4). Một khi có tinh thần hợp tác giữa hai cơ quan quyết nghị và chấp hành tại địa phương thì việc điều hành công vụ được dễ dàng, quyền lợi dân chúng được phục vụ đúng mức. Do đó "nhân dân sẽ đứng về phía chính quyền đồng thời nhân dân cũng sẽ chia trách nhiệm gánh vác địa phương đó với chính quyền, chứ không phải mặc kệ để chính quyền lo liệu lấy" (5).

(1) Ibid., tr. 588.

(2) Ibid., tr. 604.

(3) Ibid., tr. 605.

(4) Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 2. (Saigon : Ấn Bản Quốc Hội, 19 tháng Giêng, 1968), tr. 183.

(5) Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 6. (Saigon : Ấn Bản Quốc Hội, 1-4-1967) tr. 611.

2)- Hữu Hiệu Hóa Guồng Máy Hành-Chánh.

Sự bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành không những tạo được sự hợp tác thành thật của cơ quan quyết nghị và sự hậu thuẫn mạnh mẽ của dân chúng đối với nhà cầm quyền địa phương mà còn tuyển chọn được những nhân vật có khả năng và tinh thần phục vụ cao độ vào chức vụ Đô, Tỉnh, Thị, và Xã Trưởng.

Với nguyên tắc bầu cử, chức vụ Tỉnh Trưởng đã mang nặng tính chất chính trị hơn tính chất hành chính thuần túy. Người dân sẽ không chọn lựa Tỉnh Trưởng, Đô Trưởng, Thị Trưởng theo tiêu chuẩn khả năng chuyên môn của một nhà hành chánh, trái lại theo tiêu chuẩn thông thường của một ứng cử viên, đó là được dân chúng biết đến nhiều, giao thiệp rộng, có hậu thuẫn của các đoàn thể chính trị hay tôn giáo v.v... (1)

Các nhà Lập Hiến chủ trương bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành để cho rằng nhân vật được tín nhiệm vào chức vụ này thường là người không xa lạ gì đối với địa phương, đã biết rõ dân tình và những vấn đề chính yếu của địa phương nên có thể làm cho các kế hoạch, các chương trình của địa phương được thực hiện tốt đẹp (2).

Trong trường hợp các chánh sách của Trung ương được soạn thảo cho toàn quốc nên có thể không thích hợp với một vài địa phương thì nhà cầm quyền địa phương dân cử sẽ thi hành "mềm dẻo hơn" và đạt được "hiệu lực hơn" (3).

Phương thức dân cử còn làm cho nhà cầm quyền địa phương hằng say phục vụ quyền lợi địa phương mình, có như

(1) Trương Tiến Đạt, Hiến Pháp Chú Thích. (Saigon : Hòa Bình, 1967), tr. 292 - 293.

(2) Việt Nam Cộng Hòa, Op.Cit., tr. 603.

(3) Ibid.

thế họ mới hy vọng được tái đắc cử vào nhiệm kỳ sau. Ngay từ giai đoạn ứng cử, ứng cử viên đã phải "lăn lóc vào các hang cùng ngõ hẻm" để thân mật tìm hiểu nguyện vọng của dân chúng nên đến khi đắc cử họ mới có thể hoạch định các chương trình sát với nhu cầu địa phương. (1)

Các chương trình này có thể là chương trình dài hạn hai, ba năm nhằm dự trù một kế hoạch phát triển địa phương bằng sự kêu gọi dân chúng tự nguyện đóng góp công sức và tài vật.

Ngoài ra, nhà cầm quyền địa phương dân cử còn được sự hợp tác và hậu thuẫn của nhân dân nên có thể thành công trong công cuộc chống Cộng. Theo các nhà Lập Hiến chủ trương dân cử thì khi người dân được quyền bầu cử trực tiếp vị chỉ huy tập thể địa phương mình "họ mới thấy họ được dân chủ và nhờ đó họ mới đứng về phe quốc gia, khỏi bị xúi dục, xuyên tạc của cộng sản" (2). Công việc gìn giữ làng mạc, bảo vệ tài nguyên ở địa phương được dân chúng xem như việc làm của họ để duy trì quyền lợi cá nhân và xây dựng một xã hội dân chủ (3).

Không ai chối cãi nhân dân là yếu tố quyết định trong công cuộc chống cộng sản bởi vì "trong vấn đề chống cộng, hệ thống nhân dân tình báo là hệ thống quan hệ nhất. Hệ thống đó không mua chuộc được mà chỉ vì tình cảm khâm phục, vì tư tưởng mà dân chúng đã cho một số tài liệu chống cộng (4).

Tóm lại, theo các nhà Lập Hiến chủ trương dân cử thì mô thức dân cử tại các chính quyền địa phương sẽ đem lại nhiều ích lợi thiết thực như tạo cơ hội cho dân chúng tham gia chính trị, đào tạo chính trị gia, phát triển chính đảng, ngăn ngừa nạn độc tài và tệ trạng tham nhũng, thúc đẩy cơ quan quyết nghị hợp tác và dân chúng hậu thuẫn cho vị chỉ huy cơ quan chấp hành hăng hái phục vụ quyền lợi địa phương và hữu hiệu hóa công cuộc chống cộng.

(1) Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 2. (Saigon : Ấn Bản Quốc Hội, 19-1-1968), tr. 190

(2) Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 6. (Saigon : Ấn Bản Quốc Hội, 1-4-1967) tr. 603.

(3) Ibid., tr. 593.

(4) Ibid., tr. 603.

Để có thể tìm hiểu giá trị các lập luận đó, người viết sẽ phân tích quan điểm của các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại các chính quyền địa phương.

MỤC II

PHÂN TÍCH QUAN ĐIỂM CHỦ TRƯỞNG PHƯƠNG THỨC BỔ NHIỆM

Như đã trình bày ở mục trước, các nhà Lập Hiến chủ trương mô thức dân cử tại các chính quyền địa phương đã từ nhận định thực trạng bất hoàn hảo của nền hành chính địa phương để đưa đến quan điểm cho rằng việc bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành sẽ đem lại dân chủ cho người dân, tiêu diệt các tệ trạng trong nền hành chính và gia tăng hiệu năng công vụ tại các tập thể địa phương.

Ngược lại, các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ nhiệm cho rằng việc thừa nhận nguyên tắc địa phương phân quyền không nhất thiết phải đi đôi với việc bầu cử nhà cầm quyền địa phương. Bởi vì mô thức dân cử này chỉ thực sự đem lại ích lợi cho một quốc gia khi quốc gia đó có một sinh hoạt chính trị ổn định và dân trí cao; trong khi đó nước ta đang ở trong tình trạng chậm tiến, chiến tranh và phân hóa nên phương thức bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành là một phương thức thích hợp nhất và hữu hiệu nhất để phát triển quốc gia(1).

Lập luận này sẽ được trình bày dưới hai đoạn sau đây :

- Phê bình quan điểm chủ trương dân cử.
- Giá trị thực tiễn của phương thức bổ nhiệm.

I.- PHÊ-BÌNH QUAN-ĐIỂM CHỦ-TRƯỞNG DÂN-CỬ.

1)- Mô-Thức Dân Cử Không Tạo Được Sinh Hoạt Dân Chủ.

Trước hết, các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ nhiệm cho rằng việc bầu Đô, Tỉnh, Thị Trưởng chưa hẳn đã

(1) Ibid., tr. 601 - 602.

gây sự sôi động và tinh thần hào hứng trong quần chúng. Theo sự quy định của Hiến Pháp Đế Nhị Cộng Hòa thì trong vòng từ bốn đến năm năm người dân sẽ phải đi bầu Tổng Thống, Thượng Nghị Viện, Hạ Nghị Viện, Hội Đồng Đô, Tỉnh, Thị, Hội Đồng Xã; như vậy nếu cho rằng bầu cử sẽ gây hào hứng thì "dân chúng đã quá hào hứng rồi". Và giả sử việc bầu cử có hào hứng đi nữa nhưng cứ phải đi bầu hoài dần dần dân chúng sẽ cảm thấy "nhàm chán" (1).

Việc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trường trong tình trạng xã hội phân hóa hiện nay không những không giúp cho chính đảng phát triển mà còn là một dịp tranh chấp để gây thêm sự rạn nứt trong hàng ngũ quốc gia (2).

Ngoài ra, việc bầu cử cũng không chắc gì ngăn ngừa được nạn độc tài vì nhiều khi nhân vật đắc cử lại ở vào tình trạng độc cử hay được thiếu số tín nhiệm trước một thành phần ứng cử viên lạm phát. Thành thử người đắc cử ở vị thế đối lập với đa số dân chúng mà họ đại diện như thế họ chỉ lo phục vụ quyền lợi của tập thể đã ủng hộ họ và vô tình họ đàn áp các tập thể nhỏ và quần chúng rời rạc thiếu tổ chức.

2)- Mô-Thức Dân Cử Không Tiêu Diệt Được Các Tệ-Trạng Hành-Chánh.

Việc bầu cử vị chỉ huy cơ quan chấp hành không những không ngăn ngừa được tệ trạng bè phái, tham nhũng mà còn phát sinh tệ trạng mị dân làm phương hại đến quyền lợi quốc gia.

Thật vậy, sinh hoạt chính đảng tại Việt Nam đã cho thấy hầu hết đều là đảng lãnh tụ, tất cả các đảng viên đều đi theo một nhân vật có uy thế thay vì đi theo một đường lối thống nhất và rõ ràng. Hoạt động của các đảng phái và đoàn thể không trải rộng trên bình diện quốc gia

(1) Ibid, tr . 596

(2) Ibid, tr . 618

mà chỉ có tính cách địa phương hay tôn giáo mà thôi. Như thế, khi một nhân vật được một đoàn thể ủng hộ để đắc cử vào chức vụ chỉ huy tập thể hành chính địa phương, họ sẽ dựa vào đoàn thể chính trị, tôn giáo hay thành phần xã hội bầu mình nên không có thể vô tư được vì luôn luôn bị áp lực của các đoàn thể đó. (1).

Tâm lý trả ơn và ban ơn cho thành phần ủng hộ và bà con xa gần của đắc cử viên là mầm mống của các tệ trạng tham nhũng và bè phái. Tình trạng tham nhũng sẽ trầm trọng hơn khi các nhân vật thân tín của đắc cử viên lạm dụng "sự nể vì" của các vị này để kinh tài phi pháp hoặc chính đắc cử viên chủ trương lợi dụng chức vụ để kiếm tiền bù lại những chi phí vận động tuyển cử. (2).

Ngoài ra việc bầu cử cấp chỉ huy cơ quan chấp hành còn phát sinh tệ trạng mị dân vì vị chỉ huy cơ quan chấp hành có quyền hành cụ thể và làm việc bên cạnh dân nên dễ chịu ảnh hưởng của quần chúng. Vấn đề lấy lòng dân là vấn đề can bản từ lúc ứng cử đến khi đắc cử. Nhưng những đòi hỏi của dân chúng không phải là luôn, luôn sáng suốt và vô tư, trại lại dân chúng thường chú trọng đến quyền lợi thiên cận của mình và đôi khi bất chấp quyền lợi của người khác cũng như quyền lợi của tập thể. Trong trường hợp đó, vị chỉ huy cơ quan chấp hành dân cử sẽ bị dòn vào chỗ mị dân và việc mị dân không những làm suy yếu tư thế của chức vụ mà còn làm cho quyền lợi của quốc gia bị tổn hại do tính cách áp đảo của quyền lợi địa phương (3).

3)- Mô-Thức Dân-Cử Không Hữu Hiệu Hóa Nền Hành Chính Địa phương.

Khi tổ chức bầu cử, Quốc Gia có thể quy định ứng cử viên phải có một trình độ văn hóa tối thiểu chứ không

(1) Ibid, tr. 618

(2) Trương Tiến Đạt, Op. Cit., tr. 291.

(3) Việt Nam Cộng Hòa, Op. Cit., tr. 619.

thể đòi hỏi ứng cử viên phải có khả năng quản trị hành chính và quân sự được. Như thế, một vị chỉ huy cơ quan chấp hành dân cử phải nhờ vào các phụ tá và các phụ tá này có thể đưa vị chỉ huy của mình vào "một con đường ngoài ý muốn" làm phương hại đến quyền lợi của địa phương (1). Đồng thời vị chỉ huy tập thể địa phương không có kiến thức quân sự cũng rất nguy hiểm trong tình thế hiện tại bởi vì không những vị này không bảo vệ được an ninh cho dân chúng mà còn không thể cho chính bản thân ông ta nữa, nhất là khi có sự giao tranh không tiên liệu trước được như khi đi công tác chẳng hạn (2).

Việc bầu cử tại địa phương cũng làm cho tiềm lực chống Cộng bị suy giảm vì những sự chia rẽ mới do công cuộc vận động tranh cử gây ra. Hơn nữa trong tình trạng chiến tranh hiện tại, những người có tài đức, có tinh thần chống cộng không bao giờ dám ra ứng cử các chức vụ tại địa phương, chỉ những người được sự ủng hộ của đối phương mới dám ra tranh cử (3). Như vậy có thể nói chúng ta đã cống hiến cho cộng sản một phương thức dễ dàng nhất để xâm nhập vào chính quyền mà khỏi phải chiến đấu.

4)- Mô-Thức Dân-Cử Tạo Nên Nạn Sứ-Quân.

Việc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng có thể đưa đến nạn "thập nhị sứ quân" làm nguy hiểm cho sự thuần nhất quốc gia (4). Các chức vụ này vốn chỉ là chức vụ hành chính chỉ có nhiệm vụ thừa hành những chính sách do Trung ương ấn định. Nếu do dân cử và trong trường hợp đối lập với Tổng Thống thì các vị Đô, Tỉnh, Thị Trưởng có thể ly khai hoặc làm tổn hại đến sự thống nhất quốc gia trong một đường lối chung (5).

Các nhà Lập Hiến còn e ngại sự bất ổn chính trị thường xuyên xảy ra như cuộc ly khai của Fulro tại Cao Nguyên

(1) Ibid, tr. 586.

(2) Ibid, tr. 589.

(3) Ibid, tr. 618.

(4) Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 2 (Saigon: Ấn Bản Quốc Hội, 19-1-1968), tr. 184

(5) Trương Tiên Đạt, Op. Cit, tr. 291.

và Thị Trưởng Nguyễn Văn Mẫn tại Đà Nẵng, nhất là trường hợp sau đã "làm cho nước ta điêu đứng, chánh phủ lung lay, nhân dân hoảng hốt" đến nỗi Thiếu Tướng Nguyễn Cao Kỳ phải huy động đại lực lượng mới dẹp yên (1).

Như vậy, trong tình trạng hiện nay không nên bầu cử vị chỉ huy các tập thể hành chánh địa phương để người quân nhân "khỏi phải cực khổ đi dẹp những người có trách nhiệm" và "khỏi phải hy sinh xương máu nhiều thêm nữa" (2).

Từ những nhận định trên nhằm phê bình quan điểm của những nhà Lập Hiến chủ trương mô thức dân cử tại các tập thể địa phương không có tính cách thiết thực, các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ nhiệm cho rằng chỉ có phương thức này mới có giá trị thực tiễn.

II.- GIÁ-TRỊ THỰC-TIỄN CỦA PHƯƠNG-THỨC BỔ NHIỆM.

Mặc dầu chấp nhận nguyên tắc địa phương phân quyền nhưng các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành cho rằng nguyên tắc địa phương phân quyền không nhất thiết phải đi đôi với việc bầu cử nhà cầm quyền địa phương bởi vì quốc gia chúng ta đang có những nhu cầu cấp thiết như ổn định xã hội, đoàn kết và phát triển quốc gia, và chiến thắng Cộng Sản (3).

Những nhu cầu cấp thiết đó đòi hỏi quốc gia phải có một nền Hành-Pháp mạnh, một Chánh-Phủ Trung-Ương có quyền bổ nhiệm, đôn đốc, kiểm soát nhà cầm quyền địa phương để cho chính sách quốc gia được thi hành hữu hiệu. Các tệ trạng hành chánh có thể được giải quyết bằng một số biện pháp bổ túc cho phương thức bổ nhiệm.

(1) Quốc Hội Lập Hiến, Op. Cit., tr. 19.

(2)-Việt Nam Cộng Hòa, Công Báo, 6, (Saigon: Ấn Bản Quốc Hội, 1-4-1967), tr. 606.

(3) Ibid., tr. 602 - 618.

1)- Sự Cần-Thiết Của Một Nền Hành-Pháp Mạnh.

Theo các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ-nhiệm thì sự cần thiết phải có quyền Hành-Pháp mạnh không phải là lập trường riêng của họ mà là lập trường chung của Quốc Hội khi bàn về cơ quan Hành-Pháp Việt Nam tương lai trong những phiên họp trước đó vì toàn thể Dân Biểu Lập-Hiến đã chấp thuận "một chánh quyền mạnh và hữu hiệu" (1). Hành-Pháp mạnh không có nghĩa là đi đến độc tài vì Hiến Pháp đã dự trù những biện pháp ngăn chặn độc tài như Quốc-Hội có quyền lật đổ từng phần hay toàn thể chánh phủ do Thủ Tướng điều khiển, đồng thời quốc gia công nhận quyền tự do báo chí, tự do đối lập, tự pháp tự trị v.v... (2). Như vậy việc bầu cử nhà cầm quyền địa phương không còn cần thiết nữa trong sự phân chia quyền hành để ngăn ngừa độc tài.

Vẫn theo các nhà Lập Hiến này thì quyền hành của Tổng Thống ở Trung Ương đã bị cắt xén khá nhiều rồi, nếu loại bỏ quyền bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng nữa thì vị Tổng-Thống trở thành "què một chân, cụt một tay" không thể nào làm việc được. (3).

Một trong những khía cạnh của quyền Hành-Pháp mạnh là vị thủ lãnh Hành-Pháp có quyền bổ nhiệm các vị chỉ huy cơ quan chấp hành địa phương để việc thực thi chánh sách quốc gia được liên tục và mọi địa phương cùng theo một đường lối chung. (4).

Ngoài ra việc bổ nhiệm còn đem lại nhiều lợi ích thiết thực như bảo đảm được khả năng của người được bổ-nhiệm, giữ được tinh thần vô tư trong hoạt động hành chánh, duy trì được tình trạng an ninh và tiềm lực chống Cộng, dung hòa được quyền lợi Trung Ương và địa phương hầu tạo được sự thống nhất và đoàn kết quốc gia.

(1) Ibid, tr. 587.

(2) Ibid, tr. 602 - 612.

(3) Ibid, tr. .. 587.

(4) Ibid, tr. 597 - 602.

2)- Các Biện-Pháp Hỗ-Trợ Cho Phương Thức Bổ Nhiệm.

Theo các nhà Lập Hiến chủ trương phương thức bổ-nhiệm thì các tệ trạng bè phái và tham nhũng không phải là hậu quả của việc bổ nhiệm mà là bắt nguồn từ lòng tham lam có tự trong "máu huyết" của con người (1). Do đó, để ngăn ngừa các tệ trạng này trong nền hành chính địa phương cần phải gia tăng quyền hạn cho cơ quan quyết nghị và bãi bỏ sự kiêm nhiệm chức vụ Đại Biểu Chánh Phủ của Tư Lệnh Vùng Chiến Thuật.

Gia tăng quyền hạn cho cơ quan quyết nghị để cơ quan này ngăn chặn vị chỉ huy cơ quan chấp hành "đứng đi vào con đường sai lệch" (2). Muốn thế cần phải cho cơ quan quyết nghị có đầy đủ quyền khuyến cáo và chất vấn toàn thể nhân viên chánh quyền địa phương, đồng thời chấp nhận cho cơ quan này có quyền bất tín nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành (3).

Ngoài ra vị Tư Lệnh Vùng kiêm Đại Biểu Chánh Phủ được các nhà Lập Hiến xem như "một vị lãnh chúa điều khiển một quốc gia trong một quốc gia". Vì thế bãi bỏ sự kiêm nhiệm này sẽ ngăn chặn được tệ trạng tham nhũng và bè phái ở địa phương (4).

KẾT LUẬN PHẦN THỨ I

Quốc Hội Lập Hiến năm 1966 bị ám ảnh bởi chế độ độc tài thời Đệ Nhất Cộng Hòa và chịu ảnh hưởng tinh thần dân chủ của các quốc gia Tây Phương nhất là Hoa-Kỳ, đồng thời nhận thấy thực trạng bất hoàn hảo của nền hành chính

(1) Ibid, tr. 619.

(2) Ibid, tr. 587.

(3) Ibid, tr. 597 - 606.

(4) Ibid, tr. 601 - 602.

địa phương thời chuyển tiếp (1963-1967) nên muốn tổ chức chính quyền địa phương tương lai phải đạt được hai mục tiêu dân chủ và hữu hiệu. Nhưng dân chủ đến mức độ nào mới đạt được sự hữu hiệu thì các nhà Lập Hiến không đồng ý với nhau và chia làm hai khuynh-hướng như đã trình bày.

Khuynh-hướng chủ trương mô thức dân cử để chọn các vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại các tập thể địa phương đã bị sự chống đối của khuynh hướng chủ trương phương thức bổ nhiệm. Lập luận chủ trương dân cử được khuynh hướng chủ trương bổ nhiệm phân tích và phê bình khá đầy đủ. Tuy nhiên lập luận chủ trương bổ nhiệm cũng vấp phải nhiều điểm không tương, nhất là sau khi Hiến Pháp được áp dụng từ năm 1967 đến nay.

Trước hết, các nhà Lập Hiến chủ trương bổ nhiệm đã cho rằng quyền hành Tổng Thống theo Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa đã bị "cất xén" quá nhiều nên Hành Pháp có thể bị suy yếu. Nhưng sau bảy năm thực thi Hiến-Pháp chúng ta thấy điều tiên liệu đó đã không xảy ra nếu không muốn nói là ngược lại.

Thứ đến, chủ trương ban cho cơ quan quyết nghị quyền khuyến cáo bất tín nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành làm cho chúng ta nghĩ đến quyền hành của Quốc Hội trong chế độ Nội-Các Anh Quốc. Nhưng điểm khác biệt ở đây là vị chỉ huy cơ quan chấp hành có vị thế cao nhất tại địa phương về phương diện nghi lễ cũng như phương diện hành xử quyền uy. Nên sự bất tín nhiệm, nếu có, sẽ đưa lại một tình-trạng bất ổn và bẽ phái tại địa phương. Thật ra, quyền hạn của các cơ quan quyết nghị hiện nay tương đối có thể chấp nhận được, nhưng sự hành xử quyền hạn đó không hữu hiệu là vì yếu tố nhân sự chứ không phải vì yếu tố pháp lý của thẩm quyền cơ quan này.

Cả hai nhận xét trên đây của người viết có thể được soi sáng hơn bằng nhận định của cố Giáo Sư Nguyễn Văn Bông:

Định chế và con người là hai yếu tố hoàn toàn khác biệt. Không định chế, hoạt động của con người thoát vòng kiểm tỏa của pháp luật, và chúng ta trở lại thời kỳ của chánh quyền cá nhân để bị ảnh hưởng bởi tính hiếu kỳ hay những xúc động tình cảm của kẻ nắm chính quyền. Trái lại, những định chế, tự nó chỉ là khung cảnh, là nguyên tác điều hướng mà sự thực hiện sống động tùy thuộc vào hoạt động của con người.

Con người có thể vô tình hay cố ý giết hẳn tinh thần của định chế và nguy thay giết luôn cả sự tin tưởng của quốc dân vào định chế.(1).

Vì thế, có thể nói rằng một định chế được thực thi tốt đẹp hay không tùy thuộc vào sinh thái xã hội và tác phong của con người sống trong định chế đó. Phần thứ nhì của Luận Văn này sẽ phân-tích mô thức chính quyền địa phương dân cử đối với sinh thái xã hội Việt Nam .

(1) Nguyễn Văn Bông, Op. Cit. , tr 1.

PHẦN THỨ NHÌ

*Sinh thái xã hội và mô thức chính quyền
địa phương dân cử*

Sinh thái xã hội là khung cảnh sinh hoạt của một tập thể về mọi phương diện văn hoá, chính trị, kinh tế, kỹ thuật; trong đó con người và định chế hỗ tương liên hệ và phản ứng (1). Theo Fred W. Riggs, mỗi xã hội có những hệ thống giá trị văn hoá, tổ chức khác nhau và các yếu tố này hỗ tương ảnh hưởng với nhau tạo thành một nét đặc biệt riêng (2). Con người trong mỗi xã hội và thế cũng có những tác phong riêng trước một sự kiện vật chất hay tâm lý (3).

Để tìm hiểu sinh thái xã hội Việt-Nam có ảnh hưởng thế nào trên tác phong của chính quyền, của ứng cử viên, đặc cử viên và cử tri trong các cuộc bầu cử và tác phong đó có thích hợp với mô thức chính quyền địa phương dân cử hay không người viết sẽ lần lượt trình bày vấn đề này trong hai chương sau đây :

Chương I : Sinh Thái Xã Hội Và Tác Phong Bầu Cử.

Chương II : Sinh Thái Xã Hội Và Cơ Cấu Chính Quyền Địa Phương.

- (1) Bùi Quang Khanh, "Khía cạnh Sinh Thái của Hành Chánh Công Quyền" *Nghiên Cứu Hành Chánh*, 3 (tháng 7, 8, 9 năm 1972), tr. 3.
- (2) Fred W. Riggs, "The Context of Development Administration", ch. 2, in Fred W. Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration* (North Carolina : Duke University Press, 1971), P. 38-40.
- (3) Nghiêm Đăng và Vũ Uyển Văn, *Hành Chánh Học* (Saigon : Thư Lâm Ấn Thư Quán, 1967), tr. 18-19.

CHƯƠNG MỘT

SINH THÁI XÃ HỘI VÀ TÁC PHONG BẦU CỬ

Như đã trình bày ở trước, sinh thái xã hội có ảnh hưởng trên tác phong của con người, ảnh hưởng này được xem như là một giả thuyết và giả thuyết đó sẽ được xác nhận qua kinh nghiệm các cuộc bầu cử vừa qua tại Việt Nam Cộng Hòa.

Do đó, chương này sẽ được chia làm hai mục.

Mục I. Các khía cạnh sinh thái xã hội Việt Nam.

Mục II. Ảnh hưởng của sinh thái xã-hội trên tác phong bầu cử.

MỤC I

CÁC KHÍA CẠNH SINH THÁI XÃ HỘI VIỆT NAM

Hệ-thống chính-quyền địa phương là một phần của toàn thể nền hành-chánh quốc gia. Theo Fred W. Riggs, nền hành chánh của một quốc gia đang phát triển hoạt động trong một xã hội lang kính mà đặc tính là sự pha trộn giữa những định chế tân tiến của một xã hội khúc xạ (refracted) và những định chế cổ truyền của một xã hội liên hợp (fused). Ông gọi tên nền hành chánh này là nền hành chánh theo mô thức Sala (Sala model). Theo ông, đặc điểm của nền hành chánh Sala là có sự chấp nối giữa tổ chức tân tiến ở trung ương và tập tục truyền thống ở địa phương, sự cách biệt giữa lý thuyết

và thực tế vì quá chú trọng về hình thức, sự trùng điệp trong nhiệm vụ giữa những định chế mới thiết lập và những định chế cổ truyền, những luật lệ tân tiến về hành chánh không phù hợp với tình trạng xã hội nên không được áp dụng đúng đắn và có nhiều biệt lệ, cách tổ chức và điều hành guồng máy hành chánh bị tình cảm chi phối rất nhiều (1).

Để làm sáng tỏ quan điểm trên của Fred W. Riggs, người viết sẽ lần lượt trình bày các khía cạnh sinh thái của Việt Nam về các phương diện xã hội, chính trị, và kinh tế.

I.- ĐẶC-THÁI XÃ-HỘI.

Mô thức dân chủ Tây-Phương chưa thể áp dụng tốt đẹp tại môi trường Việt Nam vì người Việt Nam còn bị những giá trị văn hóa cổ truyền chi phối mạnh mẽ. Văn hóa là những gì do con người tạo lập nên những sự tạo lập này đều bị chi phối bởi một số nguyên tắc và những nguyên tắc này tổng hợp lại thành một hệ thống tín niệm (value system) (2).

1)- Tín-Niệm Hệ Của Dân Tộc Việt-Nam.

Giáo Sư Nguyễn Quốc-Trị đã đồng ý với hai nhà nhân chủng học Florence Kluckhonn và Fred Strodbeck khi cho rằng :

Bất kỳ ở đâu, thời nào tín niệm hệ và hành động của loài người cũng phải hướng vào sự giải quyết các vấn đề căn bản sau đây :

- Bản-chất con người,
- Tương quan giữa người và thiên nhiên,
- Thời gian,
- Không gian,
- Hoạt động của con người,
- Tương quan giữa người này và người khác. (3)

(1) Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society. (Boston : Houghton Mifflin Company, 1964), p. 268 - 278.

(2) Nguyễn Quốc-Trị, Op.Cit., tr. 34 - 35.

(3) Ibid., tr. 55 - 56.

Đây là các giá trị dẫn đạo (value orientations) của một dân tộc. Từ các giá trị dẫn đạo này, chúng ta sẽ tìm ra những giá trị riêng biệt (specific values) tiềm tàng trong tâm hồn hầu hết mọi người và chi phối tác phong của họ một cách chặt chẽ trong mọi sinh hoạt (1).

Trong sự phân tích các giá trị này, người viết dựa vào công trình khảo cứu của giáo sư Nguyễn-Quốc-Trị để làm căn bản giải thích thái độ và tác phong của người Việt Nam trên những khía cạnh liên quan đến đề tài Luận Văn (2).

Theo Giáo sư Nguyễn-Quốc-Trị, người Việt Nam do ảnh hưởng triết lý Khổng Mạnh và truyền thống kinh tế nông nghiệp tồn sinh (économie de subsistance) nên có xu hướng tin tưởng và quan niệm như sau :

* Quan niệm tính bản thiện.

Con người bẩm sinh vốn thiện nhưng có thể trở thành hư hỏng vì thế con người cố gắng giữ gìn tính bản thiện đó bằng cách thường xuyên tự kiểm thảo bản thân hầu cải thiện về mặt đạo đức.

* Quan-niệm hòa hợp với thiên nhiên.

Con người có thể hòa hợp hoàn toàn với vũ trụ và vạn vật chung quanh mình theo quan niệm "thiên nhân tương dưỡng". Do đó người Việt Nam tin tưởng vào nếp sống gương mẫu của người quân tử, hiền triết cũng như tin vào các khoa chiêm tinh, bói toán.

* Quan niệm rộng rãi về thời gian và hướng về quá khứ.

Thời gian thuộc về thiên nhiên và có tính cách vô tận nên con người không bị thôi thúc bởi ngày giờ mà chỉ thích ung dung, thanh thoi con người lại hướng về quá khứ để "suy cổ luận kim" và "phụng tổ tiên, tôn cổ điển".

(1) Ibid., tr 84.

(2) Xinkem Nguyễn Quốc Trị, Ibid., tr. 84 - 133.

* Quan niệm chật hẹp về không gian.

Người Việt Nam có khuynh hướng lưu luyến quê cha đất tổ, nơi chôn nhau cắt rốn và gắn bó với gia đình. Đi làm ăn nơi xa xăm là một việc bất đắc dĩ và tạm thời vì "tha phương cầu thực" luôn luôn mong đến ngày "phú quý qui cố hương".

* Quan niệm phát huy bản ngã trong mọi sinh hoạt.

Người Việt Nam có xu hướng "sống để trở thành" (being - in - becoming) nên đề cao các hoạt động nhằm phát huy sự hòa hợp giữa mọi khía cạnh của bản ngã. Muốn như thế, con người luôn luôn tự kiểm và tự chế các dục vọng, dẫn dắt cân nhắc trong mọi hoạt động hầu bảo vệ thanh danh của mình.

* Quan niệm hòa mình trong và lệ thuộc vào tập thể.

Trong tương quan giữa người và người thì người Việt Nam có khuynh hướng đề cao sự trường tồn của tập thể, cá nhân phải hòa mình và lệ thuộc vào tập thể. Vì thế các định chế như gia tộc, sự hỗ tương lệ thuộc, trách nhiệm liên đới và sự tương trợ đều nhằm mục đích duy trì và bảo vệ đại gia đình, gia tộc v.v...

Sáu quan niệm trên được xem là những giá trị dẫn đạo, từ đó ta có thể suy ra các giá trị căn bản và riêng biệt nổi bật nhất tại Việt Nam có ảnh hưởng tác động trên tác phong bầu cử như sự tự kiểm chế, sự hòa hợp với ngoại cảnh, sự hỗ tương lệ thuộc và tôn ti trật tự.

- Sự tự kiểm chế :

Do ảnh hưởng Khổng giáo, con người tin tưởng rằng "nhân chi sơ tính bản thiện" nên "tự quân tử chí ư thứ dân giai dĩ tu thân vi bản" để luôn luôn "tự vấn lương tâm" hầu duy trì bản tính, cải thiện đạo đức. Hậu quả của niềm tin này là con người phải tự kiểm chế mình trong mọi hoạt động "như điều độ, kiên nhẫn, khiêm tốn, bình tâm, dè dặt, lương thiện, chịu đựng, kỹ luật" (1).

(1) Nguyễn Quốc Trị, "Giá Trị Văn Hóa và Cải Cách Hành Chánh : Trường Hợp Việt Nam Cộng Hòa" Nghiên Cứu Hành Chánh, 1 (tháng 1, 2, 3 năm 1973), tr. 22.

- Sự Hòa-Hợp Với Ngoại Cảnh :

Cũng vì chịu ảnh hưởng sâu xa của Khổng giáo, con người quan niệm bi quan về thiên nhiên nên mọi việc đều có thể quy về câu "tạo hóa an bài". Con người cố gắng hòa hợp với ngoại cảnh bằng cách tôn trọng trật tự thiên nhiên (thiên lý), tự chế mình để giao hảo với tha nhân, hòa điệu với vũ trụ hầu giữ mối tương quan giữa cá nhân và tập thể giữa thiên hạ và thiên thượng được tốt đẹp. Nghi thức tế lễ "Quốc Tổ Hùng Vương" ngày này và lễ "Nam Giao" trước đây đều do vị Nguyên Thủ Quốc Gia chủ tế để tạ lỗi hay van xin thiên nhiên ban phước lành cho dân tộc là một ví dụ điển hình nhất (1). Hậu quả của quan niệm này trong việc xử thế là mọi người cố gắng sống theo đúng "đạo trung dung" hầu "tránh làm thiệt hại cho kẻ khác, tránh chạm đến tự ái của kẻ khác, biết nhường nhịn, lịch thiệp, tế nhị, khéo léo, dịu dàng, mềm dẻo" (2).

- Sự Hỗ-Tương Lê Thuộc :

Nguyên tắc hỗ tương lệ thuộc và liên đới trách nhiệm đã chi phối mọi tương quan giữa các phần tử trong gia đình và ngoài xã hội. Theo đó mục tiêu của tập thể như gia đình, làng xã, gia tộc được xem là trọng yếu hơn mục tiêu cá nhân. Nguyên tắc này được thể hiện qua lòng hiếu thảo của con cái, sự thờ cúng ông bà, lòng trung thành đối với nhà lãnh đạo quốc gia, sự kính trọng giới sĩ phu, quan lại hay trí thức và ngược lại người trí thức cũng như nhà lãnh đạo phải sống đúng cương vị của mình để được xứng đáng với sự kính trọng đó (3).

- Tôn ti trật-tự :

Theo nhãn quan người Việt, trật tự thiên nhiên trong vũ trụ là một trật tự giai cấp chứ không phải là bình đẳng. Bất bình đẳng là luật thiên nhiên nên muốn sống

(1) Nghiem Dang, Việt-Nam : Politics and Public Administration (Honolulu : East - West Center Press, 1966) , p. 53.

(2) Nguyễn Quốc Trị, Op. Cit., tr. 23.

(3) Ibid., tr. 24.

hòa hợp với thiên nhiên tức là phải tuân theo hệ thống giai cấp của thiên nhiên, biết vị trí của mình trong hệ cấp mà xử sự (1).

Trong mọi tương quan nhân sự và giao tế, con người phải tùy theo địa vị của mình mà hành động cho thích hợp. Quan niệm tôn ti trật tự được thể hiện qua "sự kính nể người có địa vị, chú trọng các hình thức, tuân theo các nghi lễ và phép tắc" (2). Sự đề cao địa vị, chủ nghĩa hình thức và sự sống theo khuôn khổ có thể nói bắt nguồn từ quan niệm chữ "lễ" của Khổng giáo.

Theo học giả Trần Trọng Kim thì tác dụng của "lễ" là để hàm dưỡng tính tình, giữ những tình cảm cho thích hợp đạo trung, định lễ phải trái, tình thân sơ, trật tự trên dưới cho được phân minh và cuối cùng để tiết chế cái thường tình của người ta (3). Như vậy, mục đích của "lễ" là giữ gìn mối cho quốc gia và duy trì trật tự phân minh ngoài xã hội (4).

Hậu quả của quan niệm "tôn ti trật tự" là sự kính trọng nhà lãnh đạo quốc gia, người trí thức, giới sĩ phu, cũng như sự hiếu đễ với cha mẹ, anh chị trong gia đình, sự tôn trọng người có địa vị ngoài xã hội.

Tuy những giá trị mới và các kỹ thuật tân tiến đã du nhập vào Việt Nam do sự tiếp xúc với người Tây-Phương từ hơn một thế kỷ nay, nhưng tín niệm hệ người Việt chưa thay đổi bao nhiêu, nhất là tại nông thôn. Giới trí thức Âu hóa hấp thụ các giá trị mới nhiều nhất nhưng sự hấp thụ này có vẻ phiến diện hình thức hơn là một sự biến đổi sâu xa trong bản chất (5).

(1) Ibid., tr.23.

(2) Ibid., tr. 22 - 23.

(3) Trần Trọng Kim, Nho Giáo, I (Saigon : Trung Tâm Học Liệu Bộ Giáo Dục, 1971) tr. 111 - 120

(4) Đào Duy Anh, Op.Cit, tr. 242.

(5) Nguyễn Quốc-Trị, Op.Cit, tr. 24.

2) - Đặc Thái Xã Hội Làng Kính Việt Nam.

Xã hội Việt Nam trước kia là một xã hội cổ truyền (traditional society) được cai trị do một giòng vua theo nguyên tắc cha truyền con nối, trong đó phong tục và tập quán chiếm một vị thế quan trọng bởi vì luật pháp thành văn rất giản dị. Đại đa số dân chúng sống ở nông thôn, mức sống thấp kém, kỹ thuật cổ sơ, kinh tế thuộc về loại nông nghiệp tồn sinh. Tuy nhiên dân tộc Việt Nam đã có một nền văn hóa riêng biệt. Chính nền văn hóa này đã là một kháng lực đối với sự xâm nhập của nền văn minh Tây Phương.

Xã hội nông nghiệp cổ truyền tại Việt Nam đã tiếp xúc với chế độ Xã hội tư bản Tây Âu trong gần một trăm năm Pháp thuộc lại gặp gỡ chế độ xã hội cộng sản và tạo nên một cuộc chiến tranh ý thức hệ kéo dài hơn một phần tư thế kỷ nay. Vì thế ngân sách quốc gia dành phần lớn vào chi phí quốc phòng. Mọi cố gắng phát triển kinh tế và giáo dục phần lớn đều bị cản trở và tàn phá vì chiến tranh. Thành phần dân chúng cử tri trong ác cuộc bầu cử tại địa phương chiếm một tỉ lệ mù chữ rất cao. Bên cạnh khu vực kinh tế tư bản tại thành thị còn có khu vực kinh tế nông nghiệp tại nông thôn bao gồm hơn 75% dân số toàn quốc. Cuộc chiến tranh Quốc Cộng tạo nên tình trạng bất an ninh tại nông thôn xô đẩy một số lớn nông dân tràn về thành thị và tạo nên nạn thất nghiệp trầm trọng.

Xã hội Việt Nam trước kia là một xã hội không có những giai cấp dân chúng rõ rệt, chỉ có hai giai tầng chính trị là vua quan và thứ dân. Nhưng hai giai tầng này không có tính cách khép kín mà ngược lại giai tầng thứ dân có thể gia nhập vào giai tầng quan lại nhờ vào tài sức và khả năng văn hóa của mình. Hoạt động của dân chúng được chia làm bốn loại là sĩ, nông, công, thương; nhưng sự phân chia này không hàm ý đây là những giai cấp trên dưới cố định mặc dầu người ta có khuynh hướng tôn trọng giới sĩ phu. Sự tôn trọng này luôn luôn kèm theo một điều kiện là giới sĩ phu phải sống xứng đáng với cương vị của họ theo những tiêu chuẩn giá trị mà xã hội đã chấp nhận.

Ngày nay các bậc thang giá trị cổ truyền bị xáo trộn vì những quan niệm mới và những kỹ thuật tận kỳ du nhập vào Việt Nam từ các quốc gia Tây Phương. Một giai tầng xã hội mới là giai tầng trung cấp thành thị (middle class) đã nảy nở và dần dần thêm giàu mạnh, họ giữ những địa vị trọng yếu trong mọi ngành thương mại, trong cơ cấu hành chính và quân đội, và trong các nghề tự do. Giai tầng này ngày càng sống cách rời quần chúng nông thôn và tạo nên những xung đột ngầm ngầm về quyền lợi kinh tế cũng như chính trị.

Nếu vấn đề giai tầng xã hội không mấy quan trọng tại Việt Nam thì ngược lại nạn phân chia chủng tộc và kỳ thị tôn giáo đã làm phân hóa và chia rẽ xã hội này một cách trầm trọng. Thêm vào đó nạn kỳ thị địa phương do các chính khách thời cơ chủ xướng cũng là một nguyên nhân làm tan rã tinh thần quốc gia không ít.

Việt Nam Cộng Hòa có nhiều chủng tộc thiểu số trên vùng cao nguyên Trung Phần đã nhiều lần cầm súng chống lại chính phủ quốc gia. Họ họp lại thành "Mặt Trận Thống Nhất Giải Phóng Các Dân Tộc Bị Đè Nén" được gọi là nhóm Fulro (Front Unifié de La Libération des Races Opprimées). Mặt Trận này đã về với cộng đồng quốc gia năm 1968.

Tại các vùng bình nguyên Trung Phần còn có sắc dân Chăm. Họ có một nền văn minh riêng làm cản trở việc hội nhập vào nếp sinh hoạt chung của cả dân tộc.

Tại các tỉnh miền Tây Nam Phần nhất là Vĩnh Bình, Sóc Trăng, Châu Đốc có đa số người Việt gốc Miên sinh sống. Tuy họ cũng là công dân Việt Nam nhưng thỉnh thoảng họ bị chính phủ Kampuchia xúi dục đòi quyền dân tộc thiểu số nghĩa là được coi như dân Kampuchea tại Việt Nam Cộng Hòa.

Ngoài ra, cũng như tất cả các quốc gia Đông - Nam Á, Việt Nam Cộng Hòa có một thành phần đông đảo Hoa Kiều sinh sống rải rác trên khắp các đô thị và các tiểu trung tâm

thương mại tại nông thôn. Lạc dầu với chính sách đồng hóa triệt để, Việt Nam Cộng Hòa đã xem những đứa trẻ sinh trong lãnh thổ quốc gia là công dân Việt Nam nhưng vì người Việt gốc Hoa nắm giữ hầu hết các hoạt động thương mại nên họ có thể chi phối mạnh mẽ sinh hoạt kinh tế quốc gia và ảnh hưởng chính trị của họ không nhỏ tại Trung Ương.

Vấn đề chia rẽ địa phương và tôn giáo thực ra không phải là một vấn đề quan trọng đối với đa số dân chúng thuận phác. Nhưng vấn đề này sở dĩ được mọi người chú ý đến vì dụng tâm của những nhà cai trị và những chính khách thời cơ.

Trong thời Pháp thuộc, với mục đích "chia để trị" người Pháp đã phân chia lãnh thổ Việt Nam thành ba phần, mỗi phần theo một chế độ chính trị khác nhau. Người dân ở phần này đi đến phần kia phải xin phép nhà cầm quyền như là đi ngoại quốc. Người Pháp còn tin dùng trong hệ thống công vụ và quân đội các người Việt Nam theo thiên Chúa Giáo nên đã tạo ra tâm lý suy bì và chia rẽ trong dân chúng. Đến khi Việt Minh lên cầm quyền, để tạo hậu thuẫn của quần chúng nông thôn và giới lao động tại thành thị, họ lại ngấm ngấm thúc đẩy sự kỳ thị giữa đa số lương dân và thiểu số giáo dân Thiên Chúa Giáo như là hai thành phần xã hội bị chèn ép và được ưu đãi trong thời Pháp thuộc. Tình trạng này kéo dài từ năm 1945 đến năm 1954.

Hiệp định Genève 1954 tạo nên một sự phân chia quốc gia trầm trọng hơn. Việt Nam bị chia thành hai miền Nam, Bắc theo hai thể chế chính-trị đối nghịch. Sự phân chia này là mầm mống của cuộc chiến tranh Quốc Cộng dai dẳng hiện nay. Tại miền Nam Việt Nam, cố Tổng Thống Ngô Đình Diệm ít nhiều ưu đãi giáo dân Thiên Chúa Giáo làm bộc phát phong trào tranh đấu của Phật Giáo liên tiếp từ năm 1963 đến 1966.

Từ năm 1966 đến nay, chế độ Đệ Nhị Cộng Hòa đã tổ chức nhiều cuộc bầu cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống Nghị Sĩ Thượng Nghị Viện, Dân Biểu Hạ Nghị Viện, Nghị Viện Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã và Hội Viện Hội Đồng Xã. Hầu hết các ứng cử viên

trong các cuộc bầu cử này vì không có hậu thuẫn của dân chúng và chính đảng nên họ phải dựa vào hậu thuẫn của tôn giáo, địa phương hoặc quân đội v.v... Chính sự kiện này đã gây tạo và thổi phồng sự kỳ thị biểu kiến giữa tôn giáo này và tôn giáo khác, giữa địa phương này và địa phương khác.

Tóm lại, xã hội Việt Nam hiện nay còn mang nhiều sắc thái của một xã hội chậm tiến và có sự pha trộn giữa các đặc tính của xã hội truyền thống và xã hội tân tiến. Trong đó có một sự cách biệt về nếp sinh hoạt giữa thiểu số thị dân và đa số nông dân, có một sự chia rẽ địa phương, tôn giáo, chủng tộc vì các nhu cầu chính trị, và đa số dân chúng có tinh thần thủ cựu, cần an và nghi kỵ lẫn nhau.

II.- ĐẶC-THÁI KINH-TẾ.

Nền kinh-tế Việt Nam là một nền kinh-tế thiếu quân bình giữa khu vực cổ truyền và khu vực tư bản, giữa khu vực đệ nhất đẳng và hai khu vực đệ nhị và tam đẳng, giữa nền kinh-tế thành thị và nền kinh-tế nông thôn.

Thật vậy, theo ông Goodrich, Trưởng Đoàn chuyên viên Liên Hiệp Quốc nghiên cứu kinh tế Việt Nam, thì Việt Nam có rất nhiều sai nguyên thiên nhiên để khuyếch trương kinh tế và có thể thực hiện vẫn còn ở trong tình trạng khiếm dụng (1). Nông nghiệp là một hoạt động kinh tế chính nhưng đất đai vẫn chưa khai thác đúng mức. Theo viện Thống Kê Quốc Gia thì 75% dân số sống tại nông thôn với một mức sống thấp kém (2). Nạn thất nghiệp tràn hình và khiếm dụng nhân công hậu như triền miên đối với thôn dân vì hoạt động nông nghiệp quá lệ thuộc vào thời tiết. Nhiều nơi mỗi năm chỉ có thể canh tác được một mùa vì thiếu hệ thống dẫn thủy nhập điện. Thì giờ còn lại sau vụ mùa nông dân được "nh an rồi" để chờ lúa chín. Trong thời gian này họ có thể hoạt động trong lãnh vực

(1) Trần Chánh Thành, Các Vấn Đề Chính Trị Quốc Tế Hiện Đại. (Saigon : Trường Đại Học Luật Khoa, 1972), tr. 57.

(2) Niên-Giám Thống Kê Việt Nam 1967 - 1968. (Saigon : Viện Quốc Gia Thống Kê, 1969) tr. 394.

tiểu công nghệ để gia tăng lợi tức nhưng người tiêu thụ có tâm lý ưa dùng sản phẩm ngoại quốc nên tiểu công nghệ không thể phát triển và làm cho nông dân mất hẳn một nguồn lợi phụ. Tâm lý thích tiêu thụ chế hóa phẩm ngoại quốc cũng làm cho công kỹ nghệ trong nước không thể phát triển, do đó công nhân thành thị bị thất nghiệp trầm trọng.

Bên cạnh lãnh vực kinh tế nông nghiệp và tiểu công nghệ với kỹ thuật cổ truyền thô sơ còn có lãnh vực kinh tế tư bản do những nhóm tài phiệt quốc nội và quốc ngoại đầu tư hoạt động tại thành phố. Các hoạt động này không ăn khớp với hoạt động kinh tế nông nghiệp. Thêm vào đó, với nguồn viện trợ của ngoại quốc, nhất là chương trình viện trợ thương mại hóa gồm hàng hóa nhập cảng theo chế độ thương mại thông thường (commercial import program) và những nông phẩm thặng dư (surplus agricultural commodities) viện trợ theo chế độ Luật Chương Trình PL 480 Title I của Hoa Kỳ hay còn gọi là Nông Phẩm phục vụ Hòa Bình (Food for Peace, Food for Freedom) đã làm cho nền kinh tế quốc gia phồn thịnh một cách giả tạo (1).

Chính sự phồn thịnh giả tạo đó mà sau khi quân đội đồng minh rút khỏi Việt Nam vào cuối năm 1973 nền kinh tế quốc gia bị lâm vào một tình trạng xáo trộn và ngưng trệ. Đời sống dân chúng vì thế ngày càng cơ cực hơn.

Tóm lại, sinh hoạt kinh tế Việt Nam nằm trong nhiều vòng lẩn quẩn : lẩn quẩn của sự phát triển và lẩn quẩn của sự nghèo đói. Nền nội thương không phát triển, Chính phủ phải tìm tài nguyên thuế khóa để bù đắp ngân sách bằng ngoại thương. Bộ Kinh Tế đảm nhiệm nhiều lãnh vực như nội thương ngoại thương, kỹ nghệ nhưng thật sự Bộ này chỉ bận rộn nhất là công việc nhận đơn xin và cấp giấy phép nhập cảng hàng ngoại quốc. Hàng ngoại quốc có phẩm chất cao sẽ tiêu diệt sự cạnh tranh của hàng nội hóa làm kiệt quệ sinh hoạt công kỹ nghệ

(1) Hồ Thới Sang, Kinh Tế Việt-Nam. (Saigon : Trường Đại Học Luật Khoa, 1972), tr. 143 - 165.

quốc gia. Đặc thái kinh tế Việt-Nam là thiếu tư bản, tài nguyên thiên nhiên và nhân công khiêm dụng, kỹ thuật lạc hậu. Vì vậy năng suất kém, sản xuất ít đưa đến lợi tức thấp và không tiết kiệm được. Tiết kiệm ít thì đầu tư ít, đầu tư ít thì thiếu tư bản, không tận dụng được nhân công và kém khai thác tài nguyên. Vòng lẩn quẩn này làm phát sinh ra nạn nghèo đói và bệnh tật. Trong khi đó sinh suất tương đối cao mà chương trình kế hoạch hóa gia đình (hạn chế sinh sản) lại bị bức tường văn hóa cản trở không thực hiện hữu hiệu được. Đa số nông dân Việt-Nam tin tưởng rằng gia đình nào có "con đàn cháu đống" là một gia đình có phúc và việc sinh con đẻ cháu để nối dõi tông đường là một hành vi hiếu nghĩa với cha mẹ và làm vừa lòng tổ tiên (1).

Lợi tức thấp, sinh suất cao thì dân trí thấp kém là một điều không thể tránh được. Quốc gia không thể nào đáp ứng nhu cầu giáo dục ngày càng nhiều của dân chúng vì chi phí quốc phòng chiếm một phần quá lớn trong ngân sách quốc gia.

III.- ĐẶC THÁI CHÍNH TRỊ.

Nếu sinh hoạt chính trị tại các quốc gia dân chủ Tây phương chính đảng đóng một vai trò quan trọng thì ngược lại tại Việt Nam Cộng Hòa guồng máy hành chánh đóng một vai trò trội yếu nhất, thứ đến là các đoàn thể áp lực và cuối cùng là các chính đảng. Sự phân tích các khía cạnh này có thể cho thấy đời sống chính trị quốc gia và nhất là ảnh hưởng của các yếu tố đó trên tác phong bầu cử tại địa phương.

1)- Guồng Máy Hành-Chánh.

Khác với ở các nước Tây Phương, nền hành chánh trong các nước chậm tiến là cơ quan lãnh đạo quốc gia, hay nói theo danh từ của các nhà xã hội học, là tiêu hệ thống dẫn đạo của toàn thể hệ thống xã hội... Nếu ở Mỹ kinh tế là chủ yếu và hành chánh là thứ yếu thì trái lại ở Việt Nam cũng như tại hầu hết các quốc gia chậm tiến

(1) Ảnh hưởng tư tưởng Mạnh Tử : "bất hiếu nữ tam, vô hậu vi đại".

khác nền hành chính từ ngàn xưa bao giờ cũng nắm vai trò then chốt trong mọi sinh hoạt xã hội (1).

Sở dĩ nền hành chính tại Việt Nam có địa vị ưu thế như thế là vì quan niệm truyền thống cho rằng việc cai trị là một sứ mạng cao cả được giao phó cho một thiểu số ưu tú có uy tín trí thức cũng như đạo đức. Nhân viên hành chính là một tập thể có văn hóa cao đối với đa số dân chúng có văn hóa thấp hoặc thất học. Bộ máy hành chính tham dự và đóng góp rất nhiều vào sinh hoạt chính trị từ việc nghiên cứu, thiết lập và thi hành chính sách quốc gia đến việc giữ vai trò tham mưu đối với các vị lãnh đạo chính trị. Sự liên tục của guồng máy hành chính đã giữ vững cho quốc gia khỏi bị sụp đổ trong giai đoạn khủng hoảng và bất ổn chính trị năm 1964 đến năm 1967. Thêm vào đó, dân chúng có xu hướng ỷ lại hầu như hoàn toàn vào bộ máy hành chính trong việc giải quyết các công việc cộng đồng nên vai trò của nền hành chính trở nên vô cùng rộng rãi và quan trọng (2).

Quan niệm uy quyền tại Việt Nam như Fred W. Riggs mô tả trong các xã hội làng kính, nghĩa là uy quyền đi từ trên xuống dưới; nhà lãnh đạo chính trị có số mệnh được Trời (haven) ủy quyền để cai trị dân chúng, quyền hành đó được ủy thác cho các nhân vật ưu tú trong hệ thống hành chính (superior men) thay mặt nhà lãnh đạo chính trị để trực tiếp hướng dẫn tập thể dân chúng (common people); nhân viên hành chính được huấn luyện trung thành với nhà lãnh đạo chính trị và mọi quyết định hành chính đều đặt căn bản trên lòng trung thành đó (training for loyalty and bases for decision-making) (3).

Một nền hành chính có những đặc điểm như thế thì ảnh hưởng của nó trong sinh hoạt bầu cử không phải là một điều đáng ngạc nhiên.

(1) Nguyễn Quốc Trị, 'Những Khía Cảnh Hành-Chánh Trong Khuôn Khổ Phát-Triển Quốc-Gia'. Tài-Liệu Hội-Thảo 1 Phát Triển Xã Hội Trong Khuôn Khổ Phát-Triển Quốc-Gia. (Saigon : Trường Công Tác Xã Hội Bộ Xã Hội, 1971), tr. 52-53.

(2) Ibid., tr. 53.

(3) Fred W. Riggs, Op.Cit., p. 326.

2) - Hệ Thống Chính Đảng.

Trong sinh hoạt chính trị dân chủ, chính đảng đóng một vai trò rất quan trọng. Chính đảng có nhiệm vụ đào tạo đảng viên, hướng dẫn quần chúng, điều hòa sinh hoạt nghị trường, giới thiệu và yểm trợ ứng cử viên trong các cuộc bầu cử, chỉ trích xây dựng những khuyết điểm của chính quyền và sửa soạn đề nắm chính quyền khi được đa số ủng hộ. Nhưng chính đảng Việt Nam không đóng trọn các vai trò đó vì tình trạng phân hóa làm tê liệt các chính đảng. Sự kiện này có thể được giải thích bằng yếu tố lịch sử và cơ cấu xã hội.

Đảng phái quốc gia được thành hình từ nhu cầu chống thực dân Pháp. Trong giai đoạn 1920 - 1954 có hai khuynh hướng chính đảng là khuynh hướng quốc gia và khuynh hướng cộng sản. Từ năm 1945 chính đảng lại ở trong một thế đấu tranh tam giác : Quốc gia, Cộng Sản và thực dân Pháp. Tình trạng này làm cho các đảng phái quốc gia lâm vào thế lưỡng đầu thọ địch. Các lãnh tụ có uy tín không đồng ý với nhau về phương thức hợp tác với Pháp để chống cộng hay ngược lại Quốc, Cộng hợp tác để chống Pháp. Sự bất đồng ý kiến này làm cho chính đảng quốc gia mất một phần chính danh đối với dân chúng và hàng ngũ đảng viên bị khủng hoảng, kỷ luật tan rã. Sau Hiệp định Genève năm 1954, tại miền Nam, chính phủ cố Tổng Thống Ngô Đình Diệm dùng mục tiêu thống nhất quốc gia để loại trừ các chính đảng và xây dựng chế độ trên hệ thống độc đảng. Ngày 20-12-1960 Mặt-Trận Dân-Tộc Giải-Phóng Miền Nam ra đời quy tụ "cộng sản nửa vùng và các phần tử quốc gia ly khai" (1).

Sau Cách Mạng ngày 1-11-1963, chính đảng được phép tái hoạt động nhưng lại ở trên đà phân hóa không thể đoàn kết nội bộ để liên kết với các chính đảng thân hữu thành một hệ thống chính đảng vững mạnh được. Trong thời gian từ năm 1963 đến năm 1967, những cuộc đảo chánh và thay đổi nội các liên tiếp xảy ra nhưng chính đảng vẫn không nắm được vai trò lãnh đạo. Trái lại, trong thời gian này, tôn giáo đã hoạt động

(1) Trần Thị Hoài Trân, Lực Lượng Chính Trị, I. (Saigon : k t., 1972) tr. 237.

như là một đoàn thể chính trị mạnh mẽ nhất. Và cũng chính vì thế nạn chia rẽ tôn giáo, nhất là giữa Thiên Chúa Giáo và Phật Giáo, lại bộc phát dữ dội gần như làm tan rã tinh thần quốc gia nơi dân chúng. Cuối cùng tập thể quân đội lãnh đạo quốc gia phải nhượng bộ trước phong trào tranh đấu của Phật Giáo đòi hỏi chính quyền dân cử. Kết quả cuộc bầu cử Quốc Hội Lập Hiến ngày 11-9-1966 lại một lần nữa chứng minh sự thất bại của chính đảng vì trong số 117 dân biểu đắc cử thì chỉ có hai đắc cử viên ứng cử với tư cách đảng viên một chính đảng. Thành phần đắc cử viên gồm :

- 106 vị ứng cử với tư cách cá nhân độc lập;
- 7 vị ứng cử với tư cách giáo phái cao Đài, Hòa Hảo;
- 2 vị ứng cử với tư cách đại diện Fulro;
- 2 vị ứng cử với tư cách đảng viên Việt Quốc (1).

Từ năm 1967 đến nay các chính đảng đã nhiều lần tập hợp lại thành Mặt Trận, Phong Trào, Liên Minh nhưng chẳng bao lâu lại tan rã. Vì thế tình trạng phân hóa hiện nay vẫn chưa chấm dứt. Trước khi ban hành Luật số 009/69 ngày 19-6-1969 ấn định "Quy chế chính đảng và đối lập" Việt Nam Cộng Hòa có 49 đảng, và trước khi ban hành Sắc Luật số 060/TT/SLU ngày 27-12-1972 sửa đổi Luật 009/69 thì có 27 đảng sinh hoạt. Từ khi thi hành Sắc Luật 060/TT/SLU cho đến nay chỉ mới có năm chính đảng khai báo hoạt động, còn các chính đảng khác vẫn ở trong tình trạng cũ. (2)

Hiện nay chỉ có đảng Dân Chủ chính lập có cơ sở hoạt động trên toàn quốc và có số đảng viên đông đảo nhất. Thành phần dân cử gồm Nghị Sĩ, Dân Biểu, Nghị Viên Hội Đồng Đô Tỉnh Thị, Hội Viên Hội Đồng Xã do đảng này chiếm đa số. Tuy nhiên thành phần nòng cốt của đảng Dân Chủ cũng là thành phần công chức và quan nhân hiện đang tại nhiệm. Như thế trong tương lai nếu Mặt Trận Giải Phóng Miền Nam tham dự các

(1) Ibid., tr. 243.

(2) Bộ Nội Vụ, Tài Liệu Sinh Hoạt Chính Đảng. (Saigon : Sở Chính Trị Bộ Nội Vụ, 1974), ronéo, K. tr.

Năm đảng khai báo hoạt động là : Đảng Tự Do, Liên Minh Dân Chủ Xã Hội, Lực Lượng Dân Chủ Xã Hội Phật Giáo Thống Nhất Việt Nam, Đảng Cộng Hòa, Đảng Dân Chủ. Riêng đảng Tự Do đã tự giải tán để phản đối Luật Tu Chính Hiến Pháp số 001/74 ngày 22-1-1974.

cuộc bầu cử thì Việt Nam Cộng Hòa chỉ có hai lực lượng đối kháng sinh hoạt mạnh mẽ nhất là nhân viên chính quyền (quân đội, công chức, cán bộ, cảnh sát) và cán bộ Mặt Trận.

Sở dĩ chính đảng quốc gia không phát triển được một phần vì tâm lý quần chúng không thích tham gia các tập thể rộng lớn ngoài tập thể gia tộc, phần khác vì chính đảng có truyền thống tâm lý chống chế độ nên các thể lực tài chánh không dám yểm trợ chính đảng vì e ngại sự yểm trợ đó có thể gây nên những khó khăn trong hoạt động thương mại của họ. Ngoài ra còn có những yếu tố nội bộ như chính đảng thiếu chủ thuyết thích ứng, thiếu tổ chức mềm dẻo trước những thay đổi xã hội và thiếu lãnh đạo liên tục theo tinh thần dân chủ. Sự tuyển lựa lãnh tụ thường dựa trên yếu tố huyết thống, tình cảm, thâm niên hoạt động hơn là cá nhân ưu tú. Số phận của chính đảng bị lôi cuốn theo những thăng trầm của lãnh tụ, nếu chẳng may lãnh tụ mất đi thì sự lãnh đạo luôn luôn bị khủng hoảng. Những nhân vật ngang hàng không bao giờ chịu phục tùng nhau làm cho các chính đảng ngày càng phân hóa. Các liên minh cũng không bền vững vì một lý do tương tự. Lãnh tụ các khối trong liên minh họp lại thành lãnh tụ-đoàn chứ không bao giờ chịu bầu ra một lãnh tụ thực sự cả.

3)- Các Đoàn Thể Áp-Lực.

Các đoàn thể áp lực đóng một phần trong các vai trò của chính đảng trong sinh hoạt chính trị dân chủ như làm trung gian giữa chính quyền và dân chúng, chỉ phối tác phong bầu cử của cử tri thuộc nhóm liên hệ. Tuy nhiên các đoàn thể áp lực khác chính đảng ở điểm hoạt động bị giới hạn trong không gian và thời gian, mức độ trung thành của nhóm viên đối với nhóm không bền vững và nhóm không hoàn tất vai trò giáo dục chính trị cho nhóm viên.

Tại Việt Nam Cộng Hòa có rất nhiều đoàn thể áp lực như quân đội, tôn giáo, nghiệp đoàn, sắc tộc thiểu số, sinh viên học sinh và báo chí v.v... Tuy nhiên hai đoàn thể áp lực quan trọng nhất trong sinh hoạt chính trị là quân đội và tôn giáo.

Từ năm 1963 đến nay, quân đội đã nắm vai trò lãnh đạo chính trị và chỉ huy hành chánh từ trung ương đến địa phương và đã trở thành một lực lượng chính trị võ trang hùng hậu có tổ chức và kỷ luật chặt chẽ. Mặc dầu phần lớn các quân nhân nắm quyền chỉ huy hành chánh không có căn bản chính trị, không quen tinh thần và tác phong chỉ huy hành chánh, và tệ hại hơn nữa không có vốn tối thiểu hiểu biết về kinh tế tài chánh, nhưng một khi đã nắm quyền họ có khuynh hướng bảo vệ và duy trì quyền hành đó. Do đó, trên một triệu quân nhân với gia đình của họ là một lực lượng cử tri đáng kể trong các cuộc bầu cử.

Cũng từ năm 1963, các tôn giáo có một thế đứng chính trị quan trọng trong sinh hoạt quốc gia, Các tôn giáo có thế lực nhất là Phật Giáo, Thiên Chúa Giáo, Phật Giáo Hòa Hảo và Cao Đài Giáo. Các tôn giáo này đã từng đưa ra ứng cử viên và chi phối tác phong của cử tri trong các cuộc bầu cử từ năm 1965 đến nay. Tuy nhiên, vì là một lực lượng xã hội nên các tôn giáo cũng bị phân hóa phản ảnh tình trạng phân hóa chung của xã hội. Một tôn giáo có nhiều giáo hội hoặc một giáo hội có nhiều phe nhóm tu sĩ, mỗi tu sĩ lại có ảnh hưởng đến cử tri trong một giáo khu hay một thành phần dân chúng. Vì thế các ứng cử viên tôn giáo phải là các nhân vật được cảm tình của các tu sĩ thay vì có khả năng và uy tín chính trị.

Mặc dầu có hậu thuẫn mạnh mẽ hơn chính đảng, tôn giáo vẫn không chi phối được khối cử tri toàn quốc thuộc tôn giáo liên hệ. Tinh tự tôn giáo hòa hợp với tinh tự địa phương làm mờ nhạt tinh tự dân tộc và sự đoàn kết quốc gia. Nếu Phật Giáo Ấn Quang chi phối hầu hết các tỉnh thị miền Trung thì Thiên Chúa Giáo có ảnh hưởng mạnh mẽ tại các tỉnh

miền Đông Nam Phần và vùng cao Nguyên Trung Phần, Phật Giáo Hòa Hảo có thể lực tại các tỉnh miền Tây Nam phần và Cao Đài Giáo tập trung tại tỉnh Tây Ninh v.v...

Tóm lại, tất cả các khía cạnh sinh thái xã hội vừa trình bày sẽ có ảnh hưởng tác động trên tác phong bầu cử tại Việt Nam Cộng Hoa. Tác phong này sẽ được phân tích trong mục thứ nhì sau đây

MỤC II

ẢNH HƯỞNG SINH THÁI XÃ HỘI TRÊN TÁC PHONG BẦU CỬ

Theo Alfred de Grazia thì trong một cộng đồng có những tình cảm và những dây liên lạc căn cứ vào những liên hệ vật chất và tâm lý; những tình cảm và liên lạc ấy gây một ảnh hưởng tác động trên tác phong chính trị, nhất là tác phong bầu cử (1).

Như thế chúng ta sẽ thấy rằng sinh thái xã hội Việt Nam sẽ ảnh hưởng trên thái độ của chính quyền, cũng như tác phong của ứng cử viên và cử tri trong các cuộc bầu cử tại địa phương. Thái độ và tác phong ấy không thích hợp với mô thức chính quyền địa phương dân cử theo khuôn mẫu các quốc gia tân tiến Tây-Phương.

I.- THÁI-ĐỘ CỦA CHÍNH-QUYỀN TRONG CÁC CUỘC BẦU-CỬ.

Cũng như hầu hết các quốc gia chậm tiến, sau khi thâu hồi được độc lập nhờ vào công cuộc chống thực dân Pháp, Việt Nam đã chấp nhận và mô phỏng theo chế độ dân chủ Tây

(1) Alfred De Grazia, Chính Trị Học Yếu Luận. Trung Tâm Nghiên-Cứu Việt Nam đc. (Saigon : đcxp, 1963), tr. 153.

Phương nghĩa là chấp nhận các cuộc bầu cử để tuyển chọn nhà lãnh đạo quốc gia. Tuy nhiên, sự mô phỏng đó chỉ có tính cách hình thức mà thiếu một nội dung căn bản của chế độ dân chủ. Một chế độ dân chủ chỉ tỏ ra hữu hiệu khi xã hội đã có một số điều kiện cần thiết được các học giả chính trị học liệt kê như sau :

- Trình độ học vấn của dân chúng phải tương đối cao,
- Giáo dục phải phổ thông.
- Sinh hoạt đại chúng phải trên mức tối thiểu,
- Phải có một giai cấp trung lưu, phú cường và ổn cố,
- Xã hội phải đồng đều và liên đới chặt chẽ trong đời sống chung,
- Hòa bình nội bộ phải duy trì lâu dài (1).

Mặc dầu các điều kiện xã hội của sinh hoạt dân chủ chưa hội đủ nhưng các nhà lãnh đạo chính trị không thể nào tái lập chế độ chính trị truyền thống vì trong thời gian tranh đấu họ đã tuyên cáo "lật đổ chế độ quân chủ phong kiến, xây dựng chế độ dân chủ tự do". Nhờ vào tuyên cáo đó, họ đã được hầu hết thành phần trí thức Âu hóa ủng hộ cho nên sau khi giành được độc lập và với tư thế lãnh tụ ưu việt họ vẫn không thể lên ngôi Hoàng Đế như các vị vua khai sáng những triều đại trong lịch sử Việt Nam.

Ông Ngô Đình-Diệm đã tổ chức cuộc trưng cầu dân ý ngày 17-7-1955 để truất phế cựu hoàng Bảo Đại nhưng không đủ uy tín và chính. danh để tái lập chính thể quân chủ nên chỉ có thể điều hướng Quốc Hội Lập Hiến 1956 suy tôn làm Tổng Thống mà thôi. Tuy vậy trong thâm tâm hầu hết các nhà lãnh đạo Việt Nam đều muốn tập trung và hành xử uy quyền như một Hoàng Đế trong lịch sử. Do đó các cuộc bầu cử gian lận liên tiếp được tổ chức để làm nền tảng hình thức cho chế độ.

(1) Nguyệt San Quê-Hương, "Quan Điểm" Nguyệt-San Quê-Hương, 21 (tháng 3 năm 1961), tr. XII.

Tất cả các sự kiện tâm lý đó có thể được giải thích bằng tín niệm hệ dân tộc về quan niệm uy quyền và về vai trò nền hành chính trong các cuộc bầu cử.

1)- Tín Niệm Hệ Và Quan Niệm Tập Quyền.

Do ảnh hưởng giá trị "tôn ti trật tự", người Việt Nam quan niệm về "trật tự xã hội và hành chính là một trật tự trong đó quyền hành đi từ trên xuống dưới" (1). Nhà lãnh đạo quốc gia thường đòi hỏi thuộc cấp và dân chúng lòng trung thành đối với cá nhân họ. Khuynh hướng tập trung uy quyền vào vị nguyên thủ quốc gia luôn luôn xuất hiện tại Việt Nam bất kỳ nhân vật nào ở vào vị thế đó.

Sự kiện này có thể giải thích bằng truyền thống lịch sử. Thật vậy, trước thời Pháp thuộc quyền hành trong quốc gia đều tập trung trong tay vị Hoàng Đế thế tập. Các quan lại tuy được hành xử quyền hành rất rộng rãi nhưng đều phải nhân danh nhà vua và thừa ủy nhiệm của nhà vua. Trong thời Pháp thuộc, chính phủ bảo hộ của người Pháp nắm hầu hết quyền hành nhưng vẫn nhân danh nhà vua Việt Nam để tạo chính danh cho quyền hành đó hầu dễ lôi cuốn dân chúng tuân phục. Sang thời kỳ độc lập và trong những giai đoạn bất ổn cố chính trị, các nhà lãnh đạo chính trị quốc gia đều có khuynh hướng tập trung quyền hành trong tay mình và chi phối các cơ quan phân quyền khác để củng cố địa vị.

Năm 1956, phái đoàn cố vấn Michigan đã đề nghị những cải tổ nền hành chính địa phương như hủy bỏ nền hành chính cấp phân, tập trung các tỉnh thành từng khu, thiết lập các Hội Đồng hàng khu và Hội Đồng hàng Tỉnh dân cử, để dân chúng bầu ra khu Trưởng và đặt sự bổ nhiệm Tỉnh Trưởng dưới sự thỏa thuận của Hội Đồng dân cử địa phương, v.v... (2)

Tất cả các đề nghị này chỉ được chính phủ Việt Nam thực hiện từng phần khi phần đề nghị đó thích hợp với giá trị "tôn ti trật tự" và khuynh hướng tập quyền tại Trung Ương. Việc

(1) Nguyễn Quốc Trị, "Giá Trị Văn Hóa và Cải Cách Hành Chính : Trường Hợp Việt Nam Cộng Hòa". Nghiên Cứu Hành Chính, 1 (tháng 1, 2, 3 năm 1973), tr. 29.

(2) Ibid., tr. 29-32.

giải tán nền hành chính cấp phần được cố Tổng Thống Ngô Đình Diệm ưu tiên thi hành trong một thời gian ngắn để loại trừ các trung tâm quyền lực do các vị Thủ Hiến lãnh đạo hầu mở rộng quyền hành chính phủ trung ương trên toàn quốc. Trái lại, việc thiết lập Hội Đồng Khu, Hội Đồng Tỉnh và Khu Trưởng dân cử không được thực hiện vì các cơ quan dân cử tại địa phương sẽ tạo uy tín cá nhân và có khuynh hướng ly tâm đối với chính quyền trung ương (1). Chức vụ Tỉnh Trưởng vì thế cũng do Tổng Thống trực tiếp bổ nhiệm mà không cần phải tham khảo ý kiến của Hội Đồng Tỉnh. Tỉnh Trưởng chỉ lệ thuộc vào trung ương hay đúng hơn chỉ hoàn toàn lệ thuộc vào cá nhân Tổng Thống.

Trong giai đoạn chuyển tiếp từ cuộc Cách Mạng ngày 1-11-1963 đến nền Đệ Nhị Cộng Hòa, khuynh hướng trung ương tập quyền và cá nhân lãnh đạo đã được một học giả nhật xét như sau :

Một sự kiện nổi bật là chính phủ nào sau ngày 1-11-1963 cũng hứa hẹn tổ chức bầu cử ở Việt Nam, nhưng đồng thời cũng có một sự kiện nổi bật khác là mọi nhóm lãnh đạo một khi lên nắm chính quyền đều tìm lý do này nọ để phủ nhận lời hứa đó bằng cách hoãn ngày bầu cử với hy vọng có thể xếp đặt chuẩn bị thể nào cho việc bầu cử diễn ra trong một hoàn cảnh thuận lợi cho mình. Chính phủ chỉ xem cuộc tuyển cử như là một phương tiện để chính danh hóa cái uy quyền mà họ đã có sẵn và dùng bộ máy hành chính để hợp thức hóa họ (2).

Khi nhà lãnh đạo chính trị có xu hướng tập quyền thì việc huy động guồng máy hành chính điều hướng các cuộc bầu cử theo ý muốn của họ là một điều tất nhiên không thể tránh được. Những hình thức điều hướng các cuộc bầu cử sẽ được phân tích ở đoạn sau đây.

(1) Ibid.

(2) Nguyễn Quốc Trị, Sách Lược Ứng Dụng Các Mô-Thức Quản-Trị Hành Chính Tân-Tiên Vào Môi Trường Việt Nam. (Saigon : Trường Quốc Gia Hành Chính, 1972), tr. 246.

2) - Sự Điều Hướng Các Cuộc Bầu Cử.

Trong hầu hết những cuộc bầu cử các định chế quốc gia như Tổng Thống, Nghị Sĩ Thượng Nghị Viện, Dân Biểu Hạ Nghị Viện, chính quyền trung ương đều chỉ thị cho các đơn vị hành chánh và quần sự ủng hộ cho các ứng cử viên thân chính và điều hướng kết quả bầu cử theo ý muốn của nhà lãnh đạo chính trị quốc gia, đôi khi chỉ thị mật đó còn vạch rõ những chỉ tiêu phải thực hiện.

Những hình thức điều hướng bầu cử có thể chia làm ba loại tương ứng với ba giai đoạn trong diễn trình của một cuộc bầu cử là sự xét đơn ứng cử, sự vận động và sự kiểm phiếu.

* Sự Xét Đơn Ứng Cử.

Thông thường trong các cuộc bầu cử tại Việt Nam Cộng Hòa, ứng cử viên nộp đơn ứng cử tại Hội Đồng Tuyển Cử liên hệ thì đương nhiên được niêm yết danh sách lần thứ nhất, sau đó Hội Đồng Tuyển Cử sẽ xét đơn để xem ứng cử viên có hội đủ điều kiện dự định để được niêm yết danh sách lần thứ nhì hay không. Việc niêm yết danh sách lần thứ nhì xác nhận ứng cử viên đã hội đủ điều kiện và thực sự tham dự cuộc tranh cử. Thủ tục xét đơn đã dành cho Hội Đồng Tuyển Cử một thẩm quyền rộng rãi để quyết định chấp thuận hay bác bỏ ý-chí tranh cử của ứng cử viên.

Thật vậy, trong cuộc bầu cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống ngày 03-10-1971 có bốn liên danh nộp đơn ứng cử nhưng Văn Phòng Tối Cao Pháp Viện chỉ chính thức niêm yết lần thứ nhất danh sách hai liên danh Nguyễn-Văn-Thiệu Trần-Văn-Hương, Dương-Văn-Minh - Hồ-văn-Minh, hai liên danh Nguyễn-Cao-Kỳ - Trương-Vĩnh-Lễ, Nguyễn-Trần - Nguyễn-Văn-Chúc được ghi ở phần "cước chú" bảng niêm yết với tình trạng thiếu hồ sơ của họ. Nhưng sau khi Đại Hội Đồng Tối Cao Pháp Viện cứu xét tính cách hợp lệ của hồ sơ ứng cử thì liên danh Nguyễn-Cao-Kỳ - Trương-Vĩnh-Lễ được

niêm yết lần thứ nhì (1). Vấn đề đặt ra là Văn Phòng Tối Cao Pháp Viện không có thẩm quyền tiên thẩm tính cách hợp lệ của hồ sơ ứng cử mà chỉ có bốn phạm phải niêm yết lần thứ nhất tất cả các liên danh đã nộp đơn ứng cử và ghi rõ tình trạng hồ sơ của họ mà thôi.

Vì sự kiện Văn Phòng Tối Cao Pháp Viện không chính thức niêm yết lần thứ nhất tất cả bốn liên danh ứng cử nên cuộc bầu cử Tổng -Thống và Phó Tổng-Thống ngày 03-10-1971 đã tạo nên một cuộc khủng hoảng chính trị trầm trọng và cuối cùng chỉ có một liên danh của đương kim Tổng-Thống độc cử mà thôi.

* Sự Vận Động Tranh Cử.

Trong cuộc bầu cử, sự vận động tranh cử để cử tri biết đến thành tích và khả năng ứng cử viên là một vấn đề quan trọng. Nhưng sự vận động này thông thường không được diễn ra một cách công bình. Chính quyền luôn luôn tìm cách yểm trợ cho ứng cử viên thân chính và chèn ép ứng cử viên đối lập.

Nhận xét về cuộc bầu cử bán phần Thượng Nghị Viện ngày 30-8-1970, Giáo-sư Nguyễn Ngọc Huy đã viết :

Trong cuộc bầu cử Thượng Nghị Viện kỳ này, Tổng Thống Thiệu đã ra lệnh cho thuộc hạ trong quân đội và bộ máy chính quyền ủng hộ ba liên danh 1, 6 và 16 của các ông Huỳnh Văn Cao, Trương Vĩnh-Lễ và Nguyễn Tiến Hỷ.

Tuy Phủ Tổng Thống phủ nhận việc này, nhưng trong thực tế, một số Quận Trưởng và quân nhân quá hăng hái đã chỉ thị cho nhân viên cấp dưới làm đủ mọi cách để kiếm phiếu cho ba liên danh được Tổng Thống ủng hộ (2).

(1) Tối Cao Pháp Viện, "Tài Liệu Liên Quan Đến Cuộc Bầu Cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống Nhiệm Kỳ 1971 - 1975". Tư Pháp Tập-San, 2 (tháng 7 - 12 năm 1971), tr. 78-79.

(2) Nguyễn Ngọc Huy, "Cuộc Bầu Cử Bán Phần Thượng Nghị Viện ngày 30-8-1971". Nguyệt San Cấp Tiên, 21 (tháng 9 năm 1970). tr. 11.

Việc kiểm phiếu có thể diễn ra dưới nhiều hình thức trong khi vận động như chính quyền cấp phương tiện vận động không đồng đều cho mọi ứng cử viên, tổ chức các tổ đi bầu theo từng liên gia, mỗi tổ gồm một số gia đình do một cán bộ Xây Dựng Nông Thôn hoặc một Nghĩa Quân hướng dẫn đầu phiếu, các viên chức Xã Ấp chỉ phát bích chương và truyền đơn của ứng cử viên thân chính cho dân chúng và lợi dụng các buổi học tập bầu cử để cổ động ứng cử viên được chính quyền ủng hộ. Trong khi đầu phiếu, các đơn vị quân đội được sự vụ lệnh hành quân nhiều nơi, mỗi nơi được bỏ phiếu tập thể một lần vì quân nhân lưu động không lập danh sách cử tri. Tại mỗi địa điểm đầu phiếu, vị sĩ quan hướng dẫn đơn vị chỉ cần xuất trình danh sách quân nhân thuộc quyền mà thôi.

Cổ động viên của các ứng cử viên đối lập khó lòng đến tận xã ấp vận động vì tình hình an ninh hiện nay nếu không được chính quyền yểm trợ. Nhân viên phòng phiếu hầu hết là quân nhân và công chức. Họ bị lệ thuộc thương cấp nên ít người dám lập biên bản nếu có bầu cử gian lận tại phòng phiếu thuộc trách nhiệm của họ.

Đôi khi chính quyền còn công khai đe dọa cử tri và quan sát viên bầu cử. Chẳng hạn như trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô, Tỉnh, Thị ngày 14-7-1974 vừa qua, chính quyền Tỉnh Thừa Thiên chỉ thị các Phân Chi Khu Trưởng phải cam kết 70% cử tri thuộc vùng trách nhiệm dồn phiếu cho ứng cử viên đảng Dân-Chủ, nếu không đủ số phiếu đó thì viên-chức liên hệ bị chuyển đến một đơn vị khác (1). Tại Tỉnh Bình Định, một Dân Biểu đã bị viên chức Xã Ấp đánh trọng thương khi đương sự cương quyết đòi lập biên bản gian lận tại một phòng phiếu trong cuộc bầu cử này (2).

* Sự Kiểm Phiếu.

Tại những vùng kém an ninh việc kiểm phiếu diễn ra không được thành thật và kết quả bầu cử gần như phù hợp với

(1) Chính Luận, ngày 6-7-1974, tr. 10.

(2) Chính Luận, ngày 16-7-1974, tr. 3.

ý muốn của chính quyền liên hệ. Tỷ lệ số cử tri đi bầu đối với số cử tri niêm yết tại nông thôn cao hơn thành thị, tại các vùng kém an ninh cao hơn các vùng an ninh. Như vậy, số phiếu tại nông thôn sẽ lấn át số phiếu tại thành thị để giữ vai trò quyết định kết quả cuộc bầu cử.

Thật vậy, cuộc bầu cử Hội Đồng Tỉnh Bình Tuy ngày 14-7-1974 sẽ chứng minh nhận xét trên. Tỉnh này có tất cả 48 thùng phiếu phân chia cho các địa điểm đầu phiếu. Trong số đó, 11 thùng phiếu được kiểm phiếu tại địa điểm còn 37 thùng phiếu được xe tăng mang về tỉnh lỵ. Các quan sát viên đại diện các ứng cử viên không được phép thắp từng 37 thùng phiếu này. Kết quả kiểm phiếu được ghi nhận như sau :

- Đắc cử viên thứ nhất được : 24.196 phiếu,
- Đắc cử viên thứ sáu được : 22.174 phiếu,
- Thất cử viên thứ nhất được: 07.247 phiếu, (1).

Số phiếu gần bằng nhau của sáu đắc cử viên đã là một điều đáng dị nghị nhưng sự chênh lệch quá đáng giữa số phiếu của hai ứng cử viên về thứ sáu và thứ bảy lại càng đáng nghi ngờ hơn. Trong khi 11 thùng phiếu được kiểm phiếu tại chỗ thì số phiếu của sáu đắc cử viên hoặc không có hoặc có rất ít so với số phiếu của các thất cử viên đối lập (2).

Tóm lại, chính quyền luôn luôn có khuynh hướng điều hướng các cuộc bầu cử tại Việt Nam theo ý muốn của mình. Sự kiện này có ảnh hưởng không ít vào tác phong bầu cử của ứng cử viên và cử tri.

II.- TÁC PHONG CỦA ỨNG-CỬ-VIÊN.

1)- Tác Phong Của Ứng Cử Viên.

Vì ảnh hưởng của tín niệm hệ và tình trạng chính trị nên các cuộc bầu cử tại Việt Nam Cộng Hòa đã diễn ra

(1) Chính Luận: ngày 20-7-1974. tr. 3.

(2) Ibid.

một cách bất thường (anormal). Trong cuộc bầu cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống năm 1967 có đến 11 liên danh tranh cử, ngược lại cuộc bầu cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống năm 1974 chỉ có một liên danh độc cử.

Việt Nam Cộng Hòa không có một chính đảng nhân dân mạnh, hoạt động toàn khắp lãnh thổ quốc gia. Các chính đảng hoặc chỉ hoạt động ở một vài địa phương hoặc chỉ dựa vào một thành phần dân chúng như tôn giáo, nghề-nghiệp nên không đủ lực lượng để kiểm soát việc tổ chức bầu cử cũng như giới hạn sự điều hướng kết quả bầu cử của chính quyền. Nếu không có một hệ thống đảng viên dân thân tích cực hoạt động ở mọi nơi để vận động cử tri trong các cuộc bầu cử thì dân chúng hầu như chỉ biết đến ứng cử viên do chính quyền giới thiệu qua hệ thống hành chánh.

Mặc dầu mọi chính đảng đều nhận thức được sự yếu kém đó nhưng chính đảng vẫn không phát triển được vì người Việt Nam thích hòa mình trong các tổ chức đệ nhất đẳng như gia đình, bà con, thôn xóm và lơ là đối với những tổ chức đệ nhị đẳng như các đoàn thể, chính đảng, nghiệp đoàn, liên đoàn, và kể cả tổ chức tối cao là quốc gia nữa. Thật vậy theo giáo sư Nguyễn Quốc Trị thì :

Vì đã được huấn luyện để trông cậy vào bà con của mình trong hầu hết mọi việc, người Việt Nam có khuynh hướng không tin cậy người ngoài gia tộc mình. Điều này khiến cho các tập thể đệ nhị cấp (secondary groups) khó có thể phát triển được. Địa vị trội yếu của đại gia đình cũng là nguyên nhân của sự vắng bóng của tổ chức xã hội mạnh mẽ như chính đảng, nghiệp đoàn đủ khả năng để kiểm soát chính quyền một cách hữu hiệu hầu bảo vệ dân chủ (1).

Chính vì sự lãnh đạm của dân chúng đối với chính đảng nên các chính đảng không dám tự nhận là đảng chính trị hoạt động để tiến đến nắm chính quyền hợp pháp mà phải khoát lên

(1) Nguyễn Quốc Trị. Op.Cit., tr. 150.

mình chiêu bài "cách mạng" hoặc tô bồi thêm những huyền thoại quá khứ để lôi cuốn dân chúng hầu tìm một hậu thuẫn nhân dân cho mình. Người Việt Nam chỉ đoàn kết chặt chẽ sau lưng một lãnh tụ siêu phàm (charismatic leader) và tuyệt đối trung thành với vị này trong thời kỳ quốc nạn. Nhưng sự dấn thân đó cũng chỉ có mục đích trước tiên là bảo vệ gia đình, làng mạc qua sự hưng vượng của quốc gia. Biết được tâm lý đó, nên Trần Hưng Đạo trong bài "hịch dụ chư tướng" chống quân Nguyên có đoạn viết nếu quân giặc thắng thì :

... chẳng những là thái ấp của ta [nhà Trần] không còn mà bổng lộc của các người cũng hết; chẳng những là gia quyến của ta bị đuổi, mà vợ con của các người cũng nguy; chẳng những là ta chịu nhục bây giờ, mà trăm năm về sau... Thanh danh của các người cũng chẳng khỏi mang tiếng nhục... (1)

Không những thờ ơ, lãnh đạm, người Việt Nam còn nghi ngờ chính đảng như là một đoàn thể chỉ cốt tranh danh đoạt lợi nên hầu hết đảng viên của các chính đảng ít khi dám tranh cử với tư cách đại diện đảng mà chỉ với tư cách cá nhân độc lập.

Ngoài ra, sự tự kiểm chế và hòa hợp với ngoại cảnh làm cho người Việt Nam có tinh thần khiêm tốn và nhường nhịn. Một ứng cử viên bất buộc phải tự phô trương thành tích và khả năng của mình cũng như phải cạnh tranh với các ứng cử viên khác. Nếu có một hệ thống chính đảng để suy cử ứng viên, giới thiệu ứng cử viên với dân chúng và vận động cạnh tranh với các ứng viên khác thì cuộc bầu cử có thể hào hứng hơn, các ứng cử viên có khả năng sẽ tham gia nhiều hơn. Nhưng Việt Nam Cộng Hòa không có một cơ cấu chính đảng mạnh thành thứ trong các cuộc bầu cử mặc dầu số ứng cử viên rất đông mà vẫn có ít các nhân vật cả khả năng và tư cách tham dự. Một người có tư cách đạo đức tại Việt Nam không thể là người thích khoe khoang và lấn át người khác.

(1) Trần Trọng Kim, Việt Nam Sử Lược, I (Saigon : Trung Tâm Học Liệu Bộ Giáo Dục, 1971), tr. 141.

Hơn nữa, hầu hết thành phần nhân sĩ am tường thời thế không thích ứng cử tại các đơn vị địa phương vì một phần không tin vào sự bầu cử thành thật, phần khác việc vận động tranh cử có thể đem lại nhiều phiền nhiễu cho họ. Những nhân vật tự trọng không muốn được đắc cử nhờ vào sự yểm trợ của chính quyền hay là ứng cử viên do chính quyền giới thiệu để rồi sau khi đắc cử phải hợp tác hoặc làm ngơ trước những hành vi phi pháp của chính quyền địa phương.

Những nhận định đó sẽ được kiểm chứng qua sự phân tích thành-phần nghề nghiệp ứng cử viên niêm yết lần thứ nhất trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 14-7-1974. vừa qua.

Bảng I.

**BẢNG PHÂN-TÍCH THÀNH-PHẦN NGHỀ-NGHIỆP ỨNG-CỬ-VIÊN
HỘI ĐỒNG ĐÔ TỈNH THỊ NGÀY 14-7-1974(1).**

Nghề- Nghiệp	Tổng Số	Tỷ lệ %
Nghị-viên tiên nhiệm	366	27,68
Hội Viên Hội Đồng Xã	43	3,24
Công chức, cán bộ	236	17,85
Giáo chức (công, tư)	113	8,54
Quân nhân	304	22,99
Nhà báo, nhà văn	6	0,45
Bác sĩ, dược sĩ	34	2,57
Luật sư	8	0,60
Nhân sĩ	3	0,22
Công, thương gia	73	5,59
Nghiệp chủ	51	3,85
Tư chức	38	2,89
Nội trợ và nghề không rõ	33	2,49
Tổng cộng	1.322	100%

(1) Bộ Nội Vụ, Tài Liệu Bầu Cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 14-7-1974. (Saigon : Sở Bầu Cử Hội Nội Vụ, 1974), K.tr.

Nhìn vào Bảng Phân Tích này người ta thấy có đến 72,72% ứng cử viên thuộc thành phần nhân viên chính quyền như Nghị Viên Hội Đồng Đô Tỉnh Thị, hội viên Hội Đồng Xã, công chức, cán bộ, viên chức xã ấp và quân nhân. Thật ra con số tỷ lệ có thể đến 80% nếu kể cả thành phần giáo chức công lập và quân nhân biệt phái phục vụ các ngành chuyên môn như y-sĩ, dược-sĩ... Trong khi đó các thành phần có thể thích hợp với sinh hoạt chính trị như nhân sĩ, luật sư, nhà báo chỉ chiếm một tỷ lệ rất khiêm nhường 1,27%. Các công thương gia và nghiệp chủ chiếm một tỷ lệ tương đối quan trọng vì các ứng cử viên này có phương tiện vận động tranh cử và mua chuộc cử tri cũng như có những quyền lợi vật chất cần "hợp tác" với các vị chỉ huy cơ quan chấp hành liên hệ mới có thể bảo vệ và phát triển được.

Ngoài ra trong số 1.322 ứng cử viên này người ta nhận thấy không có một ứng cử viên nào tranh cử với tư cách đảng viên một chính đảng mặc dầu đa số ứng cử viên là đảng viên đảng Dân Chủ chính lập.

Kết quả cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị kỳ này cũng như cuộc bầu cử Hội Đồng Xã năm 1973 trên toàn quốc đa số đắc cử viên là đảng viên đảng Dân Chủ. Riêng hai xã Khánh Hậu và Long Phú thuộc Tỉnh Long An, nơi mà người viết đã nghiên cứu tại chỗ trong thời gian từ ngày 1-6-đến 15-8-1973 thì tất cả các ứng cử viên và đắc cử viên Hội Đồng Xã đều là đảng viên đảng Dân Chủ (1).

Để có thể tìm hiểu thành phần nghề nghiệp nào để đắc cử nhất trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 14-7-1974 và sau đó có thể suy ra được tác phong bầu cử của cử tri, người viết sẽ phân tích thành phần nghề nghiệp của đắc cử viên trong cuộc bầu cử này.

(1) Trường Quốc Gia Hành Chính đã gửi 9 sinh viên ban Cao Học Hành Chính đi quan sát tại chỗ 13 xã thuộc 5 Tỉnh. Xin đọc kết quả cuộc nghiên cứu nền hành chính xã này trong bản đúc kết của Tiến Sĩ Jerry M. Silverman, Aspects of Village Administration in South Vietnam. (Saigon, Spring 1974). Riêng về tỉnh Long An xin đọc Trần Việt Long, Phục Trình Nghiên Cứu Nền Hành Chính Xã Tỉnh Long An. (Saigon : Chi Vụ Thực Tập Trường Quốc Gia Hành Chính, 1973).

Bảng II

**BẢNG PHÂN TÍCH THÀNH PHẦN NGHỀ NGHIỆP ĐẮC CỬ VIÊN
HỘI ĐỒNG ĐÔ TỈNH THỊ NGÀY 14-7-1974 (1).**

Nghề Nghiệp	Tổng Số	Tỉ Lệ %	Tỷ lệ % đắc/ứng cử
Nghị viên tiên nhiệm	176	36,82	48,08
Hội viên Hội Đồng Xã	12	2,51	27,90
Công chức, cán bộ	75	15,70	31,77
Viên chức Xã, Phường	7	1,40	50,00
Giao chức (công, tư)	42	8,70	37,16
Quản nhân	96	20,08	31,57
Nhà báo, nhà văn	0	0,00	0,00
Bác sĩ, dược sĩ	32	6,60	94,11
Luật sư	2	0,41	25,00
Nhân sĩ	3	0,62	100,00
Công, thương gia	15	3,10	20,54
Nghiệp chủ	10	2,09	19,60
Tư chức	7	1,46	18,42
Nghề không rõ	1	0,20	3,03
Tổng cộng	478	100%	36,15%

Trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 14-7-1974 yếu tố tôn giáo tuy có hiện diện nhưng không mạnh lắm vì chính quyền tương đối ổn cố và hệ thống hành chính và quân đội đã được tổ chức chặt chẽ. Do đó thành phần nhân sĩ, y-sĩ, dược sĩ và viên chức xã, phường đã chiếm một tỷ lệ đắc cử cao nhất. Ngược lại trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 30-5-1965 và cuộc bầu cử bán phần Thượng Nghị Viện ngày 30-8-1970 các tôn giáo đã tích cực tham dự và đóng vai trò quyết định kết quả cuộc bầu cử.

(1) Bộ Nội Vụ, Op. Cit., k. tr.

Thật vậy, cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 30-5-1965 tuy diễn ra dưới hình thức đơn danh nhưng trên thực tế sự tranh cử núp dưới liên danh trá hình.

Các ứng viên tại mỗi địa phương cùng một tôn giáo đều lấy dấu hiệu tương tự nhau và hầu hết đặc cử viên tại mỗi địa phương đều thuộc một tôn giáo đa số chẳng hạn như Phật Giáo tại các tỉnh thị miền Trung, Phật Giáo Hòa Hảo tại một số tỉnh miền Tây Nam Phần, Cao Đài Giáo tại Tây Ninh và Thiên Chúa Giáo tại Long Khánh... (1).

Và yếu tố tôn giáo cũng là "yếu tố tác động rõ rệt nhất đến sự sắp hàng chính trị của cử tri" và quyết định thứ tự đặc cử của các liên danh trong cuộc bầu cử bán phần Thượng Nghị Viện ngày 30-8-1970, chẳng hạn như liên danh về nhất là liên danh Phật Giáo do Giáo Sư Vũ Văn Mẫu thụ ủy (2).

2) - Tác Phong Của Đặc Cử Viên.

Không có chính đảng mạnh, các ứng cử viên trong các cuộc bầu cử hầu hết đều dựa vào uy tín cá nhân, phương tiện vật chất sở hữu, thế lực tôn giáo, sắc tộc, và sự yểm trợ của chính quyền; hoặc tệ hại hơn nữa họ tìm hậu thuẫn nhân dân bằng cách khơi động tinh thần địa phương kỳ thị. Tất cả các phương tiện vận động tranh cử đó có hậu quả làm sự phân hóa xã hội và chia rẽ quốc gia ngày một một trầm trọng hơn. Cuộc bầu cử nào cũng hầu như có kết quả là các đặc cử viên rời rạc, không có một đường lối chính trị chung, không có một chương trình hoạt động rõ rệt. Đặc cử viên thường thiếu một tinh thần hợp tác xây dựng trong cơ quan mình cũng như đối với cơ quan tương ứng. Thật vậy, theo giáo sư Nguyễn Văn Bông thì sinh hoạt chính trị tại Việt Nam Cộng Hòa không mấy tốt đẹp vì "thiếu chính đảng làm mối liên lạc cơ cấu, Hành Pháp và Lập Pháp trở thành hai cơ quan biệt lập" (3).

(1) Trần Văn Dương, Cuộc Bầu Cử Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã ngày 30-5-1965 Và Thể Thức Đơn Danh Hợp Tuyển. (Saigon : Khai Trí, 1970) tr. 91-115.

(2) Tạ Văn Tài, "Thái Độ Cử Tri Trong Cuộc Bầu Cử Bán Phần Thượng Nghị Viện 1970". Nghiên-Cứu Hành-Chánh 1. (tháng 1,2,3 năm 1971), tr. 92-93.

(3) Nguyễn Văn Bông, Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học. (Saigon : Thư Lâm ấn Thư Quán, 1971), tr. 718.

Các Hội Đồng Đô Tỉnh Thị được thành lập sau cuộc Cách Mạng ngày 1-11-1963 cũng không khả quan hơn vì "các nghị viên có khuynh hướng tìm cơ hội để gây bê tặc và cản trở công việc hành chánh nhiều hơn là để hợp tác" (1).

Như thế, muốn cho sinh hoạt chính trị và hành chánh được điều hòa tốt đẹp, chính quyền phải điều hướng các cuộc bầu cử. Tình trạng này làm cho một số nhân vật có khả năng và tư cách không dám tham dự tranh cử vì không tin tưởng ở sự thành thật của các cuộc bầu cử. Đây là một vòng lẩn quẩn nan giải.

Ngoài ra, nếu cho rằng việc bầu cử nhà cầm quyền địa phương sẽ tiêu diệt được nạn tham nhũng và bè phái thì đây là một điều không tương. Người Việt Nam có tinh thần gia tộc rất cao cho nên "một người làm quan cả họ được nhờ". Một viên chức chính quyền muốn được bà con thân quyến mến trọng thì nhân vật này phải đáp ứng những đòi hỏi của họ. Chức vụ càng cao thì sự nhờ vả của thân quyến càng nhiều. Nếu không ban phát những quyền lợi vật chất cho thân quyến thì uy tín của một viên chức chính quyền đối với họ hàng cũng suy giảm rất nhiều. Đây là chưa kể tâm lý dèn ơn và ban ơn cho người khác như đã phân tích ở phần thứ nhất. Thành thử có thể nói tham nhũng có nguồn gốc từ cơ cấu xã hội và tâm lý cá nhân nhiều hơn là do sự bổ nhiệm và cơ cấu quyền hành có tính cách giai đoạn. Ngược lại, có thể nói một sự bổ nhiệm sáng suốt và vô tư các nhà cầm quyền địa phương thì tệ nạn tham nhũng sẽ tiết giảm dần dần.

III.- TÁC PHONG CỦA CỬ-TRỊ.

Sinh thái xã hội có ảnh hưởng mạnh mẽ vào tác phong đầu phiếu của cử tri. Theo Alfred de Grazia thì một xã hội dân chủ ít nhất phải có bảy điều kiện đặc biệt sau đây :

(1) Nguyễn Quốc Trị, Op.Cit., tr.267, trích từ Dennis J.Duncanson, Government and Revolution in Vietnam (Oxford University Press, 1968), p.369-370.

- Tự do hành động và tự do ngôn luận của mọi người
- Sự thể có những cố gắng mạnh mẽ để cải tiến những người bình dân,
- Chính thể lập hiến và phân quyền kiểm soát chính trị;
- Tính cách linh động tới một mức cao của đời sống chính trị và xã hội;
- Lực độ bất mãn công khai của cá nhân tương đối cao;
- Sự thể các nhà lãnh đạo chính trị bị coi rẻ;
- Chú trọng đến việc dùng các biện pháp kinh tế và giáo dục để làm lợi khí cho nhà cầm quyền thay vì dùng võ lực (1).

Việt Nam Cộng Hòa gần như thiếu tất cả các điều kiện đó, hay nếu có một vài điều kiện thì cũng chỉ có về phương diện hình thức mà thôi. Như đã phân tích, xã hội Việt Nam là một xã hội lang kính lại ở trong tình trạng chiến tranh triền miên, dân trí thấp kém nhất là khu vực nông thôn, đời sống kinh tế đa số dân chúng quá chật vật, xã hội lại thiếu một giai cấp trung lưu đông đảo làm trung gian giữa chính quyền và dân chúng, chính đảng không phát triển để đóng vai trò giáo dục và hướng dẫn cử tri về phương diện chính trị, chính quyền thường điều hướng các cuộc bầu cử. Trong tình trạng đó cử tri không thể nào hành xử quyền đầu phiếu của họ một cách hợp lý và sáng suốt được.

Thật vậy, tác giả Lipset đã có một nhận xét rất đúng khi chỉ rằng : "Giữa nền dân chủ và tình trạng kinh tế có một mối tương quan chặt chẽ và nền dân chủ chỉ ổn cố khi người dân có một lợi tức khá cao " (2).

Mức sinh hoạt của dân chúng Việt Nam hiện nay tại thành phố cũng như thôn quê còn quá chật vật nên họ chỉ mong muốn được yên ổn làm ăn và không mấy quan tâm đến vấn

(1) Alfred de Grazia, Op.Cit. - tr. 758-759.

(2) Ibid., tr. 789.

đề chính trị. Thị dân mặc dầu tương đối có học thức nhưng lại lơ là với bầu cử, trái lại thôn dân bao giờ cũng chiếm tỷ lệ đi bầu rất cao. Tình trạng này có thể giải thích vì tại thành phố tương đối được tự do hơn thôn quê rất nhiều. Người dân vốn không tin vào định chế bầu cử và tư cách các ứng cử viên nên họ không đi đầu phiếu, nhất là giới trí thức thường cho rằng họ có đi bầu hay không thì kết quả cũng không thay đổi. Như vậy nếu họ đi bầu tức là họ làm chính danh hóa đặc cử viên mà họ không tin nhiệm. Điều này cũng phù hợp với tâm lý "bất mãn tiêu cực" của người Việt Nam. Tại nông thôn, người dân được chính quyền thúc đẩy và hướng dẫn đi bầu nên họ không sợ nếu không đi bầu thì bị những phiền nhiễu cho họ.

Khi phải chọn lựa ứng cử viên, thôn dân thường bị áp lực của chính quyền, tình tự tôn giáo, địa phương, sắc tộc và nhất là tình cảm cá nhân chi phối hơn là chọn đường lối, chính sách của ứng cử viên. Do đó đặc cử viên phải là những nhân vật có thể lực chính quyền, có phương tiện vật chất và được cảm tình của các vị lãnh đạo tôn giáo. Như thế việc bầu cử không thể nào diễn ra một cách công bình và thành thật được.

Ngoài ra vì tâm lý "kính trọng sĩ phu" của nền văn hóa cổ truyền nên thôn dân và thị dân lao động có khuynh hướng dồn phiếu cho những người có bằng cấp như giới Bác sĩ, dược sĩ, kỹ sư thay vì cho những giới và những nhân vật quen với sinh hoạt chính trị như luật gia, hành chánh gia, và chính trị gia.

Những nhận xét vừa trình bày có thể được kiểm chứng qua tỷ lệ cử tri đầu phiếu tại một vài địa phương và thành phần đặc cử viên trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 14-7-1974 vừa qua.

Bảng III

**BẢNG TỶ-LỆ CỬ TRI ĐẦU PHIẾU HỘI ĐỒNG
TỈNH THỊ NGÀY 14-7-1974 (1).**

Địa phương Đô, Tỉnh, Thị	Số lượng cử tri		
	Ghi tên	Đi bầu	Tỷ lệ %
Đô thành Saigon	710.685	371.904	52,33
Thị Xã Cần Thơ	70.502	40.049	56,80
Thị Xã Huế	64.866	37.946	58,40
Tỉnh Kontum	34.446	32.539	94,40
Tỉnh Phước Long	21.507	20.409	94,90
Toàn quốc	2.531.200	2.137.717	84,45

Đô thành Saigon và hai Thị Xã Huế và Cần Thơ là những trung tâm văn hóa (ba Viện Đại Học quốc gia) dân trí tương đối cao, người dân tương đối được tự do và áp lực của chính quyền tương đối ít nên tỷ lệ cử tri bầu cử chỉ quá bán số cử tri ghi danh. Thái lại, hai tỉnh Kontum và Phước Long là hai tỉnh kém an ninh nhất, dân chúng sắc tộc nhiều, dân trí thấp, áp lực chính quyền nhiều nên tỷ lệ cử tri bầu cử gần 100%.

Tỷ lệ cử tri đi bầu trong toàn quốc là 84,45%. Đây là tỷ lệ trung bình đối với các cuộc bầu cử tại Việt Nam Cộng Hòa. Tỷ lệ tín nhiệm cuộc độc cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống ngày 3-10-1971 là 94,30% và có lẽ là tỷ lệ cao nhất từ trước tới nay.

Theo cổ giáo sư Key thì tỷ lệ cử tri tham dự các cuộc bầu cử Tổng Thống tại Hoa Kỳ trong thời gian từ năm 1936 đến 1960 lên xuống trong khoảng 52,3% đến 62,5% (1).

(1) Bộ Nội Vụ, Op.Cit., k.tr.

(2) V.O.Key, &., The Responsible Electorate : Rationality in Presidential Voting 1936-1960. (Cambridge : Harvard University Press, 1966), p. 14.

Nếu so với tỷ lệ cử tri đi bầu tại Việt Nam thì người ta thấy rằng tỷ lệ trung bình tại Hoa Kỳ thấp hơn 30%. Như thế có thể kết luận rằng tại Việt Nam áp lực của chính quyền trong các cuộc bầu cử rất mạnh.

Ngoài ra, trong cuộc bầu cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị ngày 14-7-1974 tỷ lệ đặc cử viên đối với thành phần nghề nghiệp ứng cử viên liên hệ cho thấy rằng giới y sĩ, dược sĩ chiếm 94,11%, so với giới luật sư chiếm 25% và giới nhà văn, nhà báo không có nhân vật nào đặc cử. Điều đó chứng tỏ dân chúng còn chịu ảnh hưởng sâu đậm những giá trị trong nền văn hóa cổ truyền. Theo đó, giới sĩ đứng đầu bậc thang xã hội trước ba giới nông, công và thương, mà trong giới sĩ thì "nghề thuốc" đứng thứ nhì trong bốn nghề được xưng tụng bằng danh từ "thầy" là nho, y, lý, số.

Tóm lại, sinh thái xã hội Việt Nam có ảnh hưởng trên tác phong bầu cử. Tác phong đó có thích hợp với mô thức chính quyền địa phương dân cử hay không sẽ được phân tích ở chương sau khi trình bày về sinh thái xã hội và cơ cấu chính quyền địa phương đối chiếu.

CHƯƠNG HAI

**SINH THÁI XÃ HỘI VÀ CƠ CẤU
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

Mỗi quốc gia có một bối cảnh xã hội, một truyền thống chính trị và một nền kinh tế khác nhau; những đặc thái đó chi phối tác phong của hầu hết mọi người trong quốc gia và ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương. Trước khi đi sâu vào việc phân tích sinh thái xã hội Việt Nam và tác phong bầu cử như vừa trình bày ở chương thứ tư có thích hợp với mô thức chính quyền địa phương dân cử hay không, người viết xin được mô tả và nhận xét sơ lược cơ cấu chính quyền địa phương tại một số quốc gia trên thế giới có tính cách tượng trưng nhất cho cả hệ thống chính quyền địa phương cùng một khuôn mẫu (pattern).

Do đó chương này sẽ được trình bày dưới hai mục :

- Sinh Thái Xã Hội Và Cơ Cấu Chính Quyền Địa Phương Đối Chiếu;
- Nhận Định Mô Thức Chính Quyền Địa Phương Dân Cử Tại Việt Nam Cộng Hòa.

mục I

**SINH THÁI XÃ HỘI VÀ CƠ CẤU
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐỐI CHIẾU**

Như đã trình bày ở chương dẫn nhập, hiện nay trên thế giới ngoài kiểu mẫu truyền thống, chính quyền địa phương

tại hầu hết mọi quốc gia đều được tổ chức theo một trong ba kiểu mẫu : Anh, Pháp và Soviet. Do đó, người viết sẽ phân tích cơ cấu chính quyền địa phương tại một số quốc gia có những đặc thái xã hội, chính trị, kinh tế biểu trưng cho ba kiểu mẫu đó chẳng hạn như Hoa Kỳ, Pháp, và Bắc Việt.

I.- CƠ CẤU CHÍNH-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG HOA-KỲ.

Hoa kỳ là một cường quốc đứng đầu thế giới tự do, có một nền kinh tế kỹ-nghệ mạnh, dân trí cao và một truyền thống dân chủ lâu dài. Các tiểu bang có mọi quyền lợi và uy quyền của những quốc gia độc lập ngoại trừ quyền ngoại giao đối với các quốc gia khác ngoài Liên bang cho nên Chính phủ Tiểu bang không phải là chính quyền địa phương (1). Mỗi tiểu bang chia ra làm nhiều đô thị (city) và hạt (county) Hai đơn đơn vị chính quyền địa phương này (đô thị và hạt) có thể có nhiều quận (district), nhưng quận chỉ là một đơn vị hành chánh nhỏ nhất được thành lập để điều hành một công vụ đặc biệt như quận thuế vụ, quận kiều lộ, quận bầu cử, (2).

Chính quyền đô thị được tổ chức theo một trong ba hình thức hoặc Thị Trưởng và Hội Đồng, hoặc Ủy viên chế, hoặc Hội Đồng Quản Trị và Quản Đốc. Hình thức Thị Trưởng và Hội Đồng cũng như hình thức Hội Đồng Quản Trị và Quản Đốc là hai hình thức phổ thông nhất.

Mặc dầu Thị Trưởng và Nghị viên Hội Đồng Đô Thị đều do cử tri bầu lên nhưng tùy theo mỗi nơi có thể quyền hành tập trung vào chức vụ Thị Trưởng hay Hội Đồng, và mỗi hình thức đó được mệnh danh là "Thị Trưởng mạnh" hay "Thị Trưởng yếu". Ngày nay hình thức "Thị Trưởng yếu" đã nhường chỗ cho hình thức "Thị Trưởng mạnh" tại nhiều đô thị. Theo

(1) David Cushman Coyle, Cách Tổ-Chức Và Sự Điều-Hành Nền Chính-Trị Hoa-Kỳ. Nguyễn Ngọc Nhạ, dg. (Saigon : Việt Nam Khảo Dịch Xa, 1967), tr. 112- 113.

(2) Ibid., tr. 134.

đó, Thị Trưởng có quyền bổ nhiệm và kiểm soát chặt chẽ các nhân viên chấp hành cao cấp trong nền hành chính đô thị, soạn thảo ngân sách và phủ quyết các quyết nghị của Hội Đồng (1).

Hình thức chính quyền Ủy viên được áp dụng tại một số đô thị nhỏ và hầu hết tại các hạt. Theo đó, dân chúng bầu ra một số nhân vật nổi tiếng tại địa phương thường từ 5 đến 10 người. Các nhân vật này họp lại thành Ủy-Ban Hành Chánh Đô Thị hay Hội Đồng Hạt. Một trong các Ủy viên làm chủ-tịch và được gọi là Thị-Trưởng. Các đường lối chính sách đều do toàn thể Ủy ban chấp thuận, và mỗi ủy viên chịu trách nhiệm điều hành một cơ quan riêng biệt (2).

Ngoài hai hình thức trên, ngày nay, theo Coyle thì :

Sự ưa thích của dân chúng chuyển qua kiểu chính quyền thứ ba, kiểu Hội Đồng Quản Trị Tỉnh hay kiểu quản đốc tỉnh ngày nay đang được áp dụng tại hơn 1.700 đô thị đủ cỡ, từ các thị trấn nhỏ đến các thành phố lớn hơn nửa triệu dân (3).

Hình thức Hội Đồng Quản Trị và Quản Đốc xuất hiện cùng với phong trào giảm bớt số các viên chức do dân bầu lên để gia tăng quyền kiểm soát của các cử tri đối với những viên chức đó và để tiết kiệm công quỹ mà công việc hành chính vẫn hữu hiệu hơn (4).

Theo hình thức này, dân chúng bầu ra Hội Đồng Đô Thị; Hội Đồng mướn viên Quản đốc chuyên môn (city manager) và giao cho viên quản đốc ấy hầu hết các quyền hạn hành chính của địa phương. Quản đốc mướn các viên chức đô thị

(1) Alfred de Grazia., Op.Cit., tr. 647-651.

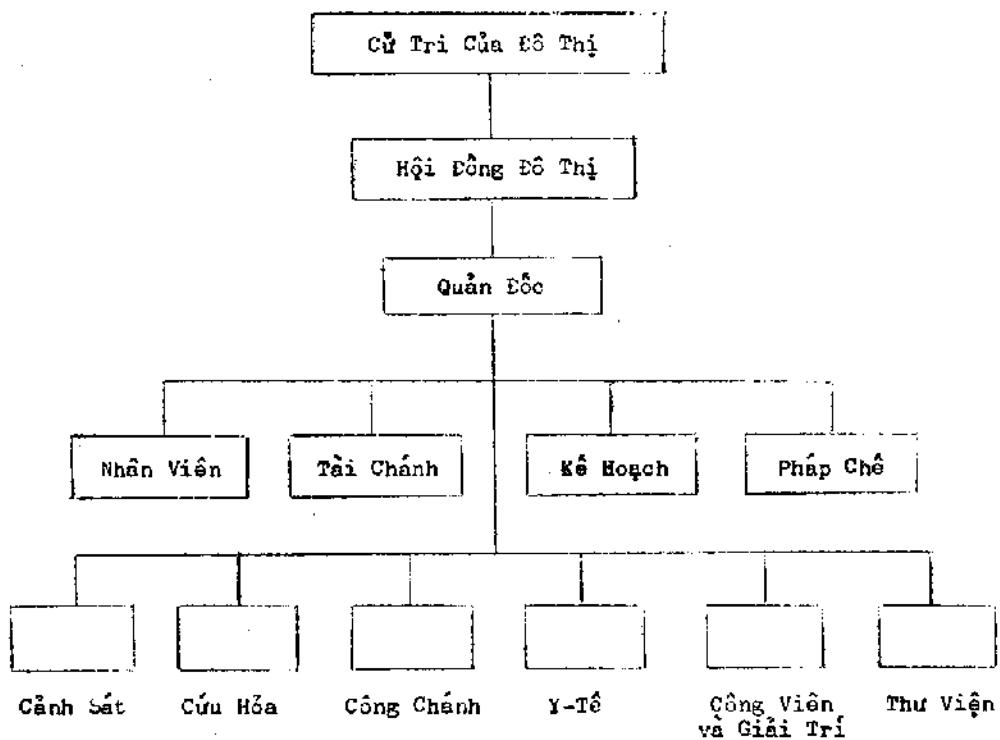
(2) David Cushman Coyle, Op.Cit., tr. 129-133.

(3) Ibid., tr. 129.

(4) Alfred de Grazia, Op.Cit., tr. 653.

theo một hệ thống tương lệ cho phép ông có đủ quyền rộng rãi để điều hành công vụ một cách tốt đẹp. Dân chúng xem đô thị như một xí nghiệp tư có một quản đốc và một hội đồng giám đốc và dân chúng nắm giữ phần vụ của những người có cổ phần (Hình 1).

Hình.1. CƠ-CẤU CHÍNH-QUYỀN ĐÔ-THỊ THEO HÌNH-THỨC "HỘI-ĐỒNG QUẢN-TRỊ VÀ QUẢN-ĐỐC"(1)



Hội Đồng Đô Thị bầu ra vị chủ tịch để đóng vai trò Thị Trưởng (mayor) nhưng mọi quyết định đều do Hội Đồng biểu quyết và việc cai trị thuộc quyền của vị Quản Đốc. Tuy nhiên Hội Đồng đóng vai trò kiểm soát và khuyến cáo mọi nhân viên các nha sở trực thuộc Quản Đốc.

(1) William Anderson and Edward W. Weidner, State and Local Government in the United States. (New York : Henry Holt and Company, Inc., 1955), p. 387.

Mô thức chính quyền địa phương dân cử thành công ở Hoa Kỳ nhờ quốc gia này có một truyền thống lưỡng đảng trong sinh hoạt chính trị, và dân chúng có mức sống cao, hệ thống giáo dục đại chúng rộng rãi. Các lý do này cũng được dùng để giải thích cho sự hoàn bị của cơ cấu chính quyền địa phương dân cử tại Nhật Bản và Đài Loan.

Mặc dầu Nhật Bản là một quốc gia đa đảng nhưng thật tế chỉ có ba chính đảng lớn nắm ưu thế trong sinh hoạt chính trị là Đảng Xã Hội, Đảng Dân Chủ Xã Hội và Đảng Komei (1). Ngoài ra Nhật Hoàng còn là một biểu tượng cho sự thống nhất quốc gia, một bức tường cuối cùng giữ cho sự đoàn kết dân tộc cho nên sự cạnh tranh của các chính đảng trong sinh hoạt bầu cử không những không làm cho quốc gia phân hóa mà còn duy trì được nền dân chủ tự do và phát triển kinh tế tại quốc gia này nữa.

Trái lại, Đài loan có hệ thống Quốc Dân Đảng ưu thế nên mặc dầu phải tổ chức chính quyền địa phương dân cử để đáp ứng đòi hỏi của dân bản xứ nhưng hệ thống chính quyền vẫn vững mạnh. Thật vậy, năm 1949 Cộng Sản đã thắng thế tại Hoa Lục, Tưởng Giới Thạch và Quốc Dân Đảng phải dời ra Đài Loan. Tại đây, Tưởng Giới Thạch phải giải quyết sự chia rẽ giữa dân bản xứ và dân Hoa Lục di cư bằng cách thiết lập hệ thống chính quyền địa phương dân cử để người dân bản xứ có cơ hội tham gia vào guồng máy chính trị. Tuy nhiên chính trị gia bản xứ cũng là đảng viên. Quốc dân Đảng của Tưởng Giới Thạch thành thử mọi chính sách và đường lối của Đảng và chính quyền trung ương đều được tuân hành triệt để.

II.- CƠ-CẤU CHÍNH-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG BẮC-VIỆT.

Bắc Việt là một quốc gia theo chế độ Cộng Sản. Hệ thống chính quyền địa phương dân cử hiện tại thoát thai

(1) Bộ Ngoại Giao Nhật, Nhật Bản Ngày Nay. (Japan : Bộ Ngoại Giao, 1971) tr, 21.

từ phong trào cách mạng kháng Pháp của Việt Minh và được chia làm ba cấp chính thức là :

- Tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương;
- Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã; và
- Huyện chia thành xã, thị trấn.

Chính quyền địa phương tại mỗi đơn vị này gồm có hai cơ quan quyết nghị và chấp hành (1). Cơ quan quyết nghị được gọi là Hội Đồng Nhân Dân do dân chúng bầu lên trong một cuộc bầu cử phổ thông, trực tiếp và kín. Hội Đồng Nhân Dân sẽ tự bầu ra các ủy viên trong Ủy Ban Hành Chánh để giữ nhiệm vụ cơ quan chấp hành. Tuy nhiên khu tự trị của các sắc tộc thiểu số và đơn vị Huyện chỉ có Ủy Ban Hành Chánh được thành lập do sự bầu cử của các Hội Đồng Nhân Dân Tỉnh hay xã liên hệ mà thôi (2).

Mặc dầu dân chúng có quyền bầu cử để lựa chọn các viên chức trong cơ cấu chính quyền địa phương nhưng danh sách ứng cử viên lại do đảng Cộng Sản đưa ra thành thử mọi cấp trong hệ thống chính quyền từ trung ương đến địa phương đều do Đảng Cộng Sản chỉ huy và điều động. Thật vậy, Bản Điều Lệ Đảng Lao-Động Bắc Việt minh định đại điều 43 như sau :

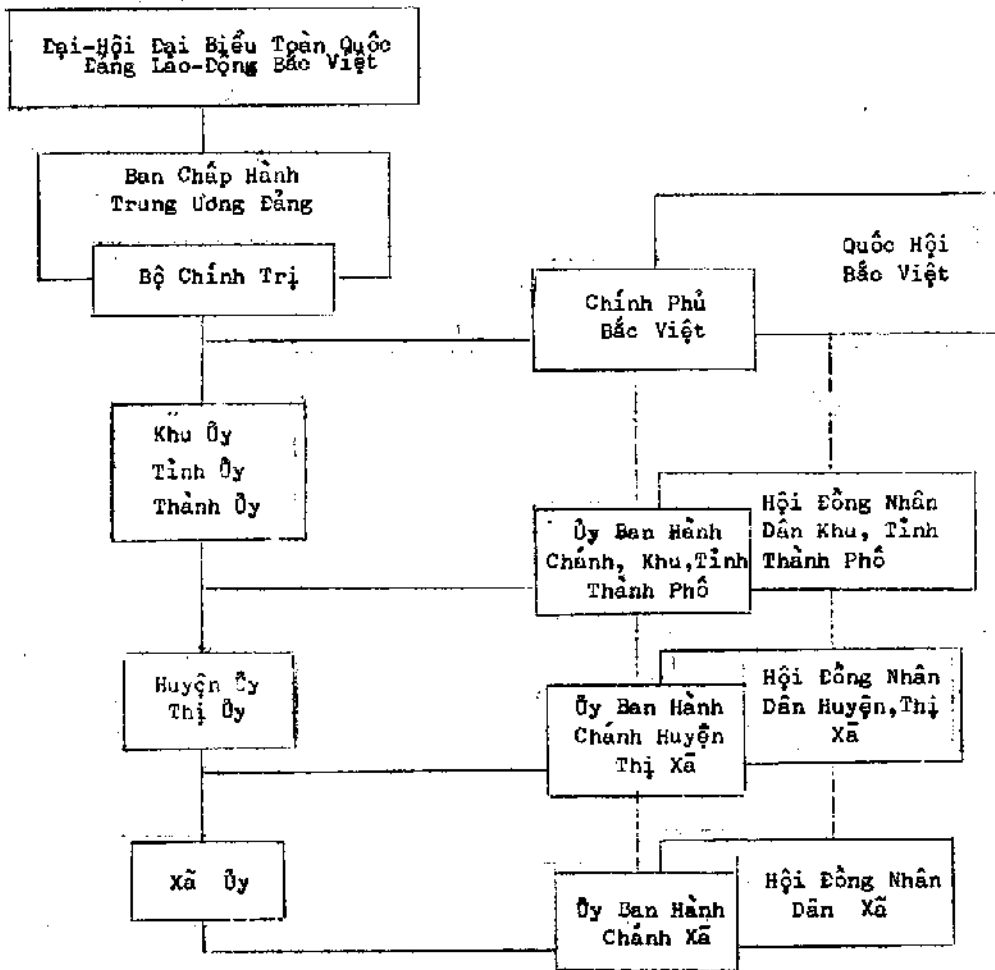
Tổ chức cơ sở của Đảng ở xí nghiệp, xã, thị Trấn, khu phố, bệnh viện, trường học... phải lãnh đạo và kiểm tra tổ chức chính quyền và tổ chức quần chúng trong đơn vị mình, tích cực thực hiện tốt các nghị quyết, chỉ thị của tổ chức Đảng và cơ quan nhà nước cấp trên (3). (Hình 2).

(1) Hiến Pháp Việt Nam Dân Chủ Cộng Hòa ngày 1-1-1960, điều 78-104.

(2) Harold F. Alderfer, Op.Cit., p. 650

(3) Đàm Khánh Vân, "Tìm Hiểu Tương Quan Quyền-Lực giữa Cộng-Đảng và Chính-Quyền tại Bắc-Việt", Nghiên Cứu Hành Chánh, 1 (tháng 1, 2, 3 năm 1973) tr. 124.

Hình 2. TƯƠNG QUAN QUYỀN LỰC GIỮA CỘNG ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC BẮC VIỆT.



III.- CƠ-CẤU CHÍNH-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG PHÁP QUỐC.

Cơ cấu chính quyền địa phương Pháp Quốc bắt nguồn từ đạo luật ngày 17-02-1800 của Hoàng Đế Napoléon đệ nhất. Ông đã đưa quan niệm tổ chức quân sự vào cơ cấu hành chính cho nên hệ thống chính quyền địa phương này có tính cách hệ cấp cân xứng và hợp lý (2).

(1) Ibid., tr.125.

(2) Harold F.Alderfer, Op.Cit., p. 5.

Hiện nay, nước Pháp có tất cả 90 hành tỉnh (department), 300 quận (arrondissement) và gần 40.000 xã (commune) bao gồm các làng (villages), thành phố (towns) và đô thị (cities). Vị chỉ huy chấp hành tại mỗi cấp này được gọi là Tỉnh Trưởng (prefect), Quận Trưởng (subprefect) và Thị Trưởng (mayor) (1). Vị chỉ huy chấp hành có thẩm quyền rất rộng rãi trong việc cai trị và chỉ chịu trách nhiệm đối với vị chỉ huy cấp trên. Riêng Tỉnh Trưởng là một viên chức hạng A trong ngạch hành chính do Tổng Trưởng Nội Vụ bổ nhiệm và chỉ chịu trách nhiệm với vị này mà thôi. Tỉnh Trưởng có thể được chuyển chuyên từ nơi này sang nơi khác trong thời gian tại chức. Các cấp hành Tỉnh và Xã có một Hội Đồng dân cử để đóng vai trò cơ quan quyết nghị với thẩm quyền rất hạn chế. Thị Trưởng và Xã Trưởng tại cấp xã cũng do dân bầu nhưng Tỉnh trưởng có thể hủy bỏ cuộc bầu cử Thị Trưởng, tạm thời ngưng chức Thị Trưởng hay Hội Đồng Thị xã và yêu cầu Hội Đồng bỏ thẩm chấp thuận vài khoản chi phí (2).

Nguyên tắc trọng pháp và sự thực hiện nguyên tắc đó là những căn bản của tổ chức chính quyền địa phương Pháp Quốc. Những đơn vị hành chính địa phương là các tổ chức của chính quyền trung ương và thuộc ngành Hành Pháp. Tuy Hành Pháp độc lập với Lập Pháp và Tư Pháp nhưng vẫn bị luật pháp chi phối cho nên hệ thống tòa án hành chính được thành lập để phân xử những trường hợp tranh tụng giữa cộng dân và cơ quan hay viên chức chính quyền. Tòa án cao nhất thuộc hệ thống này là Tham Chính Viện (Conseil d'Etat) và các tòa án thấp nhất là Ủy Ban Hành Chánh Tỉnh (conseils de préfecture). Hệ thống tòa án hành chính cũng là một trong những phát-kiến (invention) của Napoléon đệ nhất (3).

Cơ cấu chính quyền địa phương Pháp Quốc có ảnh hưởng rất nhiều đến tổ chức chính quyền địa phương Việt

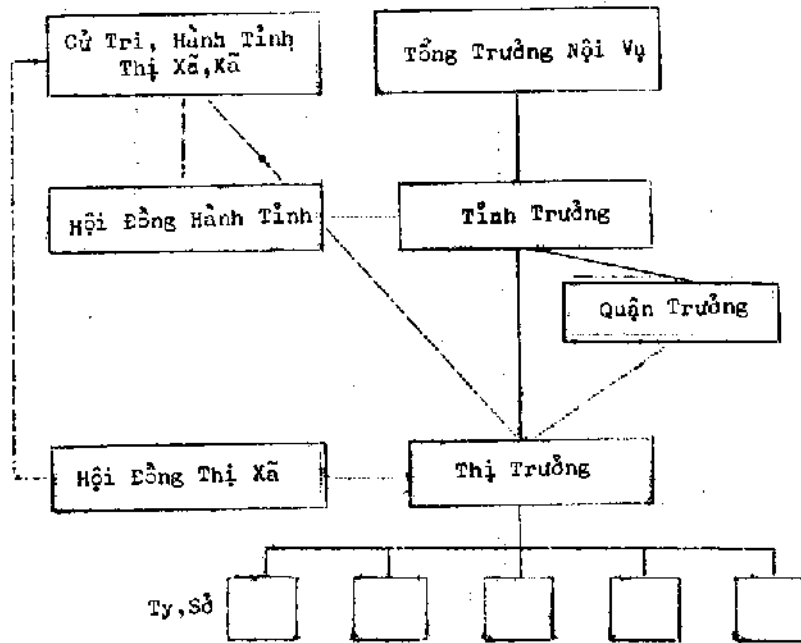
(1) Ibid., p. 6.

(2) Alfred de Grazia, Op.Cit., tr. 644-647.

(3) Brian Chapman, Introduction to French Local Government. (London: George Allen and Unwin, Ltd., 1953), p. 27.

Nam Cộng Hòa qua sự ban hành Dự 57A ngày 24-10-1956 của cố Tổng Thống Ngô Đình Diệm. Văn kiện này ngày nay vẫn còn áp dụng như là văn kiện căn bản. Vì thế, việc trình bày rõ ràng mô hình cơ cấu chính quyền địa phương Pháp Quốc cũng là một điều cần thiết để tiện so sánh ở mục sau (Hình 3).

Hình 3. CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG PHÁP QUỐC.



Để giải thích chế độ địa phương phân quyền hạn chế và có khuynh hướng nghiêng về trung ương tập quyền, thống nhất chỉ huy của Pháp Quốc, người ta thấy quan niệm truyền thống về uy quyền của Pháp cũng tương tự như Việt-Nam, nghĩa là quyền hành đi từ trên xuống dưới qua hệ thống ủy quyền. Trước cuộc Cách Mạng năm 1789, nguồn gốc chủ quyền của Pháp-Hoàng là sứ mạng thiêng liêng mà Thượng Đế giao phó cho nhà vua; nhà Vua là người đại diện của Thượng Đế

để trị nước và phụng sự Thượng Đế (1). Hệ thống chính quyền được tổ chức theo kim tự tháp, các viên chức cấp dưới thừa ủy nhiệm của viên chức cấp trên. Quốc gia là một đơn vị thống được tượng trưng bởi nhà Vua. Do đó, Pháp hoàng Louis thập tứ đã nói : "Quốc Gia chính là Trẫm" (L'Etat c'est moi). Đơn vị hành chính xã và Thị Xã không những là một khu vực địa lý mà còn là một đơn vị xã hội. Sau Cách Mạng 1789, các đơn vị này lại trở thành nền tảng của chính quyền địa phương Pháp Quốc.

Chế độ quân chủ Pháp Quốc đã xây dựng nước này thành một quốc gia thống nhất và hùng mạnh nhất Âu-Châu trong một thời gian cho nên các nhà lãnh đạo Cách-Mạng tại Paris đã thất bại trong chính sách thiết lập quốc gia liên bang và những địa phương tự trị, bởi vì sự khủng hoảng và bất ổn chính trị liên tiếp tại trung ương đã đem lại những hoạt động cách mạng vô cùng kỳ tại các hành tỉnh, xã và Thị Xã (2). Do đó, nước Pháp thời Cách Mạng vẫn là một quốc gia thống nhất với một chính quyền duy nhất. Quốc Hội Lập Hiến được triệu tập một tháng sau ngày 14-7-1789 đã biểu quyết rằng :

Hiến Pháp quốc gia và tự do công cộng có ích lợi cho các tỉnh hơn những đặc quyền mà một số tỉnh hiện đang thụ hưởng, và sự hy sinh đặc quyền đó được xem là cần thiết cho sự đoàn kết tất cả các phần trong Đế Quốc Pháp. Vì thế Quốc Hội Lập Hiến đã đồng ý rằng tất cả các đặc quyền của các tỉnh, khu, đô thị, vùng, và xã như quyền lợi tài chánh và bất kỳ một loại quyền lợi nào khác từ nay đều bị hủy bỏ để hợp nhất vào luật lệ chung của toàn thể nước Pháp (3).

Như thế, có thể nói cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương đóng góp vào sự ổn định và thuần nhất quốc gia. Nhận xét này lại càng thích hợp hơn đối với Việt Nam Cộng Hòa.

(1) Vũ Quốc Thông, Op.Cit., tr. 67-69.

(2) Brian Chapman, The Prefects and Provincial France. (London : George Allen and Unwin, Ltd., 1955), p. 9-10.

(3) Ibid., p. 14.

mục II

NHẬN ĐỊNH MÔ THỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG DÂN CỬ TẠI VIỆT NAM CỘNG HÒA

Để có thể có một nhận định ít thiên lệch và chủ quan tưởng cần trình bày sơ lược cơ cấu chính quyền địa phương hiện nay và chiều hướng tổ chức cơ cấu chính quyền địa phương dân cử trong tương lai theo Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hòa.

I.- HIỆN-TRẠNG CƠ-CẤU CHÍNH-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG.

Cơ cấu chính quyền địa phương tại Việt Nam Cộng Hòa hiện nay do Dự số 57a và Thông Tư số 115a ngày 24-10-1956 chi phối. Để thi hành các văn kiện này, Chính Phủ đã ban hành một số Sắc lệnh liên tiếp, Sắc Lệnh sau sửa đổi Sắc Lệnh trước. Tuy nhiên, người viết chỉ trình bày cơ cấu tổng quát mà thôi (1).

Hiện nay Việt Nam Cộng Hòa có Thủ Đô Saigon, 44 Tỉnh, 10 Thị Xã, và 2.352 Xã. Cơ cấu chính quyền tại mỗi đơn vị này gồm hai cơ quan quyết nghị và chấp hành, Đô Trưởng, Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng chỉ huy cơ quan chấp hành và do Tổng Thống bổ nhiệm. Riêng ở cấp xã thì Xã Trưởng do Hội Đồng Xã bầu ra trong số Hội Viên Hội Đồng Xã liên hệ.

(1) Về chi tiết tổ chức chính quyền địa phương xin xem :

Cơ quan quyết nghị : Sắc lệnh số 67 (Đô Thành), 68 (Tỉnh), 69-NV (Thị Xã) ngày 9-4-1965, Sắc lệnh số 198-SL/EUHC ngày 24-12-1966 (Xã) và các văn kiện sửa đổi kế tiếp.

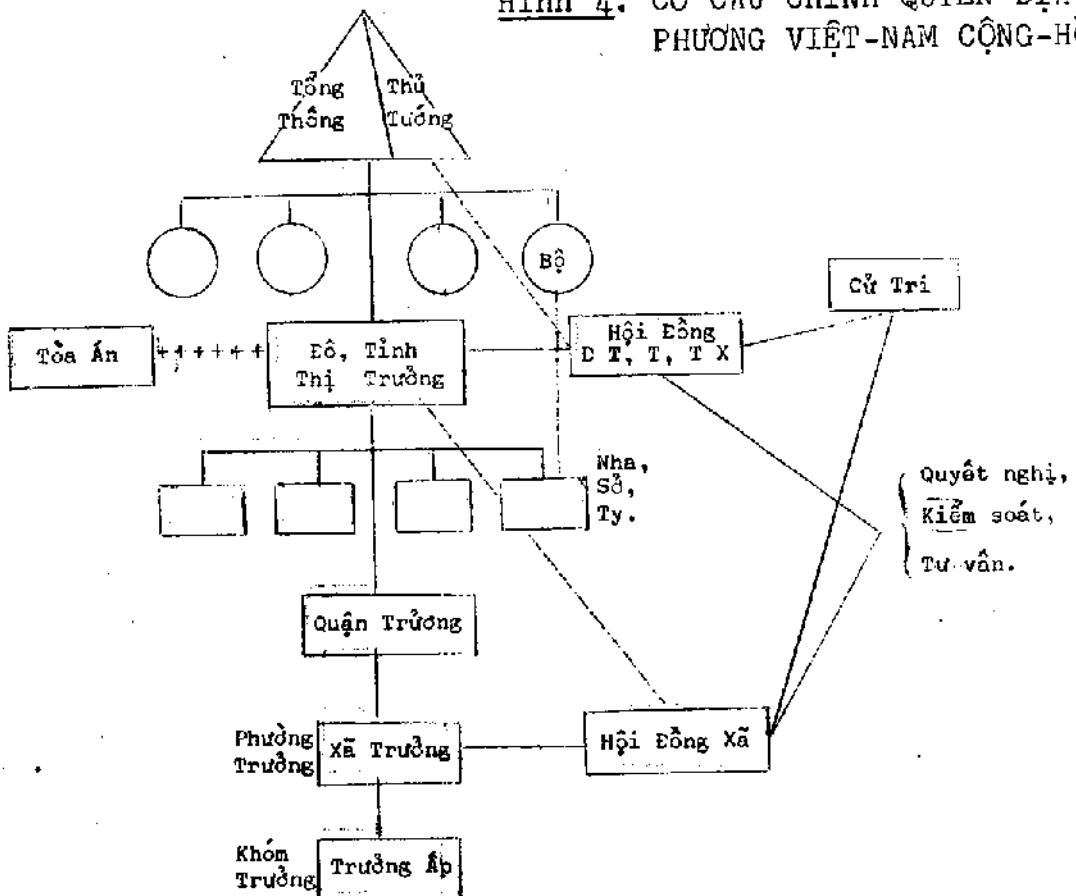
Cơ quan chấp hành : Sắc lệnh số 74-TTP ngày 23-3-1959 (Đô Thành), 092 (Tỉnh), 093 (Thị Xã), 094 (Xã) ngày 30-4-1974 và các văn kiện bổ túc kế tiếp.

Đô Thành và Thị xã được chia thành những đơn vị hành chính thấp hơn là Quận, Phường, Khóm. Cũng thế, Tỉnh được chia thành Quận, Xã, Ấp. Quận, Phường, Khóm, Ấp là những đơn vị hành chính chứ không phải là những đơn vị địa phương phân quyền.

Nghị viên các Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã và hội viên Hội Đồng Xã do cử tri bầu lên. Các hội đồng này là những cơ quan quyết nghị tại cấp chính quyền liên hệ.

Tuy có sửa đổi và bổ túc liên tiếp về thẩm quyền của cơ quan quyết nghị và cơ cấu của cơ quan chấp hành, nhất là trong cuộc cải tổ hành chính sâu rộng được phát động từ ngày 10-7-1973, nhưng đại cương cơ cấu chính quyền địa phương hiện tại không có gì thay đổi so với thời Lập Hiến, nghĩa là Dự số 57a vẫn là văn kiện căn bản tổ chức chính quyền địa phương. (Hình 4)

Hình 4. CƠ CẤU CHÍNH QUYỀN ĐỊA-
PHƯƠNG VIỆT-NAM CỘNG-HÒA.



Trong chiều hướng tổ chức chính quyền địa phương dân cử của Hiến Pháp 1967 thì Đô, Tỉnh, Thị Trưởng sẽ do cử tri bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Chính phủ sẽ bổ nhiệm bên cạnh các Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng, Xã Trưởng hai viên chức có nhiệm vụ phụ tá về hành chánh và an ninh cùng các nhân viên hành chánh khác.

II.- NHẬN-ĐỊNH MÔ-THỨC CHÍNH-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG DÂN CỬ.

Nhận định đầu tiên của người viết là việc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị và Xã Trưởng không thích hợp với bối cảnh xã hội Việt Nam. Thật vậy, nếu tổ chức bầu cử hoàn toàn tự do và thành thật thì sẽ gặp một số khuyết điểm quan trọng, và ngược lại, nếu điều hướng các cuộc bầu cử thì dân chúng sẽ càng ngày càng mất tin tưởng và xa rời chính quyền.

1)- Các Tệ Trạng Của Việc Bầu-Cử Tự-Do.

Trước hết, người Việt Nam có tư cách đạo đức là người có đức tính khiêm nhường, không thích khoe khoang về mình nên sẽ không tự ứng cử nếu không có chính đảng hay một đoàn thể áp lực đề cử. Do đó trong các cuộc bầu cử thường có rất ít ứng cử viên xứng đáng. Dân trí và sinh hoạt kinh tế lại ở trong tình trạng thấp kém nên sự bầu cử được xem như là một cuộc xổ số may rủi. Lá phiếu tín nhiệm chỉ còn là một huyền thoại của chế độ dân chủ.

Đô, Tỉnh, Thị Trưởng là các nhân vật chỉ huy chính quyền địa phương và có thực quyền chứ không phải chỉ có quyền hành gián tiếp như các nghị viên cơ quan quyết nghị thành thử số ứng cử viên dự tranh vào các chức vụ này sẽ rất đông. Đặc cử viên sẽ là người không đại diện đa số dân chúng. Trong trường hợp có một tổ chức chặt chẽ như Mặt Trận Giải Phóng Miền Nam tham dự cuộc bầu cử, họ sẽ đưa ra một ứng cử viên Cộng Sản hay thân Cộng

thì ứng cử viên đó có nhiều hy vọng đặc cử trước đa số ứng cử viên quốc gia.

Một cuộc tranh cử có quá nhiều ứng cử viên thì mọi phương tiện vận động chắc chắn sẽ được tận dụng bất chấp mọi hậu quả làm chia rẽ các tầng lớp dân chúng. Các ứng cử viên sẽ dựa vào thế lực tôn giáo, đảng phái và các nhóm tài phiệt, khi đắc cử họ sẽ phục vụ quyền lợi các đoàn thể này, gây bất mãn nơi các đoàn thể khác. Do đó nếu giải pháp bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng được xem là tạo sự tham gia và hậu thuẫn chính trị của dân chúng cho chính quyền địa phương thì điều đó không bao giờ đạt được. Hơn nữa, trước tình trạng yếu kém của chính đảng và không có một đảng nào hoạt động trên cơ sở quốc gia cho nên tôn giáo đóng một vai trò quan trọng trên chính trường. Nếu bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng thì các chức vụ này sẽ được xem là độc quyền của Phật Giáo tại Vùng I và trung châu Vùng II, của Thiên Chúa Giáo tại cao nguyên Vùng II và một số tỉnh Vùng III, của Phật Giáo Hòa Hảo tại một số tỉnh miền Tây và của Cao Đài Giáo tại Tây Ninh, v.v... Sự kiện đó làm cho quốc gia thiếu thuần nhất, đồng thời sự chia rẽ tôn giáo lại tái phát sau một thời gian lãng quên để dần dần tiến tới sự đoàn kết quốc gia.

Tình trạng chia rẽ này lại càng bị gia trọng bởi tâm lý thích làm lãnh tụ của người Việt Nam. Một vị Đô, Tỉnh, Thị Trưởng dân cử sẽ có khuynh hướng củng cố quyền hành, mị dân và khuất phục trước các thế lực tại địa phương để được tái đắc cử cho dầu phải chống lại nhà cầm quyền trung ương hay thi hành lệch lạc các chủ trương và chính sách quốc gia. Nếu Tổng thống phải liên tiếp giải nhiệm các vị Đô, Tỉnh, Thị Trưởng hoặc không tài trợ ngân sách quốc gia cho địa phương liên hệ thì sẽ tạo nên tình trạng bất ổn chính quyền địa phương. Điều đó không những làm cho địa phương không phát triển được mà còn làm suy giảm uy tín chính trị của Tổng Thống trong địa phương liên hệ.

Để tránh các tệ trạng trên, có thể trong các cuộc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng, chính quyền trung ương sẽ tổ

chức dưới hình thức "dân chủ hướng dẫn". Nhưng sự điều hướng bầu cử đó sẽ có ảnh hưởng bất lợi vào tâm lý quần chúng.

2) - Sự Điều Hướng Bầu Cử Và Tâm Lý Quần Chúng.

Hầu hết các cuộc bầu cử tại Việt Nam Cộng Hòa đều bị chính quyền điều hướng. Tuy nhiên tùy theo tầm quan trọng của cuộc bầu cử, mức độ điều hướng sẽ nhiều hay ít. Nếu cuộc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng được xem là quan trọng thì việc điều hướng kết quả không thể nào tránh được. Sự kiện này làm cho người dân vốn không mấy tin tưởng vào chính quyền lại càng xa lánh chính quyền hơn. Sự chính danh của nhà cầm quyền địa phương vì thế sẽ giảm rất nhiều. Dân chúng không đòi hỏi được bầu cử Tỉnh Trưởng bởi vì mỗi lần bầu cử không những họ phải mất biết bao thì giờ để tham dự các cuộc học tập cưỡng bách mà còn bị hướng dẫn đầu phiếu.

Trong khi chi phí tổ chức bầu cử rất cao mà việc vận động tranh cử và đầu phiếu mang đầy kịch tính làm dân chúng bất mãn thì việc bầu cử có hậu quả tai hại vô cùng,

Nhận xét thứ nhì của người viết là nhu cầu phát triển quốc gia đòi hỏi một nền Hành Pháp mạnh trong đó các Đô, Tỉnh, Thị Trưởng đều do chính quyền trung ương bổ nhiệm.

3) - Nhu Cầu Quốc Gia Đòi Hỏi Một Nền Hành Pháp Mạnh.

Trước tình trạng chậm tiến, chia rẽ và chiến tranh ý thức hệ với Cộng Sản, quốc gia chúng ta có ba nhu cầu rõ rệt là phát triển kinh tế, đoàn kết quốc gia và tranh đấu bảo vệ tự do dân chủ. Chiến tranh chống cộng sản để rồi chúng ta phải sống trong một chế độ độc tài do chính chúng ta tạo dựng là một điều nghịch lý không thể chấp nhận được. Nhưng dân chủ bao hàm ba khía cạnh : tự do cá nhân, tự do tham gia chính trị và bình đẳng trên các phương diện kinh tế, xã hội. Ba khía cạnh đó chỉ có thể thực hiện được trong

một xã hội ổn định và thượng tôn pháp luật. Người dân có thể tham gia chính trị trong các cuộc bầu cử Hội Đồng Xã, Hội Đồng Đô Tỉnh Thị, Dân biểu và Tổng Thống. Các cuộc bầu cử này tương đối có thể tổ chức được vì tuy có sự chia rẽ trong thời gian vận động tranh cử nhưng hậu quả không làm phân hóa sự thuần nhất quốc gia.

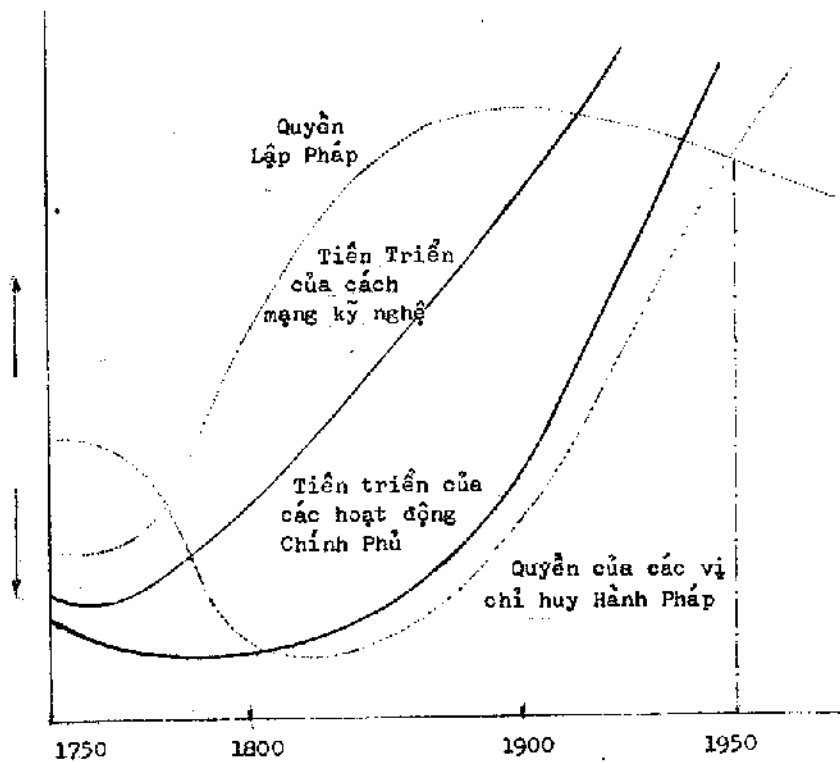
Thật ra các cuộc bầu cử thành phần nhân viên các Hội Đồng địa phương và Dân biểu Hạ Nghị Viện có tính cách ít quan trọng hơn bầu Đô, Tỉnh, Thị Trưởng. Riêng các cuộc bầu cử Tổng Thống, ứng cử viên thường là những nhân vật có tầm mức quốc gia, thành thủ các cuộc bầu cử này gọi lên trong tâm hồn người dân tình tự quốc gia, vận động lòng trung thành của người dân đối với đất nước chứ không vận động họ trung thành đối với một địa phương hay một thế lực nào.

Ngoài ra các đơn vị hành chính địa phương là những thành phần của nền hành chính quốc gia do Tổng Thống lãnh đạo. Trách nhiệm vị Nguyên Thủ Quốc Gia gắn liền với một giai đoạn lịch sử nên quyền hành cần được cá nhân hóa. Tổng Thống hoạch định và thi hành mọi chính sách quốc gia. Vì thế Tổng Thống phải có quyền bổ nhiệm các vị Đô, Tỉnh, Thị Trưởng để việc thực thi chính sách quốc gia tại địa phương được nhanh chóng và thống nhất.

Sự gia tăng quyền hành cho Hành Pháp là một nguyên tác căn bản trong sinh hoạt chính trị tại các quốc gia dân chủ Tây Phương ngày nay và là một hệ luận của sự khủng hoảng của chế độ dân chủ cổ điển. Alfred de Grazia đã nghiên cứu lịch trình tiến triển của quyền hành tại các nước dân chủ Tây Phương từ giai đoạn cách Mạng 1789 đến ngày nay và cho thấy quyền Hành Pháp sau hơn một thế kỷ yếu thế đã phục hồi ưu thế cũ và có khuynh hướng bành trướng quyền hành theo sự can thiệp ngày càng nhiều vào tất cả các lãnh vực xã hội, chính trị và kinh tế (1). (Hình 5)

(1) Alfred de Grazia, Op.Cit., tr. 519-527.

Hình 5. TƯƠNG QUAN GIỮA QUYỀN CỦA LẬP PHÁP VÀ CỦA CÁC VỊ CHỈ HUY HÀNH PHÁP TRONG LỊCH SỬ TÂY PHƯƠNG CẬN ĐẠI. (1)



Cũng theo Alfred de Grazia, sự cá nhân hóa quyền hành của vị Nguyên Thủ Quốc Gia có hai tác dụng tốt là "cá nhân lãnh đạo thường có khuynh hướng tăng cường sự kiểm soát từ trên xuống dưới và như vậy đồng thời tăng hiệu năng của tổ chức bằng cách thi hành chính sách của chính vị Nguyên Thủ Quốc Gia" và về phương diện tâm lý, Quốc Trưởng là biểu hiện cho sự Thống nhất quốc gia nên đã gây sự trung thành của toàn dân qua cảm tưởng một sức mạnh nhất trí (2). Ngoài ra, hệ thống nối liền kiểm soát, điều khiển và trách nhiệm giữa Tổng Thống tại trung ương và các Đô, Tỉnh, Thị

(1) Ibid., tr. 522.

(2) Ibid., tr. 519-520.

Trưởng bộ nhiệm ở địa phương sẽ rõ rệt và hữu hiệu hơn là các Đô, Tỉnh, Thị Trưởng dân cử vì quyền bổ nhiệm luôn luôn hàm chứa bên trong quyền giải nhiệm nữa. Đây cũng là lý do giải thích sự thành công của hệ thống chính quyền địa phương Pháp Quốc.

Việc bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng còn có một ưu điểm khác là bảo đảm được khả năng hành chính và quân sự của các vị này hơn là bầu cử. Thật vậy, trong xã hội khuếch tán (diffusive society) ngày nay, việc lãnh đạo hành chính thích hợp với giới trí thức quản trị (Managerial intellectuals) hơn là giới trí thức chính trị (political intellectuals). Ngay tại Nga Xô dưới thời Stalin, giới trí thức quản trị bao gồm các nhà hành chính, khoa học và kỹ sư như Brezhnev, Kosygin... đã được trọng dụng và nhờ họ Nga Xô mới đạt được sự tiến bộ mãnh liệt như ngày nay (2).

KET LUAN PHAN NHI

Để chứng minh mô thức chính quyền địa phương dân cử không thích hợp với bối cảnh xã hội Việt Nam, người viết lần lượt phân tích các đặc thái xã hội, chính trị, kinh tế và ảnh hưởng của chúng trên tác phong bầu cử của chính quyền, cử tri và ứng cử viên tại Việt Nam Cộng Hòa. Đồng thời để có một nhận định khách quan, người viết cũng trình bày đối chiếu các mô thức chính quyền địa phương của Hoa Kỳ, Bắc Việt và Pháp, ba quốc gia tiêu biểu cho ba kiểu mẫu chính quyền địa phương theo mô thức dân chủ Tây Phương.

Hoa kỳ là một quốc gia liên bang có một nền kinh tế thịnh vượng, dân trí cao, và nhất là có một truyền thống

(1) John H. Kautsky, "The Appeal of communist Models in Underdeveloped Countries", ch.5 in Willard A. Beiling, ed, Developing Nations : Quest for a Model. (New York : Van Nostrand Reinhold Company, 1970), p. 113-114.

dân chủ ngay từ thời lập quốc. Chính quyền địa phương được quan niệm như là một tổ chức trung lập làm trọng tài cho mọi sinh hoạt của dân chúng và quản trị các quyền lợi chung của hạt hoặc đô thị. Bắc Việt là một quốc gia mà đảng Cộng Sản chi phối mọi sinh hoạt trong nước nên chính quyền địa phương luôn luôn do đảng nắm giữ. Trái lại, Pháp Quốc, mặc dầu dân trí cao và nền kinh tế thịnh vượng nhưng có một truyền thống lịch sử quân chủ và có quan niệm về uy quyền thống nhất từ trên xuống dưới nên có nhiều sắc thái giống Việt Nam. Vì thế tổ chức chính quyền địa phương theo kỹ thuật phân quyền hạn chế của Việt Nam cũng tương tự như của Pháp.

Thật vậy, chính quyền địa phương Việt Nam không đóng vai trò trung lập như Hoa Kỳ mà trái lại, trực tiếp can thiệp vào đời sống dân chúng để tạo công bình xã hội và phát triển quốc gia. Hơn nữa việc bầu cử nhà cầm quyền địa phương có thể đưa đến sự phân tán quốc gia thành nhiều đơn vị lãnh thổ nhỏ làm phương hại cho sự đoàn kết dân tộc. Do đó việc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng không thể nào đưa đến một kết quả tốt đẹp được.

Nếu vấn đề bầu cử Tỉnh Trưởng còn đang được bàn luận thì ngược lại việc bầu cử Đô Trưởng, Thị Trưởng và Xã Trưởng được nhiều người cổ xúy thực hiện. Theo khuynh hướng này thì Đô Thành và các Thị Xã có một mức sống và dân trí cao, tình trạng an ninh và ngân sách tốt đẹp... (1). Xã là một đơn vị hành chính nhỏ bé đã có một truyền thống tự trị lâu dài qua tục ngữ "phép nhà Vua thua lệ làng". Ngay tại đơn vị Tỉnh cũng có người chủ trương phải tảo bạo thí nghiệm giải pháp Tỉnh Trưởng dân cử chứ chờ đến khi có đủ các điều kiện văn hóa, xã hội, chính trị và kinh tế thì đến bao giờ mới có dân chủ. Sự thí nghiệm này được so sánh với sự tập đi của một em bé. Nếu cha mẹ mãi lo sợ sự ngã té của em bé thì không bao giờ em bé biết đi được. Ngoài ra, Tỉnh Trưởng dân cử không có gì trở ngại trong

(1) Ngân khoản tài-trợ của Ngân sách quốc gia cho ngân sách địa phương tài-khoá 1973 như sau : (Đơn vị 1.000\$).

- Đô-Thành	thầu 4.550.000, chi 4.550.000, tỷ lệ tài trợ 0%
- Tỉnh	thầu 2.027.755, chi 4.314.946, tỷ lệ tài trợ 53,49%
- Thị-Xã	thầu 1.182.461, chi 1.453.201, tỷ lệ tài trợ 25%
- Xã	thầu 3.686.359, chi 7.511.090, tỷ lệ tài trợ 50,67%

(Tài-liệu Nha Tài Chánh Địa Phương, Bộ Nội Vụ, 1974)

việc nhận tài trợ của ngân sách quốc gia cho ngân sách địa phương mà còn có một ưu điểm là nhân vật này thuộc một lực lượng chính trị mạnh tại địa phương thành thử dễ dàng huy động dân chúng tham gia vào mọi công tác chung.

Đành rằng Tỉnh Trưởng dân cử là nhân vật địa phương sẽ thành công trong việc huy động dân chúng nhưng sự huy động này nhằm mục đích tạo tình cảm và sự trung thành với địa phương quanh một cá nhân. Mỗi tỉnh sẽ có một lãnh tụ như vậy thì không thể nào duy trì được sự thuần nhất quốc gia và phát huy tinh tự dân tộc. Hơn nữa Tỉnh có khuynh-hướng khai thác tài nguyên thuế khóa qua các sản phẩm và hàng hóa xuất nhập tỉnh. Tình trạng đó làm kiệt quệ nền nội thương và không thể nào phát triển kinh tế quốc gia được. Nếu cho rằng thí nghiệm giải pháp dân cử như là sự tập đi của một em bé thì điều kiện tiên quyết là em bé đó phải khỏe mạnh. Trong khi xã hội Việt-Nam mang đầy những bệnh hoạn như một em bé ốm yếu thì sự tập đi cưỡng bách sẽ làm cho em bé này kiệt sức rồi từ trần. Do đó những nhận xét về giải pháp dân cử Tỉnh-Trưởng không thích hợp với bối cảnh xã hội Việt-Nam vẫn còn giá trị của nó.

Ngoài ra, theo sự quy định của Hiến-Pháp 1967 thì Đô, Tỉnh, Thị và Xã-Trưởng là những nhân vật hành xử quyền hành một cách cụ thể và trực tiếp đối với dân chúng. Những vị phụ tá hành chánh do chính phủ bổ nhiệm không thể được quan niệm như viên quản đốc (manager) tại các đô thị của Hoa-Kỳ có toàn quyền quản trị quyền lợi chung của tập thể liên hệ. Thị xã có một lãnh thổ nhỏ hẹp nhưng về phương-diện chính trị nhiều khi còn quan trọng hơn Tỉnh. Thị Trưởng thật sự cai trị dân chúng với tất cả quyền hành như Tỉnh-Trưởng chứ không phải chỉ có nhiệm vụ quản trị các quyền lợi chung và riêng của mọi cử tri hội viên trong cộng đồng Thị Xã.

Đô-Thành là trung tâm sinh hoạt chính trị quốc gia và quốc tế. Mọi cơ quan đầu não của cơ chế chính trị thượng tầng quốc gia và mọi sứ quán đều tọa lạc nơi đây. Vì thế,

vấn đề bảo vệ an ninh lãnh thổ và an ninh của các yếu nhân cần phải được thi hành chu đáo. Nếu một vị Đô-Trưởng chẳng may đối lập với Tổng-Thống và cố tình gây nên tình trạng xáo trộn về kinh tế và chính trị thì sự bất ổn không thể nào tránh được. Đô-Thành cũng là trung tâm sinh hoạt báo chí quốc nội và quốc ngoại thành thử sự xáo trộn tại Thủ-Đô sẽ có ảnh hưởng mạnh đến toàn quốc và làm mất uy tín quốc gia trên trường quốc tế. Ngay tại nhiều quốc gia tự do dân chủ Tây-Phương, Thủ-Đô cũng là một đơn vị biệt lập hoàn toàn trực thuộc Trung ương và Đô Trưởng do vị Nguyên-Thủ Quốc-Gia bổ nhiệm. (1).

Cũng như nhiều quốc gia tại Đông-Nam-Á, Thủ-Đô Sài Gòn với dân số 3.200.000 trong đó người Việt gốc Hoa chiếm một tỷ lệ đáng kể. Họ nắm giữ hầu hết các hoạt động kinh tế quan trọng. Cuộc bầu cử Đô Trưởng có thể thực hiện hai vòng, vòng thứ nhì hai ứng cử viên đắc cử với số phiếu cao nhất sẽ vào chung kết. Do đó người ta không ngại Đô-Trưởng Sài Gòn sẽ là một người Việt gốc Hoa nhưng một tai hại không thể tránh được là tập thể người Việt gốc Hoa được tổ chức, chặt chẽ sẽ ngầm ngầm ủng hộ một ứng cử viên người Việt do họ đưa ra. Ứng cử viên đó sẽ có nhiều hy vọng đắc cử nhất. Vị Đô-Trưởng như thế sẽ lệ thuộc giới tài phiệt Chợ-Lớn và giới này sẽ độc quyền theo túng thị trường kinh tế Việt-Nam.

Tóm lại, bối cảnh xã hội Việt-Nam không thích hợp với mô thức chính quyền địa phương dân cử. Ở cấp Đô, Tỉnh, Thị. Riêng ở cấp Xã, trong giai đoạn hiện tại, nhu cầu phát triển và bình định là hai nhu cầu căn bản đòi hỏi Xã-Trưởng phải là một nhân vật có kiến thức tổng quát và khả năng hành chánh cũng như quân sự tối thiểu. Vì vậy Xã-Trưởng cũng nên được bổ nhiệm bởi chính quyền cấp Tỉnh.

Nhưng duy trì giải pháp bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành tại địa phương không có nghĩa là chấp nhận phương thức bổ nhiệm hiện tại vì phương thức đó có khá nhiều khuyết điểm. Do đó, người viết sẽ đề nghị một phương thức bổ nhiệm trong chương kết luận kế tiếp.

(1) Lê-Công-Truyền, Nền Hành-Chánh Đô Thành Saigon Luận Án. (Saigon: Viện Đại Học Saigon, 1973), trang 450 - 456.

KẾT LUẬN

Trước khi đề nghị một số nguyên tắc điều hướng và các tiêu chuẩn bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành nằm trong toàn bộ một giải pháp cải tổ cơ cấu chính quyền địa phương, thiết tưởng cần tóm lược đại cương diễn tiến tư tưởng đã được trình bày. Cuối cùng, người viết sẽ tự kiểm những khuyết điểm của luận văn này và đề nghị các công cuộc khảo cứu bổ túc.

I. TÓM LƯỢC NỘI DUNG LUẬN VĂN

Từ nhận định Việt Nam là một quốc gia chậm tiến, chia rẽ và chiến tranh nên những mục tiêu căn bản của quốc gia là phát triển đoàn kết và chiến thắng. Muốn đạt được những mục tiêu đó, cần phải tạo chính danh cho chính quyền địa phương vì chính quyền địa phương tiếp xúc trực tiếp với dân chúng và thật sự thi hành hầu hết mọi chính sách quốc gia.

Lịch sử chính trị quốc tế cho thấy việc áp dụng mô thức dân chủ Tây Phương tại các quốc gia chậm tiến Á Phi trong thời gian từ đệ nhị thế chiến đến nay không mấy thành công. Các quốc gia chậm tiến không có một bối cảnh xã hội thuận lợi cho phương thức "lá phiếu tín nhiệm" để tạo chính danh cho nhà cầm quyền. Chính danh của nhà cầm quyền địa phương Việt Nam, theo truyền thống, xuất phát từ tư cách cá nhân của họ, và cơ cấu chính quyền địa phương phải được tổ chức nhằm đáp ứng những mục tiêu của địa phương thì mới hữu hiệu được.

Do đó người viết đặt giả thuyết rằng mô thức chính quyền địa phương dân cử không thích hợp với bối cảnh xã hội Việt Nam. Và để chứng minh giả thuyết đó, người viết lần lượt phân tích sự hình thành mô thức chính quyền địa phương dân cử tại Quốc Hội Lập Hiến năm 1966 cũng như ảnh hưởng của sinh thái xã hội trên tác phong bầu cử.

Trước hết, sở dĩ các nhà Lập Hiến chủ trương chính quyền địa phương dân cử vì họ bị ám ảnh bởi chế độ độc tài thời Đế Nhất Cộng Hòa và những tệ trạng trong nền hành chánh địa phương thời Lập Hiến. Theo các nhà Lập Hiến thuộc khuynh hướng này thì chính quyền địa phương dân cử sẽ là phương tiện thúc đẩy dân chúng tham gia chính trị, đào tạo chính trị gia, phát triển chính đảng, ngăn ngừa nạn độc tài và tham nhũng cũng như hữu hiệu hóa nền hành chánh địa phương. Lập luận này cũng đã bị phi bác bởi những nhà Lập Hiến chủ trương kỹ thuật địa phương phân quyền hạn chế. Ngoài ra, các nhà Lập Hiến chủ trương bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng còn cho rằng chính quyền địa phương dân cử sẽ đưa đến nạn sứ quân không thích hợp với sự cần thiết phải có một nền Hành Pháp mạnh trong giai đoạn phát triển quốc gia.

Mặc dầu khuynh hướng chủ trương bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng phải nhường bước cho khuynh hướng chủ trương dân cử nhưng khuynh hướng chủ trương bổ nhiệm cũng quy tụ được một đa số đáng kể các Dân biểu Lập Hiến. Thật vậy, Quốc Hội Lập Hiến phải biểu quyết vòng thứ nhì mới vừa đủ túc số hai phần ba (2/3) Dân biểu hiện diện để thông qua nguyên tắc Đô, Tỉnh, Thị Trưởng dân cử. Trong khi đó, ngay ở vòng thứ nhất, Quốc Hội Lập Hiến đã chấp thuận cho dân chúng bầu trực tiếp nghị viên cơ quan quyết nghị tại cấp xã, Tỉnh, Thị xã và Thủ đô (1).

Tiếp theo, người viết phân tích sinh thái xã hội Việt Nam dưới khía cạnh văn hóa, xã hội, chính trị và kinh tế để đưa đến kết luận mô thức chính quyền địa phương dân cử không thích hợp với bối cảnh xã hội Việt Nam.

(1) Quốc Hội Lập Hiến, Biên Bản Số 039-QHLH/BB ngày 20-12-1966 (Saigon : Quốc Hội Lập Hiến, 1966), tr. 24-35.

Thật vậy, văn hóa truyền thống đã ăn sâu vào tâm khảm mọi người và chi phối tác phong của họ. Người Việt Nam đặt nặng tình cảm gia đình và chỉ chú trọng nhiều đến những tổ chức đề như đảng như gia tộc, làng xóm thành thử những tổ chức đề nghị đảng như chính đảng khó có thể phát triển. Không có một chính đảng nào hoạt động toàn khắp lãnh thổ quốc gia. Thêm vào đó, quan niệm uy quyền của người Việt lại có tính cách từ trên xuống dưới theo giá trị tôn ty trật tự. Do đó, trong mọi cuộc bầu cử chính quyền thường dùng bộ máy hành chánh và quân sự để điều hướng kết quả mà không có một đoàn thể chính trị nào đủ mạnh để kiểm soát và ngăn chặn tệ trạng đó.

Ngoài ra, những đức tính khiêm cung, hòa nhã không cho phép những người tài đức tham dự các cuộc tranh cử để tự khoe khoang về thành tích và tài năng của mình. Nếu chính đảng đủ mạnh để đề cử ứng cử viên và vận động cho họ thì các cuộc bầu cử sẽ hào hứng và hữu ích hơn.

Chính vì những khuyết điểm cơ cấu đó cho nên đa số cử tri thidân thờ ơ với các cuộc bầu cử. Hơn nữa thị dân là những thành phần tứ xứ (cosmopolitan), họ từ khắp nơi trên quốc gia đổ xô về thành thị để kiếm sống, họ không mấy tha thiết đến chính trị, không được tổ chức và không tin tưởng ứng cử viên nên không tham gia đầu phiếu. Ngược lại, thôn dân chiếm một tỷ lệ quan trọng quyết định kết quả bầu cử. Nhưng trình độ dân trí và mức sinh hoạt kinh tế quá thấp kém, họ lại có tâm lý cầu an nên thế cử tri đối với họ có giá trị như một thẻ căn cước thứ hai. Trong các cuộc bầu cử phần lớn họ đều tham gia tích cực theo lệnh chính quyền để được yên ổn làm ăn.

Với bối cảnh xã hội, chính trị, kinh tế như thế thì việc bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng không thể nào đáp ứng được những kỳ vọng của các nhà Lập Hiến năm 1966 được.

Điều nhận xét đó cũng được chứng minh qua việc phân tích đối chiếu cơ cấu xã hội và chính quyền địa phương tại

Hoa Kỳ, Bắc Việt và Pháp Quốc đồng thời xét những sắc thái đặc biệt của từng đơn vị địa phương Đô Thành, Thị Xã, Tỉnh và Xã tại Việt Nam Cộng Hòa.

Đô Thành không thích hợp với giải pháp Đô Trưởng dân cử vì Thủ đô là trái tim của quốc gia cho nên "Thủ đô phải thuộc về chính-phủ" (1). Tỉnh Trưởng phải được bổ nhiệm vì quốc gia cần một nền Hành Pháp mạnh để phát triển. Thị Xã, mặc dầu dân trí tương đối cao và kinh tế tương đối phồn thịnh nhưng quyền hành của Thị Trưởng hoàn toàn giống như Tỉnh Trưởng, nghĩa là Thị Trưởng thực sự cai trị dân chúng chứ không phải chỉ quản trị các quyền lợi chung như các đô thị Hoa Kỳ cho nên Thị Trưởng cũng cần được chỉ định.

Nếu Đô Thành, Tỉnh và Thị Xã vì yếu tố chính trị nên phải bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng thì Xã, ngược lại, vì yếu tố quản trị các chương trình phát triển nên Xã Trưởng cũng cần phải được bổ nhiệm hoặc cải tổ cơ cấu chính quyền Xã.

II. VÀI DỀ NGHỊ CHO GIẢI PHÁP BỔ-NHIỆM

Sau khi nghiên cứu tường tận chính quyền địa phương tại các quốc gia chậm tiến, tác giả Harold F. Alderfer đã nhận định :

Nếu chính quyền địa phương tại các quốc gia chậm tiến có một vai trò sống còn trong việc đưa quốc gia đến sự tiến bộ thì vai trò đó phải đặt căn bản trên sự thực hiện và chấp nhận những chiều hướng rõ ràng tại các xã hội tân tiến. Đó là hướng đến sự đô thị hóa, sự

(1) Brian Chapman, L'Administration Locale en France. (Paris : Armand Colin, 1955), p. 213.

'Le baron Haussmann, préfet de la Seine pendant le Second Empire, indiquait bien les raisons de cette situation en disant : La capitale appartient au Gouvernement'. Trích từ Lê Công Truyền, Op.Cit., tr. 453.

kiểm soát của quốc gia; sự phúc lợi của đất nước; sự nâng cao mức sinh hoạt; và sự xây dựng dân chủ (1).

Và từ nhận định này tác giả đề nghị một chính quyền địa phương hữu hiệu không những cho các tỉnh và nông thôn mà còn cho các đô thị lớn (metropolis) phải được tổ chức gồm hai cơ quan. Cơ quan quyết nghị do dân cử, và vị chỉ huy cơ quan chấp hành do chính quyền Trung ương bổ nhiệm. Điểm khác biệt giữa tổ chức hai loại chính quyền này là vị Đô Trưởng phải do vị Nguyên Thủ Hành Pháp bổ nhiệm chiếu đề nghị của Tổng Trưởng Nội Vụ và với sự chấp thuận của Hội Đồng Đô Thị, trong khi Tỉnh Trưởng có thể do Tổng Trưởng Nội Vụ trực tiếp bổ nhiệm. Những nhân vật này phải là những viên chức hành chánh (a qualified public administrator) (2).

Những nhận xét và đề nghị của Alferder cũng có thể áp dụng vào trường hợp Việt Nam Cộng Hòa.

Trước khi đề nghị những tiêu chuẩn bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành, thiết tưởng cần phân tích vai trò của các vị này trong cơ quan chính quyền địa phương liên hệ.

1)- Vai Trò Của Vị Chỉ Huy Cơ Quan Chấp Hành Chính Quyền Địa Phương.

Một cách tổng quát, Đô, Tỉnh, Thị và Xã Trưởng có hai tư cách vừa là thụ ủy của chính quyền trung ương vừa là đại diện của pháp nhân địa phương.

Là thụ ủy của chính quyền trung ương, Đô, Tỉnh, Thị Trưởng có nhiệm vụ thi hành chính sách của chính phủ và điều

(1) Harold F. Alferder; Op.Cit., p.227.

"If local government in development countries is to have a vital role in the general drive toward national progress that is evident in the world today, it must do so on the basis of recognizing and accepting certain basic trends in modern society. These are : (1) toward urbanization; (2) toward national control; (3) toward the welfare state; (4) toward a higher standard of living; and (5) toward democracy".

(2) Ibid., p. 229-234.

hành các cơ sở thuộc cơ quan chính quyền địa phương. Trên nguyên tắc, Đô, Tỉnh, Thị Trưởng chịu trách nhiệm đối với Tổng Thống, Thủ Tướng, các Tổng Trưởng và Tổng Ủy Trưởng; nhưng thực tế Đô, Tỉnh, Thị Trưởng chỉ chịu trách nhiệm trong việc thi hành chính sách quốc gia đối với Tổng Thống Thủ Tướng và có thể cả với Tổng Trưởng Nội Vụ mà thôi. Trong khi đó Xã Trưởng trên nguyên tắc chịu trách nhiệm đối với Tỉnh Trưởng trong việc thi hành chính sách quốc gia và các chương trình đặc biệt của Tỉnh; nhưng thực tế, Xã Trưởng gần như hoàn toàn chịu trách nhiệm trước Quận Trưởng, viên chức thụ quyền của Tỉnh Trưởng trong quản hạt quận.

Là đại diện pháp nhân địa phương, Đô, Tỉnh, Thị và Xã Trưởng có nhiệm vụ thi hành các quyết nghị của Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị Xã và Xã liên hệ đồng thời đại diện pháp nhân địa phương trong mọi dịch vụ pháp lý và nghi lễ.

Ngoài ra, Tỉnh Trưởng và Thị Trưởng còn chịu trách nhiệm về an ninh lãnh thổ trước Tư Lệnh Vùng trong tư cách sĩ quan Tiểu Khu Trưởng hoặc Đặc Khu Trưởng.

Với các tư cách đó, vị chỉ huy cơ quan chấp hành phải có khả năng quản trị và nhất là khả năng phối hợp mọi cơ năng hành chính, chuyên môn và quân sự thuộc cơ quan chính quyền liên hệ. Người ta thường ví vị chỉ huy cơ quan chấp hành địa phương như là một nhạc trưởng của một ban nhạc. Không những phải chỉ huy, điều động, xử dụng, phối hợp, điều hòa và kiểm soát các nhân viên và cơ sở thống thuộc, Đô, Tỉnh, Thị và Xã Trưởng còn phải có khả năng giao tế và thuyết phục hầu huy động các tôn giáo, chính đảng và đoàn thể áp lực tham gia vào các chương trình phát triển địa phương cũng như những công tác ích lợi chung.

Trong vai trò đa nhiệm này, nếu vị chỉ huy cơ quan chấp hành có công tâm và nhiệt huyết thì họ sẽ hợp tác thành thật với cơ quan quyết nghị và thuyết phục được dân chúng ủng hộ các chương trình đặc biệt cho địa phương trong công cuộc phát triển.

Để chu toàn các nhiệm vụ vừa trình bày, Đô, Tỉnh, Thị Trưởng phải thuộc thành phần nào trong xã hội hiện tại. Nhiều người đã cho rằng cần phải dân sự hóa Đô, Tỉnh, Thị Trưởng thì nền hành chính địa phương mới được điều hành hữu hiệu.

2)- Dân Sự Hóa Đô, Tỉnh, Thị Trưởng.

Trong cuộc phỏng vấn một giới chức quân nhân hiện đang đảm nhiệm chức vụ quan trọng tại Bộ Nội Vụ và nguyên là Tỉnh Trưởng tại một tỉnh kém an ninh, người viết đã ghi nhận được những ý kiến sau. Theo giới chức này, dân sự hóa Đô, Tỉnh, Thị Trưởng là một giải pháp cần thiết để thu phục nhân tâm trong giai đoạn đấu tranh chính trị với Cộng Sản. Vai trò quan trọng của Đô, Tỉnh, Thị Trưởng là phối hợp chứ không phải là hoàn toàn chỉ huy "ra lệnh". Một vị Tỉnh Trưởng dân sự hiện tại quả thật gặp nhiều khó khăn trong việc phối hợp và điều động lực lượng quân sự và Cảnh Sát tại Tỉnh vì từ năm 1960 đến nay quân đội đã có truyền thống chỉ huy hành chính địa phương, và Cảnh Sát trước kia là "cánh tay của biện Lý và Tỉnh Trưởng" nhưng bây giờ là một lực lượng gần như biệt lập. Tuy nhiên, nếu Tỉnh Trưởng quân nhân điều động dễ dàng lực lượng quân sự và Cảnh Sát thuộc tỉnh thì ngược lại viên chức này khó lòng phối hợp các lực lượng quân sự đang hành quân trong quân hạt hay đang có trách nhiệm an ninh lãnh thổ thuộc Tỉnh. Một vị Tỉnh Trưởng dân sự sẽ không gặp khó khăn này và không có vấn đề đổ kỵ giữa hai giới chức thuộc hai ngành khác nhau.

Vẫn theo giới chức này, một nhân vật dân sự ở vào vị thế Tỉnh Trưởng sẽ có những ưu điểm như chỉ huy mềm dẻo, cởi mở với thuộc cấp, thân mật với dân chúng, và nhất là tạo được bầu không khí hợp tác trong công vụ. Nhưng không phải nhân vật dân sự nào cũng làm được việc đó, thành thử vấn đề tuyển chọn để bổ nhiệm là một vấn đề quan trọng.

Cùng quan niệm với giới chức trên, một giới chức khác tại Bộ Nội Vụ và nguyên là Phó Tỉnh Trưởng, khi được

hỏi có nên bổ nhiệm nhân sĩ hay lãnh tụ chính đảng địa phương vào chức vụ Tỉnh, Thị Trưởng hay không, giới chức này cho rằng lãnh tụ chính đảng địa phương có thể ứng cử vào Quốc Hội hay Hội Đồng Tỉnh, Thị chứ không nên bổ nhiệm vào chức vụ chỉ huy hành chánh vì sẽ gặp sự bất hợp tác của các đoàn thể khác. Hơn nữa lãnh tụ chính đảng địa phương sẽ dùng chính quyền như là một phương tiện để phát triển đảng và tạo nên nạn bè phái trong hạ tầng cơ sở Xã Ấp. Riêng các nhân sĩ là những nhân vật có uy tín đáng kính trọng tại địa phương. Nhưng chỉ nên mời họ đảm nhiệm các chức vụ danh dự hay khuyến khích họ tham gia những công tác lợi ích chung cho địa phương hầu dễ dàng huy động dân chúng chứ không nên bổ nhiệm họ vào chức vụ Tỉnh, Thị Trưởng. Khuyết điểm của nhân sĩ trong chức vụ chỉ huy hành chánh là họ quá lo bảo vệ uy tín các nhân thành thử không dám quyết định khi quyết định đó có thể va chạm quyền lợi một thiểu số trong cộng đồng. Nhân sĩ không có khuynh hướng độc tài nhưng có khuynh hướng độc tôn, không đặt cá nhân trong tập thể và không chấp nhận ý kiến của đa số. Do mặc cảm tự tôn, họ không chịu sửa đổi khi có quyết định sai lầm; và vì tình cảm chi phối, họ thường nghiêng về thiểu số tích cực hơn là đa số trầm lặng. Trong khi quản trị nền hành chánh địa phương là quản trị quyền lợi đa số dân chúng liên hệ, đôi khi phải dung hòa cá nhân với tập thể, phải phối hợp mọi thành phần và phải lắng nghe những ý kiến của các tập thể mà mình không thiện cảm.

Tóm lại, viên chức này cho rằng nếu dân sự hóa Đô, Tỉnh, Thị Trưởng thì nên bổ nhiệm nhân viên hành chánh cao cấp (ngạch Đốc-Sự) vào các chức vụ này theo một phương thức và tiêu chuẩn định sẵn.

Nhận định về giải pháp quân nhân chỉ huy hành chánh địa phương, cố Giáo Sư Nguyễn Văn Bông đã viết :

Thực tế đã chứng minh giải pháp thay thế những nhà hành chánh chuyên môn bởi quân nhân không những không đem lại kết quả mong muốn mà còn là một cản trở

nặng nề cho chính sách thu phục nhân tâm và là nguyên nhân suy sụp nền hành chính địa phương.

Trước hết công tác hành chính là một công tác tế nhị, phức tạp phải được quan niệm và áp dụng mềm dẻo, linh động để có thể đạt được những kết quả tối đa.

Các vị chỉ huy quân nhân quen, quen lối chỉ huy quân đội, thường áp dụng kỷ luật sắt và lệnh để điều khiển trong lãnh vực hành chính. Do đó, đối với dân hành động như vậy làm họ khiếp sợ hơn là mềm phục. Làm sao thu phục được nhân tâm khi chúng ta lấy quyền lực và sức mạnh thi hành chính sách (1).

Hơn nữa, hai học giả hành chính học đã cho rằng :

Một nền hành chính công quyền có hữu hiệu hay không là do sự tận tâm, khả năng và sự liêm chính của các công chức. Không một hệ thống hành chính nào có thể tốt hơn những nam nữ nhân viên điều khiển hay thừa hành trong hệ thống đó (2).

Như thế, nếu đã chấp nhận giải pháp bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng thì nên tuyển chọn những viên chức này trong tập thể nhân viên hành chính cao cấp. Giải pháp này có những ưu điểm đặc biệt của nó.

Trước hết, nhân viên hành chính cao cấp có kiến thức tổng quát, khả năng chuyên môn và kinh nghiệm nghề nghiệp thành thục có thể quản trị hữu hiệu guồng máy hành chính địa phương. Tác phong chỉ huy của các nhà hành chính thích hợp với việc phối hợp và điều động các cơ sở trực thuộc cũng như vận động và thu phục quần chúng. Ngoài ra, người công chức quan niệm công vụ là môi trường sinh hoạt

(1) Nguyễn Văn Bông, Op.Cit., tr. 724.

(2) Nghiêm Đăng và Vũ Uyên Văn, Op.Cit., tr. 187.

và nghề nghiệp của mình, họ luôn luôn tiết chế những cảm dỗ vật chất, bảo vệ danh dự cá nhân hầu có thể thăng tiến và xứng đáng trong sự nghiệp hành chính của họ.

Sau cùng, những nhân viên hành chính cao cấp được đào tạo từ Trường Quốc Gia Hành Chính sẽ hăng hái dẫn thân phục vụ trong nền hành chính địa phương với tất cả khả năng và thiện chí. Sự bổ nhiệm các viên chức này vào chức vụ Đô, Tỉnh, Thị Trưởng là phương cách tạo chính danh cho nhà cầm quyền địa phương theo truyền thống. Sự thiện cảm và lòng mến trọng của dân chúng dành cho họ có tác dụng khuyến khích họ hết lòng phục vụ cho các quyền lợi của cộng đồng địa phương.

Mặc dầu có những ưu điểm đó, nhưng giải pháp dân sự hóa khó lòng được các nhà lãnh đạo quốc gia chấp nhận. Sự bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng quân nhân luôn luôn được giải thích vì nhu cầu quân sự trong khi lý do tiềm ẩn thực sự là những nhu yếu chính trị. Và nhu yếu chính trị tất nhiên phải có lý lẽ riêng của nó. Lý lẽ đó có hợp lý và có đáp ứng được quyền lợi chung của quốc gia hay không lại là một vấn đề khác.

Thật vậy, không ai chối cãi hầu hết nhân viên hành chính cao cấp đều có tinh thần trọng pháp, giá trị căn bản mà họ đã thụ đắc qua diễn trình học tập. Bản tính của người công chức thường thận trọng và đòi hỏi những quyết định hợp lý hay ít nhất là hợp lý đối với họ. Thành thử nếu hiềm khi xảy ra trường hợp họ đi theo một thể lực chính trị hay một phong trào quần chúng bạo động để chống lại chính quyền trung ương thì ngược lại, họ cũng khó lòng tuân phục mệnh lệnh rõ ràng phi pháp của nhà cầm quyền trung ương. Lương tâm trách nhiệm và danh dự cá nhân đặt họ trước vấn đề lựa chọn hoặc từ chức hoặc thi hành mệnh lệnh ở một mức độ gần như thụ động. Sự bất tuân thượng lệnh trong trường hợp này lại được luật pháp bảo vệ (1). Ngược lại, người quân nhân với truyền thống kỷ luật quân đội luôn luôn phải triệt để thi hành mệnh

(1) Theo thuyết "lưỡi lê thông minh" (Théorie de baionnette intelligente) thì thuộc cấp có quyền thẩm lượng hợp pháp tính của Thượng lệnh. Nhưng thuyết này nguy hiểm vì nó có thể xúc phạm uy quyền của Thượng cấp nên Thuyết chiết trung được học lý chấp nhận hơn. Theo thuyết này thì thuộc cấp có quyền bất tuân những mệnh lệnh rõ ràng bất hợp pháp của thượng cấp.

lệnh của Thượng cấp đúng với nguyên tắc "thi hành trước khiếu nại sau" cho dầu họ biết rằng mệnh lệnh đó không được hợp lý.

Vì thế trong đoạn kế tiếp, người viết đề nghị phương thức và tiêu chuẩn bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng cho giải pháp quân nhân cũng như viên chức hành chánh.

3)- Phương Thức Và Tiêu-Chuẩn Bổ-Nhiệm.

a)- Tiêu Chuẩn Bổ-Nhiệm.

Nếu giải pháp dân sự hóa Đô, Tỉnh, Thị Trưởng được chấp nhận thì nên bổ nhiệm các nhân viên hành chánh cao cấp có các tiêu chuẩn tối thiểu sau đây về nguồn gốc chuyên môn, ngạch trật, ngành phục vụ và tác phong chỉ huy.

Trước hết, ứng viên phải là cựu sinh viên ngạch Đốc Sự tốt nghiệp Trường Quốc Gia Hành Chánh và hiện đang phục vụ trong ngành hành chánh địa phương với một thời gian tối thiểu để có kinh nghiệm và tác phong chỉ huy hành chánh.

Ngạch trật tối thiểu của Đô Trưởng phải là Đốc Sự thượng hạng ba và Tỉnh, Thị Trưởng là Đốc Sự hạng ba.

Sau cùng, nếu cần, nên ưu tiên tuyển chọn những ứng viên có nguồn gốc quê quán gần với địa phương nhiệm sở. Bởi vì những Tỉnh gần nhau thường có giọng nói, phong tục, tập quán và sinh hoạt kinh tế giống nhau. Vị chỉ huy hành chánh như thế dễ gây được cảm tình của dân chúng và có thể hiểu rõ được thực trạng và nhu cầu của địa phương. Tuy nhiên, không nên bổ nhiệm một ứng viên vào nhiệm sở ngay tại quê quán họ vì họ có thể bị tình cảm họ hàng chi phối làm trở ngại cho đời sống công vụ.

Nếu giải pháp Đô, Tỉnh, Thị Trưởng quân nhân được duy trì thì ngoài cấp bậc như hiện đang áp dụng nên ưu tiên

bổ nhiệm những sĩ quan đã tốt nghiệp Đại Học quân sự hay dân sự và hiện đang phục vụ trong các ngành tham mưu, chiến tranh chính trị và hành chính địa phương với tư cách Quận Trưởng. Tiêu chuẩn, nguồn gốc quê quán cũng nên áp dụng như trường hợp nhân viên hành chính cao cấp nêu trên.

b)- Phương Thức Bổ-Nhiệm.

Như đã trình bày, thủ đô là trái tim của quốc gia, ai làm chủ được tình hình thủ đô thì người ấy cai trị được đất nước. Do đó, Đô Trưởng đầu là quân nhân hay nhân viên hành chính cao cấp cũng hoàn toàn do Tổng Thống lựa chọn và bổ nhiệm. SUL
HAT

Trái lại, Tỉnh, Thị Trưởng dân sự có thể do Thủ Tướng Chính Phủ bổ nhiệm trên một danh sách ứng viên đề nghị của Tổng-Trưởng Nội-Vụ. Nhưng đề nghị này có thể không được áp dụng trong giai đoạn chính trị hiện tại. Thành thử những ý kiến sau đây đều dựa trên căn bản Tổng Thống bổ nhiệm tất cả Tỉnh, Thị Trưởng toàn quốc.

Trước hết, để tránh tình trạng Tổng Thống vừa mới bổ nhiệm một vị Tỉnh Trưởng trong một thời gian ngắn thì các cơ quan điều tra và báo chí đã chỉ trích những khuyết điểm về khả năng và tư cách của vị Tỉnh Trưởng đó mà Tổng Thống vì tự ái và vì uy tín chính trị không dám giải nhiệm ngay, nên cần phải cho những cơ quan liên hệ thiết lập danh sách ứng viên để Tổng Thống chọn lựa.

Trong trường hợp giải pháp dân sự được chấp nhận, Bộ Nội Vụ sẽ lãnh nhiệm vụ thiết lập danh sách ứng viên theo những tiêu chuẩn đề nghị trên rồi chuyển trình Thủ Tướng duyệt xét và thanh lọc. Sau đó, Thủ Tướng sẽ đề nghị lên Tổng Thống danh sách ứng viên để Tổng Thống lựa chọn và bổ-nhiệm.

Ngay trong giai đoạn thiết lập danh sách, Bộ Nội Vụ cần thành lập một ủy ban do Tổng Trưởng Nội Vụ chủ tọa

với thành phần hội viên gồm Thứ Trưởng hay Phụ tá Đặc biệt, Đồng-Lý Văn-Phòng, Tổng Thư Ký, Tổng Giám Đốc Hành Chánh Địa Phương, Thanh Tra Trưởng, Giám Đốc Chính Trị và Giám Đốc Hành Chánh. Thuyết trình viên là Chánh Sự Vụ Sở Nhân Viên. Ủy Ban sẽ làm việc trong một tinh thần vô tư và sáng suốt hơn một cá nhân. Tuy nhiên quyền quyết định vẫn thuộc về Tổng Trưởng Nội-Vụ.

Đề nghị thành lập Ủy Ban này nhằm giới hạn sự chi phối của yếu tố tình cảm trong việc chọn lựa. Hơn nữa, Bộ Nội Vụ với quyền thiết lập danh sách sẽ dễ dàng điều động các Tỉnh, Thị Trưởng theo nguyên tắc thống nhất chỉ huy.

Ngược lại, nếu giải pháp Tỉnh, Thị Trưởng quân nhân vẫn được duy trì thì quyền thiết lập danh sách sĩ quan ứng viên lại thuộc về một Ủy Ban liên Bộ do Tổng Trưởng Nội Vụ chủ tọa với thành phần hội viên gồm những viên chức có thẩm quyền tại Bộ Quốc Phòng và Bộ Tổng Tham Mưu Quân Lực Việt Nam Cộng Hòa.

Đặc biệt tại đơn vị Xã, cơ quan quyết nghị do dân cử là một điều đáng khuyến khích. Ứng cử viên và cử tri hầu hết đều quen biết nhau nên sự lựa chọn đầu phiếu tương đối tốt đẹp. Xã Trưởng lại do Hội Đồng Xã cử ra nên xem như Xã Trưởng được bầu hai đợt. Tuy nhiên việc bầu cử không bảo đảm được khả năng quản trị hành chánh của xã trưởng. Do đó Sắc lệnh số 094-SL/Th.T/P.C.1 ngày 30-4-1974 có khuynh hướng biến Xã Trưởng thành một nhân vật đại diện pháp nhân Xã, còn mọi quyền hành thực tế đều thuộc vào chức vụ Phó Xã Trưởng. Phó Xã Trưởng được quan niệm như viên quản đốc (manager) trong các đô thị tại Hoa Kỳ. Nhưng vì các lý do chính trị và quân sự Sắc lệnh này bị tu chính bởi Sắc lệnh số 158-SL/Th.T/TUCV ngày 10-7-1974. Theo đó, Xã Trưởng được phụ tá bởi Phó Xã Trưởng Hành Chánh và Phó Xã Trưởng An Ninh. Như thế chắc chắn sẽ đưa đến tình trạng đố kỵ giữa Xã Trưởng dân cử và hai Phó Xã Trưởng bổ nhiệm cũng như giữa Phó Xã Trưởng Hành Chánh và Phó Xã Trưởng An Ninh. Sự đố kỵ này phát xuất từ mặc cảm tự tôn và những vấn đề quyền lợi...

Thành thử người viết đề nghị hoặc áp dụng trở lại Sắc lệnh 094-SL/Th.T/P.C.1 hoặc bổ nhiệm trực tiếp Xã Trưởng. Tiêu chuẩn bổ nhiệm Phó Xã Trưởng (manager) thực quyền theo Sắc lệnh này và Xã Trưởng theo Sắc lệnh 158-SL/Th.T/TUCV đều giống nhau như sau.

Tỉnh Trưởng bổ nhiệm Xã Trưởng trong thành phần nhân viên hành chính trực thuộc có ngạch trật tùy theo tầm quan trọng của mỗi loại xã (1).

- Xã phát triển (trên 20.000 dân) : Phó Đốc Sự
hay Tham Sự
- Xã hạng A (từ 10.000 đến 20.000 dân) : Tham sự
- Xã hạng B (từ 5.000 đến 10.000 dân) : Tham Sự hay
Thư Ký Hành
Chánh
- Xã hạng C (dưới 5.000 dân) : Thư Ký Hành Chánh.

Theo đề nghị đó thì nhu cầu nhân viên ngạch Thư Ký Hành Chánh sẽ rất nhiều mà cấp số hiện hữu tại các tỉnh không thể đáp ứng được. Vì vậy, chính quyền tỉnh có thể tuyển dụng các nam ứng viên tại địa phương có văn bằng Tú Tài từ 25 tuổi trở lên để huấn luyện tại Trung Tâm Tu Nghiệp Tỉnh về các vấn đề quản trị hành chính căn bản trong một thời gian sáu tháng chẳng hạn.

Tuy nhiên, ứng viên đủ các điều kiện đó không phải dễ dàng tuyển mộ tại địa phương. Để giải quyết vấn đề khó khăn đó, Tỉnh Trưởng có thể bổ nhiệm chiếu đề nghị của Quận Trưởng các nhân vật có uy tín tại xã và có một trình độ kiến thức căn bản tùy theo địa phương để làm Xã Trưởng.

(1) Hiện nay, trên các văn kiện pháp lý chỉ có ba loại xã : Xã Phát triển (trên 20.000 dân), Xã hạng A (trên 5.000 dân) Xã hạng B (5.000 dân).

4)- Các Biện Pháp Hỗ Trợ Cho Giải Pháp Bổ Nhiệm.

Từ năm 1967 đến nay nguyên tắc địa phương phân quyền triệt để vẫn chưa được áp dụng vì những trở ngại về phương diện an ninh và chính trị. Tuy nhiên, chính quyền trung ương đã ban hành nhiều biện pháp hỗ trợ cho giải pháp bổ nhiệm. Những biện pháp này vẫn chưa ngăn chặn được những tệ trạng trong nền hành chính địa phương. Người viết sẽ trình bày sơ lược các biện pháp hiện còn áp dụng và sau đó đề nghị một vài biện pháp bổ túc.

Trước hết, Luật số 01/69 ngày 1-1-1969 đã bãi bỏ chức vụ Đại biểu chính phủ và chấm dứt sự kiêm nhiệm chức vụ này của Tư Lệnh Vùng.

Kế đến, do Sắc lệnh số 010-SL/NV ngày 5-12-1971, Chính phủ đã thiết lập chức vụ Đại-diện Bộ Nội Vụ tại mỗi quân-khu để làm trung gian liên lạc giữa Bộ Nội Vụ và quân khu và giữa quân khu với các Tỉnh, Thị trong phạm vi quản hạt về phương diện an ninh và hành chính địa phương. Đồng thời chính phủ đã ban hành liên tiếp các sắc lệnh để cải tiến quy chế cơ quan quyết nghị tại địa phương hầu tạo điều kiện thuận lợi cho vị chỉ huy cơ quan chấp hành và cơ quan quyết nghị phối hợp hoạt động dựa trên nguyên tắc phân nhiệm, hợp tác và kiểm soát lẫn nhau. Chính phủ cũng đã tổ chức các khóa "quân chánh" để huấn luyện các sĩ quan sẽ được bổ nhiệm vào các chức vụ chỉ huy chính quyền địa phương.

Sau cùng, Luật tu chính Hiến Pháp số 001/74 ngày 22-01-1974 đã cho phép Tổng Thống bổ nhiệm Đô, Tỉnh, Thị Trưởng trong nhiệm kỳ đầu tiên và nhiệm kỳ thứ hai, nghĩa là sự bổ nhiệm này có thể được duy trì đến ngày 31-10-1975.

Nhưng quan trọng nhất và cũng hữu ích nhất về phương diện quản trị là sự ban hành các Sắc lệnh 092, 093 và 094-SL/Th.T/PCI ngày 30-4-1974 cải tổ cơ quan chính quyền Tỉnh,

Thị Xã và Xã (1). Một cách tổng quát, cơ quan chính quyền Tỉnh và Thị Xã gồm có văn phòng (Tỉnh, Thị Trường), Đoàn Thanh Tra, các cơ sở trực thuộc, Trung tâm Điều Hợp, các cơ sở chuyên môn, Bộ Chỉ Huy Tiểu Khu (Đặc Khu), Bộ Chỉ Huy Cảnh Sát Quốc Gia.

Cơ cấu tổ chức chính thể hiện được các nguyên tắc quản trị căn bản như thống nhất chỉ huy, kiểm soát hữu hiệu, phân nhiệm điều hòa, phân quyền hợp lý. Tuy nhiên cơ cấu tổ chức đó có hữu hiệu hóa nền hành chánh địa phương hay không còn tùy thuộc hoàn toàn vào yếu tố nhân sự, nhất là vị chỉ huy chính quyền địa phương Đô, Tỉnh, Thị.

Vì vậy, sau khi bổ nhiệm các vị Đô, Tỉnh, Thị Trường, chính quyền trung ương còn phải theo dõi để kiểm soát tư cách và khả năng của các vị này.

Nhưng nếu kiểm soát bằng các thanh tra Giám Sát Viện thì sự kiểm soát đó chỉ có tính cách hậu kiểm. Và nếu thỉnh thoảng mới đưa viên chức thanh tra đến địa phương để kiểm soát thì phải tổ chức thêm một định chế kiểm soát trên kiểm soát, thanh tra những viên chức đi thanh tra. Để tránh tệ nạn viên chức đi thanh tra đe dọa viên chức bị thanh tra hầu nhận hối lộ, gây tai tiếng cho chính quyền, người viết đề nghị Tổng Thống và Thủ Tướng triệt để dùng các hệ thống an ninh quân đội, cảnh sát quốc gia, tình báo trung ương, chính đảng chính lập thường xuyên theo dõi hoạt động của Đô, Tỉnh, Thị Trường để kịp thời ngăn chặn mọi hành vi có tính cách phương hại đến uy tín chính quyền địa phương.

Nếu các nhà cầm quyền địa phương có khả năng và tư cách thì có thể nói là đã giải quyết một nửa vấn đề nhân sự trong guồng máy hành chánh địa phương.

(1) Sắc lệnh 094-SL/Th.T/PCI ngày 30-4-1974 đã bị Sắc lệnh 158-SL/Th.T/PCI ngày 10-7-1974 sửa đổi. Hai Sắc lệnh này quy định tổ chức cơ quan chính quyền Xã.

III. NHỮNG KHUYẾT ĐIỂM CỦA LUẬN VĂN

Nếu luận văn có ưu điểm là đã áp dụng khảo hướng sinh thái học để tìm hiểu các đặc thái của xã hội Việt Nam có ảnh hưởng thế nào trên tác phong bầu cử của mọi người, nhờ đó người viết đã chứng minh được giả thuyết mô thức chính quyền địa phương dân cử không thích hợp với bối cảnh xã hội Việt Nam thì luận văn này cũng có một số khuyết điểm.

Trước hết, luận văn không đề cập đến liệu những biến đổi môi sinh văn hóa và xã hội trong tương lai sẽ theo chiều hướng nào, và chiều hướng đó có thích hợp với giải pháp bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng hay không. Thật ra vấn đề này cũng đã hàm chứa trong luận văn bởi vì ngoài tác phong bầu cử của mọi người "chưa" thích hợp với giải pháp Đô, Tỉnh, Thị trưởng dân cử, giải pháp này còn "không" thích hợp với nhu cầu phát triển quốc gia và ổn định chính trị.

Để phân tích truyền thống tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam, người viết chỉ trình bày quá sơ lược và không nói lên được lịch trình tiến triển của các đơn vị hành chính địa phương như Xã, Tỉnh, Thị Trưởng và thủ đô hầu rút ra những bài học kinh nghiệm quý báu qua các triều đại.

Ngoài ra, sau phần phân tích quadiểm của hai khuynh hướng chủ trương dân cử và bổ nhiệm vị chỉ huy cơ quan chấp hành chính quyền địa phương tại Quốc Hội Lập Hiến 1966, người viết cũng thiếu phần nhận xét riêng về ưu khuyết điểm của mỗi giải pháp. Tuy nhiên về phương diện luận lý, người viết đã cho rằng nếu bầu cử dân chủ tự do

thì chính quyền địa phương sẽ được chỉ huy bởi những thể lực ly tâm đối với quốc gia, trái lại, nếu điều hướng các cuộc bầu cử thì giải pháp bầu cử Đô, Tỉnh, Thị Trưởng chỉ làm hao tổn công quỹ và gây sự bất mãn cho dân chúng.

Nhận định về mô thức chính quyền địa phương dân cử mà luận văn thiếu sự phân tích về vai trò, cơ cấu, nhiệm vụ, sinh hoạt và thể thức tuyển cử của cơ quan quyết nghị là một khuyết điểm lớn. Nhưng thật ra, luận văn đã cho thấy vai trò của nghị viên cơ quan quyết nghị kém quan trọng hơn vai trò của vị chỉ huy cơ quan chấp hành. Và thể thức bầu cử phổ thông trực tiếp và kín đã áp dụng từ năm 1965 đến nay để tuyển chọn nghị viên mặc dầu không thích hợp với trình độ dân trí thấp kém, nhưng cũng khó lòng thấu hiểu thể thức này để áp dụng thể thức bầu cử hai đợt chẳng hạn.

Về phương diện sưu tầm tài liệu, người viết dựa vào phần lớn tài liệu thư viện nên có khuyết điểm là dùng quá nhiều tài liệu thứ hai và thứ ba (secondary and tertiary sources). Tuy nhiên các tài liệu này hầu hết đều do các chuyên gia và học giả lỗi lạc biên soạn. Ngoài ra, các tài liệu nguyên thủy như trên bản Quốc Hội Lập Hiến, tài liệu diễn tiến các cuộc bầu cử tại Bộ Nội Vụ, kinh nghiệm quan sát thực tại, những cuộc phỏng vấn, những bảng vấn lục và luận án tiến sĩ cũng được người viết khai thác.

Một khuyết điểm khác trong công tác sưu tầm tài liệu là người viết đã ghi chép quá nhiều tài liệu cũng như đã mất nhiều thì giờ để gởi và thu nhận những bảng vấn lục nhưng cuối cùng các tài liệu này không được dùng bao nhiêu. Có lẽ vì kỹ thuật soạn bảng vấn lục của người viết còn thiếu sót. Do đó, người viết không liệt kê bảng vấn lục này trong phần phụ bảng.

Vì luận văn được viết dưới khảo hướng sinh thái học cho nên những khía cạnh pháp lý của vấn đề không được đề cập đến. Một công trình khảo cứu về nền hành chánh địa phương

cần phải chú trọng đến nhiều phương diện, chẳng hạn như cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương như thế nào mới hữu hiệu tương quan giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành ra sao, có ảnh hưởng gì giữa tác phong nghị viên và thể thức tuyên cử Hội, Đồng Đô Tỉnh Thị, tài nguyên địa phương sẽ đóng góp gì trong kỹ thuật địa phương phân quyền v.v... Đây là các khía cạnh người viết đề nghị khảo cứu bổ túc để vấn đề được hoàn hảo hơn.

THU' TICH

I. SACH

- ALDERFER, HAROLD F. Local Government in Developing Countries. New York : McGraw Hill, Inc., 1964.
- ANDERSON, WILLIAM and WEIDNER, EDWARD W. State and Local Government in The United States. New York : Henry Holt and Company, Inc., 1955.
- BELING, WILLARD A. and TOTTEN, GEORGE O. Developing Nations : Quest for a Model. New York : Van Nostrand Reinhold Company, 1970.
- CHAPMAN, BRIAN. Introduction to French Local Government. London George Allen and Unwin, Ltd., 1953
- CHAPMAN, BRIAN. The Prefect and Provincial France. London : George Allen and Unwin, Ltd., 1955.
- COYLE, DAVID C. Cách Tổ Chức và Sự Điều Hành Nền Chính-Trị Hoa-Kỳ. NGUYỄN-NGỌC-NHẠ. dg. Saigon : Việt-Nam Khảo-Dịch Xã, 1967.
- ĐÀO DUY-ANH. Việt-Nam Văn-Hóa Sử-Cương. Saigon : Bốn-Phương, 1951.
- FAIRSERVIS, WALTER A., Jr. The Ancient Kingdom of the Nile. New York : Thomas Y. Crowell Co., 1962.
- GRAZIA, ALFRED DE. Chính Trị Học Yếu Lược. Trung Tâm Nghiên Cứu Việt Nam. dg. Saigon : dgxb, 1963.

- HỒ-THỜI-SANG. Kinh-Tế Việt-Nam. Saigon : Trường Đại Học Luật Khoa, 1972.
- HOUN, FRANKLIN W. Chinese Political Traditions. Washington, D.C. : Public Affairs Press, 1965.
- HOUSOULAS, D. GEORGE. On Government : A Comparative Introduction. California : Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968.
- JUMPTER, R. and NGUYEN-THI-HUE. Notes on The Political and Administrative History of Vietnam. Saigon : M.S.U. A.G., 1962.
- KEY, V.O., Jr. The Responsible Electorate. Massachusetts : Havard University Press, 1966.
- LAUBADÈRE, DE. Traité Élémentaire de Droit Administratif, 2è ed. Paris : R. Pichon et R. Durand, 1957.
- MOURÈS, YVES. Éléments de Droit Public et Administratif. Paris : Presses Universitaires de France, 1957.
- NGHIEM-DANG. Vietnam : Politics and Public Administration. Honolulu : East-West Center Press, 1966.
- NGHIÊM-ĐÀNG và VŨ-UYẾN-VAN. Hành Chánh-Học. Saigon : Thư Lâm Ấn Thư Quán, 1967.
- NGUYỄN-VAN-BÔNG. Luật Hiến Pháp và Chính-Trị-Học. Saigon: Thư Lâm Ấn Thư Quán , 1969.
- NGUYỄN-VAN-BÔNG. Luật Hiến Pháp và Chính-Trị-Học. Saigon: Thư Lâm Ấn Thư Quán , 1971.
- NGUYỄN-VAN-TIẾT. Thực Trạng Nền Hành Chánh Địa Phương. Saigon : Khai Trí, 1969.

- NGUYỄN-QUỐC-TRỊ. Sách-Lược Ứng Dụng các Mô Thức Quản-
Tri Hành-Chánh Tân-Tiến vào Môi Trường Việt Nam. Saigon:
Trường Quốc Gia Hành-Chánh, 1972.
- PHAN HUY CHÚ. Lịch Triều Hiến Chương Loại-Chí. Trường
Đại Học Luật Hoa. dg. Saigon : dgxb,1957.
- RIGGS, FRED W. Administration in Developing Countries :
The Theory of Prismatic Society. Boston : Houghton
Mifflin Company, 1964.
- RIGGS, FRED W. ed. Frontiers of Development Administration.
North Carolina : Duke University Press, 1971.
- TRẦN-CHÁNH-THÀNH. Các Vấn Đề Chính Trị Quốc Tế Hiện Đại.
Saigon : Trường Đại Học Luật Khoa, 1972.
- TRẦN-THỊ-HOÀI-TRẦN. Lược Lượng Chính Trị, I. Saigon : k.
t., 1972.
- TRƯƠNG-TIẾN-ĐẠT. Hiến Pháp Chú Thích. Saigon : Hòa-Bình,
1967.
- TRẦN-TRỌNG-KIM. Nho-Giáo, I và II. Saigon : Trung Tâm
Học Liệu Bộ Giáo Dục, 1971.
- TRẦN-TRỌNG-KIM. Việt Nam Sử Lược I và II. Saigon : Trung
Tâm Học Liệu Bộ Giáo-Dục, 1971.
- TRẦN-VAN-DƯƠNG. Cuộc Bầu Cử Hội Đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị
Xã Ngày 30-5-1965 và Thể Thức Đơn Danh Hợp Tuyển. Saigon :
Khai Trí, 1970.
- VŨ-QUỐC-THÔNG. Pháp Chế Sử Việt Nam. Saigon : Thư Lâm Ấn
Quán, 1968.

II. BÁO-CHÍ XUẤT-BẢN ĐỊNH-KỶ

- BÙI-QUANG-KHÁNH. "Khía-Cạnh Sinh-Thái của Hành-Chánh Công-Quyền". Nghiên-cứu Hành-Chánh, 3 (tháng 7,8,9 năm 1972), tr. 3-32.
- ĐÀM-KHÁNH-VÂN. "Tìm Hiểu Tương-Quan Quyền-Lực giữa Cộng-Đảng và Chính-Quyền tại Bắc Việt". Nghiên-Cứu Hành-Chánh, 1, (tháng 1,2,3 năm 1973), tr. 114-142.
- NGUYỄN-QUỐC-TRỊ. "Giá-Trị Văn-Hóa và Cải Cách Hành-Chánh : Trường-Hợp Việt-Nam Cộng-Hòa". Nghiên-Cứu Hành-Chánh, 1 (tháng 1,2,3 năm 1973), tr. 3-53.
- NGUYỄN-THÀNH-CUNG. "Các Biến-Cố Quan-Trọng trong Năm 1967". Nghiên Cứu Hành-Chánh, 3 (tháng 7,8,9 năm 1972), tr. 152-173.
- NGUYỆT-SAN QUÊ HƯƠNG. "Quan Điểm". Nguyệt-San Quê Hương, 21 (tháng 3, 1961), tr. i-xv.
- PHAN-NGHĨA. "Khó Khăn trong việc Hình-Thành Đạo Luật Hành-Chánh Địa-Phương : Bầu-Cử Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng". Tập-San Quốc-Phòng, 37 (tháng 7 năm 1973), tr. 26-55.
- TẠ-VAN-TÀI, "Thái-Độ Cử-Tri Trong Cuộc Bầu-Cử Bán Phần Thượng-Nghị-Viện Năm 1970". Nghiên-Cứu Hành-Chánh, 1 (tháng 1,2,3 năm 1971) tr. 63-106.
- TỐI-CAO-PHÁP-VIÊN. "Tài-Liệu Liên-Quan Đến Cuộc Bầu-Cử Tổng Thống và Phó Tổng-Thống Nhiệm-Kỳ 1971 - 1975". Tư Pháp Tập San, 2 (tháng 7-12 năm 1971), tr. 53-97.
- VŨ-QUỐC-THÔNG. "The Development of Government Administrators in Vietnam and Other Countries". Europa Review, No. 1 (Dec, 1960), p. 1-14.

III. NHẬT BÁO

- CHÍNH-LUẬN. Các Tin Tức Về Bầu Cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974. Chính-Luận (6-7-1974), tr. 10.
- CHÍNH-LUẬN. Các Tin Tức Về Bầu Cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974. Chính-Luận (16-7-1974), tr. 3.
- CHÍNH-LUẬN. Các Tin Tức Về Bầu Cử Hội Đồng Đô Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974. Chính-Luận (20-7-1974), tr. 3.
- VĨNH-NAM. "Vấn-Đề Bầu-Cử Đô Tỉnh Thị Trưởng". Chính-Luận (20-11-1971), tr. 2.

IV. LUẬN ÁN

- LÊ-CÔNG-TRUYỀN. Nền Hành-Chánh Đô-Thành Saigon. Luận Án Tiến-Sĩ Công-Pháp. Saigon : Viện Đại Học Saigon, 1973.

V. ÁN PHẨM CHÍNH-PHỦ

- BỘ NỘI VỤ. Tài Liệu Bầu-Cử Hội-Đồng Đô Tỉnh Thị Ngày 14-7-1974. Saigon : Sở Bầu-Cử, 1974.
- BỘ NỘI-VỤ. Tài-Liệu Ngân-Sách Địa-Phương Tài-Khoá 1973. Saigon : Nha Tài Chánh Địa-Phương, 1974
- BỘ XÃ HỘI. Tài-Liệu Hội-Thảo : Phát-Triển Xã-Hội Trong Khuôn-Khổ Phát-Triển Quốc-Gia. Saigon : Trường Công-Tác Xã-Hội, 1971.
- QUỐC-HỘI LẬP-HIẾN. Biên Bản số 039-QHLH/BB Ngày 20-11-1966. Saigon : Sở Tài-Liệu, 1966.

- QUỐC-HỘI LẬP-HIẾN. Biên Bản Số 074- QHLH/BB Ngày 23-02-1967. Saigon : Sở Tài Liệu, 1967.
- QUỐC-HỘI LẬP-HIẾN. Thuyết Trình về Hiến Pháp. Saigon : Sở Tài Liệu, 1967.
- VIỆN QUỐC-GIA THỐNG-KÊ. Niên-Giám Thống-Kê Việt-Nam 1967-1968. Saigon : Viện Quốc-Gia Thống-Kê, 1969.
- VIỆT NAM CỘNG-HÒA. Công-Báo Việt-Nam : Ấn-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến. Saigon : Công Báo, 1 tháng Tư, 1967.
- VIỆT NAM CỘNG-HÒA. Công-Báo Việt-Nam : Ấn-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến. Saigon : Công-Báo, 19 tháng Giêng, 1968.
- VIỆT NAM CỘNG-HÒA. Các Văn-Kiến Pháp Lý về Tổ-Chức và Thẩm Quyền Hành-Chánh Địa-Phương. Saigon : Sở Hành-Chánh Địa-Phương Bộ-Nội-Vụ sưu tập, 1974.