Do Võ Phi Hùng Cựu HS Petrus Ký (67-74) tặng Huỳnh Chiếu Đẳng chủ Kho Sách Xưa Quán Ven Đường

TRƯỜNG QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

LUẬN-VĂN TỐT-NGHIỆP

PHÁT TRIỂN CHÍNH TRỊ VÀ HÀNH CHÁNH

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 1596

Sinh-viên PHẠM-VIẾT-VINH
BAN CAO HỌC HÀNH CHÁNH
Khóa VIII.
1972-1974

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC 1596

LỜI NÓI ĐẦU

Tập tiểu-luận này được soạn thảo để kết-thúc chương-trình học của chúng tôi tại Ban Cao-học Hành-Chánh, trường Quốc-Gia Hành-Chánh. Nhân dịp này, chúng tôi xin tỏ bày lòng tri ân đối với Giáo-Sư Nguyễn Quốc-Trị, Viện-Trưởng, và toàn-thể các Giáo-Sư khác, đã phụ-trách hướng dẫn chúng tôi trong thời-gian qua.

Chủ-đề của tiểu luận nhắm đến tương quan giữa chính-trị và hành-chánh tại các Quốc-Gia đang phát-triển. Đề tài này đã được nhiều cuộc nghiên-cứu chú ý, trong những năm gần đây-đặc-biệt tại Hoa-Kỳ. Thật ra, nghiên cứu đó phải được đặt trong khung cảnh những nghiên-cứu công cuộc phát-triển quốc-gia trong thế-giới thứ ba.

Một công việc như vậy bao gồm nhiều lãnh vực; thông-thường, mỗi chuyên-viên lại đề cao cái liên hệ gần nhất với mình. Nhưng đặc-biệt người ta phát [illegible], một cách chậm trễ, tầm quan-trọng của việc phát triển hành-chánh.

Nhưng khi được đặt thành yếu-tố chánh, hành chánh lại trở thành đề-mục để nghiên-cứu, xét trong tương-quan với các yếu-tố còn lại. Ở đây, chúng tôi đặc biệt chỉ tìm hiểu nó trong tương-quan với chính-trị mà thôi. Dựa vào những kết-quả đã thu lượm được trong các công-trình nghiên cứu khác, cùng chủ-đề này, chúng tôi sẽ đưa những dữ kiện của Việt-Nam vào.

Chúng tôi đặc biệt ghi nhớ các bạn cùng học đã khuyến-khích chọn đề tài này và giúp ý-kiến tích cực. Cũng xin cám ơn những người khác đã giúp đỡ tinh-thần và vật-chất để hoàn thành tiểu-luận, cách riêng Giáo-Sư Trần Anh Tuấn, đã nhận hướng dẫn và tận tình giúp ý kiến.

Tuy nhiên đây chỉ là những ý-kiến cá-nhân, chúng tôi hoàn toàn chịu trách nhiệm về các điều được ghi lại trong tiểu-luận này.

Saigon, ngày 1 tháng 5 năm 1974

PHẠM VIỆT VINH

Do Võ Phi Hùng Cựu HS Petrus Ký (67-74) tặng Huỳnh Chiếu Đẳng chủ Kho Sách Xưa Quán Ven Đường

MỤC - LỤC

Lời nói đầu i

Mục lục ii

Dẫn nhập 1

Chương I : Xã hội hóa chính-trị : tạo hội nhập quốc gia 11

Đoạn I : Khuôn khổ của sự đồng thuận 13

a) Khuôn khổ khách quan : các mục tiêu quốc gia 14

b) Khuôn khổ chủ quan : các mục tiêu nhà lãnh đạo 24

Đoạn II : Phương cách tạo hội nhập 29

a) Thông đạt 30

b) Tham gia 33

Đoạn III : Hành chánh như 1 phương-tiện 36

a) Thay đổi cơ-cấu : tập quyền 37

b) Thay đổi nhân sự : các hình thức chính-trị hóa 42

Chương II : Tuyển-mộ chính-trị và phát triển quyền lợi 52

Đoạn I : Tuyển mộ chính trị 53

a) Hiện tượng phổ biến quyền lực 54

b) Đường dây tuyển mộ chính-trị : đảng phái 58

c) Sự chọn lựa của thành phần ưu tú : hành chánh 63

d) Thái-độ của hành chánh đối với các đường dây tuyển mộ 69

Đoạn II : Phát biểu và kết tụ quyền lợi. 75

Chương III : Hành vi của chính quyền 92

Đoạn I : Làm luật - áp dụng luật 93

a) Vai trò của tác động nhập lượng 94

b) Vai trò yếu kém của quốc hội : những lý do 96

c) Phạm vi quyền hành rộng rãi của hành pháp và hành-chánh 100

d) Sự hợp tác không bình đẳng giữa chính trị và hành-chánh 102

e) Tình trạng áp dụng luật pháp 105

Đoạn II: Kiểm soát thi hành luật pháp 107

a) Cung cách kiểm soát 107

b) Một định chế kiểm soát : ngân sách 108

c) Kiểm soát trong nội bộ hành pháp 114

Kết luận 116

Thư tịch 122

DẪN NHẬP

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

- NHẬN-ĐỊNH VẤN-ĐỀ.-

Những cuộc nghiên cứu nhằm không những thỏa mãn nhu-cầu trí-thức mà còn có công dụng thực-tế nữa. Kể từ khi có sự xuất-hiện trong cộng-đồng quốc-tế một số đông " tân quốc-gia", những ích-lợi thực tiễn đã là nguyên-nhân chính khiến thật nhiều chương trình tìm hiểu các quốc gia đó được phát khởi.

Mục-tiêu tìm hiểu có thể tóm tắt dưới hai chủ đề. Trước hết, là con đường đã đi qua có những điểm tương-đồng nào không? Việc khảo cứu khoa- học dĩ nhiên có tham vọng tiến đến những định-luật; người ta thắc-mắc rằng, phải chăng, dưới những hiện trạng đầy vẻ đị-biệt, có một qui-luật phát-triển xã-hội chung cho các quốc-gia chậm tiến hay không. Một vài từ-ngữ được xử-dụng một cách quen thuộc để chỉ số đông quốc gia tại Á-Châu, Phi Châu và Châu Mỹ La-Tinh, như chậm tiến, đang phát-triển... so với các quốc gia tiền tiến, đã phát triển, hàm ý sự phát triển có qui-luật.

Chính vì vậy mà chủ đề thứ hai là bằng cách nào có thể ảnh hưởng trên tiến trình phát triển đó. Thật khó mà trả lời câu hỏi này. Xã-hội có không biết bao nhiêu là thành-tố, từ kinh-tế chính-trị, văn-hóa... Vậy yếu-tố nào được xem là động lực chính yếu để tân tiến hóa? Trong quá khứ, có thể nói có bao nhiêu nhà nghiên cứu là có bấy nhiêu khía cạnh được xét đến. Có tác-giả như Mc Clelland, trong cuốn " The achieving Society" của ông, nhấn mạnh yếu-tố thái-độ. Ông cho rằng, chính thành tố ham muốn thực-hiện (ach-factor) là nguyên-nhân quan-trọng làm cho xã-hội có mức thực-hiện cao, do đó, tiến quyết cần cải tiến thái-độ tại quốc-gia chậm tiến. Phần đông các học giả kinh-tế lại đề cao yếu-tố kinh-tế, và họ đề nghị nên giải quyết tình-trạng yếu kém về kinh-tế trước, những gì còn lại tức khắc sẽ được giải quyết theo

Bao nhiêu là đề nghị đều có phần hữu lý của chúng, nhưng

Do Võ Phi Hùng Cựu HS Petrus Ký (67-74) tặng Huỳnh Chiếu Đẳng chủ Kho Sách Xưa Quán Ven Đường

có lẽ thái-độ vừa phải vẫn là công nhận sự tác-động hỗ tương của các yếu-tố. Tuy vậy, yếu-tố hành chánh, như La Palombara nhận định " đã ít được chú-ý như một nguyên nhân ảnh hưởng công cuộc phát triển" (1)

Có một sự kiện được mọi người công nhận, là sự can thiệp mạnh mẽ của chính quyền các quốc gia chậm tiến vào mọi sinh-hoạt chính quyền là thành-tố quan trọng, nếu không nói là độc quyền trong mọi lãnh vực của cuộc sống. Cho nên, khi tìm hiểu các nước Á, Phi, không thể không nói đến chính-trị và hành chánh.

Nhiều khi, đòi hỏi của thời thế bắt buộc phải khởi đầu công việc trước khi có đủ thời-gian nghiên-cứu; đây là trường-hợp của kinh nghiệm viện trợ kỹ-thuật vào lảnh-vực hành chánh. Người ta đã lấy làm lạ không hiểu vì sao chúng lại không vận hành đúng như nơi quốc gia xuất cảng, hay là bị từ chối du nhập Một trong những tương quan " lệch lạc" được tìm hiểu là giữa hành chánh và chính-trị.

Trong tiểu-luận này, chúng tôi sẽ trình bày những khía cạnh của sự ảnh hưởng hỗ tương giữa hai yếu tố đó. Vấn-đề sẽ bao gồm hai chủ-đề nhỏ : một là tương quan đó như thế nào? Và hai là nên có một tương-quan theo tiêu-chuẩn nào? Thông thường hai câu hỏi này được phát-biểu như sau : chính-trị và hành-chánh đã phát-triển như thế nào? Và cần phát-triển theo đường lối nào? Chữ phát-triển cần được xác-định ý-nghĩa như sau đây :

Chúng ta thường nói các quốc gia tây-phương là những nước đã phát-triển. Khi nghe như vậy, có lẽ hình ảnh đầu tiên chúng ta liên tưởng đến là tình-trạng thịnh-vượng của các nước này. Thật vậy, các kinh-tế gia đã xử dụng danh-từ phát triển đầu tiên, và phát triển kinh-tế bao hàm một vài sự kiện như kỹ-nghệ hóa, gia tăng lợi tức....

---

(1) Joseph La Palombara, "Bureaucracy and Political Development : An Overview ", trong Joseph LaPalombara, ed., Bureaucracy and Politicel Development(Princeton : Princeton University Press, 1963) Tr. 4

Phát-triển cũng hàm ý là dân chủ hóa . Trong xã-hội dân-chủ, thì ai cũng có quyền tham gia để cử người cầm quyền chẳng hạn, và người ta đồng thuận với nhau các thể thức tham gia. Khác biệt tư tưởng được chấp nhận, thường được gọi là đa nguyên (pluralism) (2).

Liên hệ với hai yếu-tố kinh-tế, xã hội đó, phát triển đòi hỏi có guồng máy chính-trị và hành-chánh theo kiểu mẫu tây phương, đến đổi, nói tân tiến hóa hay phát-triển cũng đồng nghĩa với tây phương hóa (Westernization) (3).

Trên đây là ý-nghĩa của " tình-trạng phát-triển" . Ngoài ra, còn một vài ý-nghĩa khác, hiểu như một động-từ hay danh-từ

Phát-triển quốc gia, nghĩa là làm sao có tiêu chuẩn kinh tế, xã-hội, chính-trị, hành-chánh... như trên. Phần đông các nhà khảo cứu thiện về ý-kiến cho rằng sự trùng hợp của các yếu-tố trên không phải do tình cờ của lịch-sử, nhưng là theo nguyên-tắc nhân quả. Do đó, mà muốn phát-triển quốc-gia, phải phát triển chẳng hạn chính-trị và hành chánh theo tiêu chuẩn tây phương.

Đây là một quan-niệm về phát triển có chiều hướng. Quan trọng hơn nữa, chiều hướng này có tính cách tất-định, nghĩa là trong tiến trình lịch-sử, có những giai đoạn tiến-hóa khác nhau, từ chậm tiến đến phát-triển và các tân quốc gia không thoát khỏi con đường lịch-sử đó.

Sự tiến-hóa hay phát-triển này còn bao hàm một phán đoán giá trị ở trong, tức là tương lai sẽ phải đến tốt đẹp hơn lúc này. Tạo những cơ-cấu chính-trị và hành-chánh đúng mô thức tây phương, là xây dựng khung cảnh phát-triển toàn thể.

Vậy thì phát-triển chính-trị và hành chánh là gì hay nói cách khác mô thức chính-trị và hành-chánh tây phương như thế nào?

Xưa nay, người ta đã có một khái niệm nào đó về hành-

---

(2) Ibid., Tr. 9

(3) Ibid., Tr. 10

Do Võ Phi Hùng Cựu HS Petrus Ký (67-74) tặng Huỳnh Chiếu Đẳng chủ Kho Sách Xưa Quán Ven Đường

chánh và chính trị rồi. Bởi lẻ đó, khi nói đến hai danh-từ này, tức khắc kinh-nghiệm và điều-kiện văn-hóa tạo nên trong đầu óc chúng ta một hình ảnh (4) mà khi phóng chiếu trên thực-tế lại trở thành hàm hồ.

Chúng ta thường phân biệt trong một quốc gia cơ-cấucchính trị và cơ-cấu hành-chánh.

Cơ-cấu chính-trị bao gồm các định-chế thể hiện ý nguyện của quần chúng. Đảng phái làm công việc đề cử người vào chính quyền, phản ảnh những đòi hỏi của người dân, tranh thủ sự ủng-hộ... Người ta thường gọi đảng phái là trung gian hai chiều. Định chế quốc hội là cơ quan được ủy nhiệm lảnh đạo quốc gia; qua hệ-thống bầu cử, người dân đề cử người đại-diện của họ vào định chế này. Công việc của người đại diện là thiết lập những nguyên tắc pháp lý chi-phối sinh-hoạt quốc gia...

Người ta thường dùng chữ thiết-lập để đối lại với thi hành một nhiệm vụ của cơ cấu hành-chánh. Trong nhiệm vụ này, hành-chánh được hiểu là một công cụ trong tay lảnh đạo chính trị. Còn phải nói công cụ trung-lập, đối với mọi quyết-định trong mọi thời-kỳ. Mục tiêu là hiệu năng, nghĩa là thi hành tối đa các quyết-định với phí tổn tối thiểu... Từ- ngữ để mô tả đúng nhất là " bộ máy hành-chánh" . Không dính líu đến chính-trị, nó được bão đãm tính-cách ổn cố, thường hằng, mặc dầu bao thay đổi.

Người ta coi hành-chánh như một nghề chuyên môn có trả lương, gồm nhân sự trong quân-đội cũng như dân sự. " Hệ-thống tài năng" (merit system) bảo đãm cho sự thuần túy của hành chánh Có thể thêm vào mấy yếu-tố nữa như tính-cách phổ quát (Universalism), thực-hiện (achievement) của Talcott Parsons bao gồm trong nền hành-chánh hợp-lý hợp-pháp (legalrational) của Max Weber).

Ngoài tương quan thiết-lập, thi-hành, là tương quan kiểm soát. Đó là tóm tắt những gì xuất-hiện trong tư-tưởng, khi nói

---

(4) **Ibid.**

đến hành-chánh và chính-trị của một quốc-gia phát-triển.

Chúng ta nhận thấy những sự kiện này xuất-hiện trong các nước dân-chủ. Như vậy, phát-triển cũng có thể không đưa đến dân-chủ, như người ta thường gán cho Nga-Sô chẳng hạn. Đây là một quốc gia tiền tiến về mặt kinh-tế, nhưng về mặt chính-trị và hành-chánh lại không giống mô thức tây phương.

Nga-Sô không phải là trường-hợp độc nhất phá vỡ sự liên kết chính-trị, hành-chánh trong mô-thức trên. Từ đầu chúng ta đã nói đến tương quan lệch-lạc mà người ta tìm thấy tại các tân quốc-gia. Do đó mà tại đây, tạm thời chúng ta bỏ nghĩa tất định của phát triển. Nó chỉ có nghĩa là một thay-đổi, một biến trạng thuần túy. Chúng ta cho sự thay-đổi này có một khởi đầu. Khi dùng danh từ " tân quốc gia" chúng ta muốn nghiên cứu chổ khởi đầu từ lúc xuất-hiện một số thật nhiều quốc gia vừa ra khỏi tình trạng thuộc-địa hay chấm dứt đế quyền. Nhưng phát-triển có chấm dứt ở đâu, thì đó là điều chưa biết được.

Ta có thể qui trách tình-trạng thiếu hiểu biết tương quan thật sự đó cho nguyên-nhân nào? và làm sao tìm được một mô thức chính-xác hơn.

- KHUÔN KHỔ QUAN-NIỆM PHÂN-TÍCH.-

Một hiện tượng phổ quát quan sát được tại các quốc gia chậm tiến là mức độ du nhập khá cao những định-chế chính-trị và hành-chánh tây phương, từ quốc-hội, đảng phái, hành pháp... Nga Sô cũng có những định chế này, nhưng sự phối-hợp giữa chúng đã cấu tạo nên một mô-thức chính trị khác. Một nghiên cứu dựa trên khảo hướng định-chế và pháp lý (legal-institutional) không phát-hiện được sự vận hành thực-tế.

Trong tiểu-luận này, chúng tôi sẽ dùng khảo hướng khác dựa trên sự phân biệt giữa hình-thức (formal) và thực-chất (substantive) (5) nghĩa là chúng tôi muốn khảo sát cơ năng.

---

(5) **Fred.W.Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society, (Boston : Houghton Miffin Company, 1964).Tr.8**

Thay vì nghiên cứu chỉ dựa trên sự kiểm điểm các định chế, ví dụ của cơ cấu chính-trị và hành-chánh, chúng ta sẽ căn cứ vào công-việc chính-trị hành-chánh thật sự là gì.

Căn cứ vào định-nghĩa từ đầu về vai trò chính trị gồm những định chế thiết định những mục tiêu và hành chánh giữ vai trò thi hành; bây giờ, thay vì nói đến định-chế, chúng ta sẽ bắt đầu với cơ năng chính-trị và cơ năng hành-chánh, chúng ta có thể nói như Gabriel A. Almond về tính cách phổ quát của cơ năng chính-trị và hành-chánh (6). Người ta có thể tìm thấy sự khác biệt về định-chế từ hệ-thống này sang hệ-thống khác, nhưng không thể tưởng tượng ra là hai cơ năng trên lại không được một loại định-chế nào đó thi hành. Almond trong cuốn sách vừa dẫn đã đề nghị một khảo hướng cơ-năng. Theo Ông người ta có thể tìm thấy ở bất cứ hệ-thống chính-trị nào bảy loại cơ-năng sau (7) :

- Nhập lượng :

  1.- Xã-hội hóa chính-trị và tuyển mộ chính-trị (Political Socialization and recruitment).

  2.- Phát biểu quyền lợi (interest articulation)

  3.- Kết tụ quyền lợi (interest aggregation)

  4.- Thông đạt chính-trị (Political Communication)

- Xuất-lượng :

  5.- Làm luật (Rule-making)

  6.- Áp-dụng luật (Rule-application)

  7.- Kiểm soát (Rule-adjudication)

Ngoài nhận định về tính cách phổ quát của các cơ năng này, Almond còn đưa ra ba nhận định khác, trong đó có hai phần liên-hệ đặc-biệt ở đây.

---

(6) Gabriel A. Almond, Introduction : A Functional Approach to Comparative Polities, trong G.A. Almond và James S. Coleman, eds., The Polities of The Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960) Tr. 12.

(7) Ibid., Tr. 17.

Trước hết là tính-cách phổ quát của cơ cấu chính-trị hiểu như là cách-thức chính đáng xử-dụng phương-tiện bảo đảm trật tự của xã hội. Người ta có thể tìm thấy những loại khác nhau về cơ-cấu chính-trị, nhưng bắt buộc phải có cơ-cấu, và sự khác biệt giữa chúng chỉ là vì mức độ biện biệt mà thôi.

Ngày nay, người ta nhận thấy xã-hội càng lúc càng trở nên phức-tạp hơn, nghĩa là đã có nhiều chuyên môn hóa trong cơ-cấu, nhiều cơ-cấu được thiết-lập để đảm nhận những cơ-năng khác nhau. Điều này đúng cho các quốc-gia Âu Mỹ, nhưng cũng đúng cho các quốc-gia đang phát-triển. Các nước này cũng đi lần đến việc du nhập nhiều định-chế khác nhau của tây phương. Nhưng nếu chúng ta phối-hợp cơ-cấu và cơ năng lại, thử hỏi mức độ biện biệt của cơ-cấu cóđi đôi với biên biệt cơ năng không? Almond cho rằng người ta có thể thấy sự khuếch-tán (diffusiveness) ở bất cứ nơi đâu. Nghĩa là sự biện biệt chỉ có thể tương-đối. Ngay trong xã-hội tây phương, thì sự dẫm chân lên nhau giữa các vai trò cũng xảy ra.

Vậy thì đâu là sự khác biệt giữa hệ-thống chính-trị này với hệ-thống chính-trị kia? Đồng ý với các nhận định trên của Almond, vài tác giả có thế giả khác trong chủ đề nghiên cứu này cũng bắt đầu nghiên cứu của mình với khởi điểm là có mức độ nào đó về biện biệt cơ cấu tại quốc gia đang phát-triển. Điều đó giả thiết cơ năng cũng được phân chia, nhưng họ cũng nhận thấy mức độ biện biệt cơ cấu lại đi kèm với sự khuyếch-tán cơ-năng (8).

Nhận-xét này đặt ra cho chúng ta vài vấn-đề. Nếu hiểu sự khuyếch tán cơ năng như là sự vượt quá những vai-trò được giao phó, chúng ta phải đặt ra một giới-hạn. Chắc chắn giới hạn của xã-hội này không phù-hợp cho xã-hội kia. Chúng tôi thiết nghĩ giới-hạn giữa các cơ-cấu về vai tròcủa chúng do xã-hội đặt để

---

(8) Ví-dụ Ralph Braibranti, External Inducement of Political-Administrative Development : An Institutional Strategy, trong Ralph Braibranti, ed., Political and Administrative Development, (Durham : Duke University Press, 1969) Tr.54, và F.W. Riggs, The Structure of Government and Administrative Reform, trong cùng tác-phẩm, tr. 230-232

trong chế-độ chính-trị của họ. Chúng ta có bao nhiêu kiểu mẫu sinh-hoạt chính-trị là bấy nhiêu giới hạn. Với xã hội cổ truyền, có thể nói không có giới hạn quan trọng giữa các cơ năng chính-trị và hành-chánh, vì cơ-cấu duy-nhất là triều-đình. Trong các xã-hội dân-chủ tây phương, mỗi định-chế trong cơ-cấu chính-trị đều có vai trò được thỏa thuận, đảng phái, bầu cử, quốc-hội, tư nhân, và định-chế trong cơ-cấu hành chánh phụ-trách thi hành quyết-định của cơ-cấu chánh trị trong nhiều lãnh vực khác nhau.

Vậy qua khảo hướng cơ năng, chúng ta bắt buộc phải xác-định giới hạn hay ranh giới (boundaries) của các lực tác-dụng lẫn nhau trong hệ-thống.

- PHƯƠNG-PHÁP NGHIÊN-CỨU.-

Từ đầu, chúng ta đã đặt chủ đề trình-bày về tương quan giữa chính-trị và hành-chánh tại các tân quốc gia. Chúng ta cũng đã bàn về khảo hướng cơ năng sẽ dùng trong tiểu luận này. Ở đây thiết tưởng có thể bàn đến phương-pháp nghiên cứu.

Mục-đích của bài này có hai phần liên hệ với nhau. Trước hết là trình-bày các quan-điểm liên quan đến chủ-đề. Một số khá nhiều tác-giả đã bàn đến tương quan chính-trị và hành-chánh tại các quốc gia đăng phát-triển. Qua những công-trình này, thiết tưởng có thể tìm thấy trong nhiều nghiên cứu khác nhau, theo những k những khảo hướng khác nhau về tương quan nói trên, tại các quốc gia khác nhau, những ý-kiến có thể đúc-kết lại.

Chúng tôi thiết nghĩ có thể bắt đầu bằng nhận định chung là sự trộn lẫn chính-trị hành-chánh tại các tân quốc-gia, và do đó mà vai trò trong xã-hội không được rõ ràng.

Những ý-kiến này được dùng để áp-dụng đặc-biệt trong trường-hợp Việt-Nam. Tuy tân quốc gia này đã khai-sanh từ thời đệ I Cộng-Hòa và nay đã khá lâu, trải qua nhiều biến chuyển chính-trị và hành chánh, do số tài-liệu nghiên cứu về thời chính phủ Ngô-Đình Diệm có phần đồi dào, những dữ kiện được xữ-dụng liên quan đến thời-kỳ này hơn cả, dầu có thể những thời kỳ khác

cũng được đề cập đến thỉnh thoảng ở vài nơi.

Dĩ nhiên, phương-pháp được xử dụng có tính-cách thuần-tuỷ lý-luận. Đối với mỗi quan-điểm nhận-định tổng quát mà chúng tôi nghĩ là phù-hợp với tình-trạng Việt-Nam, một dữ kiện lại được đưa ra theo, có thể là sự kiện khách quan có thể căn cứ vào một nhận định khác của những nhà nghiên-cứu Việt-Nam.

- BỐ-CỤC.-

Đi sâu vào chi-tiết vấn-đề sẽ được bàn đến đặc-biệt liên quan đến Việt-Nam, chúng ta sẽ chia bài làm ba phần chính như sau :

Phần thứ nhất sẽ xét đến cơ năng xã-hội hóa chính-trị và tương-quan của nó với hành-chánh. Xã-hội hóa chính-trị được hiểu là diễn trình đưa mọi thành phần trong hệ-thống gia nhập vào nền văn-hóa chính-trị của hệ-thống đó (9) nghĩa là nhằm tạo ra một số thái-độ, hiểu biết hay tình cảm nào đó với hệ-thống.

Cơ-năng này đã được đảm nhiệm bởi cơ cấu nào tại Việt-Nam ? Và nền hành-chánh có vai trò gì trong công việc này ? muốn xã hội hóa chính-trị, phương-tiện nào đã được dùng và do đó ảnh hưởng trên hành-chánh như thế nào?

Trong phần thứ hai, chúng ta sẽ bàn đến cơ năng tuyển-mộchính-trị và phát biểu quyền lợi. Tuyển mộ có nghĩa là đưa những thành-phần của xã-hội vào đãm nhiệm những vai-trò đặc biệt trong hệ-thống chánh trị. Nói cách khác chúng ta sẽ xét đến các đường dẫy đi đến quyền-hành.

Cơ năng này liên-hệ đến cơ-cấu thường thấy là đảng phái, quốc-hội, hành chánh. Chúng ta sẽ tìm hiểu xem tại Việt-Nam, đâu là con đường đưa đến quyền lực thật sự, cơ-cấu nào có liên-hệ đến cơ năng này ? và cách thức được dùng để tuyển mộlà gì ?

Vấn-đề nhỏ thứ hai sẽ được nói đến là cơ-năng phát biểu quyền lợi hiểu như là sự đạo đạt các đòi hỏi, nhu-cầu cho hệ-thống. Thông thường, nhiệm vụ này liên quan đến cơ-cấu chính-trị

(9) Gabriel A. Almond, Op.cit, tr.27

gồm đảng phái, quốc-hội, đoàn thể áp lực. Ở Việt-Nam, ai tham dự vào việc phát biểu quyền lợi, và vai trò của hành chánh trong đó như thế nào ? Cách thức phát-biểu có liên hệ gì đến hành-chánh không ?

Trong phần thứ ba, chúng ta sẽ xét đến hai nhiệm-vụ là làm luật và áp-dụng luật. Phần này xét một tương-quan rõ ràng hơn cả giữa hành-chánh và chính-trị. Các xã-hội dân-chủ phân biệt hai nhiệm-vụ nầy, cho đó là điều-kiện để có dân-chủ thật. Chúng ta sẽ xét xem mức-độ khuyếch-tán ở đây như thế nào : và ảnh hưởng trên cơ-cấu hành-chánh, chính-trị ra làm sao ?

Thật ra, các cơ năng mà Almond đề- nghị đều có liên hệ với nhau. Sự phát biểu quyền lợi liên hệ với việc làm luật. Xã hội hóa chính-trị liên quan đến tuyển mộ. Có thể trong mỗi phần của bài, phải nói đến vấn-đề đáng lẻ ở một phần khác.

Sau cùng trong mỗi phần, chúng tôi sẽ nhận xét về hậu-quả của một tương quan chính-trị hành-chánh xét trong liên hệ của nó với sự phát-triển quốc gia nói chung. Sự phê phán đòi hỏi p phải đặt ra những tiêu-chuẩn đáng lẻ phải có về tương-quan đó. Thiết nghĩ, chế-độ chính-trị mà xã-hội chấp nhận chính là mẫu mực để phê phán. Nước Việt-Nam, theo hiến-pháp, theo chế-độ cộng-hòa, dân chủ. Cơ-cấu chính-trị theo kiểu phân quyền. Quốc-hội đại-diện làm luật. Đảng phái và đoàn thể lẻ những định-chế phát biểu quyền lợi. Hành-chánh dĩ nhiên chỉ lo thi-hành luật-lệ.

Tiểu-luận sẽ trình bày tương quan thiếu quân bình hành-chánh chính-trị trong ba phần như nói trên.

.:.

CHƯƠNG I : XÃ-HỘI-HOÁ CHÍNH-TRỊ

Trong phần này, chúng ta sẽ xét đến tác-động xã-hội hóa chính-trị và ảnh-hưởng của nó trên cơ-cấu hành-chánh. Chữ tác-động dùng ở đây thật là thích-hợp, vì nó hàm ý những nỗ-lực của tân quốc-gia để thực-hiện mục tiêu này. Trong phần dẫn nhập chúng ta đã định-nghĩa sơ lược tác-động này nhằm mục-đích đưa mọi thành-phần của xã-hội nhập với khung cảnh văn-hóa chính-trị. Có thể giải-thích một cách đơn giản là làm sao cho mọi thành-phần trong xã-hội nhận được mình là thành-phần thật sự, như đối với trường-hợp quốc-gia như Việt-Nam chẳng hạn, làm sao tạo ý-thức hay tinh-thần công-dân nơi mỗi một người, nghĩa là có những sự hiểu biết, tiêu-chuẩn giá-trị, hay cảm tình xứng hợp đối với hệ-thống chính-trị họ đang tùy-thuộc vào (10).

Định-nghĩa này trùng hợp với ý-kiến của Ralph Braibranti khi đề-nghị bốn tiêu-chuẩn nghiên-cứu phát-triển chính-trị (11); ông đưa ra tiêu-chuẩn thứ nhất mà ông gọi là architectonics, tạm dịch là sự thỏa thuận chung vềsinh-hoạt chính-trị nền tảng của quốc gia (12), Có nhiều tác-giả đề-nghị nhiều danh từ khác nhau, như " kết-hợp quốc-gia" (National Integration), cộng đồng (community), trật-tự chính-trị (Political Order), nhưng theo Braibranti điều quan-trọng mà ông muốn nói là sự đồng thuận về những mục tiêu cao nhất chúng tạo sự chặt chẻ và định-hướng sinh-hoạt quốc gia. Ở một chỗ khác, ông lại định-nghĩa đó là những giá-trị của xã-hội, hay là sự thỏa thuận về một tình-cảm.

Xã-hội-hóa chính-trị không phải là việc sớm chiều, nhưng là diễn trình kéo dài, bao gồm từ những yếu-tố tác-động tình-cảm (emotional) và có tính-cách trí-thức (Cognitive) nữa . Có lẽ hệ-

---

(10) Gabriel. A. Almond, Ibid.
(11) Ralph Braibranti, Op.cit, tr. 37-77
(12) Ibid. tr. 37

thống chính-trị nào cũng xử-dụng cả hai phương-tiện lý-trí và tình-cảm đó để lôi kéo sự chia xẻ những giá-trị chung.

Chúng ta thử hỏi những giá trị hay mục tiêu cao nhất đòi hỏi sự đồng thuận của chúng ta là gì? Thiết tưởng ngay trong phần định-nghĩa trên, chúng ta đã thấy hé mở một vài chi-tiết liên quan đến vấn-đề rồi. Ngay ở đây, chúng ta có thể kể ra một vài mục-tiêu chung liên-hệ đến : sự kết-hợp (integration), sự tham gia (participation), chống nổi loạn (counter-insurgency) chính đáng tính (legitimacy) và phát-triển kinh-tế. Thật ra, năm mục-tiêu này chỉ có giá-trị tiêu-biểu mà thôi, và nội-dung mỗi loại đều có liên-hệ mật-thiết với loại khác. Kỳ-cùng, đây chỉ là phân chia 1 mục-tiêu duy-nhất thành nhiều cái nhỏ như sẽ bàn ở sau.

Một vấn-đề khác được đặt ra là cơ-cấu nào thiết-định các mục-tiêu đó? Thông thường trong một quốc gia dân chủ, chính xã hội rộng lớn quyết-định các mục tiêu. Đây là một diễn trình xã-hội, bị chi-phối bởi yếu-tố ngoại lai, yếu-tố văn-hóa... Vấn-đề là ở Việt Nam những yếu-tố chi-phối đó là gì và chúng phát sinh mục tiêu như thế nào ?

Nhưng chúng ta không quên vai trò của thành-phần lãnh đạo trong việc thiết-định này. Yếu-tố lãnh đạo quan-trọng thế nào tại các xã-hội chậm tiến nói chung và Việt-Nam nói riêng là điều ai cũng cảm nhận được. Chúng ta sẽ bàn nguyên nhân của sự quan trọng này.

Có thể nói một cách tổng quát là cơ-cấu hành-chánh xét như là một thành phần của hệ-thống, trên nguyên-tắc, phải chịu sự chi-phối của tác-động xã-hội hóa chính-trị. Mỗi cá nhân viên chức là một công dân, một hành-vi của cơ-quan hành-chánh phải phù-hợp với giá-trị đã được thỏa thuận. Người ta gọi sự kiện này là " đáp ứng chính-trị " (13), hiểu là sự thâu nhận nhanh chóng

(13) Dịch chữ political responsiveness. Xem F.W. Riggs, Structure of Government and Administrative Reform, trong Ralph Braibranti, ed., Political and Administrative Development. (Durhac : Duke University Press, 1969) tr. 261-263 về các trách-nhiệm hành-chánh.

những giá trị của xã-hội (14). Đây là một trách-nhiệm của hành-chánh, trách-nhiệm thứ hai là hiệu-năng.

Chúng ta tự hỏi, phương-tiện nào đã được dùng để xã-hội hóa chính-trị ? Nhiều cách-thức đã được xử-dụng, và chúng ta muốn tìm hiểu hành-chánh có vai-trò gì trong việc này?

Xét riêng cơ-cấu hành-chánh, nó có chịu ảnh-hưởng gì không ? Ảnh-hưởng có thể là trên cơ-cấu, trên nhân-sự... Tình-cảm thông thường mà một hệ-thống đòi buộc thành-phần của mình phải có là lòng yêu mến, tôn kính, nói chung là sự trung thành (loyalty). Chúng ta sẽ nghiên cứu lòng trung thành của cơ cấu hành-chánh và cách thức biểu-lộ lòng trung thành đó.

Tóm tắt, trong phần đầu này của tiểu luận, chúng ta sẽ xét sự xã-hội hóa chính-trị, bắt đầu từ các mục tiêu trong liên-hệ với khung cảnh xã hội và yếu-tố lãnh đạo, cách-thức xã-hội hóa và vai-trò của cơ-cấu hành-chánh.

- ĐOẠN I : KHUÔN KHỔ CỦA SỰ ĐỒNG-THUẬN.-

Như đã nói ở trên, mục-tiêu hay giá trị được thiết-lập do ảnh hưởng của nhiều yếu-tố. Chúng ta cũng có nói rằng cần phải có sự chia xẻ của người dân với các giá-trị chung, cảm nhận rằng mình là một công dân.

Đứng trước khung cảnh chính-trị của Việt-Nam từ trước đến nay, cả xã-hội với nhiều mức-độ khác nhau, cùng có những nhận thức về khung cảnh đó. Nếu trở lại thời-kỳ đệ I Cộng-Hòa ở chỗ khai sinh, người ta có thể thấy rõ rệt có hai vấn-đề căn-bản xuất-hiện ra trước nhất. Đó là sự chính đáng của chính quyền mới và nhu-cầu kết hợp quốc gia. Thật ra trong thời gian từ đó trở lại đây, có thể nói hai vấn-đề này đã hơn một lần được đặt lại

---

(14) Charles E. Gilbert, "Framework of Administrative Responsibility" Journal of Politics, 21 (August 1959) tr. 337.

Nhưng nói như Lucian W. Pye, diễn tiến xã-hội hóa chính-trị không những muốn tạo sự thỏa thuận về "nội dung" của mỗi mục tiêu, mà quan-trọng hơn có lẻ là đồng ý với nhau về một kiểu mẫu, một " cách-thức" xã hội hóa nhờ đó có thể tạo lập được sự đồng thuận (15). Điều nàycó liên quan đến vấn-đề tham gia, mục tiêu thứ ba của chúng ta.

Đi kèm với ba mục tiêu trên và chi-phối chúng + là nhu-cầu chống nổi loạn. Đây là chuyện kéo dài ở mọi thời-kỳ từ trước đến nay. Thật ra không phải hoàn cảnh chính-trị đặt định các mục tiêu mà thôi, yếu-tố xã hội cũng có phần quan-trọng. Những động lực thúc-đẩy cần có quốc gia giàu có thịnh-vượng bắt nguồn từ chính-trị lẫn xã-hội.

Thành-phần công dân của hệ-thống chính trị chia xẽ nhiều ít những mục tiêu trên là điều sẽ xét đến. Có một điều chắc chắn là thành-phần ưu-tú chiếm địa-vị quan trọng trong vai-trò này. Đặc-biệt hơn nữa, cần nhấn mạnh vai trò của nhà lảnh đạo. Chính ở đây mới thấy ảnh-hưởng rỏ-ràng trên nền hành chánh. Có thể giải thích sự quan trọng này bằng lý-do văn-hóa và xã hội cũng như chính-trị nữa. Trong hoàn cảnh chính-trị chưa trưởng-thành, quyền hành chưa được định-chế hóa đầy đủ, nhà lảnh đạo là một yếu-tố phải lưu-ý.

a)- Khuôn-khổ khách-quan : Các mục-tiêu Quốc-Gia.-

Chung chung, Việt Nam cũng như các quốc gia đang phát-triển khác, đều có những mục-tiêu quốc-gia giống nhau. Thế nhưng có nơi người ta giải quết một lần là xong, nơi khác lại không. Có thể kể ra năm mục-tiêu chính yếu là : Chính đáng tính (legitimacy), kết-hợp (integration), chống nổi loạn (counter-insurgency) tham gia (participation) và phát-triển kinh-tế. Thật ra

(15) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast-Asia, trong G.A. Almond và J.S. Coleman, eds, The Politics of The Developing Areas (Princeton : Princeton University Press, 1960) tr. 127.

có những yếu-tố liên-hệ nhau trong các mục-tiêu đó. Chúng tôi sẽ phân-tích từng loại sau đây.

1.- Chính đáng tính :

Đây hẳn là một mục-tiêu quan trọng cho nhà cầm quyền hơn là cho quần chúng, nếu muốn tồn tại. Có tác-giả định nghĩa đó là sự chấp nhận về phía xã-hội " một đặt để hệ-thống chính-trị mới bao gồm một lề- lối tham gia mới" (16). Những chữ cần xác-định ở đây là sự chấp nhận, hệ-thống, chữ tham gia cũng quan trọng nhưng sẽ nói sau.

Thông thường chúng ta hiểu sự chấp nhận như là kết-quả của một lần thể hiện trực tiếp ý chí qua một thể thức định sẵn, như bầu-cử chẳng hạn. Nói như vậy tức chúng ta thừa nhận rằng trong xã hội cổ truyền không có được sự chấp nhận về phía người dân. Thật ra nếu hiểu chấp nhận như được bao hàm trong nghĩa của chính đáng, thì thời xưa, trong các vương-quốc đã có rồi. Nghĩa là người ta đã chấp nhận vương quyền là chính đáng, xét như nó bắt nguồn từ thần quyền chẳng hạn. Nói rõ hơn cần phân-biệt một đàng là hợp pháp tính, một đàng là chính đáng tính. Hợp pháp tức hợp với pháp-lý, với những nguyên-tắc đã được đặt ra trước rồi. Chính đáng có thể nói nôm na theo kiểu đông phương là hợp lòng, hợp ý : Nhà cầm quyền chính đáng tức là sự cầm quyền của họ được xã-hội cho là phải lẻ. Hiểu như vậy thì có thể có chính đáng mà không hợp-pháp và ngược lại. Chẳng qua hợp-pháp là một cách thái thực-hiện chính đáng tính mà thôi.

Chính đáng tính liên-hệ với một hệ-thống hơn là một cá-nhân nào đó, dầu cả hai đôi khi trùng-hợp nhau. Vương-quốc hay thuộc địa là một hệ-thống, hiểu theo nghĩa bao gồm sinh-hoạt xã-hội, chính-trị ở trong nó, nhất là hoạt-động tham-gia. Có thể

---

(16) Joseph LaPalombara và Myron Weiner, Impact of Parties on Political Development, trong J.LaPalombara và M. Weiner, eds., Political Parties and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1966) tr. 407.

một hệ-thống khác đề nghị một lối tham gia khác, nhưng đó không phải là điều chắc chắn. Sự chính đáng được đặt ra nhiều hơn cho một hệ-thống; khi lật-đổ một hệ-thống khác là thay thế nó (17) hay mưu toan lật đổ, thách đố sự sống còn của nó cũng vậy. Chính đáng khác với đối-lập là ở đó.

Có thể nói là nhà cầm quyền ở Việt-Nam luôn phải tìm cách thực-hiện kỳ được mục tiêu này. Bắt đầu bằng chế-độ Tổng-Thống Ngô-Đình-Diệm. Khi lật đổ Bảo-Đại chấm dứt thời-kỳ quân-chủ và thuộc địa, đã từng trưng-cầu dân ý năm 1955, vừa để phá hủy hệ-thống cũ, vừa đưa ra hệ-thống mới, tức hình-thức chính-phủ Cộng-Hòa. Cuộc lật đổ đệ I Cộng-Hòa được coi như để thay thế một hệ-thống bất chính đảng, tuy nhiên mỗi lần đảo chính lại phải tìm cách biện minh cho sự tồn tại của mình. Một cách biện minh là mô tả sự hiện diện trên chính trường như là điều cần thiết không có không được, và có tính cách tạm thời mà thôi. Ý nghĩa của đòi hỏi thành lập quốc-hội lập-hiến năm 1966 có thể là nhu-cầu tham gia, cũng có thể là nỗ lực tìm công-thức chính đáng hóa quyền hành.

Theo những điều vừa trình-bày thì chính đáng tính liên-hệ mật-thiết với diễn trình thay thế cấp lãnh đạo (Succession-process) (18); có nhiều nguyên nhân đưa đến sự trùng-hợp cá nhân và hệ-thống trong diễn trình này, đặc biệt tại các quốc gia đang phát triển. Ở đây, khi quyền hành chưa được định chế hóa đầy đủ đồng-thời với xã-hội vừa khỏi giai-đoạn cổ-truyền, yếu-tố nhân-sự vẫn còn then chốt. Do đó sự chính-đáng của đệ I Cộng-Hòa là ở nơi Tổng-Thống Ngô Đình Diệm chẳng hạn, dầu sự thay thế có thể đại đồng tiểu dị so với chế-độ cũ.

Mặt khác, tuy liên hệ gần nhất với ý-chí chính-trị của xã-hội hiểu theo nghĩa hẹp tức là sự tiếp nối quyền hành, nhưng

---

(17) Ibid., tr. 408
(18) Ibid., tuy-nhiên, tác-giả chỉ nói đến thay thế hệ-thống, không nói đến cá-nhân.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

chính đáng tính gắn liền với các lãnh vực khác nữa, như kinh-tế... Đồng thời nó cũng có khía cạnh quốc ngoại cũng như quốc nội. Ít nhất đây cũng là một ý-kiến đặc-biệt đúng cho trường-hợp Việt-Nam, nơi mà dư-luận quốc-tế là một yếu-tố quan trọng. Chúng tôi sẽ trở lại vấn-đề này, ở đây chỉ cần nhấn mạnh là sự phân biệt trên đưa đến việc chọn lựa những biện-pháp khác nhau để thỏa mản từng loại mục tiêu.

2.- Kết-hợp :

Có thể tìm thấy trong nguyên nhân chính trị những hiện-tượng chia rẽ giữa các thành phần cộng đồng rồi. Xã-hộinào cũng bao gồm nhiều phe phái, hội nhóm dị-biệt; vậy thì đến mức-độ nào những thành-phần phân tán đó được gọi là chia rẽ, nói cách khác, được coi là nguy-hiểm cho sự kết-hợp. Có phải mục tiêu này đòi buộc một sự đồng nhất hoàn toàn hay không?

Không thể có đồng nhất hoàn toàn được. Trái lại một xã-hội như Hoa-Kỳ chẳng hạn, lại chấp nhận lối sinh-hoạt đa nguyên (pluralism) không những như một sự kiện, mà còn là một sự kiện cần thiết cho cả nền dân-chủ của họ nữa. Vậy thì, sự phân tán không nhất-thiết là có hại.

Có người cho rằng sự khác biệt nhiều khi rất gay cấn của phe nhóm trong xã-hội bao lâu không đụng chạm đến những nguyên-tắc nền tảng nhất của xã-hội đó, thì sự kết-hợp vẫn được duy-trì. Ngoài lãnh vực của các nguyên-tắc đó, trong một quốc-gia dân chủ, phải thừa nhận những quan-điểm dị-biệt; chỉ khi nào không còn có sự thỏa thuận với nhau hay thiếu hội nhập với những nguyên-tắc điều hành xã hội, khi đó có thể đưa đến tình-trạng tan vỡ.

Chúng ta thấy quá nhiều nhận định cho rằng Việt-Nam đầy chia rẻ. Có thể tìm thấy trong hiện-tượng này, những lý do văn-hóa tiềm ẩn, nhưng những giải-thích có tính cách chính-trị cũng khá xác đáng.

Theo một định-nghĩa của kết-hợp, chúng ta thấy có hai

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC 1596

chi-tiết, một là kết-hợp những thành phần xã-hội, chính-trị, tôn-giáo, địa-phương và thứ hai là thiết lập những thể thức thủ tục nhờ đó có kết-hợp. Loại đầu gọi là kết-hợp quốc gia (National Integration) loại sau là kết hợp diễn trình(process Integration) (19) những thể thức thủ-tục kết-hợp sẽ được bàn ở phần khác, ở đây, chỉ xin nói đến kết hợp quốc gia.

Nguyên chữ quốc gia ở đây đã nói rõ sự khác biệt đồng-thời là sự bao gồm mọi thành tố xã-hội rồi. Đó là một đồng nhất trong dị-biệt, một nguyên-tắc, hay là một cách đối phó với sự tan vỡ mà có tác-giả đã đề nghị (20).

Thiết nghĩ, công việc này đòi hỏi hai giai-đoạn, một là ý-thức quốc gia, hai là đặt đúng chỗ những quyền lợi dị-biệt. Ý-thức ở đây nên hiểu là ý thức về sự hiện diện của một thực thể chính-trị. Dĩ nhiên, không thể với nhận định xuông như vậy mà đủ các thành-phần còn phải cảm thấy thực thể đó bao gồm lấy mình ở trong. Điều này liên hệ với tinh-thần tôn trọng quyền lợi quốc-gia trên hết, trong lúc đó các thành-phần lớn nhỏ trong xã-hội dân chủ ngày nay cũng được nhìn nhận và đặt đúng địa-vị của chúng

Trở lại tình-trạng Việt-Nam. Chúng ta hãy lấy thời đệ I Cộng-Hòa làm ví-dụ. Tình-trạng chia rẽ đã như thế nào và đâu là những nguyên nhân ?

Điều trước tiên chúng ta tự hỏi là ý-thức quốc gia đã thực sự được chia xẻ đầy đủ hay chưa? Tuy rằng, trong quá trình tranh đấu đòi giải thực, ý thức này lần lần được triển nở, đặc-biệt trong thành-phần thanh-niên và trí-thức. Nhưng các thành-phần còn lại của xã-hội có được như vậy hay không là điều khó chắc được.

Những nguyên nhân cản trở ý-thức xem ra có ưu thế hơn. Trước hết, là bởi thời-kỳ quân chủ và thuộc địa.

---

(19) Ibid., tr. 413-414
(20) Ibid.

Giai-đoạn quân chủ, chắc chắn trong xã-hội cũng có một cảm nhận nào đó về lảnh-thổ đất đai của mình và về chủ quyền. Tuy nhiên khái niệm quốc-gia chỉ được phát sinh đồng thời với sự hiện diện củathực dân, nhưng quan trọng hơn có lẽ là do sự du-nhập quan-niệm tây phương thời đó, nhất là của Pháp. Đi kèm với sự phân tán thành đơn-vị làng mạc nhỏ trong thời vua chúa còn sót lại, người Pháp đã dùng chính-sách chia để trị, mà hậu quả là khi Ngô-Đình Diệm nắm quyền, Ông phải đứng trước những nếp sinh-hoạt chính-trị đã ăn sâu vào tâm tưởng người dân các địa-phương. Nền luật-pháp và chính-trị ba kỳ đã khác biệt, đây không còn là sự nối quyền cai trị một lảnh thổ toàn vẹn nữa. Mà xem ra sự kiện toàn vẹn này còn dễ thực-hiện hơn là toàn vẹn ý-thức. Thành-phần thiểu-số dỉ nhiên cũng đáng chú-ý trong vấn-đề này.

Bên cạnh sự chia rẽ địa phương, chính-trị, ta có thể tìm thấy những dấu-hiệu chia rẽ tôn-giáo lần lần phát-triển. Nhưng quan-trọng hơn hết vẫn là hiện-diện của những phe phái (sect). Đây không còn là những tập-thể chính-trị mà còn quân-sự nữa, không phải lỏng lẻo mà có tổ-chức, chúng hứa hẹn đe dọa đến sự tồn tại của chính quốc-gia.

Thật ra ở đây, chúng ta vừa thấy sự thiếu sót ý-thức và cả tình-trạng coi trọng quyền-lợi riêng rẻ. Có thể kể ra các phe nhóm này gồm Bình-Xuyên, Hòa-Hảo, Cao-Đài, mà Scigliano gọi là thời phong-kiến (21) có thể kể thêm nhóm Đại-Việt ở miền Trung.

Theo Scigliano nguy cơ tan vỡ quốc-gia do những phe nhóm này tạo ra còn làm khó cho chính-phủ Ngô-Đình Diệm hơn là Pháp hay Việt-Minh (22). Họ vừa mang tinh-chất tôn-giáo vừa chính-trị. Phải nói rằng ban đầu đó là những giáo phái; Hòa Hảo có lối một triệu rưỡi tín-đồ và Cao-Đài có lối hai triệu. Dần

---

(21) Robert Sciglians, South-VietNam : The Nation under Stress, (Boston : Houghton Miffin Company, 1963) tr. 22

(22) Ibid., tr. 17

dân họ tham gia chính-trị, bắt đầu bằng vận-động chống Pháp. Sự tập trung của họ tại một số địa-phương gần nhau càng làm cho nguy cơ trở thành mạnh hơn về một tình-trạng quốc-gia trong quốc-gia. (23)

Vấn-đề kết-hợp không phải được giải quyết sau khi đã dẹp tan nhóm sứ quân trên. Ý-thức quốc gia tuy có phần tăng, chính quyền cố gắng phổ-biến rộng rải những dấu-hiệu của chủ-quyền quốc gia, mỗi lần tham gia bầu cử là một lần trưởng thành, nhưng mỗi lần giải quyết những vấn-đề chính-trị to lớn, phải dùng những biện pháp bạo lực và nguy cơ tan vỡ lạithấy xuất-hiện Thay vì sự đa nguyên dựa trên thành-phần xã-hội hay nghề-nghiệp ở đây lại dựa trên tôn-giáo hay địa-phương, rất nguy-hiểm cho đoàn-kết chính-trị.

3.- Chống nổi loạn :

Chủ ý trong phần này bàn về Việt-Cộng (VC); đây là một lực-lượng có từ đệ I Cộng-Hòa đến nay, phải nói lực lượng có thể giá nhất, thách đố sự chính đáng của nhà cầm quyền Việt Nam và sự kết-hợp quốc gia. Có thể nói rằng các chính quyền liên tiếp đã coi trọng địch thủ này và do đó, hai mục tiêu trên và các mục tiêu trình-bày sau đều được giải quyết chính yếu qua mục-tiêu này. Cho nên, những gì trình-bày ở chỗ khác đều đúng cho phần này.

Thông thường, người ta nói cuộc chiến-tranh này là chiến tranh chính-trị; dĩ nhiên chúng ta không quên khía cạnh quân sự của nó. Nhắc lại hai mặt của vấn-đề ở đây chỉ nói như nhận-xét của Scigliano là những chính-sách của hai bên được thấy rõ " có tính cách song song với nhau" (24) Nghĩa là một bên đã làm những gì bên kia đã làm để chống lại mục tiêu của bên kia. Những nỗ-

(23) Ibid., tr. 19

(24) Ibid., tr. 161

lực chống nổi loạn chi-phối tất cả hành-động chính-trị, quân-sự. Do đó thiết-tưởng cũng cần phân-tích các thời-kỳ đấu tranh mà chúng tôi nghĩ có thể chia làm ba : Thời-kỳ nặng về chính-trị, thời-kỳ du-kích và thời-kỳ chiến tranh đại quy-mô. Đây chỉ là một cách nói để giản-dị hóa vấn-đề, đúng ra không thể bỏ một yếu-tố, dù là quân-sự hay chính-trị.

Những năm đầu sau độc-lập, có lẻ đến năm 1956, Việt-Cộng hình như không đưa ra một nổ lực nào đáng chú-ý, vì vậy, mà đúng như Scigliano đã nhận định " Chính-Phủ Ngô-Đình Diệm đã chỉ vận dụng đến khí giới chính-trị" (). Bộ thanh niên và thông-tin phụ-trách vận động quần chúng tố cộng, được xem là một điều quan-trọng nhất trong ba căn bệnh cần tẩy uế là Cộng, phong, thực. Với sự bắt đầu chiến-tranh du-kích từ phía Việt-Cộng, bên này cũng cải tổ quân đội với ba thành-phần dân-vệ, bảo-an và chính quy, quan-niệm này còn được theo đuổi đến ngày nay, nhưng trọng tâm công-tác trong thời-kỳ đó vẫn là chống du-kích; cho đến khi cuộc chiến quy-mô bùng nổ, thì quân đội chính quy được chú-trọng về hiện đại hóa. Mục-tiêu chính-trị của các chuyển-động quân sự là chiếm dân dành đất, phá hoại các chương-trình kinh-tế, đặc-biệt tại nông thôn; dĩ nhiên thành thị cũng là mục tiêu quan trọng, nhất là từ khi có những vận-động chính-trị tại đây. Cho nên đi kèm với nổ lực quân sự, lợi thế chính-trị cũng được cố-gắng tạo lập trong lãnh vực định-chế theo nguyên-tắc dân chủ; có đủ mọi hình-thái, cơ-cấu chính-trị từ đảng phái, quốc hội... quần chúng được tổ-chức và tham gia trong nhiều hiệp hội tư. Những toán cán bộ từ thông tin, thanh niên, rồi đến dân vụ (civic action). được gởi về hoạt-động tại làng xã. Phụ nữ thời đệ I Cộng-Hòa có phong-trào liên-đới, thanh-niên thì có thanh-niên Cộng Hòa, Sinh-viên có Tổng hội sinh viên quốc gia.

Tóm tắt, cả cuộc đấu tranh này đã chiếm : hầu hết tài

nguyên nhân-vật lực. Có lẻ phải tập trung các mục tiêu kia lại dưới mục tiêu này mà thôi. Việt-Cộng tranh chấp thế chính đáng của nhà cầm quyền Việt Nam ở quốc ngoại lẫn quốc nội, phá vỡ sự kết hợp. Nói chung, có thể nói là không có gì chính quyền Việt Nam làm mà không có ảnh hưởng trên cuộc chiến-tranh này, và ngược lại, không có gì Cộng sản làm mà lại không ảnh hưởng trên thái-độ, hành-động của nhà cầm quyền. Từ đó chúng tôi sẽ rút ra những hệ-luận trong phần kia.

4.- Tham gia :

Nghĩa của chữ này là phương cách giải quyết về sự tham gia của quần chúng vào công việc quốc gia, nhằm đôi khi ngăn trở đôi khi phát-triển sự tham gia đó, dù có hay không có đòi hỏi từ phía người dân.

Thực-tế là có đòi hỏi và càng ngày nó càng phát-triển. Xét trong diễn trình, có thể nói nhu cầu khởi đầu với chế-độ thuộc địa. Những tổ-chức đảng phái trong thời kỳ này, do nhiều lý do, đã bầy tỏ sự cần thiết phải có phần đóng góp của mình trong các quyết-định chính-trị. Đến khi Ngô-Đình-Diệm lập chính-phủ Cộng-Hòa và tuyên-bố nguyên tắc dân chủ, thì sự kiện đó chỉ là xác-nhận đòi hỏi vốn đã có sẵn và thêm nữa, tạo cơ-hội bành trướng cho nó mà thôi.

Đó là về phía người dân, còn về phía nhà cầm quyền thì dân chủ cũng là yếu tố sinh tử theo hai nghĩa. Thứ nhất là một đàng, đòi hỏi dân chủ là một điều rõ ràng không ai chối cải. Đàng khác dân chủ cũng là điều-kiện vừa để biện minh cho sự tồn tại của chế-độ , vừa để phân biệt nó với Việt-Cộng. Yếu-tố còn sinh tử ở điểm thứ hai là những hậu-quả có thể nguy-hiểm do nó mang lại.

Các chính quyền từ trước tới nay đều phải đứng trước cùng một nghịch-lý này. Dĩ nhiên phương-thức chọn lựa vẫn là chấp nhận sự tham gia; chúng ta có thể trình bày sự kiện này qua hai cấp bậc là trung-ương và địa-phương.

Trước hết là có một hiến pháp và quốc-hội dân cử, trong thời đệ I Cộng-Hòa. Chế-độ này bị lật đổ ngoài lý do gia-đình trị, còn là bởi độc tài nữa. Do đó mà trào lưu dân chủ chỉ có thể tiến tới mà không lùi được. Ủy ban lãnh đạo quốc gia thời đó cũng phải giải quyết nghịch lý bằng cách chấp nhận bầu Quốc hội lập hiến, một Hiến Pháp khác lại ra đời.

Ở địa-phương tình trạng không tốt đẹp cho bằng trung-ương - khởi đầu Tổng-THống Ngô-Đình-Diệm bải bỏ hay trì hoãn bầu-cử đô tỉnh thị và xã. Sau này bầu cử địa-phương mới được tổ-chức nhiều hơn;:ít nhất là trên lý-thuyết, cơ-hội tham gia đả gia tăng.

Dĩ nhiên, còn vài lối tham gia khác, một quốc gia dân-chủ phải chấp nhận - Báo chí, đảng-phái, đoàn-thể, tư-nhân... đều có mặt. Tuy nhiên chúng ta còn thấy vài trường-hợp bất tham gia như nhóm Đại-Việt Ba trong thời đệ I Cộng-Hòa. Nói tóm lại sự tham gia còn bị hạn-chế.

5.- <u>Phát-triển kinh-tế</u> :

Thời thuộc-địa và những lần chiến tranh không để lại được bao nhiêu hy-vọng vọng về một viễn ảnh kinh-tế tốt đẹp. Vậy mà mục tiêu phát-triển kinh-tế lồng vào khung cảnh chính-trị Việt-Nam trở nên rất quan trọng. Trong một chính-phủ bình thường thất bại phát-triển kinh-tế có thể làm sụp đổ được, thì nhận định này càng có giá trị cho trường hợp Việt-Nam là bởi vì hai yếu-tố sau đây. Trước hết chính-quyền đã vẻ ra trước mắt người dân một chế-độ cộng sản cơm không đủ ăn, do đó hữu sản hóa là điều-kiện phân biệt hai bên. Mặt khác chính-phủ còn biết rằng người dân mà nghèo khổ thì dễ đi theo Việt-Cộng lắm.

Đó là những lý do bắt buộc phải khẩn cấp phát-triển kinh tế. Nhưng kinh-tế còn có khía cạnh xã-hội, tức là phân-phối tài-sản cách công bằng. Các chính quyền kế tiếp nhau đều nhấn mạnh ở điểm này. Một đàng, với nhiều hạn chế, nguyên tắc tự do kinh-tế vẫn có giá trị ít nhất trên lý-thuyết. Điều này dễ hiểu vì

ảnh-hưởng Âu Mỹ, và vì để khác biệt với VC, nhưng hoặc nhà cầm quyền đã nhận thấy những hậu quả xấu của nguyên-tắc đó và nỗ-lực sửa đổi, hoặc vì để thỏa mãn dư-luận, một vị-trí tạm gọi là dung-hòa đã được chọn lựa. Trong thời đệ nhất Cộng-Hòa, sự chọn lựa này có liên-hệ với chủ-thuyết của chế độ là cần lao nhân-vị. Đại để thì đây là thế đứng dung-hợp tư-bản cộng sản phá vỡ đối nghịch cá nhân, xã hội. Thời đệ II Cộng Hòa chúng ta cũng nghe một danh xưng mới, nhưng cũng phản ánh sự chọn lựa trên, là tư bản đại chúng. Thành phần đa số là nông dân, và vì vậy những biện pháp cải cách điền địa đã tỏ ra cần thiết. Đây có thể là một ví-dụ về sự đối chọi giữa mục tiêu kinh-tế và xã-hội. Và tình-trạng thiếu an ninh đã làm cho kinh-tế càng ngày càng kém phát-triển , đặc-biệt ở nông thôn.

Cải cách điền địa thời đệ I Cộng Hòa đã không mấy thỏa-mãn nông dân, do biện pháp truất hữu và bán đất của nó. Luật người cày có ruộng là một nỗ lực tiếp nối và sửa sai những khuyết-điểm củ đã tỏ ra tiến bộ hơn nhiều.

Về kỹ-nghệ thì không có bao nhiêu. Thương mại nặng về nhập cảng và thuế nhập nội là thứ thuế quan trọng nhất. Có thể nói chungmộttiếng là mục tiêu kinh-tế không đạt được bao nhiêu.

b)- <u>Khuôn khổ chủ quan : Các mục tiêu nhà lảnh đạo</u> :

Phân-tích phần này dựa trên nhận định như sau :

- Thành-phần lảnh đạo bất cứ tại quốc gia nào cũng có vai trò quan trọng, nhưng điều này càng đúng trong các tân quốc gia Nhóm người ưu tú (élite) mà đa số trẻ tuổi và đã từng va chạm với văn-hóa tây phương, thường làm các công việc lảnh đạo các phong-trào chống thực dân, cho đến khi độc-lập rồi, họ vẫn tiếp tục hướng dẫn xã hội của họ, mà phần đông gồm dân ít học. Hiện-tượng chính quyền như là nơi duy nhất phát khởi sáng kiến, có tính cách phổ quát, vì vậy mà trong phần này không thể bỏ qua không nghiên cứu mục tiêu của nhà lảnh đạo.

- Cùng những mục tiêu quốc gia nói trên, nhà lảnh đạo chưa hẳn đã có quan điểm đồng nhất, ví -dụ với dân chúng; người dân có thể cảm thấy nhu cầu này là cấp thiết nhất, trong lúc nhà lảnh đạo thì ngược lại. Ngay trong mỗi mục tiêu, mỗi bên có thể cho nó một nội dung khác biệt. Do đó mà yếu tố lảnh đạo cần được lưu-ý.

- Quan trọng hơn nữa là khi mà nhà lảnh đạo có những mục-đích riêng khác với cảm nghỉ chung, và có khi lại đi ngược nữa.

Nói tóm, trước khi đi vào công việc rút ra từ những yếu tố hoàn cảnh những nguyên-nhân ảnh hưởng phát-triển hành chánh và sau khi mô tả hoàn cảnh khách quan, bây giờ chúng ta đi vào phần chủ quan.

Vậy thì những mục tiêu quốc gia được quan-niệmnnhư thế nào ? Chúng ta sẽ lần lượt xét qua từng phần một. Đối với người dân trong quốc gia vừa dành được độc-lập thì mục tiêu nào cũng cần thiết cả, và đôi khi đòi hỏi cấp bách đến độ không thỏa mản được. Phải một lúc thực hiện cả dân chủ, thịnh vượng, trong lúc phải có chiến-tranh quả thật là khó. Đối với nhà lảnh đạo, họ có khuynh hướng sắp xếp các mục tiêu theo ưu tiên như là họ cảm thấy, cho nên chúng ta cần theo dõi cãm nghĩ của họ, EdWard , Shils mô tả như sau (25): " Các nhà lảnh đạo mang trong mình ý-nghĩ quốc gia là tối thượng (sacredness of nation), nhưng đồng-thời cái tinh-thần của quốc gia đó, chính họ được giao phó" . Giá trị quan trọng nhất là sự hùng cường của quốc gia; để xóa bỏ thời-kỳ yếu kém xa xưa họ cãm/như là mình được giao cho một sứ mạng làm một cách mạng, mà không có họ, thì không còn ai làm được nữa", đây cũng là ý-nghĩ của Zbigniew Brzezinski khi ông viết (26) :" nhóm lảnh đạo, vây quanh bởi đám đông mà họ nghỉ

(25) Edward Shils, "Concentration and Dispersion of Charisma " World Politics Vol. 11 số 1 (October 1958) tr.2.

(26) Zbigniew Brzezinski "Politics of Underdevelopment " World Politics Vol 9 số 1 (October 1956) tr. 57

là ngu dốt, tự cho mình là bậc trên (superiority), và muốn cho tự do dân chủ có thể thành công, thì đám dân đó cần được một thời gian chuẩn bị và giáo-dục cái đã" .

Vì vậy mà chúng ta nghe nói đến câu nói hay được dùng là " dân chủ hướng dẫn" (27) và thay vào đó là " độc tài sáng suốt" hay là sự " xả xỉ của dân-chủ" (28). Những ý nghĩ này còn được tăng cường bằng quan niệm về phát triển kinh-tế của nhà lảnh đạo. Các tân quốc gia đều có 1 tình-trạng kinh-tế yếu kém giống nhau cả và khi gọi chúng là kém phát-triển hay đang phát-triển thì chữ này thường mang ý nghĩa chính xác nhất là về mặt kinh-tế. Bị thúc đẩy bởi tham vọng cũng có, hay bị cảm thấy có sứ mạng như đã nóitrên; các nhà lảnh đạo muốn tạo thịnh-vượng cho quốc gia mình, và phải có kết quả trong thời gian kỷ lục. Về điều này, Zbigniew Brzezinski nhận xét rất đúng : " các tân quốc gia đều thấy thành quả của tây phương và Nga Sô- Con đường phát-triển kinh-tế của các nước này theo ngả kỷ-nghệ hóa. Ban đầu, các nhà lãnh đạo chấp nhận dân chủ tây phương, nhưng muốn kỷ nghệ hóa nhanh thì Nga Sô đã đề nghị một lối thoát khác và họ chấp nhận lối này (29).

Thật vậy để có kết quả nhanh chóng trong mười năm chẳng hạn, những gì mà người ta phải làm trong ba mươi năm, khi mà phương-tiện có giới-hạn, thì " kinh-tế chỉ huy" thật là cần-thiết. Nhưng để khỏi phải " quá sức" như Nga Sô hay các nước cộng sản, các tân quốc gia chấp nhận " kinh-tế hướng dẫn" mà thôi

Khuynh hướng tập quyền đã nằm sẵn trong hai mục tiêu trên rồi, những gì còn lại chỉ càng thúc đẩy thêm mà thôi; chúng ta hãy xem mục-tiêu kết-hợp. Các nhà lảnh đạo quan niệm sự kết-

---

(27) F.W. Riggs, Bureaucrats and Political Development : A Paradoxial View, trong Joseph LaPalombara, ed., Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1963) tr. 145.

(28) Ibid., Xem thêm J. LaPalombara và M. Weiner, Political Parties and Political Development, trong J. LaPalombara và M.Weiner, eds., Political Parties and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1966) tr.32.

(29) Zbigniew Brzezinski, loc.cit.

hợp phải thực-hiện đến mức-độ tất cả quốc gia chỉ là một. Nghĩa là không chấp nhận còn có dị biệt nào cả. Trong lúc điều-kiện để có một xã hội đa nguyên, là phân biệt chính trị ra khỏi lãnh vực khác, thì tân quốc gia lại coi xã hội như là một khối đồng-nhất và không thể để thoát khỏi tầm kiểm soát được (30).

Thật ra chúng ta nhận thấy các quan điểm này đi liền với nhau nghĩa là tập quyền thực hiện được không những kết hợp mà kết hợp làm dễ huy động để phát-triển kinh-tế chẳng hạn, ít nhất là trong lý-thuyết. Mức kiểm soát còn có lợi cho sự chống nổi loạn, khi mà khó phân biệt được bên này, bên kia mà để lộn xộn là nguy hiểm.

Nếu chúng ta nhìn mục tiêu trên qua ý nghĩ của các nhà lãnh đạo, chúng ta thấy có khuynh hướng tạp quyền tiềm ẩn trong đó. Bây giờ hãy xét đến cá nhân của các vị này. Chúng ta chưa có thành phần lãnh đạo theo nghĩa chính trị một cách hoàn toàn. phải nói là họ thiên về hành chánh thì đúng hơn (31) hoặc là không phải bởi một đảng phái chính trị mà ra, hoặc là thành-phần quân nhân. Chưa ai trong họ lại nắm quyền mà do bởi sự ủng-hộ của đoàn thể chính trị đúng nghĩa của nó, mà là vì yếu-tố cá-nhân hoặc yếu-tố ngoại laikhác. Người ta cũng không trông đợi là dầu có điều kiện trên mà thôi thì khuynh hướng tập quyền có thể giảm bớt.

Nói chung thì khung cảnh chính trị vừa thoát khỏi kiềm chế của thuộc địa và quen với không khí vương quyền, thì hình ảnh vị vua đầy quyền hành vẫn còn lảng vảng đâu đó trong tâm trí. Một chủ nghĩa quốc gia sẽ đưa đến ý muốn có quốc gia mạnh mẽ, từ đó, quốc gia lại được đồng hóa với một người như chúng ta thường

---

(30) Lucian W.Pye, Party Systems and National Development in Asia, trong J. LaPalombara và M. Weiner, eds , Political Parties and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1966) tr. 381-389

(31) Một khuynh-hướng của hành-chánh, đã không muốn có hệ-thống chính-trị kiểm-soát mình. Xem LaPalombara và M. Weiner, Op.cit.,tr.22

thấy tại các nước đang gặp khủng hoảng. Vị lãnh đạo cần tập trung quyền hành trong tay ông, cần được ủng hộ tối đa để có thể làm bất cứ gì mà không bị cản trở.

Hậu quả là tập trung quyền hành không phải vào biểu-tượng quốc gia cho bằng cá nhân. J.T.Dorsey, nghiên cứu thời đệ I Cộng Hòa Việt Nam, gọi đó là tập quyền cá nhân, hơn là tập quyền định chế (institutional centralization (32). Hình ảnh cá nhân của nhà lãnh đạo được phổ biến qua giấy mực và phim ảnh mang ý nghĩa tạo nên biểu tượng của sự kết-hợp quốc gia (33). Trong hoàn cảnh đó, đối lập hay ý kiến khác biệt không được coi như một đóng góp xây dựng, mà là một tinh-thần thiếu trung thành (34).

Sự tập trung quyền hành vào tay một số cá nhân thể hiện đầy đủ nhất trong thời đệ I Cộng Hòa, với một hiến pháp chấp nhận sự phân quyền, nhưng lại thiết lập một hành pháp mạnh bên cạnh lập pháp yếu và một tư pháp không rõ ràng (35). Tổng thống toàn quyền bổ nhiệm viên chức hành chánh, quân sự tư pháp, tuyên bố chiến-tranh, hòa-bình, ký hiệp ước với sự thỏa thuận của đa số thường tại quốc-hội. Ngoài ra ông con có quyền lập pháp rất rộng. Trong trường-hợp khẩn cấp, ông trị nước một mình nếu quốc-hội không họp, ngưng thi hành luật pháp cho đầu quốc hội có họp hay không. Các quyết định này sẽ kết hiệu-lực, nếu lập pháp chống lại.

Thực ra đó chỉ là một dữ kiện thuộc loại chính thức trên giấy tờ, khi xữ dụng tài liệu đó, chúng ta sẽ không thể bỏ quên khía cạnh thực chất.

---

(32) John T. Dorsey, Bureaucracy and Political Development in VietNam, trong LaPalombara ed:,Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1963) tr 335.

(33) Ibid. tr. 343

(34) Joseph LaPalombara, ed., Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1963) tr. 146

(35) Robert Scigliano, loc. cit., tr. 28

Đến đây chúng ta đã giải thích qua những mục tiêu chính-trị vì sao, tại các quốc gia đang phát-triển, khuynh hướng tập trung quyền hành được ưu thế. Có lẽ là vì chính hoàn cảnh bên ngoài bắt buộc phải chọn con đường đó, có thể yếu-tố lãnh đạo là nguyên nhân quyết định hoặc cả hai đã trùng hợp với nhau.

Sau khi đã giải thích sự tập quyền, chúng ta lại nghiên-cứu tại sao nhắm vào một ít cá nhân, và đã đưa ra vài dữ kiện tại Việt Nam.

Có thể tóm tắt lại là, do những điều-kiện khách quan và chủ quan các tân quốc gia đã phải chọn theo một khuynh hướng chính-trị, để thực-hiện các mục tiêu mà họ phải đối phó. Thật ra đây không bắt buộc phải là con đường độc nhất, nếu còn có một phương thức khác. Vậy thì bây giờ chúng ta sẽ nghiên cứu, xem những phương-tiện có thể xử-dụng là gì, và có thể tìm thấy trong đó những yếu-tố làm cho khuynh-hướng cầm quyền này lại ưu thế hơn một khuynh hướng khác hay không? và áp dụng vào trường-hợp Việt Nam, thì thực-tế đã như thế nào ? Nếu từ khi xét các mục tiêu chúng ta đã đồng ý tình-trạng tập quyền có thật, thì có thể tìm thêm trong những phương-tiện, vài yếu-tố xác nhận quan điểm đó không ?

- ĐOẠN II : PHƯƠNG-CÁCH TẠO HỘI NHẬP.-

Trong ý hướng tạo lập một tinh-thần quốc gia mạnh mẽ, hầu như không có lãnh vực nào của cuộc sống lại không được chú-ý đến, không những ở Việt Nam, mà bất cứ ở đâu, mọi cơ cấu của hệ-thống đều dính líu vào công cuộc này, từ những nhóm nhỏ như làng xã đến nhóm rộng lớn hơn. Nhiều phương-tiện được dùng đến cách xử-dụng cũng khác nhau.

Trước hết là về cơ-cấu , chúng ta đợi chờ sự tham gia cao độ của bộ máy chính quyền vì hai lẽ, một là vì sức mạnh của nó hơn các nhóm khác và thứ đến là tình trạng chấp hữu dồi dào

các phương-tiện. Trong thời kỳ mà người dân chưa đồng hóa hoàn toàn với hình ảnh của chính quyền thì thành phần lãnh đạo bắt buộc phải nỗ lực nhiều hơn, trước hết là cho chính sự tồn tại của họ.

Trong khi xữ-dụng các phương tiện, người ta đã nhận thấy rằng loại phương-tiện và cách xữ-dụng phản ảnh quan niệm về các mục tiêu cách khá trung thực, nghĩa là trong diễn tiến gây trong quần chúng một lòng trung thành, biểu tượng quốc gia mạnh mẽ và hình ảnh cá nhân các nhà lãnh đạo trở nên đối tượng chính.

Chúng ta sẽ xét đến hai phương tiện chính là thông đạt và tham gia. Điều chúng ta đặc biệt chú trọng trong phần này, vẫn là những thay đổi cơ cấu và thái-độ trong nền hành chánh dưới ảnh hưởng của diễn trình đó.

a)- Thông đạt (Communication)

Đây là một phương tiện thông dụng, có liên hệ không những trong vấn-đề ở đây mà còn cho các đoạn ở sau nữa, ví dụ giai-đoạn làm luật. Có thể chia ra làm hai kiểu cách chính, đó là sự thông đạt nhằm vào lãnh vực trí thức, hiểu biết (cognitive) và loại tác-động trên tình cãm (emotional).

Loại trí-thức đặt căn bản trên phương-pháp khoa-học, thuyết phục bằng lý-trí. Có thể cho rằng đây là một diễn trình " giáo-dục" (learning process hay indoctrination) (36)

Trong mục-đích tác tạo một tinh-thần theo đúng quan niệm đã đặt ra từ đầu, chúng ta thấy trong quá khứ đã có hai trào lưu

(36) Gabriel A. Almond, A Functional Approach to Comparative Politics, trong G.A.Almond và J.S. Coleman, eds., The Polities of The Developing Areas (Princeton : Princeton University Press, 1960) tr. 36

lý-thuyết, gọi chung là những ý hệ. Trước hết là những tuyên truyền liên-hệ đến chủ nghĩa quốc gia. Nhằm đánh tan những chia rẻ có thể có, thuyết này đề xướng sự trung thành với quốc gia như một thực thể siêu vượt lên mọi quyền lợi. Một cách tiêu cực " quốc gia" là yếu-tố để phân biệt với cộng sản quốc tế.

Có liên hệ với chủ thuyết quốc gia, nhưng với vài nét khác biệt là thuyết cần lao nhân vị của đệ I Cộng Hòa. Để chống cộng sản, thuyết này cần được coi là chịu ảnh hưởng bởi cái mà nó chống. Ngoài tính cách đề cao quốc gia như một thực thể pháp lý, thuyết này còn muốn giải thích vị trí của mỗi công dân trong cộng đồng đối với xã hội, qua lăng kính đó, hy vọng rằng các thành-phần khác biệt có thể nhận ra được chỗ đứng của mình.

Thật ra, khó mà nói là những lý luận cao xa này được đa số dân quê hiểu. Vả lại như trường-hợp đệ I Cộng-Hòa, thuyết cần lao nhân vị cũng chỉ được truyền bá cho số người hạn chế. Mặt khác, con người không phải chỉ hiểu mà thôi, mà họ còn cảm xúc nữa. Vì hai lý do đó mà những biện pháp đánh vào tình cảm được xử dụng tối đa.

Ở đây, người ta đi đến tình trạng trung thành với quốc-gia qua ngã tình cảm quốc gia. Có lẽ bối cảnh văn hóa xã-hội các quốc gia chậm tiến đặc biệt thích hợp với loại này hơn. Làm sao để yêu quốc gia? Người ta khó thể yêu một cái gì trừu tượng. Thật vậy thực thể trừu tượng quốc gia chỉ được yêu khi có nguy-hiểm cho nó. Ví-dụ khi nó bị khinh miệt. Ngoài ra, người ta chỉ yêu quốc gia gián tiếp qua những gì trực tiếp và gần gủi. Nếu hiểu " nổi loạn" như một nguy hiểm cho quốc gia trừu tượng, thì khó mà thuyết phục nổi một số người. Cho nên những gì gần gủi mật thiết với cuộc sống có thể bị mất đi vì " nổi loạn" lại được xử dụng để tác-động, nhưng việc này có khuynh hướng đưa đến sự chia xẻ tình cảm, điều mà chủ thuyết muốn tránh.

Vì vậy mà trùng hợp với mục tiêu tập quyền mong muốn

cá nhânlảnh đạo được dùng làm biểu tượng quốc gia. Chúng ta thấy nhận xét này đúng nhất trong thời Tổng-Thống Ngô Đình Diệm. Scigliano viết :" Những phương-tiện truyền thông được xử dụng để giới thiệu Ngô Đình Diệm, một người chưa được đại chúng biết", và cách đó mấy giòng, "Nếu có thể trung thành, thì "là với cá nhân ông" (37)- Ở một chổ khác, Ông nhận xét :"đối-lập (với dự án chi tiêu) được xem là đối lập với chính tổng thống và xúc phạm uy tín của ông " (38)

Một trong những nỗ lực tạo hình ảnh tốt đẹp cho vị lảnh đạo, là tuyên truyền tính-chất "thần thoại" của vị đó. Chúng tôi muốn nói đến cái charisma, ví dụ như đối với tổng thống Diệm, thì người ta nói đến một người cha chẳng hạn, hay một vị cứu tinh dân tộc... Trước đây người dân không nghe đến tên tuổi của nhà lảnh đạo, nhưng nay dư luận đồn thổi với nhau về một lảnh tụ thanh liêm từ chức trong thời Bảo Đại... Hình ảnh được treo khắp nơi.

Yếu-tố thần thoại này có liên hệ với niềm tin tôn giáo, Carl.J. Friedrich nhận định như vậy, khi phê bình quan điểm của Max Weber về vấn đề này (39). Theo Ông, thì tuy đồng ý với Weber đây là một nguồn gốc quyền hành, nhưng phải thêm là nó chịu ảnh hưởng của ý niệm tôn giáo, hay một chủ thuyết (religion, doctrine) Nhưng cũng như Weber, Ông cho rằng cần định chế hóa quyền hành đó hiểu như là niềm tin phi nhân cách (impersonal), nhưng cần thêm thất là khía cạnh cá nhân vẫn còn.

Thật ra, không hẳn là quyền lực tại Việt Nam không mang tính-chất hợp lý hợp pháp như chúng ta sẽ bàn đến trong phần kế tiếp, theo đó quyền hành thần thoại được định chế hóa qua sự hiện diện của cơ quan hành chánh khắp mọi nơi.

---

(37) Robert Scigliano, Op. cit, tr. 167
(38) Ibid. tr. 42
(39) Carl J. Frederick "Political Leadership and The Problems of The Charismatic Power" Journal of Politics, Vol. 23 (1961) tr. 8-20

Điều cần phải nói là " ý hệ tiềm ẩn khuynh hướng tập quyền ở trong nó" (40) Điều này trùng hợp với sựkiểm soát cơ-cấu liên-hệ đến thông đạt chính-trị ở trong nước. Những phương-tiện như báo chí truyền thanh truyền hình đều tùy thuộc chính quyền theo nhiều mức độ. Guồng máy hành chánh đã xữ-dụng quyền hạn thật rộng rãi trong lãnh vực này. Sự kiểm soát nhằm mục-đích tạo dựng thái-độ và gây phản ứng đúng như dự trù.

Nhưng một trở ngại thấy rỏ là khả năng của các phương-tiện này rất giới hạn. Lý-thuyết đôi khi đã quá xa vời, phương-tiện khác không được đại chúng. Người ta thường nghĩ đến việc xử-dụng cán bộ chính-trị. Về mặt này, sự kiểm soát cũng được thi-hành. Những nhóm quyền lực gần gủi với quần chúng trong thời thuộc địa đã bị loại bỏ, còn lại thành phần ưu tú với khuynh-hướng đồng hóa với hành-chánh và trở thành phương tiện thông đạt của chính quyền. (41).

b)- Tham gia :

Ở trên, chúng ta đã thấy rằng đây là một phương-tiện xã-hội hóa chính-trị, hiểu như là cung-cấp cơ-hội, cách thức-để người dân tham dự vào sinh-hoạt chính-trị. Tham gia như vậy vừa là phương-tiện cho những cứu cánh như kết-hợp chẳng hạn, vừa là cứu cánh nữa.

Chúng ta cũng thấy rằng nhà lảnh đạo đã phải đứng trước những lợi hại rất là đối nghịch nhau, và chúng ta thấy khuynh hướng tập quyền chiếm ưu thế. Những định-chế bầu cử, quốc-hội chúng ta sẽ bàn ở sau, ở đây " tham gia" liên hệ đến quần chúng nhiều hơn.

Điều trước hết chúng ta có thể nói là sự tham gia rộng rải của quần chúng là một hiện tượng phổ biến, hay nói như Ralph

---

(40) Ibid. tr. 23

(41) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast Asia, trong G.A. Almond và Coleman, eds., The Politics of The Developing Areas (Princeton : Princeton University Press, 1960) tr. 138

Braibranti là khía cạnh cần-thiết của phát triển (42). Có nhiều cách tham gia như chúng ta đã biết, và cách động viên quần chúng (mass mobilization) rất được chú ý tại quốc gia chậm tiến. Thông đạt được xử-dụng như yếu-tố khích-động tham gia đặc biệt theo chiều hướng nào đó.

Quần chúng thường được động viên qua nhiều ngả khác nhau của sinh-hoạt chính trị; ngày nay khi chính quyền cần làm một cái gì, thì đều giả thiết phải có sự tham gia của người dân, một cách hình thức hay có thực (43). Vì lý do đó mà cũng có hai lối động-viên.

Trước hết là động viên nặng phần tiêu cực, nhưng lại có tính cách trực tiếp; Riggs gọi hiện tượng động viên tiêu cực là sự đoàn ngũ hóa (regimentation), tức là tham gia nhưng thiếu phần chọn lựa (44) nhưng lại trực tiếp là vì tương quan được chú trọng nhiều hơn là quốc gia- cá nhân, hơn là biểu lộ sự trung-thành qua nhiều trung gian khác.

Nhưng động viên còn có phần tích cực của nó, tức trong khi tham dự người dân còn tự đồng hóa mình (assimilation), hòa mình vào trong sinh-hoạt. Dĩ nhiên hiện tượng này đòi hỏi phần nào sự thỏa thuận chung.

Định chế thường tham gia vào việc động viên quần chúng là hệ-thống đảng phái. Thiếu hệ thống này hay là có mà không đi vào mọi lãnh vực của xã hội thời rất khó thực hiện. Kinh nghiệm đệ I Cộng Hòa cho thấy, để làm những việc này, cơ-cấu hành chánh đã được xữ dụng thay, vừa để khích động tham gia, vừa để kiểm soát, và khi đảm nhận những hoạt-động đó, mục đích để phát triển ý thức đồng nhất quốc gia và lòng trung thành, để chỉnh đáng hóa quyền hành, và cần thêm, là hễ đã gọi là động viên, thì thế nào cũng khác với tham gia thật sự, tức là chỉ phát triểncảm giác

---

(42) Ralph Braibranti, Op.cit., tr. 48
(43) J. LaPalombara và M.Weiner, Op.cit., tr.4
(44) F.W. Riggs, Bureaucrats and Political Development : A Paradoxial View, Op.cit., tr. 139.

chủ quan rằng có tham dự, nhưng ngăn ngừa mọi ảnh hưởng có thể trên chính quyền " (45), ví dụ như cuộc bầu cử quốc-hội lập hiến 1956, thì đây không phải là sinh hoạt dân chủ, nói cách khác, sự thắng cử cao của Tổng Thống Ngô Đình Diệm chứng tỏ sức mạnh của chính quyền đối với VC hay đối lập hơn là do tính-chất dân chủ (46). Những biểu diễn tập thể (mass demonstrations) thường được xử dụng để tỏ rằng chế độ có ủng hộ, như cuộc trưng cầu dân ý lật đổ Bảo Đại chẳng hạn, không phải là thi hành thể thức dân chủ, chỉ bằng biểu lộ lòng trung thành đối với quyền hành đang ngự trị (47).

Chúng ta thấy trong tất cả những chuyện đó cơ quan hành chánh đều dính líu vào ít nhiều. Nó có lợi thế là ở khắp mọi nơi và trong tay lại có nhiều phương tiện hơn cả. Sự kiểm soát lòng trung thành xét như mục đích của các biện pháp trên đã như thế nào ?

Trước hết chúng ta thấy tính cách toàn diện của nó. Về số lượng, toàn diện gồm thâu cả đám quần chúng, mặt khác toàn diện gồm mọi lãnh vực sinh hoạt. Đây là một tranh chấp giữa nhiều tình cảm trung thành và xét theo một phương-diện nào đó, lòng trung thành với quốc gia mạnh nhất.

Có lẽ tính-chất trên được biểu lộ nhiều nhất trong đoàn thể có kỷ luật như quân-đội (48). Từ khi nhu cầu quân sự gia tăng, sự kiểm soát lòng trung thành chắc chắn được gia tăng, và có liên hệ đến nhân-sự và biện pháp của cơ-cấu hành-chánh.

Có nhiều người cho rằng trong chế-độ tập quyền, độc tài không có tham gia. Thật ra, hiểu theo một nghĩa nào đó, thì chẳng

---

(45) M. Weiner và J. LaPalombara, Impact of Parties on Political Development, Op.cit., tr. 404

(46) Scigliano, Op.cit., tr. 95

(47) Howard R. Penniman, Elections in South VietNam (Washington : American Entreprise Institute for Public Policy Research, 1962)tr. 21, trích của Denis Warner, Dragon Embattled, Buttinger, Vol. 21, tr.891

(48) Morton Grodzins, The Loyal and Disloyal,(Chicago : University of Chicago Press, 1956), tr. 13.

những đã không phải không có tham gia mà mức-độ có thể nói dồi dào hơn quốc gia dân chủ nữa (49).

Điều chắc chắn là muốn thực hiện tất cả những điều đó và vì thiếu bộ máy đảng phái, cơ-cấu hành chánh bắt buộc sẽ được mở rộng. Nếu chúng ta kiểm điểm lại từ các mục tiêu chúng ta đã phân-tích ở đầu bài, qua các phương tiện đều thấy cần-thiết có sự tham gia của cơ-cấu hành-chánh.

Đó là đứng trên quan điểm của nhà lảnh đạo, còn nếu chúng ta nhìn theo quan điểm của nhân sự hành chánh, chúng ta sẽ nhận ra có điều trùng hợp. Bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, đối với xã hội chậm tiến, vào chính quyền là phương-tiện để đạt những mục đích như là uy tín danh dự (50) và đây là cơ-hội để đồng nhất hóa với chính quyền, với quốc gia. Nhưng ngược lại chính quyền càng thâu được nhiều người vào thì lại càng bảo đãm mức độ trung thành. Nhân sự càng dính líu hoàn toàn chừng nào, càng đồng nhất quyền lợi với chính quyền chừng đó.

Như vậy, hành chánh xét như là một công cụ để thực hiện xã hội hóa chính trị, và xét như là một thành phần của xã hội, cũng phải chịu ảnh hưởng của diễn trình đó. Trên đây, chúng ta đã giải thích vì sao mà nó dính líu vào, qua các mục tiêu và các phương tiện. Chúng ta đã cũng nói rằng, sự tham dự của hành chánh tại quốc gia chậm tiến trùng hợp với ý muốn của nhà lảnh đạo.

Bây giờ, chúng ta sẽ xét một cách chi-tiết xem thử những ảnh hưởng mà cơ-cấu hành chánh phải chịu do công cuộc xã-hội hóa chính trị như thế nào?

- ĐOẠN III : HÀNH-CHÁNH NHƯ MỘT PHƯƠNG-TIỆN.-

Hành-chánh cũng là một thành phần của xã hội, chuyên nhận sự hành chánh hay cơ quan hành chánh phải chia xẻ những gía

---

(49) Ibid, tr. 39
(50) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast-Asia, Op.cit., tr. 128

trị chung là điều tất nhiên. Ở đâu cũng vậy, khi một công chức làm điều trái lẻ, thì dân chúng sẽ nhìn chính quyền với cái nhìn thiếu thuận lợi. Khi cơ quan hành chánh làm một hành vi sai lầm, không những xã-hội chung quanh bất mãn, mà mục tiêu của nhà cầm quyền do các biện pháp hành chánh đó thực hiện cũng phải thất bại nữa.

Ở trên chúng ta đã nhìn thấy chiều hướng của công cuộc xã hội hóa chính trị nặng phần tập trung quyền hành, và có tính cách cá nhân. Trong phần nàychúng ta sẽ tìm dấu vết của chiều hướng này không phải trong tập thể quần chúng,nữa, mà là trong cơ-cấu hành-chánh.

Có thể xét ảnh hưởng đó trên hai phương diện : cơ cấu và tác phong. Một thiên về các định chế, một thiên về cá nhân trong tập thể hành chánh. Tuy chia là hai, nhưng thật ra liên hệ giữa chúng khá mật thiết, chẳng hạn vấn eề xử dụng nhân sự trong các chức vụ định-chế.

Khi nói đến cơ cấu, người ta có thể nghiên cứu nó dưới nhiều khía cạnh, ví dụ cách tổ-chức, nhưng ở đây, chúng tôi đặc-biệt chú ý đến phương-diện phân phối quyền hành. Cách thức phân-phối nào đặc-biệt phản ảnh quan niệm về các mục tiêu?

Chúng ta cũng không bỏ quên ảnh hưởng trên tác phong đặc biệt của nhân sự. Chúng ta sẽ xét xem sự kiểm soát tác phong chính-trị trên các phương-diện đáp ứng chính-trị, đảng tính

a) <u>Thay-đổi cơ-cấu : Tập quyền</u> :

Trước hết, có thể nói ngay rằng mức độ tập trung quyền hành thật cao. Có nhiều cấp bậc tập trung, như ở trung ương và địa phương. Ở trung ương cũng có thể phân ra gồm những gì liên quan đến nhà lảnh đạo hành pháp và các bộ ; cũng có thể xét tập quyền trong tương quan giữa địa phương với trung ương.

Nếu lấy thời đệ I Cộng Hòa làm thí dụ chúng ta thấy mức

độ tập quyền trong tay Tổng Thống thật mạnh mẽ. Phần nhiều những tổ chức hành chánhđược qui định do những văn kiện hành chánh (51) Người ta có thể nhận ra cách rõ ràng qua số lượng những bộ phận hành chánh trực thuộc Phủ Tổng Thống. Như có một thời nào đó, tổng thống Diệm trực tiếp chi phối các cơ quan trực thuộc, trong đó có nha công vụ, Ngân-Sách ngoại-viện, Phát-triển điền-địa, Dân vụ, và phòng vệ Dân sự, biện-pháp này kéo dài đến năm 1951 (52).

Thật ra, một cơ quan tập quyền cao nhất, không những đối với các bộ phận đó, mà còn chi-phối các bộ khác là bộ tại Phủ Tổng Thống. Trong những thời gian sau này, hiện tượng này vẫn hay xảy ra, tuy ở nhiều mức độ khác nhau.

Mặt khác, người ta thấy rằng tại trung ương, quyền hành các bộ thật lớn, và việc nào cũng có thể đến tay tổng thống Diệm giải quyết cả. Mức tập quyền cá nhân này trong hành chánh được nhiều tác giả nghiên cứu Việt Nam nhận xét (53). Scigliano cho rằng trong giới cầm quyền không ai muốn ủy quyền. Những việc có tính cách thủ tục (routine) vẫn thường được tổng thống hay toàn nội các quyết-định. Không ủy quyền có thể là vì không muốn, nhưng nhiều khi là vì không thể làm được. Một vídụ cụ thể là có một thời gian thông hành xuất ngoại phải có chữ ký của tổng thống Diệm.

Một hiện tượng khác người ta thường thấy trong cơ cấu các bộ là sự bổ nhiệm vào các chức vụ đầu não chính trị thường theo một khuynh hướng như sau, là nhân sự hành chánh có vị-trí đặc-biệt trong thành phần lãnh đạo đó. Giáo sư Riggs có đề nghị dùng một mô hình liên quan đến các bộ để xét tính chất của các nền hành chánh (54). Theo Ông, xét cơ cấu lãnh đạo một bộ, chúng

---

(51) Scigliano, Op.cit., tr.31
(52) J. T. Dorsey, Op. cit. tr. 334
(53) Ibid., tr. 335- Xem thêm Scigliano, Op. cit. tr.56
(54) F. W.Riggs, Structure of Government and Administrative Reform, trong Ralph Braibranti, ed., Political and Administrative Development (Durham : Duke University Press, 1969) tr. 257.

ta có thể kể ra ba bậc thang nhân sự là các tổng trưởng, các phụ tá, các tổng giám đốc. Phân biệt hai thành phần nhân sự phát-xuất từ hai nguồn gốc khác nhau, ông gọi những người ở trong (hành chánh), nhân sự hành chánh dân sự hay quân sự, và những người ở ngoài, số nhân sự ở các khu vực khác. Hai thành phần này phối hợp lại cho ra những mô hình khác nhau. Trường-hợp Việt Nam có khuynh hướng nghiêng về loại I và 2 của Riggs trong đó, nhân sự hành-chánh và quân sự chiếm cả ba hoặc hai thang (echelons) nhân sự.

Dĩ nhiên cách tổ-chức đó đặt nặng hành chánh gồm những người ở trong qui chế (Career), nên bảo đãm tác phong hơn, và lối làm việc phù hợp với nhà lảnh đạo hơn.

Không những kiểm soát ở trung ương, tập quyền còn chi-phối các địa phương, và trường hợp đệ I Cộng Hòa vẫn rõ ràng hơn cả.

Trước đây trong thời Bảo Đại, các phần hạt hành chánh địa phương gồm có các phần, các tỉnh, quận, xã. Các phần có một số quyền tự trị khá lớn, như ngân-sách và quyền trên các tỉnh trưởng nhưng đã bị bải bỏ các quyền đó, và vị đại biểu chính phủ, tên gọi mới của các thủ hiến xưa, chỉ còn có vai trò nghi lễ, vài công tác thanh tra và cố vấn mà thôi.

Cũng như các viên chức cao cấp của bộ, tổng thống toàn quyền bổ nhiệm các đại biểu cũng như tỉnh trưởng và quận trưởng Ngày nay chúng ta thấy theo Hiến pháp đệ II Cộng Hòa quyền bổ nhiệm các tổng trưởng vẫn không thay đổi, nhưng khác một điều là quốc hội có quyền bải nhiệm, giải tán nội các, nhưng đa số quá lớn, cũng như trong thực-tế không mấy áp-dụng.

Nhưng vai trò quyền hành quan trọng nhất phải nói là cấp tỉnh. Quyền tự trị của tỉnh có nhiều thay đổi khác nhau từ trước đến nay. Từ không có tư cách pháp nhân đến khi được thừa nhận, từ tự trị về ngân sách đến tự trị về nhân sự, chúng ta có thể

thấy theo thời gian đã gia tăng. Nhưng quyền hành của vị tỉnh-trưởng chỉ định luôn luôn to lớn. Đây là vị đại diện của tổng-thống tại địa phương, và chịu trách nhiệm thẳng với ông, qua mặt cả Bộ Nội-vụ. Điều khoản hiến pháp 1967 qui định việc bầu tỉnh-trưởng vẫn chưa có hiệu lực.

Nói đến tỉnh, không thể bỏ quên các cơ quan quyết nghị Ngày nay nhân viên cơ quan này đã được bầu nhưng thời tổng thống Diệm hầu như sự hiện diện của họ không kéo dài bao lâu và cũng không mấy thực quyền. Mức kiểm soát các quyết nghị càng lúc càng giảm, nhưng sự tự trị có phần thiếu thực-chất do việc không hoàn toàn tự túc tài chánh.

Đệ I Cộng Hòa còn tăng cường kiểm soát trên nền hành-chánh quận. Vị quận trưởng cũng được chỉ định, hoặc do các địa-phương đề nghị hoặc không, nhưng quyền là ở trung ương. Chung chung đây là cơ quan ở điểm cuối của đầu dây chính quyền trung-ương. Quận là trung gian tỉnh và xã, và do vị-trí tế-nhị đó, quyền hạn và trách-nhiệm rất lớn lao.

Thật ra, nói rằng cánh tay chính quyền chỉ kéo dài tới đó thì không đúng, vì làng xã là một cứ điểm quan trọng không thể thoát khỏi vòng kiểm soát. Từ trước, xã vẫn được tự trị. Cùng lúc với sự hủy bỏ bầu cử hội đồng tỉnh thị, chính phủ NĐD quyết định thay thế viên chức xã bằng biện pháp chỉ định. Công việc này tuy có giao phó cho các quận trưởng (đề nghị), các tỉnh-trưởng (bổ nhiệm), nhưng trung ương cũng nhúng tay vào bằng quyền duyệt y. Trải qua nhiều thời kỳ, hành chánh xã đã có nhiều thay đổi. Ngày nay, cơ quan quyết nghị hoàn toàn do dân bầu, tuy còn chịu kiểm soát của tỉnh khá chặt chẽ; quyền hành cũng được gia tăng, nhưng mặt khác số lượng viên chức chỉ định làm việc chung quanh và tùy thuộc quyền của tỉnh còn khá nhiều.

Tổ-chức hành chánh còn có thêm vài đơn-vị khác dưới xã, như ấp gồm viên chức có trả lương, và do quận trưởng bổ nhiệm,

có thể kể thêm những khóm, liên gia.

Với một hệ-thống chặt chẽ như vậy, chính quyền trung ương hiện diện khắp nơi và mức tập trung thời đệ I Cộng Hòa, theo Scigliano, chỉ thua có Bắc-Việt mà thôi (55).

Đệ II Cộng Hòa với hiến pháp 1967 đã là một tiến bộ so với đệ I Cộng Hòa. Hiến pháp có nói rõ về tư cách pháp nhân của tỉnh và xã, dầu các " phần" trước kia nay đã thành " vùng" vẫn là trung tâm quyền hành quan trọng. Tỉnh trưởng tuy chưa được bầu nhưng quyền hạn của hội-đồng tỉnh đã được gia tăng. Tuy nhiên, mức tập trung quyền hành vẫn còn nhiều. Mới đây nhiều tác giả nghiên cứu cách mạng hành chánh tại Việt Nam cũng đã công nhận tình trạng đó. Một biện pháp có liên hệ đến vấn-đề ở đây là tản quyền và ủy quyền từ trung ương về địa phương, theo đó các bộ sẽ giảm bớt những quyền quyết định của mình và giao cho tỉnh-trưởng cũng như tỉnh sẽ làm với quận và xã, nhưng theo nhận xét của J.M Silverman, do nhu cầu có những bộ máy chính trị hữu-hiệu ở cấp địa phương, điều mà ông gọi là mục tiêu chính trị tiềm ẩn trong cải tổ hành chánh, ủy quyền chẳng qua là một thay-đổi, di chuyển tập quyền từ trung ương qua vị tỉnh trưởng mà thôi (56). Nếu đặt sự phát sinh các biện pháp này trong thời-kỳ nguy-hiểm về kết hợp như thế này thì dễ hiểu nhận xét trên.

Nhờ mức tập trung cao độ đó, mà nhà lảnh đạo nghĩ rằng có thể thực hiện các mục tiêu chung và riêng. Càng ngày khi chiến tranh càng lan rộng, cơ cấu hành chánh được mở rộng, Một đàng có khuynh hướng đi vào guồng máy chính quyền để thu lượm sự tôn trọng trong xã hội (Social recognition), đàng khác nhà nước cũng mở rộng bàn tay đón thật nhiều người dân vào, đặc biệt khi cần gia tăng quân số. Có thể xem sự gia nhập hành chánh như là một cam kết trung thành. Người dân ở ngoài càng lúc càng có chuyện phải tiếp xúc và dính líu đến cơ quan hành chánh, và không thể

---

(55) Scigliano, Op.cit. tr. 33
(56) Jerry M. Silverman "South Viet-Nam and The Return to Political Struggle" Asian Survey (January 1974) tr. 65-77

nói là đứng ngoài được nữa, mà phải có một sự tham dự ít nhiều nào đó. Cách riêng trong nền hành chánh, số lượng đông đảo nhân viên quân sự dần dần đi vào trong hành chánh dân sự và trong bộ phận thuần quân sự, họ cũng có những quyền hạn hành chánh chi-phối các lãnh vực của cuộc sống. Sự phát triển quân lực là một bảo đảm phương tiện cho các mục tiêu, xét như là một lực lượng có kỷ-luật chặt chẽ.

b)- Thay-đổi nhân sự : Các hình thức chính trị hóa :

Nói chung, thành phần nhân sự hành chánh có một đặc tính làm cho họ khác với xã hội chung quanh, đó là trình độ học vấn của họ. Đây là yếu tố thuận lợi cho công cuộc xã hội hóa chính-trị qua một lớp người trung gian có điểm đồng nhất với nhau. Họ phần nào chấp nhận tác phong phải có và khi gia nhập vào tổ-chức, kỷ-luật đã tạo cho họ một thứ tác phong theo khuôn mẫu.

Dầu vậy thời kỳ nào cũng xử dụng một số kỷ-thuật đặc biệt để nắm vững tinh thần nhân sự. Có thể bao gồm các biện pháp đó theo hai mục đích, đó là tuyển chọn người và kiểm soát tác phong.

Những chức vụ then chốt có khuynh hướng do những thành-phần thân tín nắm giữ. Người ta thấy tiêu chuẩn đánh giá mức trung thành và xử dụng nhân sự có tính cách cá biệt (particular) ví dụ như yếu tố thânthuộc gia đình hay được sủng ái chính trị (political favor) (57). Nhận xét này phù hợp nhiều nhất dưới thời chính phủ Ngô Đình Diệm: những người có liên hệ gia đình gần hoặc xa có những vai trò thật quan trọng. Ngay những người không thân thích nhưng được sủng ái coi như trong gia đình, cũng vì đó mà được trọng dụng.

Như vậy không những cơ cấu được thiết lập chặt chẽ ngõ hầu việc kiểm soát được hữu hiệu mà nhân sự chỉ huy cũng có phần khả tín nữa. Một số các tác giả cũng chú ý đến sự kiện dùng yếu-tố địa phương hay tôn giáo như những bảo đảm tại Việt Nam (58)

---

(57) J. T. Dorsey, Op.cit., tr. 336

(58) John D. Montgomery, Sources of Bureaucratic Reform : A Typology of Purpose and Politics, trong Ralph Braibranti, ed., Political and Administrative Development (Durham : Duke University Press, 1969), tr. 462.

đó là trường-hợp của Tổng Thống Diệm với một số đông công chức thuộc Bắc Việt hay Trung-Việt, và theo Công Giáo Scigliano viết " khu vực Huế là nơi sinh của ông Diệm và của những người đã hoạt động cho ông, và vì có thói quen dựa trên hiểu biết cá nhân về những người được chỉ định và của gia đình họ, ông đã dùng những người cùng sinh quán vào các chức vụ quan trọng của hành chánh" Thật ra, có sự trùng hợp do số đông người Bắc di cư đang cần việc làm, và vì số người này phần đông là Công giáo, hay có tinh thần chống cộng, nên sự kiện họ gia nhập đông đảo không có gì lạ. Tuy không có con số chính xác, nhưng tác giả Scigliano cũng đã áp dụng một vài kỹ thuật để chứng minh cho nhận xét trên đây của ông.

Hiện tượng trên vẫn còn duy trì trong các thời kỳ sau, những yếu tố khác có tính cách cá biệt có thể được dùng thay cho địa phương và tôn giáo, tùy quan-niệm của nhà lãnh đạo.

Nhận định về trường hợp của các quốc gia đang phát triển trong đó nền hành chánh có ưu thế, Montgomery cũng đã có nhận xét tương tự như trên (59). Theo ông, cần chú ý đến vai trò của nền hành chánh và trên chóp đỉnh là vị chỉ huy hành pháp; đặc tính chung là khi không có một bộ phận chính trị kiểm soát, thì hành chánh chính là một lực lượng chính trị; trong điều kiện đó, vị lãnh đạo bắt buộc phải nắm vững nó, và một lần thay đổi hay cải tổ nào, nếu có, thì cũng theo khuynh hướng mà ông mô tả là tính-chất trung thành với nhà lãnh đạo và với nguồn gốc địa phương hay một xuất xứ nào khác của mình.

Đó là một số diễn biến chung quanh cách xử dụng người, ngoài biện pháp đó ra, nhân sự hành chánh còn được kiểm soát tác phong. Trước hết, chúng ta sẽ bàn về tổ chức kiểm soát và sau đó là vấn đề giáo dục chính trị.

---

(59) J.D. Montgomery, Op.cit., tr. 455-470

Tổ chức kiểm soát là thiết lập những hệ thống thăm dò lòng dạ các viên chức chính quyền. Trường hợp đệ I Cộng Hòa cũng được lấy làm ví dụ. Đảng Cần lao có lẽ là một hệ thống quan trọng nhất, ngoài nhiệm vụ làm đường dây đưa từ trên xuống những quan điểm của chế độ, đảng viên của đảng trà trộn trong giới hành chánh còn có bổn phận báo cáo tin tức liên quan đến cá nhân viên chức và do tính chất bí mật của nó, mà hệ thống này rất quan trọng (60)

Một hệ thống kiểm soát thứ hai là liên đoàn công chức cách mạng Quốc Gia. Trên nguyên tắc đây là một tổ chức tự nguyện gia nhập, nhưng đúng hơn chỉ là bán tự nguyện,. Theo Scigliano, hệ thống này được tổ chức khá chặt chẽ, đẳng cấp đi song song với hệ thống chính quyền. Đây là một nơi để công chức chứng minh tinh-thần cam kết tích cực và ủng hộ của họ, bằng cáchtham gia những lần đón rước, thực hiện vài chương trình công ích, và tuy không đề cử ứng/viên, mỗi lần tranh cử, liên đoàn lại tổ chức "nhóm" ủng hộ và vận động tại thôn quê.

Có thể còn có những kiểu cách tổ chức kiểm soát khác, nhưng đại khái thì cũng không ngoài hai cách một là mật và bao gồm số người rất giới-hạn làm công tác kiểm soát, số viên chức còn lại gia nhập tổ chức công khai và trong những lần sinh hoạt hành động phải theo khuôn mẫu chung và từ chối hay tỏ ra thiếu tích cực có thể bị chế tài. Ở đây chúng ta cũng chỉ nói đến hệ thống kiểm soát của chế độ, khác với hệ-thống kiểm soát của chính quyền mà ở nước nào cũng có, và có thể dùng cho cùng mục đích với hệ-thống trên.

Ngoài tổ chức kiểm soát, nhân sự hành chánh có thể được giáo dục, học tập. Về vấn đề này, Montgonerrycó nhận xét đại ý: "đây là một hiện tượng mới mẽ đặc biệt trong guồng máy hanh chánh tại các tân quốc gia, xét trong tương quan nội bộ của bó-

---

(60) Scigliano, op.cit., tr. 78

(internal relationships) (61). Khả năng xây dựng quốc gia của hành chánh không đầy đủ. Sau khi độc lập, nhu cầu cần có tham gia tập-thể của quần chúng gia tăng, và thành-phần ưu tú trong hành chánh đầu được xem như là động lực tân tiến hóa đầu tiên, trên nguyên tắc vẫn xa vời dân chúng, xét theo trình độ giáodục và kiểu cách sống của họ. Sự cần thiết phải xây dựng ý thức quốc gia và động viên tinh-thần hợp tác của người dân buộc nền hành chánh đảm nhiệm vai trò làm thầy và lãnh đạo dân. Khi mà họ không thực hiện được xã-hội hóa chính trị, thì nền hành chánh phải được động viên trongnội bộ; vì mục tiêu đó, nó trở thành đối tượng cho cuộc xã-hội hóa. Nhiều quan sát viên đã nhận định hiện tượng này như là hậu quả đầu tiên của thời kỳ độc lập. Các viên chức giai đoạn mới tự thấy có vai trò vượt khỏi khung cảnh địa phương của họ, nay đã trở thành khí cụ hợp nhất. Nhiệm vụ chính trị dần dần thuộc các nhân sự hành chánh. Tuyển chọn nhân sự hành chánh căn cứ trên địa phương tính nói trên là một cách để tăng cường khả năng chính trị của nền hành chánh. Công việc này đòi hỏi phải thay đổi thái độ cùng tác phong. Những biện pháp nội bộ này cần thiết nếu nền hành chánh muốn thông đạt hữu hiệu với người dân mà họ phải động viên.

Tại Việt Nam, trong thời kỳ sau độc lập và còn lập lại nhiều lần, việc giáo dục để bảo đảm tác phong cũng được thực hiện . Một chủ thuyết được truyền bá thời đệ I Cộng Hòa vừa đặc biệt cho một số hạn chế công chức được chọn và dưới hình thức đơn giản hơn, phổ biến cho mọi người. Một trường huấn luyện theo chủ thuyết trên được lập ở Vĩnh Long, do các tu sĩ Công Giáo phụ trách giảng dạy. Liên đoàn Công chức cách mạng Quốc Gia cũng bỏ ra phần nhiều giờ để truyền bá đường lối chống cộng trong hàng nhũ công chức, và tài liệu huấn luyện là của tổng nha Thông Tin (62).

---

(61) J.D. Montgomery, Op.cit., tr 365- Tác-giả xét cơ-quan hành-chánh theo 3 tương-quan, đó là "với hàng dọc" (upward), "hàng ngang" (lateral) và trong nội bộ (internal).

(62) Sciglíano, loc. cit., tr. 78

Có lẽ dùng từ ngữ " cán bộ" để chỉ một loại công chức đặc-biệt là tóm tát được khá đầy đủ diễn trình nói trên. Mức độ mà viên chức chính quyền được chính trị hóa có vẻ đặc biệt tại Quốc gia chậm tiến so với nền hành chánh các quốc gia Âu Mỹ. Ở đâu người ta cũng phải đòi buộc công chức phải chia xẻ những giá trị của xã hội, và có một mức đáp ứng chính trị, lòng trung thành,phải có tác phong xứng hợp, nhưng với danh xưng cán bộ, những đòi hỏi này vượt quá mức thông thường.

Từ thời đệ I Cộng Hòa, danh xưng này đã được dùng rồi để chỉ một số công chức làm việc cho chính phủ, có trả lương, thi hành số công tác khá đặc biệt. Ban đầu có cán bộ thông tin và tuyên truyền thuộc Tổng Nha thông tin và thanh niên. Họ biết khá về tuyên truyền chính trị. Tổng nha này sau được đổi làm Bộ Thông tin và phụ trách hội thảo chính trị.cho công chức. Các trưởng chi thông tin quận vừa là chủ tịch phong trào cách mạng quốc gia tại quận cũng phụ trách chỉ huy cán bộ tuyên truyền tại địa phương (63) Một nhom cán bộ khác thuộc tổng ủy công dân vụ (Civic action), ban đầu công việc của các cán bộ này bắt nguồn từ ý định yểm trợ tái thiết các hư hại do chiến tranh, sau đó biến thành chương trình sinh hoạt cộng đồng, do lối 1400 cán bộ chia thành nhiều toán nhỏ lưu động. Họ tuyên truyền cho chính phủ, đồng thời phát thuốc lúa giống, giúp ý kiến cho nông dân, và cùng làm việc với hộ trong công tác đồng áng. Họ có thái độ tác phonh khác hẳn công chức, họ ăn mặc và sống như nông dân, chấp nhận một số nguyên tắc đạo đức rất là nghiêm khắc. Đây là một chương trình có mục đích đem chính quyền trung ương đến gần nông dân.
Chúng ta không thể không liên tưởng đến lối xử dụng cán bộ của cộng sản và có lẽ đây là một cách vừa bắt chước vừa để đối phó với kẻ nghịch.

Dần dần quan niệm cán bộ được phổ cập, hầu hết những ai

---

(63) Scigliano, ibid., tr. 169

làm việc ở làng xã, từ hội đồng xã đến nhân viên các nghành, được gọi là cán bộ cả. Mới đây, trong thời kỳ đệ II Cộng Hòa, có nỗ lực cán bộ hóa toàn thể công chức, và cũng tái lập chương-trình xã hội hóa chính trị toàn diện nền hành chánh một cách mạnh mẽ, và đưa nhiều cán bộ về địa phương, đặc biệt là nông thôn, cũng ở trong đường hướng mà chúng ta đã mô tả từ đầu đến nay màthôi.

Nói tóm, vấn đề xã hội hóa chính trị được đặt ra một cách cấp bách trong những hệ thống chính trị mà yếu tố kết hợp không đầy đủ. Quan niệm chủ nghĩa quốc gia thông thường là nền tảng chính yếu của công cuộc trên, theo đó một đàng cần gieo vào đám đông ý thức về các vấn đề và quốc gia gặp phải và một đàng tổ chức phương thức để có thể có tham gia. Chúng ta cũng thấy chưa chắc đã có được kết quả tốt đẹp về mặt hòa đồng trong quốc gia. Ở đây hậu quả của công việc xã hội hóa sẽ được bàn đến đối với xã hội nói chung và nền hành chánh nói riêng.

Trước hết là đối với xã hội, cách thức thực hiện đã được quan niệm như thế nào và hậu quả ra/sao ? Một mặt, không thể bỏ ra ngoài sự tham gia của quần chúng, mặt khácnếu không kiểm soát tham gia đó, nhà lảnh đạo nhận thấy có thể nguy hiểm cho uy quyền quốc gia mà nhiều kho ông lại đồng hóa với ông. Những hiện tượng xử dụng nhân sự tuyển chọn hay tập quyền thời đệ I Cộng Hòa là những chứng minh rằng sự bải đó là có thật.

Nằng lối thực hiện đó, thực tế đã xảy ra như thế nào ? Đứng trong vị trí của thành phần lảnh đạo mà nhìn vấn đề, khuynh hướng tập trung quyền hành và kiểm soáy xã hội không phải là một điều tình cờ ở tại quốc gia này hay quốc gia khác, mà hầu như có tính cách phổ quát. Vậy thì ít nhất trong quan điểm đó cũng có phần nào hữu lý. Có những nghiên cứu đã hổ trợ cho quan điểm đó, chấp nhận giới hạn dân chủ, chẳng hạn của Giáo sư Charles Wolf sau đây,

khi bàn về ý kiến cho rằng cuộc chiến tranh chống nổi loạn cần có sự ủng hộ của quần chúng :"Chúng ta có thể phát biểu trái ngượclại, ông viết, và có thể đứng cả trên phương diện lý luận lẫn thực tế. Với những đặc tính của xã hội đang thay đổi, một cuộc nổi loạn thành công và hoạt động du kích có thể trưởng thành giữa đám quần chúng thụ động và đôi khi thù nghịch với phong trào nữa (64). Vài trường hợp cụ thể là ở Lào, và Việt Nam chẳng hạn, và ông nói tiếp là có thể lập luận như vậy đối với chương trình chống nổi loạn, có thể thực hiện trongđám quần chúng thụ động, ngay cả thù nghịch, không cần lắm phải có sự trung thành. Cần phảihiểu sứ hỗ trợ của quần chúng theo nghĩa thái-độ đồng nhất hóa và cảm tình vui vẽ. Ông Wolf nhấn mạnh không phải không cần có ủng hộ, nhưng khi không có ủng hộ vẫn hoạt động được . Lập luận này có khuynh hướng gần gủi với quan niệm dân chủ hướng dẫn, cho rằng chỉ có nhà lảnh đạo mới biết, chớ không phải người dân, cái gì có lợi cho chính người dân.

Quả thật, người ta không thể hi vọng rằng trong thời gian ngắn ngủi mà quốc gia và tinh thần kết hợp có thể xây dựng tại đây, trong khi cóquá nhiều chuyên để chia rẽ như vậy. Vậy thì, trong khi chờ đợi thực hiện đầy đủ quyền tham gia, nên hạn chế và từ từ cởi mở. Vài tác giả đã đề nghị dùng địa phương làmnơi mở rộng tham gia trước nhờ đó co thể có một lối thoát cho đòi hỏi, trong lúc ở cấp bậc quốc gia nếu cần, thời chờ đợi thời gian.

Nhưng có lẽ nếu chúng ta nhìn lại những lần biểu dương chống đối trong đệ I Cộng Hòa, bắt buộc chúng ta phải đặt lại vấn đề. Thứ nhất, khi nói rằng dân chủ cần hướng dẫn hay có thể không cần có quần chúng ủng hộ, vậy thì nhân danh cái gi quốc gia đứng ra phụ trách đời sống thay cho các thành phần của quốc gia? Mặt khác bảo rằng phải có thời gian, vậy chừng nào mới là lục thích-hợp? Một nhà lảnh đạo tài ba có lẽ sẽ thấy đượclúc cần thiết đó,

---

(64) Charles Wolf, United States Policy and The Third World (Boston : Little, Brown and Company, 1967), tr. 50.

nhưng thật là một điều quá nguy hiểm nếu bất mạch sai. Đó là chúng ta chưa kể rằng đối với quốc ngoại, thì một sinh hoạt dân chủ nào đó là điều cần thiết.

Chính vì phải giải quyết một lúc những nghịch lý này mà phương thức lãnh đạo quốc gia trở thành tế nhị như thể đi trên một cái dây. Mỗi lần xã hội biểu lộ ý muốn khác biệt với lãnh đạo, thì cách xử dụng bạo động lại được dùng và điều cần nhấn mạnh là bạo động không phải để đòi hỏi một nhượng bộ mà thôi, mà quan trọng hơn vẫn là lật đổ một hệ thống để thay vào đó một hệ thống khác. Nếu bảo rằng năm 1955 là năm khai sinh của quốc gia, thì quả sự đòi hỏi tham gia vào việc thiết lập lý tưởng cùng mục tiêu quốc gia đã xảy ra rất sớm và ít nhất có thể gán cho sự sụp đổ của chính phủ tổng thống Ngô Đình Diệm nguyên nhân chính yếu đó. Như vậy, khó mà nói rằng phương cách tập trung và kiểm soát có thể xử dụng mà không gây nguy hiểm.

Những gì xảy ra trong xã hội đều có âm hưởng trên hành chánh Chúng ta cũng đã nói là so với các tầng lớp khác, thì giới gia nhập hành chánh tương đối có nhiều điểm tương đồng nhất và tình trạng xã hội của họ như trình độ học vấn và mức sinh hoạt thì tự dã làm cho họ một mặt gần gủi với quan điểm của thành phần lãnh đạo, mặt khác l"ai xa quần chúng. Thật ra, bù lại vào khiếm khuyết này, đã có những cán bộ gần gủi với dân nhất là ở nông thôn.

Nhưng trong hành chánh cũng mang dấu vết của hia rễ ngấm ngầm. Chúng ta thấy rằng, thông thường, nhà lãnh đạo dầu muốn dầu không, đã đồng nhất hóa với thành phần nào đó của xã hội, có thể là tôn giáo, hay địa phương, một nhóm nào khác có thế lực. Điều này không có nghĩa là họ bỏ quên không xem xã hội toàn bộ là quan trọng, nhưng hoàn cảnh tế nhị bắt buộc phải dựa vào 1 yếu tố căn bản nào đó. Dây

là khuynh hướng cá biệt có thể tìm thấy trong xả hội đang phát-triển. Các lần biểu dương lực lượng chống nhà cầm quyền trong quá khứ đầu là do một tầng lớp nào đó trong xả hội như một yếu-tố nổi bật. Hành chánh xét như một thành phần của xã hội nói chung là một yếu-tố cốt cán của nhà lảnh đạo, nhưng xét trong nội bộ hành chánh, cũng có khuynh hướng xử dụng một thành phần cá biệt và cốt cán hơn nữa. Đây chỉ là mầm mống chia rẻ thay vì kết hợp như người ta tưởng.

Không những như vậy, mà còn có vài ảnh hưởng khác nữa Sự tập quyền bảo đãm ít nhất trong một mức độ nào đó tính cách ổn cố và bền vững củahệ thống quyền hành. Nhất là trong thời kỳ mà giới quân nhân lảnh đạo guồng máy, thì sự chặt chẻ của hệ-thống ở mức rất cao. Trong hoàn cảnh đó, nếu có thay đổi thế-lực nắm quyền, thì động lực chính vẫn là trong nội bộ của guồng máy hành chánh (intrabureaueratic Struggle) chớ không phải ở đâu khác. Tính cách thuần nhất tuy có bảo đãm, nhưng hiệu năng hành-chánh có thể giảm bớt, và không ai dám nhận trách nhiệm giải quyết, sáng kiến không được phát huy, nền hành chánh trở thành cái máy làm theo thủ tục.

Hệ thống chính trị kiểm soát tác phong, nhất là trong bí mật càng làm cho viên chức hành chánh sợ hải và thái độ biến thành thụ động. Nhưng ngược lại, người ta cũng có thể khéo léo xử dụng những kỷ thuật đi ngược lại với nguyên tác thực hiện và phổ quát (achievement và Universalism) để tạo an toàn cho bản thân và nghề nghiệp công chức.

Trong hệ thống chính trị, mà nhà lảnh đạo hành pháp có ưu thế lớn, thì thái độ và tác phong nhân sự hành chánh như thế nào ? Chúng ta đã thấy nhân sự này đã được chính trị hóa. Thử hỏi rằng, mức chính trị hóa này có đi đôi với với sự đáp ứng chính trị chúng ta đã nói từ đầu không ? Cần nhắt lại sự đáp ứng chính trị có nghĩa là thâu nhận những giá trị của xã hội. Với ý

nghĩa này, có thể trả lời là nhân sự và cơ cấu hành chánh chỉ có thể có đáp ứng cao trong bao lâu mà mục tiêu của nhà lãnh đạo là mục tiêu của xã hội. Nếu không có điều kiện đó, thì mức đáp ứng thấp.

Cũng trong điều kiện nhà lãnh đạo có ưu thế, và nhất là trong thời kỳ cónhững tập thể mạnh trong xã hội như hành chánh nói chung và quân sự nói riêng hỗ trợ, thì nhân sự chỉ huy cao cấp trong hành chánh, dù chuyên nghiệp hành chánh hay không cũng phải nghiêng về quyền lợi nội bộ (administrative in orientation) hơn là đáp ứng chính trị (polotically oriented) (65).

Nhưng nghiêng về hành chánh không phải là có hiệu năng hành chánh, những suy luận vừa qua cho phép kết luận về một khuynh hướng thiếu hiệu năng, và do đó, xét trong phần xã hội hóa chính trị, qua mục tiêu và phương tiện, hai trách nhiệm của nền hành chánh là đáp ứng chính trị và hiệu năng hành chánh vẫn có thực-hiện được hay không là điều khả nghi.

o)o

(65) F.W. Riggs, Structure of Government and Administrative Reform, Op.cit., tr. 258-300.

CHƯƠNG 2: TUYỂN-MỘ CHÍNH-TRỊ VÀ PHÁT-BIỂU QUYỀN-LỢI

Những phân tích trong phần xã hội hóa chính trị đã ít nhiều bàn đến chi-tiết liên quan với chủ đề ở đây. Như khi nói về tuyển chọn nhân sự đặc biệt vào các chức vụ nói riêng và trong nền hành chánh nói chung, chúng ta đã dẫm đạp lên tác động tuyển-mộ chính trị sắp bàn trong phần này. cũng như khi chúng ta nghiên cứu sự kiểm soát tác phong ở phần trước, một cách nào đó, tác động phát biểu quyền lợi đã được gián tiếp xét đến.

Tìm hiểu chính trị và phát triển hành chánh trong một quốc gia thì mọi khía cạnh của vấn đề đều có liên hệ với nhau, không có gì phân tích ở phần nầy mà chúng ta lại không thể nhận ra dấu vết ở một phần khác. Xét như một hệ-thống chính trị, các yếu tố xuất và nhập lượng tác động lẫn nhau, do đó không phải chỉ vì bởi mục tiêu xã hội hóa chính trị mà thôi, hậu quả thay đổi trong nền hành buộc phải theo con đường đã mô tả.

Nhưng dầu có những điểm giống nhau thì phần này vẫn muốn nhắm đến một khía cạnh khác. Có thể tóm tắt rằng khi nghiên cứu xã hội hóa chính trị và hậu quả của nó trên chính trị và hành chánh, chúng ta đã chỉ chú trọng tương quan của giới lảnh đạo và cơ cấu hành chánh. Những thay đổi trong cơ cấu và nhân sự hành-chánh chỉ cho thấy có nổ lực cũng cố quyền hành qua nền hành-chánh, nhưng tương quan của cơ cấu quyền lực này với cơ cấu khác ví dụ đảng phái chẳng hạn, chưa được rõ ràng. Có thể nói một cách khác là, giả thiết nền hành chánh là một cơ cấu quyền lực có ưu thế, có phải là vì nhà lảnh đạo đã không có con đường nào khác để chọn lựa chăng? và tại sao không có những cơ cấu khác chia xẽ quyền lực?

Thật ra, trong phần này, không hẳn chúng ta sẽ chỉ bàn

đến vấn đề quyền lực, dầu vấn-đề này chính là điểm khởi đầu. Các hiện tượng xảy ra chung quanh vấn-đề phát biểu quyền lợi đều được nhìn theo nhản quan đó. Chính vì vậy mà những cơ năng còn lại trong phần nhập lượng của một hệ thống chính trị được gom chung trong cùng một phần của tiểu-luận. Chúng ta không thể không nghĩ đến phần thứ ba sẽ nói đến các yếu-tố xuất lượng, mà vì liên hệ của chúng với phần này, chúng ta phải xét chung một lần toàn bộ nhập lượng với nhau.

ĐOẠN I : TUYỂN-MỘ CHÍNH-TRỊ.-

Những từ ngữ tuyển mộ chính trị đã phần nào nói lên chủ đề của phần nghiên cứu này. Tuy vậy, cũng cần phải thêm vài chi tiết xác-định ý nghĩa của chúng, và những điều chúng ta muốn bàn đến.

Một vài tác giả nghiên cứu chính trị theo khảchướng cơ năng khi xét về tuyển mộ chính trị, đã đặt chung nó với xã-hội hóa chính trị, vì họ quan niệm đây là hai giai đoạn của một tiến-trình liên tục. Trong khi xã hội hóa tạo nên những nhân cách căn bản, đồng đều cho mọi người, thì tuyển mộ tạo nhân cách của một vai trò (basic personality và role personality). Chỗ mà xã-hội hóa dừng lại, thì tuyển-mộ bắt đầu. Xã hội hóa nhắm đến mọi thành phần của xã hội, của nền " văn hóa" chính trị nói chung, thì tuyển mộ " thâu nhận" thành phần của những nền văn hóa phụ thuộc (subcultures) nền văn hóa lớn (66). Những thành phần này được giao phó những vai trò đặc biệt trong hệ thống chính-trị và được đào luyện theo cung cách khác, gồm từ kiến-thức, kỹ năng, tình cảm đặc biệt.

Tuyển mộ đồng-nghĩa với " đường dây quyền-lực" (channels

(66) G.A. Almond, ed., The Politics of The Developing Countries, op.cit. đặc-biệt các trang 127-221.

of power). Bởi đường đây, phương-thức nào, người dân của một hệ-thống gia nhập vào giới cầm quyền ? Có nhiều từ ngữ khác để nói cùng một sự việc nầy, chẳng hạn như chia xẽ quyền hành, phổ biến quyền lực (diffusion of power).

Chúng ta muốn biết rằng cách thức tuyển mộ chính trị đã như thế nào tại Việt Nam ? Có những đường lối đã được định chế-hóa, nhưng trong thực tế chúng có hữu hiệu hay không ? Thông thường, trong quốc gia tiền tiến, con đường dẫn đến quyền hành là đảng phái, bầu-cử và hành-chánh. Chúng ta sẽ nghiên cứu các cơ cấu đã tham dự vào việc chia xẽ quyền hành và vai trò của cơ cấu hành-chánh như thế nào ? Cũng như phần trước, chúng ta sẽ không bỏ quên vai trò đặc-biệt của vị lảnh đạo và tương quan của vị này với cac cơ cấu khác, kể cả hành chánh.

Một điểm cần xác định ở đây về ý nghĩa của chữ quyền lực Hiểu theo nghĩa rất rộng rãi, không hẳn phải ở trong chính quyền mới có quyền lực và ngược lại. Trong xã hội nặng tính-chất cổ-truyền chẳng hạn, quyền lực phát xuất có thể từ nơi khác ngoài những định-chế. Do đó, trong những giòng sau, khi cần, chúng ta sẽ bàn đến vấn-đề này tuy rằng có chú trọng đến quyền hành các định-chế nhiều hơn.

a) <u>Hiện-tượng phổ biến quyền lực</u> :

Cần phải công nhận rằng một thuộc tính quan trọng của diễn trình phát triển chính-trị là hiện tượng quyền lực được phổ biến rộng rãi hơn bao giờ hết. Trước, đây, trong xã hội cổ truyền biên giới thành phần cai trị và kẻ bị trị khá rõ ràng, người ra lệnh, kẻ thi hành. Nhưng ngày nay, trong xã hội dân chủ cũng như không dân chủ, có thực chất hay chỉ là hình-thức, người ta nói đến nào là sự tham gia của quần chúng nào sinh hoạt chính-trị, nào là quyền tối thượng của người dân.

Trong phần xã hội hóa chính trị, khi bàn vấn đề tham gia, chúng ta đã trình bày hiện tượng nầy và nghịch lý của nó. Chúng ta cũng có nhận định khuynh hướng chọn sự động viên, hay tham gia tập thể như một lối thoát, một cách giải quyết khó khăn do vấn đề phổ biến quyền-lực mang lại. Có thể tóm tắt là hiện-tượng này, ít nhất xét theo khía cạnh " lượng" của nó, có tính-cách phổ quát trong mọi quốc gia. Ý nghĩa đạo đức của nó cũng được bàn đến khá nhiều, như là mở rộng trách nhiệm, phát-triển nhân cách... (67).

Có nhiều đường lối để đi đến quyền lực; chúng ta có thể kể ra là đảng phái, bầu-cử, hành-chánh, những đường lối này lại có thể bị ảnh hưởng bởi tôn giáo, các đoàn thể áp lực khác... Ở đây đặc biệt chú trọng đảng phái, bầu cử và hành chánh. Nếu nhìn chính-trị như sân khấu tranh dành quyền-lực, thì cần cắt ngang các yếu-tố trên để tìm hiểu thái-độ và hành-động của thành phần " ưu tú" của xã-hội, và phải công nhận đây là những diễn-viên chính yếu.

Tại Việt-Nam, trong thời thuộc địa đã có nhiều tổ-chức ra đời để làm công việc đòi hỏi độc lập quốc gia. Dầu được thúc đẩy bởi lòng yêu nước đi nữa, thì quyền lãnh đạo chính trị vẫn là mục tiêu thiết thực của họ. Từ khi thu hồi được độc lập, tranh chấp quyền hành theo thời gian mà lớn dần, và người ta có thể dễ dàng thấy sự kiện này. Ít nhất chúng ta có hai khoản thời gian khá dài trong đó việc nắm giữ và đi đến quyền hành được định chế hóa qua hai hiến-pháp. Xét theo lột phương-diện nào đó, thì sự cởi mở trong hiến-pháp sau so với hiến-pháp trước là một hậu quả của tình-trạng đòi hỏi chia xẽ quyền hành không thể phủ nhận

Vừa rồi chúng ta đã dùng chữ " đòi hỏi" chia xẽ quyền

---

(67) Ralph Braibranti, Op.cit., tr. 47

hành. Như vậy chúng ta hàm ý quyền hành đã không được phổ-biến đúng mức, và nếu có đòi hỏi vấn đề là ai đòi hỏi và đòi hỏi ai?

Có thể nói rằng cơ-cấu phổ biến quyền hành được thiết-lập bất,nguồn từ một quan niệm. Khi quan niệm đó là dân chủ thì cơ cấu phải thể hiện giá trị này. Dĩ nhiên có nhiều cách thức để thể hiện và không phải chỉ có một yếu-rố giá trị quyết định hình thức của cơ cấu, bởi nếu vậy,các xã hội cùng tôn trọng một giá trị phải có cơ cấu giống nhau. Cho nên ngoài giá trị, có thể kể thêm vài yếu-tố như văn hóa, tập tục, lịch sữ...

Người ta có thể tìm thấy tại Việt Nam, hai nguyên nhân có tính-cách lịch-sử ảnh-hưởng trên cách thức chia xẻ quyền hành bắt nguồn từ thời quân chủ và thuộc địa. Với hai nguyên nhân này, khuynh hướng có ưu thế là tập quyền.

Thời quân chủ, quyền hành nằm trong tay một vị vua và hệ thống thư lại của triều đình. Có thể nhiều quốc gia chậm tiến khác cũng có một quá khứ như vậy, nhưng ở Việt Nam có hai sự kiện đặc biệt liên hệ đến vấn đề này. Trước hết là tập tục sinh-hoạt chính-trị quân chủ như đã bắt sâu tận nền móng xã-hội chúng ta, do một thời gian quá dài. Dầu có nhiều thay đổi trong nội bộ Việt-Nam với các cuộc phân tranh hay luôn phải chống trả ngoại xâm, thì quyền hành các vị vua qua các triều đại hầu như hoàn toàn giữ được tính-chất thuần túy đến độ không lay chuyển được. Một điểm rất đặc biệt là sự kiện trên còn được tăng cường và biện hộ bằng một lý-thuyết còn có giá trị cho đến ngày nay, và được phổ-biến rất rộng rãi là nho giáo. Không cần phải nói nhiều về quan-điểm quyền hành chính trị của thuyết này, chúng ta có thể tóm tắt lại rằng xã hội dưới quyền của vị vua được xem như một khối đồng nhất và không thể có một cái gì lại thoát khỏi tầm kiểm soát của

ông được (68). Thời-kỳ này nhấn mạnh vấn đề quyền hành, hòa hợp xã hội và tránh sự bất đồng. Ý kiến cá nhân không phải là một đặc-tính của hệ-thống, vương quốc được xem là nguồn gốc các hoạt-động công cộng (69).

Có một trùng hợp kỳ lạ giữa thời kỳ thuộc địa và quân chủ trong khuynh hướng cầm quyền đó. Dĩ nhiên, chuyên tập quyền trong tay chính quyền thuộc địa là điều không phải chỉ độc nhất xảy ra ở đây. Vì sự sinh tồn của mình, họ buộc phải nắm vững kiểm soát tổn bộ. Nhưng đặc biệt là cái khuynh hướng tập quyền của chính-phủ pháp đối với nội bộ nước Pháp như Scigliano nhận xét : " Nước Pháp được mô tả như là có chính thể Cộng Hòa trên bề mặt và một đế quốc nằm dưới " (70)

Đây là một yếutố khá quan trọng cần được lưu ý, khi nghiên cứu phát triển chính trị đối chiếu, bởi lẻ người ta có thể tìm thấy tại các cựu thuộc địa khác những động lực phát triển chính-trị theo chiều hướng khác biệt, mà một trong những lý do là chính chính quyền thuộc địa. Hậu quả của lối cai trị thuộc địa nặng tính-chất bạo động và tổ chức chống lại buộc lòng phải ở trong vòng bí-mật. Tuy ngoài đòi hỏi độc-lập, có thể có nhu-cầu dân chủ chẳng hạn, các tổ-chức nầy chưa hề có dịp sinh-hoạt dân chủ, nên, như Lucian Pye có nhận-xét :" Cả thuộc địa lẫn sản phẩm của nó là chống thuộc địa đều chứa chấp khuynh hướng tăng cường tinh-thần thời quan-chủ (71).

Khi đưa ra những nhận xét trên đây. Chúng ta muốn bao :

---

(68) Lucian W. Pye, Party Systems and National Development in Asia, Op.cit tr. 381 và xem thêm Wells C. Klein và Marjorie Weiner, VietNam, trong George Mc. Turnen Kahin, ed., Governments and Politics of Southeast Asia (New York : Cornell University Press, 1963) tr. 317

(69) Scigliano, op. cit., tr.37

(70) Ibid.,

(71) Lucian W. Pye, Op.cit, tr. 382

gồm toàn thể xã hội ở trong. Ý-thức của một xã hội, như về vấn-đề phổ-biến quyền hành, cũng phát-triển theo một qui luật. Dĩ nhiên phải nói rằng thànhphần ưu tú của xã hội là những người va chạm đầu tiên với ý niệm dân chủ. Từ sự kiện này, người quan sát có thể dễ dàng rơi vào kết-luận gán cho thành-phần đó vai trò tân tiến hóa, dân-chủ hóa. Thật ra đây chỉ là một ngã rẽ có thể xảy ra, nhưng chúng ta đã trình bày trong phần xã-hội hóa một ngã rẽ khác để theo đó dân chủ bị hạn chế. Chốc nữa, khi bàn về giai cấp lãnh đạo một cách tường tận hơn, chúng ta lạisẽ bàn trở về vấn-đề này; ở đây, tạm thời chúng ta chỉ cần nói rằng động lực dân chủ hóa ít nhất bắt nguồn từ sự kiện giới cầm quyền không thể một lục thu nạp tất cả, tuyển mộ đầy đủ thành phần ưu tú về mình, do đó mà tranh chấp quyền hành đã xảy ra phần lớn giữa người ở trong và ở ngoài hệ-thống. Nhưng trong lúc chờ đợi, thì nhà lãnh đạo với những người chung quanh ông vẫn còn đó.Vì quyền lợi của chính họ và vì yếu-tố ngoại lai thúc đẩy, việc phổ biến quyền hành đã thay đổi kích thước từ thu hẹp sang cởi mở hơn Nhiều định chế tuyển mộ được công nhận ít nhất trên lý-thuyết. Những gì sẽ trình bày sau đây muốn tìm hiểu phương cách giải quyết vấn-đề tuyển mộ. Chẳng qua đây chỉ là yếu tố nhỏ phản ảnh toàn bộ vấn đề đặt ra cho một quốc gia đang phát triển. Một đàng là quá khứ lịch sử, một đàng là đòi hỏi tân tiến, và như chúng ta đã thấy, khuynh hướng dễ dàng chọn lựa là con đường giữa, cái mà có tác giả gọi là " Sự chọn lựa thứ ba" (72).

b)- <u>Đường dây tuyển mộ chính-trị : Đảng phái</u> :

Đảng phái là một đường dâytuyển mộ chính-trị thật quan-trọng Đối với các quốc gia Âu Mỹ, tuy hệ-thống bầu cử mới trực tiếp đưa người vào các vai trò đặc biệt trong chínhtrường, nhưng sau

---

(72) Max F. Millikan và Donald L. M. Blackmer, <u>The Emerging Nations, Their Growth and United States Policy</u> (Boston : Little, Brown and Company, 1961) Tr. 98.

lưng hệ thống này đảng phái thật sự đề cử nhân sự của mình ra tranh cử. Sự quan trọng của đảng phái được tăng gia bội phần trong các quốc gia cộng sản.

Thật ra, vai trò của đảng phái không phải chỉ có tuyển mộ chính-trị, nó còn làm đường liên lạc hai chiều từ giới lãnh đạo đến quần chúng và ngược lại. Nhưng trong khi làm những công việc này đảng phái chỉ hỗ trợ cho nhiệm vụ chính yếu của nó, tức tìm sự hỗ trợ tối đa cho nhân sự của đảng trong giới cầm quyền. Tóm tắt, đảng phái ngày nay có hai vai trò chính yếu là ảnh hưởng trên dư luận quần chúng và tuyển mộ nhân sự. Cả hai giả thiết nhà cầm quyền cần có sự tham gia của người dân thực sự hay chỉ là hình thức.

Để hoàn thành các nhiệm vụ đó thật đầy đủ, đảng cần hội được ít nhất bốn tiêu chẩn sau đây (73). Trước tiên, nó phải có tính cách liên tục tức là được bền vững không tùy thuộc sự còn mất của lãnh đạo. Dĩ nhiên, tiêu chuẩn này cần được áp dụng cách tương-đối thôi. Điều nó muốn là sự tách rời đảng khỏi lãnh tụ. Yếu tố thứ hai là sự có mặt ở địa phương. Điều này bảo đảm tính chất quần chúng của đảng, theo đó sinh hoạt của nó được đặt căn cứ tại nhiều nơi trên lãnh thổ. Và thứ ba là đảng có tổ chức tìm kiếm sự ủng hộ của quần chúng. Đây là một tiêu chuẩn hỗ trợ cho cái trước, nhưng hai bên nhấn mạnh hai điểm khác nhau. Sau cùng, đảng phải có những quyết định. Lãnh vực quyết định không những bao hàm chuyện nội bộ thuần túy, nhưng còn là việc chính trị quốc gia nữa.

Dĩ nhiên, đây chỉ là bốn tiêu chuẩn cần thiết. Vả lại chúng chỉ là những yếu-tố dùng để đánh giá, có tính cách tương đối cho từng quốc gia. Như đến mức độ nào mới gọi là có mặt ở địa-

---

(73) LaPalombara và M. Weiner, Political Parties and Political Development, Op. cit., tr. 6

phương không phải là chuyên dễ ấn định cách phổ quát. Dầu sao cũng nói lên được tính cần thiết cho nhà lãnh đạo phải có khí cụ thực-hiện công việc cai trị của mình.

Cũng như bất cứ nơi đâu, tại Việt Nam cũng có đảng phái trong mọi thời kỳ; hiến pháp đệ II Cộng Hòa còn chú trọng đặc biệt đến vấn đề này hơnnữa. Thực tế lại trái ngược là không có nhà lãnh đạo nào, và nói rộng ra, hầu như không có ai trong giới lãnh đạo cầm quyền do một đảng phái đề cử. Muốn hiểu rõ sự trạng này hơn, cần đi ngược lại về quá khứ.

Chúng ta hãy bắt đầu với thơi đệ I Cộng Hòa. Có thể kể ra hai " đảng phái" có mặt tiếp tục sau thời chống thuộc địa là Việt Nam quốc Dân Đảng và Đại-Việt Cách mạng Đảng. Chủ yếu các đảng này nhằm trước hết là tranh thủ độc lập, dầu trong lý-thuyết có thể chủ trương thêm vài mục tiêu xã hội khác. Chính vì sự thiếu sót này trong chủ thuyết, mà khi độc lập được hòan trả, đảng trở nên bơ vơ lạc lõng, không thể thích nghi với thời đại mới mẽ, cần một cách mạng xã hội (74).

Ngoài ra các đảngấy còn có một truyền thống, một tác-phong tâm lý chống chế độ, mà có tác giả cho là bởi đảng được thành lập ngoài những định chế hợp pháp như quốc hội, quyền đầu phiếu (75) La Palombara và Weiner cho rằng được phát sinh trong những khúc quanh lịch sử, như vậy, hoàncảnh thành lập đó không những thúc đẩy tạo ra đảng phái mà còn tạo ra theo chiều hướng nào đó rồi. Điểm này trùng hợp với nhận xét trên khi chúng ta nói về nguyên nhân từ thời thuộc địa.

Cộng thêm với thực tế yếu kém, đảng phái bắt nguồn từ

---

(74) Trần-Thị-Hoài-Trân, Lực-Lượng Chính-Trị (Saigon : kt, 1972)tr.266-267.

(75) Ibid. tr. 260- Xem thêm Joseph LaPalombara, Political Parties and Political Development, op.cit tr.6-20, theo đó ba nguồn gốc của đảng phái là các nghị-viện và bầu-cử, biến-cố lịch-sử, và sau cùng là động-lực tân-tiến-hoá.

giai-đoạn chống thuộc địa không thể là cơ cấu đảm nhận công việc tuyển mộ chính-trị được. Nếu nhà lãnh đạo có một liên hệ nào đó với đảng phái, có lẽ tình trạng có thể khác hơn chăng ? Ông sẽ làm việc với đảng của ông không 'Nhưng sự thật đã trái ngược hẳn, lời tuyên bố của Tổng thống Diệm :" sẽ dành những chức vụ tốt nhất trong chính phủ cho những người xứng đáng được tổ quốc ghi ơn" đã không được thực hiện (76).

Tình trạng yếu kém này không thay đổi bao nhiêu trong các thời)kỳ sau. Đảng chính quyền hầu như là độc đảng, thế mà hầu hết các vụ tuyển mộ chính trị không hề nhân danh một đảng mà làm. Thật ra, trong thời quân nhân lãnh đạo, rải rác chúng ta đã thấy xuất-hiện trong các chức vụ chính quyền vài nhận xét thuộc hai đảng nói trên, thời kỳ trước khi hình thành Quốc Hội Lập Hiến 1966, đảng phái cũng có cử người tham dự đại hội chính trị toàn quốc. Đắc cử vào quốc hội này chỉ có 2 trong số 117 vị dân biểu ra ứng cử với tư cách đảng viên một đảng. Trong kỳ bầu cử Tổng thống năm 1967, khá nhiều đảng phái đề cử liên danh, nhưng thất bại nặng nề với số phiếu quá kém. Về sau, đảng phái muốn đi vào những chức vụ có bầu-cử thì cao vọng nhất là cấp thượng nghị viện, dầu qua mấy lần bầu ở cấp nầy, những liên danh ra tranh cử nhân danh đảng đều thất bại trong lúc những liên danh đắc cử hầu như không có dấu vết của đảng nào.

Kể ra, thì qua con đườngbầu cử từ hạ nghị viện, xuống hội đồng tỉnh thị qua hội-đồng xã, không phải không có đảng viên các đảng thành công, đồng thời thật sự đảng cũng có yểm trợ, vận động cho người của mình đắc cử, mà mỗi lần bầu xong, người ta nghe nói đảng này, đảng kia có bao nhiêu người trong hội-đồng nọ. Nhưng một là không có bao người ra tranh cử mà công khai tuyên xưng tư cách đảng viên của mình, chính đảng phái cũng chỉ yểm trợ bằng cách ra

---

(76) Sci_gliano, Op.cit., tr. 62-64

lệnh trong nội bộ mình và dùng người để làm cán bộ vận-động mà thôi, và thứ nữa cá nhân đắc cử phần nhiều nhờ vào các yếu-tố khác hơn là vì thuộc một đảng nào; còn trong trường-hợp yếu-tố đảng quyết-định sự đắc cử, thì vì đảng có thế lực khác, hơn là do chương trình mà ứng cử viên hứa hẹn sẽ thực hiện nhân danh đảng.

Trong các chức vụ khá cao của hành pháp, thỉnh thoảng và chỉ trong thời gian ngắn ngủi, người ta thấy xUất-hiện người của đảng. Có nhiều lý do giải-thích không thực sự làm công việc tuyển mộ trong các trường-hợp trên. Có lẽ đỉnh hy vọng cao nhất một số đảng tìm thấy là lúc Tổng Thống Thiệu đứng ra liên kết sáu đảng thành một mặt trận lấy tên Mặt Trận Quốc Gia Dân Chủ Xã-Hội. Chủ ý nói ra từ đầu khi thành lập mặt trận này là xây dựng đảng cầm quyền để kích thích sự ra đời của khối độc lập. Thật ra, mặt trận không có ảnh hưởng nào đáng kể cả trên phương-diện chương-trình lẫn tuyển mộ đối với chính quyền.

Chúng ta đã lướt qua hiện trạng đảng phái không thực hiện nổi nhiệm-vụ tuyển mộ, với một vài giải thích, như khung cảnh phát sinh, tương quan với thành-phần lãnh đạo. Vì vấn-đề khung cảnh với ví-dụ chỉ liên hệ đến đệ I Cộng Hòa và thời kỳ tiền độc lập chưa được phổ quát, cần đưa ra đây thêm một ý kiến khác, để tìm hiểu khuynh hướng độc quyền và độc đảng, hay đãng bán cạnh tranh

Người ta có thể tìm hiểu hệ thống chính trị và đảngphái của một quốc gia dựa vào căn nguyên phát sinh đảng phái. Chúng ta tạm chia hệ thống đảng làm ba loại là không đảng, đảng có cạnh tranh và đảng không cạnh tranh. Đối với các cựu thuộc địa, điều-kiện cần thiết để có cạnh tranh là hoặc có nhiều phong trào chống thuộc địa, có tầm vóc hay có nhiều nhóm được thành lập trongcác nghị-viện (77). Về điều kiện thứ nhất, chúng ta đã bàn ở trên

---

(77) Joseph LaPalombara, Op.cit., tr.22-32

Đảng chất sinh từ định chế nghị viện có liên-hệ với chế-độ với những yếu-tố phối hợp với nhau, có/khi thuận lợi cho hệ-thống chánh đảng này hơn là hệ-thống khác. Độc đãng hay hệ-thống ban cạnh tranh thường đi liền với nhân cách hóa quyền hành qua lãnh tụ. Những điểm này chúng ta đã và sẽ lần lượt xét đến.

Có thể giải thích các trường hợp này bằng yếu-tố quyền lợi. Người ta vào đảng hoặc vì quyền lợi tinh thần hoặc vì vật chất, hoặc cả hai. Thông thường hai yếu-tố này tăng giảm theo tỷ-lệ nghịch. Hoặc được thỏa mãn tinh thần tối đa không có điều-kiện kia hay ngược lại. Thiếu ý hệ hay lãnh tụ hấp dẫn, dĩ nhiên cần hứa hẹn những phần thưởng vật chất. Không gây được hy vọng về các quyền lợi đó, và thêm nữa trong nhất thời thiếu điều kiệntàichánh để hoạt động và tài trợ cho cán bộ hoạt động, tất nhiên đảng phái đến chỗ bế tắc.

Nhưng trong các lý do giải thích, không thể bỏ quên thành phần ưu tú, có thể được xem là quan trọng hơn cả trong trường hợp Việt Nam. Hơn nữa những gì đã nói ở trên đây cũngđược làm rõ ràng thêm qua phần này.

c)- Sự chọn lựa của thành phần ưu tú : Hành chánh :

Trước hết, cần phải xác định nghĩa của danh-từ này. Một cách giản dị, người ta cho rằng đây là thành-phần có ảnh hưởng nhất (78) trong một xã-hội. Nghĩa này đang còn rộng rãi quá, Lasswell đề-nghị xác-định thêm như sau. Muốn tách biệt thành-phần ưu tú ra khỏi những người không ưu tú, cần phải chú-ý yếu-tố văn hóa cộng-đồng của những người này. Chữ cộng đồng liên hệ với khung cảnh địa lý nơi trú ngụ, liên hệ với diễn tiến của lịch sử xã hội đó. Trong cộng đồng khác nhau, tiêu chuẩn xác-định tính-chất ưu tú phải khác

---

(78) Harold D. Lasswell, The Study of Political Elites, trong Daniel Lerner và Harold D. Lasswell, eds, World Revolutionary Elites (Cambridge : MIT. Press, 1965) tr. 4.

nhau. Ngoài ra, còn phải xét thêm những giai tầng xã-hội (class) của một xã hội. Trong điểm này, điều cần chú ý là vấn đề giáo dục, đào tạo (formative years) nhất là thời kỳ nhỏ tuổi. Chữ giáo dục đây còn hiểu theo nghĩa rộng rãi, những ngành như quân sự cũng được gồm trong đó. Lasswell còn đưa ra nhiều yếu-tố khác, nhưng ở đây chúng ta chỉ xét thêm vấn đề quyền lợi mà thôi. Những nhóm có quyền lực đều có thể kể thuộc yếu-tố sau này như đảng phái, đoàn-thể áp lực tổ chức dân sự, quân sự. Quyền lực có thể chia ra làm nhiều loại, liên hệ vớiquyền lực kinh tế, quyền được xã hội kính trọng (Respect interests)... (79) Lasswell muốn phân tích chung về mọi loại ưu tú , hiểu như những người có quyền lực.

Ngang đây, chúng ta phảitạm dừng lại chốc lát để phân biệt quyền lực và quyền hành (power và Authority). Khi chúng ta nói một thành-phần có quyền lực, chúng ta muốn hiểu rằng họ có uy quyền và ảnh hưởng quan trọng trong xã hội. Điều này không bắt buộc họ phải có chức tước quyền hành nào ở trong guồng máy chính quyền cả.

Phân-biệt này không những có ích cho quan điểm của Lasswell ở trên, mà còn đặc biệt thích hợp với ý kiến sau đây của Riggs về cùng vấn-đề này. Theo ông, trong khi nghiên cứu thành-phần ưu tú, cần liên-hệ với các yếu-tố quyền lực, tài sản và học vấn (80). Trong mỗi xã hội, trước hết có một giai cấp lãnh đạo (ruling class) gồm những người được xã hội tôn trọng. Từ giai-cấp này một số người được tuyển-mộ ra làm thành những người ưu tú nắm quyền lực, và sau cùng những người vừa có quyền lực, tài sản và học vấn làm thành một bộ phận khác (gọi là elect).

Những phân tích này rất có giá trị với Riggs, bởi vì nhờ

---

(79) Ibid., tr. 3-29
(80) F.W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society(Boston : Houghton Miffin Company, 1964) tr.125-126

vậy, ông mới giải thích được các yếu-tố xác-định thành phần ưu tú của ba loại xã hội, đặc biệt xã hội lăng kính, chẳnghạn như có sự đồng nhất giữa quyền lực, tài sản và học vấn trong xã hội cổ truyền . Trong xã hội tân tiến, người ta nhận thấy ba yếu tố này tách biệt nhau, do đó có nhiều loại ưu tú khác nhay. Cùng với quan niệm của hai tác giả trên đây, chúng ta sẽ phân tích thành-phần ưu tú của xã hội Việt Nam để tìm hiểu vấn-đề tuyển mộ và các cơ cấu dính líu vào việc này.

Trong xã hội tân tiến, người ta có học thức, người ta có tài sản cùng có giá trị như nhau, và đều được tôn trọng cả. Một cách nào đó, họ đều có quyền lực trong xã hội, nói chung có nhiều con đường đến quyền lực. Đối với xã hội lăng kính, chúng ta có thể thiết lập một dây lý luận như sau, là học vấn được xem như phương-tiện để có quyền lực, và quyền lực là phương tiện để có tài sản. Nếu gọi ba yếu tố trên là ba giá trị thì trong khi với xã hội cổ truyền, các giá trị được đồng nhất với nhau (unity), người được yếu-tố này đồng thời lại có những giá-trị kia, với xã hội tân tiến, các giá trị được tách biệt (separated) nghĩa là mỗi yếu-tố tự nó có giá trị, không cần thiết phải hội đủ mới thỏa mãn, thì trong xã hội lăng kính chúng ta có sự trộn lẫn hay tập trung các giá trị (agglomeration), nghĩa là chúng không đương nhiên xuất hiện một lần trong một người, những mỗi yếu-tố là phương tiện để kiếm cái còn lại.(81)

Trở lại xã hội Việt Nam, chúng ta thử hỏi yếu-tố nào xác-định tính-chất ưu tú và tương quan với ba giá trị vừa kể. Muốn trả lời thắc mắc này, chúng ta cũng phải đặt mình trong tinh-thần của cộng đồng văn hóa Việt Nam. Về vấn đề này, đãcó nhiều nghiên-cứu, đặc biệt dựa trên khung cảnh văn hóa. Thiếttưởng có thể dùng

---

(81) Ibid., tr. 131

những quan điểm của Giáo Sư Nguyễn Quốc Trị để trình bày hình ảnh con người ưutú của xã hội chúng ta. Thật ra, hầu như không ai phủ nhận mẫu người ưu tú này phù hợp với những gì mà Riggs đã phát họa ở trên, tức là tiên khởi phải đạt được sự học vấn, và quyền lực, tài sản sẽ được mang đến sau. Nhưng nếu có gì khác biệt ở đây, thì là chính vì căn bản lý thuyết của những kết luận này thuộc khảo hướng văn hóa. Theo đó, mỗi nền văn hóa được kết tụ trong tín niệm hệ hay hệ thống các giá trị. Chúng ta có thể giải thích tác phong của con người ở trong một nền văn hóa bằng các giá trị đó.

Người ta có thể giải thích tại sao thành phần ưu tú Việt Nam lại bắt đầu với sự học ngay từ trong giá trị dẫan đạo như khuynh hướng thiên về gia đình, đề cao mục tiêu của tập thể. Phù hợp với giá trụ dẫn đạo này là giá trị căn bản "tôn ty trật tự" và "hổ tương lệ thuộc". Chính vì vậy, mà người Việt Nam đề cao địa vị. Trong khi thiên về gia đình và tập thể, các nhu cầu xã hội được thỏa mãn qua các "nhóm" này, và "tìm kiếm địa vị" là để uy-tín đối với nhóm đó.

Từ giá trị dẫn đạo thiên về cuộc sống đạo đức, hơn là vật-chất con người có học vấn được xem là đứng đầu trong bốn loại người xã hội tức sĩ nông công thương. Một mặt xét như người có tư cách sẽ được nhìn nhận có ảnh hưởng trong xã hội nói chung, và họ đã làm thành một giai cấp được trọng vọng, mặt khác, địa vị được giao phó cho người có học vừa phụ hợp với sự tôn trọng của xã hội, vừa thỏa mãn nhu cầu uy tín của kẻ sĩ. Như vậy, cố gắng để trở thành một người có học vấn và đạo đức là con đường tiến thân vào hoạn lộ và đó là làm tròn nhiệm vụ đối với cha mẹ, gia tộc, đồng thời tạocho mình một địa vị cao nhất trên nấc thang xã hội -(82)

---

(82) Nguyễn-Quốc-Trị, "Sách lược Ứng-dụng các Mô-Thức Quản-Trị Hành-Chánh Tân-Tiến vào Hoàn-Trường Việt-Nam", Giảng-thuyết, không chi-tiết về xuất-bản. tr.155-158

Tóm lại, chúng ta thấy học vấn và đạo đức là thuộc tính của thành phần ưu tú xã hội Việt Nam, và chúng đem lại quyền lực. Yếu-tố này đi đôi với việc thủ đắc tài sản. Giáo sư Trị giải thích sự lệ thuộc của hệ thống kinh tế vào quyền lực này là "hậu quả hợp lý của một hệ thống văn hóa trong đó các hoạt động đạo đức và trí thức của công chức học giả cần thiết để duy trì sự hòa hợp xã hội trong khuôn khổ một vũ trụ được quan niệm như một hệ thống cấp bậc. Các hoạt động kinh tế, dù có cần thiết mấy cho cuộc sống vật chất đi nữa, cũng phải được hạ xuống hàng thứ yếu và phải đóng góp vào sự bảo tồn trật tự bằng cách tuân theo hệ-thống cấp bậc đó."(83)

Do đó, của cải công tư không được phân biệt, quyền lực của kẻ sĩ có đem lại cho họ tài sản là chuyện không lạ, và đây chính là quyền lợi của giai cấp ưu tú. Thật ra, quan niệm nêu trên không phải là được duy trì mãi. Người ta nhận thấy, qua thời chế-độ quân chủ suy đồi với chế-độ thuộc địa, và trong thời chính phủ Ngô Đình Diệm, một đàng đã đánh mất trung thành đối với vua, đàng khác chưa thực hiện đầy đủ được sự trung thành đối với [illegible] yếu tố trừu tượng gọi là quốc gia, liên hệ với gia tộc còn được tăng cường (84). Dĩ nhiên, thành phần ưu tú vẫn còn được đánh giá qua học vấn, các yếu tố khác giữ nguyên, nhưng chuyện đạo đức thì đã bỏ đi rồi. Sự học vấn được tính toán, xem như 1 chiến lược (Strategic learning) để chiếm đoạt các giá trị khác (85).

Đến đây chúng ta hãy thử đặt vấn đề liên quan trực tiếp đến đề tài của chúng ta, nói cách khác, nếu học vấn đưa đến quyền lực, vậy thì cơ cấu nào là môi trường cho thành-phần ưu tú nắm quyền lực ? Chúng ta muốn trở lại sự tuyển mộ chính trị, theo đó, có ba đường có thể đưa đến quyền hành là đảng phái, bầu-cử và

---

(83) Ibid., tr. 197
(84) Ibid., tr. 209-214
(85) F.W. Riggs, Op.cit., tr. 153

hành chánh, hay giản dị hơn, con đường chính-trị và hành-chánh.

Trong thời quân chủ , có thể nói hành chánh là lối duy nhất đưa đến uy quyền, vì không có chính-trị ngoài nhà vua, nhưng nói ngược lại hành chánh là chính-trị cũng đúng (86), tuy nhiên, nếu căn cứ vào nhận xét của Max Weber cho rằng chế-độ thi cử để làm quan thời xưa ở Trung Hoa là phương-tiện của vị hoàng đế ngăn chặn sự thành hình giai-cấp quí-tộc phong kiến (87), tức là một cơ cấu chính trị, chúng ta chấp nhận rằng hành-chánh là lối duy nhất đưa đến uy quyền.

Thời-kỳ thuộc địa, dĩ nhiên người Pháp cần trở mọi tuyển mộ chính-trị và chỉ lo làm sao tạo nên hành-chánh phục vụ cho họ. Chúng ta cần lưu ý là số người nầy vẫn được quyền chuyển qua làm việc hành chánh với đệ I Cộng Hòa.

Nói chung, trong lúc sinh-hoạt chính trị là một chuyên mới lạ và có thể đầy nguy hiểm, không chắc đem lại lợi lộc gì, thì hành-chánh đã tỏ ra là con đường an toàn mà thỏa mãn nhu cầu uy tín, quyền hành và tài-sản.

Cho tới nay, chúng ta chỉ đứng về phía thành-phần ưu tú để tìm hiểu xem tại vì saohành chánh hấp dẫn họ. Bây giờ, chúng ta hãy đứng về phía nhà lảnh đạo để tìm hiểu quan điểm của vị nầy. Trong khi nghiên cứu đảng phái ở trên, chúng ta đã trình bày những nguyên-nhân không thuận lợi để phát triển đảng phái thành cơ-cấu tuyển-mộ, đặc biệt là một lý do là không có nhà lãnh đạo nào lên cầm quyền do sức lực của đảng phái. Sau đây là một số lý do khác.

---

(86) Nguyễn-Quốc-Trị, Op.cit., tr.180
(87) Ibid., tr. 206

d)- Thái-độ của hành-chánh đối với các đường dây tuyển-mộ khác :

Giả thuyết nhà lãnh đạo sẽ thành lập một đảng mới mẻ từ con số không, tuy hấp dẫn, nhưng không thực-tế, vì quá khó khăn và tốn nhiều thời gian để có thể có một đảng phái đúng nghĩa Chúng ta cũng đã nhận xét rằng một mặt nhà lãnh đạo muốn có hệ-thống đảng phái, mặt khác, ông muốn rằng đảng phái cũng phải trung thành với ông. Câu nói sau đây của Lucian Pye mô tả khá trung thực nổi lòng trên :" nhà lãnh đạo (các quốc qia chậm tiến) á châu không làm gì được nếu không có đảng, nhưng ông cũng không sung sướng chi với chuyện đảng" (88). Điều này có nghĩa là, nếu nếu ông thật sự muốn có một hệ-thống đảng phái làm đúng vai trò của nó, nghĩa là chi-phối, đôi khi mạnh mẽ, cả những quyết định của ông, thì ông đã mâu thuẫn với chính ông.

Thay vì mất công lập đảng từ con số không, ông đã có sẵn hành-chánh để làm đường dây tuyển-mộ. Không những có sẵn, mà điều-kiện tài chánh cũng dễ dãi hơn nhiều so với một đảng nào khác, và nhân sự hành-chánh có khắp mọi nơi, kỷ-luật để bảo đảm hơn so với nhân sự thuần túy chính-trị. Nhưng vấn đề là sẽ tuyển mộ thành-phần nào ? Hai tiêu-chuẩn cần được xét đến là phải tuyển mộ thành-phần phù-hợp với mục tiêu nhà lãnh đạo, thực trạng xã-hội, mặt khác cần " giới-hạn số ứng tuyển viên" (89), vì nếu cởi mở cho sự tham gia quá rộng rãi, sẽ có thể bị lật đổ hay xáo trộn nội bộ" (90).

Xét theo thực trạng xã hội, thìthành phần ưu tú (có học thức) được trọng vọng, mà họ cũng tính toán để có quyền hành; về

(88) Lucian W. Pye, Party Systems and National Development in Asia, Op. cit., tr. 369
(89) F.W. Riggs, Op.cit., tr. 128
(90) M. Weiner và LaPalombara, "Impact of Parties on Political Development ", Op.cit., tr. 404.

lại cơ quan hành chánh phải xử dụng người có vốn liếng kiến thức. Còn xét theo mục tiêu, nhà lãnh đạo, người ta thấy hành chánh dân sự hay quân sự có ưu thế tùy trường hợp loại nào đồng nhất hóa với nhà lãnh đạo nhất. Những năm sau đệ I Cộng Hòa, do nhu cầu chiến tranh, hành chánh quân sự tăng trưởng nhanh chóng và có ưu thế hơn, nên chuyện tuyển mộ qua ngã này là điều dễ hiểu.

Xét trong nội bộ, nền hành chánh tự nó mang một số đặc-tính khá phù-hợp với quan điểm của nhà lãnh đạo. Lucian Pye viết rằng :" nền hành chánh cựu thuộc-địa vốn không thích có cạnh tranh chính-trị" (91). La Palombara và Weiner cũng đồng ý với quan điểm này, tức hành-chánh không muốn có đảng chính-trị kiểm soát, nhưng đưa ra lý lẽ thường được dùng để biện minh là " vì hành-chánh xem sự khác biệt ý kiến là một xa xỉ, không phù-hợp mục tiêu kinh-tế (92).

Ngang đây, có thể tóm lược con đường chúng ta đã đi, từ thành-phần ưu tú được tuyển mộ vào hành chánh xét như là nơi có triển-vọng nhất tạo ra quyền hành và lợi lộc. Chúng ta đã đi đến kết luận là nền hành chánh có xu hướng biến thành độc đảng có ưu-thế. Và đây chính là thực-tế ở Việt-Nam, đặc-biệt thời đệ I Cộng-Hòa mà chúng tôi lấy làm ví dụ.

Trường-hợp thứ nhất là đảng cần lao. Scigliano viết : " đảng này gồm thành phần cốt-cán nhất, đã hợp-tác hoạt-động với nhau trước 1954, nhưng chỉ chính-thức thành-lập sau khi ông Diệm cầm quyền và đảng viên thật sự là một số người rất đáng tin (đối với chế-độ), hầu hết ở trong chính quyền, Họ nắm giữ chức vụ then chốt, dầu không hẳn là cao nhất trong nền hành chánh, quân-đội, hành-chánh địa-phương" , và cách vài giòng ông viết :"nhóm này không có ảnh hưởng gì về chính-trị và chỉ là công việc đò xét

(91) Lucian W. Pye, Op.cit., tr. 382
(92) M. Weiner và LaPalombara, "Political Parties and Political Development" Op. cit., tr. 32

tình báo chính-trị; lợi ích do công việc đem lại, là sự thân cận với nhà lãnh đạo và của cải do đẳng cấp" (93).

Một đảng khác quan trọng hơn của chính quyền xét về mặt công khai hoạt động là phong-trào Cách mạng Quốc Gia," được thành lập năm 1954, dầu tuyên bố đã khai sinh thời đấu tranh bí mật cho độc-lập, kể từ 1933" và về thành-phần đãng viên, thì " xương sống của phong trào là guồng máy hành-chánh của chính-phủ. Cấp 1 lãnh đạo quốc gia gồm dân biểuvà công-chức; tỉnh-trưởng ở tỉnh, chi trưởng thông tin ở quận, là các chủ-tịch. Ở phần hạt hành-chánh liên-hệ" (94).

Ngoài ra, như chúng ta đã biết, liên hệ với phongtrào này, còn có một tổ-chức riêng cho công chức, gọi là Liên Đoàn Công-Chức Cách Mạng Quốc Gia. Sự liên hệ đó khá mật thiết đến nỗi " phần đông viên chức không ý thức sự khác biệt giữa hai bên (với phong trào), cho rằng vô cái này cũng như nơi kia, dầu trong thực tế, tuyên truyền của phong trào nói rằng phong trào tạo nên liên-đoàn" (95).

Thiết tưởng như vậy cũng tạm đủ. Bây giờ, vấn đề phải tìm hiểu là trong tình thế đó, những đảng phái không đi với nhà lanh đạo và hành chánh sẽ như thế nào? Chúng ta đã biết là đối lập không được chấp nhận là " có xây dựng", ngay trong nội bộ đảng hành chánh, những ai được đặt lên các chức vụ then chốt, dầu trung tín mấy mặc lòng, cũng phải là người không thể nào trở thành một đe dọa cho nhà lãnh đạo, và nếu nguy-hiểm, thì dầu có thân và có công trong quá khứ cách mấy, cũng được dẹp bỏ một bên ngay. Nội bộ đã như thế thìbên ngoài cũng không khác là bao.

Trước hết, người ta thấy một số " đảng phái" khác nhỏ

(93) Scigliano, Op.cit., tr. 75-77.
(94) Ibid. tr. 78
(95) Ibid.

hơn như Hội-Đồng Nhân-Dân cách Mạng (không thật sự là đảng), sau khi ủng-hộ ông Diệm chống Bình Xuyên, Bảo Đại, đã được giải tán do chính chế-độ. Đây cũng là số phận của Phong Trào Tranh Thủ Tự DO. Vị lãnh tụ là bộ-trưởng nội-vụ, và khi bị thất sủng, phong trào biến mất luôn.

Không thể có đối-lập; những kẻ chống đối phần đông rồi phải qui hàng. Trong quốc gia, nắm được quân-đội thì coi như có thể dẹp yên mọi chống-đối. Các thành-phần không theo phe bị dồn vào chân tường, chỉ còn nước bỏ " đối-lập xây dựng" và xữ dụng vũ-khí. Ngoài ra, sự kiểm soát đảng phái còn là nhiệm vụ của hành-chánh dân sự. Muốn hoạt-động, đảng phái được tổng trưởng nội-vụ chấp thuận và nếu bác bỏ, cũng không cần giải thích mà cũng không thể thưa tố. Để đối phó lại những khó khăn cản trở tham vọng cầm quyền, hoặc phải mềm, hoặc đi ra ngoại quốc mà thôi.

Nhưng dầu " chính quyền và đối-lập nghi ngờ nhau, nhà lãnh đạo thấy chống đối có vẽ đầy âm mưu, thiên về bạo lực, thiếu thiện chí..., chưa thể sẵn sàng để được giao phó cho một chỗ đứng trong sinh hoạt chính trị quốc gia" thì người ta nhận thấy vẫn cần phải có một đối lập, vì ... " có khuynh hướng khá mạnh cho rằng nên tạo ra một đối-lập"(96). Dĩ nhiên đối lập này chỉ có thể là " cuội" mà thôi, thỉnh thoảng có những chống đối hay ý kiến khác biệt, nhưng không ảnh hưởng gì trên những đường nét căn bản đã được chọn lựa từ trước.

Chúng ta cũng dự đoán được tình-trạng về mặt bầu cử, xét như là một cơ năng khác để gia nhập hàng ngũ lãnh đạo. Bầu cử luôn luôn có tính cách phổ thông ở mọi cấp bực, điều nầy phù hợp với chế-độ dân chủ, trong đó việc tuyển mộ được mở rộng cho mọi người. Trong thực-tế, có nhiều biện-pháp để hạn chế quyền này.

---

(96) **Ibid.**, tr. 88

Trước hết, cần phải nhắc lại một vài điều đã trình-bày trong phần xã-hội hóa. Các cuộc bầu cử bị hủy bỏ ở cấp tỉnh, xã và thay vào đó bằng biện-pháp chỉ định có thể được coi là giới-hạn tuyển-mộ qua ngã bầu cử, dầu sao cũng có thể nguy hại nhiều hơn, vì khó kiểm soát hơn. Đối-tượng mà chính quyền muốn kiểm-soáy dĩ nhiên là cả Việt-Cộng lẫn thành phần chống đối. Ngăn trở được các đoàn thể chính-trị chống đối một cách bình thường hay hợp-pháp, không có nghĩa là ngăn được đoàn viên của họ, nhờ uy-tín mà lọt vào đây đó trong các bộ-phận quyết nghị. Sự kiện này có thể gây nguy hiểm về sau, vì vậy mà sự chú trọng của chính quyền đối với một cấp độ bầu cử gia tăng theo tỷ-lệ thuận với mức-độ mà cuộc bầu cử đó cótthể có hại, nghĩa là cấp toàn quốc quan trọng hơn tỉnh, xã ... Một ví dụ về sự nguy hiểm có thể có do bầu cử là số chống đối thường đề đắc cử ở Saigon hơn nơi nào khác, vì ở đây khó kiểm soát hơn.

Một khi bầu cử được chấp nhận tổ-chức, thì từ giai đoạn nạp đơn đến khi có kết quả, nhiều kỹ thuật được xữ dụng để kiểm soát hệ-thống tuyển mộ này, và cơ quan hành chánh đóng vai trò khá quan trọng trong những công việc đó.

Trước hết, cơ quan hành chánh góp phần quyết-định trong việc xét đơn ứng cử. Quyền hạn này thay đổi theo thời-kỳ, lúc lớn lúc thì giảm đi, nhưng tựu trung, hành chánh có thể xem là ưu thế hơn cả, nhất là đối với các cấp bầu-cử địa-phương. Dĩ nhiên hành chánh không thể độc quyền, và ứng cử viên có thể kiện cáo, nhưng không vì vậy mà sự quan trọng trên bị giảm sút bao nhiêu; chi phí vận-động do nhà nước cấp, và luật cấm dùng tiền riêng, không thể hoạt-động tuyên truyền ngoài khuôn khổ do chính quyền tổ chức. Bầu phiếu một vòng là một cách để loại trừ sự liên kết của các thành phần chống đối, nhưng yếu kém. Trong cuộc bầu cử năm 1955, thành phần đối lập quốc gia tẩy chay tham gia, vì yêu cầu liên quan đến

sắp xếp tranhcử không được xét đến. Nhưng năm 1959, có một số người trong nhóm đã tỏ ra có thiện chí muốn tham dự tranh cử, nếu chính phủ chịu thay thế lối bầu một vòng bằng lối bầu đại-diện tỷ-lệ (Proportional represesation) và chấp nhận đảng " đối-lập" hoạt-động cùng để cử ứng cử viên, các yếu cầu nầy không được thỏa mãn. Có thể kể thêm các gian lận có thể thực hiện dễ dàng khi bỏ phiếu và kiểm phiếu.

Ngoài những biện-pháp này, nhân-sự hành-chánh còn phải thi hành một số thủ tục khác; với tư cách là một viên chức nhà nước, họ có bổn phận phải đi vận-động cho cuộc bầu cử được tham gia đông đảo, và vì phần đông dân chúng không quen bầu phiếu, họ phải chỉ dẫn cách bầu đúng. Nhưng họ đã đi quá nhiệm-vụ trung-lập đó bằng việc tuyên truyền thêm cho ứng cử viên nào đó. Nói rằng đoàn viên của phong trào cách mạnh Quốc Gia hay Liên Đoàn Công Chức vận động cho người của mình là hợp pháp cũng không đúng, vì đa số ứng cử viên đều ra tranh cử với tư cách độc-lập Công chức, quân nhân, đoàn viên phong trào có nhiệm vụ đem lá phiếu không xữ dụng về để được kiểm soát xem đã bầu cho ai; trước đó, họ đã được chỉ thị phải bỏ phiếu như thế nào rồi. Trong tình-trạng đó, việc phe chính quyền thắng cử là chuyện dễ dàng. Scigliano nhận xét rằng :" bích chương kêu gọi bầu cử của chính quyền thì nhiều hơn là truyền đơn của ứng cử viên" và tiếp đó, ông ghi nhận :"Sự thắng cử của vài nhận xét đối lập là ở Saigon, trong khi phe thân chính lại thắng cử ở những nơi mất an ninh, và được xem là có lực lượng Việt Cộng rất mạnh mẽ" , điều này cho phép kết-luận :" bầu cử là mộttrắc nghiệm sứcmạnh của chính quyền đối với cộng sản hay đối lập, hơn là chứng tỏ mức độ được ủng hộ của nhà nước" (97).

Thiết tưởng đến đây, chúng ta có thể chấm dứt phần tuyển

---

(97) **Ibid.**, tr. 93-98

mộ ở đây, chúng ta sẽ trở lại nhận xét về nó sau khi trình bày vấn-đề Phát-Biểu Quyền Lợi và kết tụ quyền lợi.

ĐOẠN 2 : PHÁT-BIỂU VÀ KẾT-TỤ QUYỀN-LỢI.-

Nghĩa của chữ phát biểu quyền lợi tương đối rõ ràng. Trong xã hội nào cũng vậy, các cá nhân kết hợp với nhau làm thành những nhóm, có thể theo tiêu chuẩn nghề nghiệp, theo địa phương sắc tộc hay tôn giáo. Những nhóm này khi thành lập và sinh-hoạt tất cũng có vấn-đề quyền lợi, dù tinh-thần hay vật-chất, như bất cứ cá nhân nào. Người ta thường gọi đó là những nhóm quyền lợi, hay có thể là nhóm áp lực, vì chúng cũng làm đủ mọi cách ảnh hưởng trên chính sách của nhà cầm quyền, sao cho thuận lợi với quan điểm của nhóm. Những công việc đó chúng ta gọi là phát biểu quyền lợi. Ngoài ra, đưa người vào chính quyền (tuyển mộ) cũng là cách phát biểu.

Nhưng đòi hỏi quyền lợi trong xã hội thì vô cùng, chúng vừa khác nhau mà phương tiện thỏa mãn lại ít ỏi, đôi khi các đòi hỏi lại mâu thuẫn với nhau nữa. Trong hoàn cảnh đó muốn thỏa mãn là điều quá khó khăn, và nhà cầm quyền không biết đàng nào mà lâm trước sự hỗn hoạn đó. Vì vậy, cần thiết phải có sự phối hợp các đòi hỏi, cái gì đi liền nhau được, cái nào mâu thuẫn nhau, cái nào cấp bách, thong thả cái thỏa mãn đa số, cái chỉ là đòi hỏi của thiểu-số. Công việc này gọi là kết tụ quyền lợi.

Cần lưu ý là chúng ta muốn phân biệt nhóm và đảng phái Nhóm dựa trên quyền lợi chung của các đoàn viên, tính cách kết-hợp của họ đồng nhất hơn đảng phái, nghĩa là tổ-chức sau này " đi ngang " qua mọi quyền lợi để chỉ còn có quốc gia mà thôi, trong lúc nhóm thiên về quyền lợi của một lớp người nào đó mà thôi. Một hệ luận là đảng thường là lớn hơn nhóm về kích thước. Công việc, vai trò của cả hai cũng khác nhau như sẽ trình bày ở sau .

Đây chỉ là vấn-đề thỏa thuận với nhau; nếu trong thực-tế có nhóm lớn hơn đảng phái mà vẫn không chịu gọi là đảng và ngược lại, thì đó là chuyện khác.

Trước khi phân tích lề lối phát biểu và kết tụ quyền-lợi, chúng ta đành vài giòng sau đây để bàn về các cơ cấu tham dự vào hai tác động này. Chiếu theo định nghĩa phát biểu và kết tụ trên, bất cứ tổ chức nào trong xã hội cũng có thể tham gia hết, từ đảng phái, hành chánh, đến tôn giáo, nghiệp đoàn... Nhưng có thể dùng lối phân chia các cơ cấu như sau :

Có thể kể ra bốn loại nhóm phát biểu quyền lợi (98) là " tập thể định chế" (institutional interest groups) tập thể phi hiệp hội(non-associational interest groups) tập thể vô kỷ cương (anomic group) và tập thể hiệp hội associational groups).

Với tập thể định chế, chúng ta muốn bao gồm những tổ chức như cơ quan lập pháp, hành pháp, quân đội, hành chánh, giáo hội.. Các tập thể này có nhiệm vụ và vai trò chính trị, xã hội khác, nhưng cũng có thể phát biểu quyền lợi.

Với tập thể phi hiệp hội, chúng ta muốn chỉ các thành phần sắc tộc, tôn giáo, địa phương, các giai cấp xã hội. Tập thể này thường phát biểu quyền lợi một cách phi chính thức, và không liên tục. Đối với hai loại tập thể nầy, cần nhấn mạnh tính cách " chính thức" và"cho một vai trò khác" của loại thứ nhất, và tính cách " phi chính-thức" , dứt đoạn của loại thứ hai.

Tập thể vô kỷ cương, như tên gọi, gồm những đòi hỏi bộc phát, đột ngột (spontaneous) như đám biểu tình chẳng hạn. Đặc tính của loại này là khả năng tổ-chức tương-đối thô sơ của chúng, vì đầu khi được tổ chức chặt chẽ, thường chúng vượt quá giới hạn đặt ra lúc ban đầu. Vì các cơ năng đều liên hệ mật thiết với nhau, tập thể vô kỷ cương phát biểu quyền lợi có thể tiến qua vai trò tuyển

---

(98) G.A. Almond., Op.cit., tr. 33

mộ (lật đổ chính quyền), làm luật (thay hiến pháp) áp dụng luật (thả tù ra).

Và tập thể sau cùng bao gồm các hiệp hội chuyên môn, nghề nghiệp.. Đặc tính của chúng là có tổ-chức dựa theo một quyền lợi công khai ấn định từ đầu.

Cách thực hiện phát biểu có nhiều loại. Một phát biểu có thể rõ ràng (manifest) khi đòi hỏi được biểu lộ chính xác, nhưng khi nó chỉ được biểu lộ bằng cử chỉ hay thái độ, mà muốn hiểu phải "đọc" và "phiên dịch", đó là loại phat biểu "che dấu" (latent). Đòi hỏi có thể biện biệt (specific) khi nó nhắm một phần đặc biệt nào đó của luật lệ, chính sách, nhưng khi được thể hiện bằng một phát-biểu tổng quát, bằng lòng hay bất mãn, chúng ta gọi đó là đòi hỏi mù mờ, khuyếch tán (diffuse); đòi hỏi cũng có thể phổ quát khi nhắm đến thành phần nghề nghiệp hay giai cấp nào đó, ví-dụ : cần đánh thuế nhà giàu hơn nữa, hay cần tái phân ruộng đất của đại điền chủ... Nhưng khi hướng về cá nhân hay gia đình, người ta gọi là đòi hỏi cá biệt (particular), ví-dụ : hãy bớt thuế của tôi rồi tôi sẽ cho anh cái nầy cái kia....

Thông thường trong xã hội dân chủ, người ta thường hiểu rằng các tập thể phát biểu quyền lợi, đảng phái kết tụ quyền lợi, chính trị làm luật, hành chánh thi hành và dầu có thể tìm thấy các loại thực hiện phát biểu này ở bất cứ đâu, tân quốc gia vẫn có xu hướng thiên về phát biểu che dấu, mù mờ và cá biệt hơn. Chúng ta sẽ xét xem ở Việt Nam, diễn trình này sẽ như thế nào.

Một vài nơi khác, chúng ta đã có dịp trình bày qua tình-trạng phát biểu, và những nguyên nhân gây ra tình trạng đó. Trước khi đi vào chi tiết hơn nữa, cần tóm lược đôi chút ở đây những nhận xét từ trước.

Trong phần xã hội hóa chính-trị, chúng ta đã theo dõi cổ

gắng của nhà lãnh đạo hướng mọi công dân vào mục tiêu quốc gia, và trong khi tìm hiểu vấn đề tuyển mộ chính-trị, chúng ta đã chia xã hội Việt Nam theo hai thành phần lớn là trí thức và quần chúng ít học, nói cách khác là thành phần ở thành thị và thôn quê. Bởi vì quyền lợi xã hội rất là đị biệt, giai cấp lãnh đạo phải nổ lực tác động để xã hội hóa mục tiêu chung, theo quan điểm của họ. Nói tóm lại thì nhà lãnh đạo phải làm sao để biến ông thành " người đại diện, thể hiện và phát biểu quyền lợi thay cho quốc gia" (99) và cùng với ông là thành phần ưu tú trong giới hành chánh.

Lucian Pye nhận xét như sau về cái nghịch lý mà nhà lảnh đạo phải đối phó trong vấn đề này như sau :" Mục tiêu của phát biểu chính trị là gieo vào tư tưởng quần chúng những giá trị cùng những nhãn giới mới. Tân tiến hóa đòi buộc phải thay đổi ý thích sinh hoạt người dân, tạo nên nhu cầu và sự trung thành mới" (100) nhưng mặt khác thì những gì thuộc về quá khứ lại ngăn cản nổ lực này. Nhà lãnh đạo thường xuất-hiện như là người xuất chúng, bậc tiên tri, tạo cho dân chúng một lối đi về tương lai. Tương lai và quá khứ lại là hai yếu-tố gây khó khăn cho nhà lãnh đạo, bởi lẽ khó thể bỏ một cái nào, vì " trong khi dân chúng được khuyến-khích yêu chuộng cái mới, họ cũng phải duy trì sự tự trọng (respect for the self) một đàng cần thay đổi theo thế giới bên ngoài, nhưng lại phải duy trì sự trung thành quá khứ lịch sữ của dân tộc, một đàng phải quay lưng lại với cách sống của tổ tiên, nhưng cần duy trì sự đặc thụ (uniqueness), nghĩa là cả một sự đối nghịch giữa các tổng quát và tính-chất " bộ tộc" (parochial) giữa văn hóa phổ quát và cái độc đáo của dân tộc"(101)

Một kỷ thuật thông đạt thường được giai cấp ưu tú dùng để vận động người dân là hùng biện, liên hệ với cung cách phát biểu quyền lợi gọi là mị dân (demagogy), Edward Shils đã đặt cách phát

---

(99) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast Asia, Op. cit., tr. 120
(100) Lucian W. Pye, Communication and Political Articulation, trong Lucian W. Pye, ed., Communication and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1963)
(101) Ibid., tr. 62

biểu như là một hàm-số (function) của cách thông đạt. Những lời dao to kia lớn, những khẩu hiệu hấp dẫn thường được đưa ra, mục-đích để tạo cho xã hội một sự hứng khởi (enthusiasm).

Thật ra, không phải người lãnh đạo phải hứa hẹn, chỉ bởi vì trong thâm tâm muốn hướng dẫn mọi quyền lợi theo quan điểm của ông. Ngoài lý do này, còn phải kể đến tính-chất phát biểu của phần đông quốc gia chậm tiến, nơi " diễn trình tân tiến hóa và phát-triển kỹ nghệ chưa đạt đến một giai đoạn, trong đó, cơ-cấu xã hội được biện biệt đúng mức và dân chúng được chuyên môn hóa đầy đủ để có thể làm nên một loạt các quyền lợi phân biệt nhau... Trong thời-kỳ đầu của công cuộc phát triển quốc gia, đa số các tập thể còn có khuynh hướng mang tính-chất các cộng đồng, với cách sống riêng, với quyền lợi mù mờ và vô giới-hạn" (102)

Đứng trước một khung cảnh khó xác-định như vậy, thành-phần lãnh đạo phải tiếp xúc với một đám người không biện biệt. Họ đã không có dụng-cụ sẵn để đo lường sự phân phối các quyền lợi cá biệt. Do đó, lời kêu gọi nào cũng mong nhắm và thu hút nhiều người dựa trên một " mẫu số chung" lớn nhất. Một hậu quả khác có thể là tránh bàn thảo, giải quyết những vấn-đề cụ thể, Bởi thiếu sự rõ ràng trong quyền lợi, và vì thiếu cơ-cấu phát biểu xứng hợp và nếu để chính quyền, nền hành-chánh phát biểu thay thế, thì một là không phù hợp với thực-tế, hai là khó kết tụ những quyền lợi mù mờ. Nếu không kết tụ được, thì những dự trù của chính phủ khó mà đáp ứng được sự mong đợi của thành-phần dân chúng. Những vấn đề dầu lớn, dầu nhỏ được thổi phồng lên, và gắn cho nhãn hiệu quyền lợi chung, và dân chúng thì được động viên để ủng-hộ mà không hiểu họ có được thông đạt đầy đủ không!

Khuynh hướng thổi phồng hay phóng đại đó ẩn tàng nguy

---

(102) Ibid., tr. 59

hiểm trong lâu dài. Người ta có thể nói là chính vì dân chúng cần được giáo dục hay hướng dẫn chấp nhận những giá trị mới, nên buộc lòng giai cấp lãnh đạo, phải phát biểu thay, và phải dùng những lời lẽ khích-động, thúc đẩy hướng về một tương lai hấp dẫn. Nhưng ít nhất là những hứa hẹn này phải có phần nào thực hiện để gây sự tin tưởng. Trong thực-tế nhiều khi lời tuyên bố xa rời thực trạng, không sao thực hiện nổi. Trình-bày liên tục cho xã hội nghe những ngôn ngữ quá đáng, những lời hứa không căn bản, những kêu gọi tác dụng tình cảm, tránh né sự thật khó khăn và lập luận một cách có kỷ-luật, có thể gây cảm giác nghi ngờ về khả năng cai trị. Một khi người dân được tập thói quen nghi ngờ cái bánh vẽ của những tiên tri dễ dãi, nhưng không có cách nào để chế tài các hành vi đó thì nền dân chủ đã đánh mất điều kiện tiên quyết, tức là vấn đề trách-nhiệm.

Người ta cũng có thể lý luận rằng, khi dân chúng đã biết nghi ngờ giá trị của những lời tuyên bố của thành-phần lãnh đạo, thì đúng là họ đã thức tỉnh, đã khôn ngoan ra khỏi thời kỳ chưa ý-thức quyền-lợi của một công dân trong một xã hội dân chủ. Ý kiến này có phần hữu lý, nhưng cũng phải công nhận rằng, muốn có một sự nghi ngờ, phải hiểu biết hơn là một bất mãn mù mờ. Mà muốn thế cần phải có sự cạnh tranh giữa nhiều đại diện; trong thực-tế, thay vì có cạnh tranh hay dị biệt, chúng ta thấy cơ cấu phát biểu quyền lợi thay cho quần chúng lại có khuynh hướng đưa ra một mặt trận chung. Người ta chỉ thấy ở đó những lời " giống nhau" và có tính cách tổng quát.

Nghĩ cho cùng, ngoài lý do thiếu cơ-cấu thích hợp phát-biểu quyền lợi chỗ các tập thể riêng biệt , có thể giải thích bằng lý do tuyển mộ trong hành chánh, với đa số là thành-phần thị thành Lucian Pye có nhận xét vì lý do tuyển mộ mà phần đông dân nông-thôn không được lắng nghe lời phát biểu của họ" (103). Ngược lại

---

(103) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast Asia, Op.cit., tr.119

họ cũng khó cảm thông đầy đủ những gì vị đại diện nói; vì " không chắc chắn được cái gì là quyền lợi thật sự của các tập thể, người phát biểu bắt buộc phải trừu tượng hóa sự thực; khi ông nói những gì là tổng quát, là mục tiêu tân tiến hóa, ông chỉ phát biểu quyền lợi của thiểu số ưu tú và ngược lại (104). Hậu quả có thể thay vì đoàn kết như mong muốn, lại gây chia rẽ trong xã-hội.

Đây cũng chính là quan điểm của Scigliano, khi nghiên cứu Việt Nam; nếu mục tiêu là tranh thủ sự trung thành của người dân mà đa số là ở thôn quê, thì quả thật quyền lợi của thành phần này không được nhìn nhận chính xác. Một cách tổng quát, những chương-trình viện-trợ nông dân không trực tiếp thụ hưởng. Chỉ có 20°/o phẩm vật nhập cảng thuộc viện trợ thương mãi đến vùng thôn quê. Nhưng số phẩm vật liên hệ đến họ nhiều nhất như phân bón và nông cụ, lại không đến tay những người này; khách hàng chính yếu là đồn điền, nông trại lớn. Mặt khác chương trình cải cách điền địa có thể là một thí dụ cho thấy tình trạng thiếu thực tế nêu trên. Người ta không thể chối cải là số nông sản đã gia tăng rất nhiều trong những năm chính phủ Ngô Đình Diệm cầm quyền, và cải cách điền địa được xem là thành công lớn nhất của chính-phủ này. Nhưng Scigliano đặt câu hỏi là đặt trong tình thế cách mạng nông thôn, chiều hướng " ôn hòa" của chính phủ trong việc cải cách đã thật sự có mấy phần ảnh hưởng trên thành-phần thụ hưởng như đã dự trù là những tá canh.

Cần nhắc lại là trong năm 1954, 40°/o đất trồng lúa là của một phần tư của một phần trăm dân ở nông thôn. Chiến tranh Đông Dương đã làm cho những đất này bị bỏ hoang bởi các đại điền chủ và nông dân tự do canh tác. Tổng Thống Ngô Đình Diệm lúc đầu muốn trở lại truyền thống tá canh củ, dầu cảm thấy cần thiết phải

---

(104) **Lucian W. Pye, Communication and Political Articulation, loc.cit.,**

cải cách; những dự án đầu tiên không bao gồm truất hữu, vì sợ gây xáo trộn trong hàng ngũ điền chủ, và nếu có tình trạng này là vì công chức chính-phủ phụ trách việc này mà đại diện là bộ-trưởng cải cách điền địa, lại chính là điền chủ.

Mức tối đa được ấn định cho điền chủ được lưu giữ không cần thiết về mặt kinh tế, trong khi nếu bớt lại, có thể gia tăng ủng hộ chính phủ căn cứ vào nhu cầu đất (land hunger) của người Việt Nam. Nông dân cũng không hiểu vì sao lại phải ký giấy giao kèo canh tác trên miếng đất bỏ hoang mà họ làm từ chiến-tranh. Tóm tắt, đây là cả một kẻ hở cho tuyên truyền cộng sản (105).

Tóm tắt, chúng ta thấy chính quyền gồm nhà lãnh đạo và giai cấp ưu tú trong hành chánh đã đứng ra làm kẻ phát biểu quyền lợi thay cho các tập thể quần chúng. Và khi hành xử quyền này, kiểu cách thực hiện thiên về sự khuyếch tán các quyền lợi. Đến đây chúng ta hãy tìm hiểu xem công việc động viên các thành phần dân chúng hợp nhất với quan điểm quyền lợi của chính quyền như thế nào. Chúng ta có thể nhận định rằng trong bốn loại tập thể loại " hiệp hội" không đáng kể, loại " phi hiệp hội" quan trọng loại " định chế" rất quan trọng, và loại " vô kỷ cương" hay xảy ra " (106).

Cần nhắc lại là tập thể định chế gồm tổ chức chính thức được thành lập trên nguyên tắc không phải vì một quyền lợi nào cả như quân đội, hành chánh, các quốc hội; quân đội tự nó không có quyền lợi gì cũng như hành chánh, mà cũng không phải là cơ cấu phát biểu quyền lợi cho ai cả. Nhưng trong thực tế, chúng lại là những tập thể có thế lực rất quan trọng, chúng ta đã có nhận xét về sự quan trọng này trong phần tuyển mộ. Ở đây nhân vấn đề phát

(105) Sciglíano, op.cit., tr. 120-124
(106) Nguyen-quoc-Tri, op.cit., tr. 241

biểu, chỉ nên thêm vài ý kiến. Hành chánh bao gồm những người ưu tú trong xã hội và nó đã dùng các luật lệ để chi phối các tập thể khác. Những chi phối này sẽ bàn sau khi đến phần các tạp thể còn lại. Chuyện đáng nói ở đây là quyền lợi của chính hành-chánh, đặc sự lấn quân sự.

Thật vậy, nếu nhà lãnh đạo dựa vào thuần có lực lượng này để cai trị và ngăn trở các tập thể khác tỏ bày quyền lợi, thì chúng lại trở thành một tập thể có quyền lợi riêng, rất đáng ngại. Muốn xử dụng phải o bế, nhưng o bế lại gây cãm tưởng, ý-thức về sự quan trọng và nhu cầu nhờ vả của nhà lãnh đạo; cơ cấu hành chánh lại đặt vấn đề quyền lợi, nhà lãnh đạo phải nhượng bộ nhiều hơn và cái vòng lẩn quẩn cứ kéo dài mãi. Kể từ khi chiến cuộc bộc phát mãnh liệt, vai trò quân đội trọng hơn, thì sự nắm giữ lòng trung thành của quân đội nói chung và của cấp chỉ huy nói riêng trở thành vấn-đề sinh tử. Nhân thanh công trong lần đảo chánh 1963, quân-đội ý-thức được sức mạnh của mình và chính trị được đưa vào, nó trở thành một trung tâm quyền lực và quyền lợi.

Các giáo-hội cũng vậy, trên nguyên tác thì chỉ có nhiệm vụ là truyền bá đạo giáo của mình. Đạo giáo đã trở nên một lực-lượng chính-trị mạnh mẽ, có lẽ vì lòng say mê tín ngưỡng của người Việt Nam hay lý do nào khác. Điều quan trọng là giáo hội đã đi ra ngoài những khuôn khổ bình thường, nó có quyền lợi tinh-thần và vật chất, không những ảnh hưởng trên các tín hữu và còn cho toàn quốc gia nữa. Chuyện không truất hữu ruộng đất của giáo-hội thời đệ I Cộng Hòa có thể giải thích rằng, để làm việc tôn-giáo xã-hội vô vị lợi, nhưng cũng có mấy phần thiên về giáo hội Công Giáo với một số ruộng đất khá dồi dào. Từ 1963 trở đi cho đến 1967, có người cho rằng sự lên xuống của chính phủ là do thuận lợi hay không với một tôn giáo lớn. Người ta cũng không quên ảnh hưởng mạnh mẽ của các tôn giáo đủ để làm đắc cử những liên danh

vào thượng viện đệ II Cộng Hòa.

Tiếp theo sự quan trọng của các tập thể định chế này là các tập thể phi hiệp hội .. gồm các nhóm tôn giáo, địa phương, sắc tộc,.Người ta thấy rõ ràng các nhóm này có quyền lợi thiênvề cá biệt; cần phải nhấn mạnh ở đây tính cách " mù mờ" của các tổ-chức này - Nhóm tôn giáo không được coi là giáo hội. Nhóm địa-phương tranh đấu cho quyền lợi địa phương khác một ... định chế như hội-đồng tỉnh, xã, chẳng hạn; Nhóm sắc tộc khác định chế như hội đồng sắc tộc. Đặc tính làm phân biệt cho các cấp tổ chức này là tính cách phi chính thức của tập thể phi hiệp hội ". Thỉnh thoảng, khi nhu cầu đòi hỏi, quyền lợi bị đụng chạm, các tập thể này mới xuất hiện để tranh đấu. Với những đặc tính tổ chức này, quyền lợi của chúng rất là cá biệt, nhưng lại khuếch tán. Nhận xét về sự xuất hiện của các tổ chức phi chính thức này, Lucian Pye cho là vì các đoàn thể quyền lợi biện biệt bị ngăn trở hoạt-động. Tập thể phi hiệp hội cũng giống như các nhóm đã có trong thời cổ truyền và thuộc địa. Căn cứ vào lịch sử, số lượng tập thể loại này không thay đổi từ xưa tới nay. Các cuộc tranh đấu của chúng chỉ nhắm đòi hỏi cho được đối xữ đặc biệt trong luật lệ/đó và phương cách đòi hỏi thường là ôn hòa (107). nào

Chính quyền dễ dàng thõa mãn các quyền lợi này; nhưng đặc biệt với sự du nhập lối sinh hoạt Tây phương, dần dần có sự xuất-hiện các đoàn thể kết hợp theo tiêu chuẩn chuyên môn nghề nghiệp như các nghiệp đoàn chẳng hạn, phòng thương mãi, các đoàn thể thanh niên... Một đặc điểm của các nhóm này là tổ chức chính thức và quyền lợi rõ rang. Đối với loại tập thể này người ta có thể thấy có hai thái độ, một là chính quyền và cơ cấu hành chánh nhúng tay kiểm soát, hai là thái độ quy hàng của tổ chức.

Trước hết vì là tổ chức chính thức, tập thể hiệp hội phải

---

(107) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast Asia, Op.cit., tr.120-121

hoạt-động theo luật lệ có thể thay đổi, nhưng thời đệ I Cộng Hòa, chính quyền có thể bác đơn thành lập nghiệp đoàn, can thiệp vào thương thuyết giữa nghiệp đoàn và chủ nhân, theo dõi các buổi họp hội. Vào thời đó có ba liên đoàn lao động, mà một lấy tên Liên Đoàn Lao-Động Việt Nam của Trần Quốc Bửu, một thân hữu lâu đời của Ông Ngô Đình-Nhu. Cả ba đều nhận trợ cấp của chính phủ đặc biệt qua sự nhượng bộ khai khác vài cơ sở thương mại; can thiệp có thể mạnh mẽ hơn vào nội bộ, như bầu/quản trị.(108)

Các đoàn thể nông dân cũng vậy đều được chính quyền hỗ trợ mọi tổ chức và chịu sự chi phối. Riggs cho rằng hành chánh nghi ngờ/nhóm ngoài vòng kiểm soát của mình. Sáng kiến phát-xuất từ vị chỉ huy hành chánh địa phương, thường là người có học nhất (109). Thái-độ được dễ dàng chấp nhận hơn cả là ở trong khuôn khổ chính quyền, vì "thấy/có thể ảnh hưởng trên chính-sách, thì trong giới hạn có thể được, thảo-luận ôn hòa với viên chức chính phủ, xem ra còn có lợi hơn, để bênh vực quyền lợi nào đó, miễn là đừng tuyên bố ồn ào. Mức độ hữu hiệu của phương cách này tùy thuộc việc tránh đừng làm phiền và chấp nhận quan điểm tổng quát của nhà hành chánh". Vả lại, vì chính-phủ nắm trong tay nhiều phương-tiện, từ tài chính đến vật dụng, nên đoàn thể công, nông dân dễ tùy thuộc vào. Hầu như bất cứ một tầng lớp nào trong xã hội cũng có thể được đoàn thể do chính quyền hỗ trợ, đại diện quyền lợi cho thanh niên thì có :"Thanh niên cộng hòa", phụ nữ có "Phong-Trào Liên-Đới Phụ Nữ".

Các tổ chức trùng điệp này bao gồm hết thảy thành-phần xã hội dưới quyền của một viên chức chính phủ, do đó, như Scigliano nhận xét theo một tài liệu nghiên cứu nền hành chánh xã Mỹ Thuận, Vĩnh Long là "Đại diện xã đồng thời là chủ tịch hiệp hội nông dân, hợp-tác xã nông dân, nghiệp đoàn nông dân, Hội Phụ huynh sinh viên

---

(108) Scigliabo, Op.cit., tr.177-178
(109) F.W. Riggs, Bureaucrats and Political Development, Op.cit., tr.140-141.

Thanh-niên Cộng Hòa, Phong-Trào Phụ Nữ, Liên Đoàn Công Chức Cách-Mạng Quốc Gia... (110)

Không phải các tổ-chức này không đặt vấn-đề quyền-lợi, nhưng thông thường, đó là những quyền lợi nhỏ, không đi đến một chính sách nào. Vã lại bên cạnh một phát biểu quyền lợi riêng, phải xác-định sự ủng hộ chính-phủ và những khẩu hiệu ghi những quan-điểm "tổng quát" lại được đưa ra.

Nói chung, thì đây là một thứ "thỏa mãn từ từ, có kế hoạch" Những đòi hỏi tổng quát, liên hệ đến chính-trị, chính sách đều khó được nghe đến. Khi tập thể nào có những yêu cầu như vậy thì họ có khuynh hướng phát biểu một cách vô kỷ cương, dùng lối bạo động; có thể giải thích việc này như là một lối thoát, bùng nổ, vì bị phong tỏa quá kín. Trong xã-hội chúng ta loại tập-thể này thường xảy ra.

Trong một xã-hội "ổn định" tập-thể hiệp-hội được xem là cơ-cấu chuyên-môn về phát biểu quyền lợi. Nếu một tập thể khác làm công việc này trong lúc loại trên không hành xử đúng nhiệm-vụ, chúng ta có thể nói mức duy trì ranh-giới giữa chính-trị và xã-hội bên ngoài có tính cách nghèo nàn : Phát biểu vô kỷ cương hay xảy ra, tức biểu lộ sự xâm phạm vào hệ-thống chính-trị do bộc phát tính của đòi hỏi không được đưa vào hệ thống. Những cơ năng khác của hệ-thống đều bị tác-dụng ngoài thủ tục thích-hợp. Phát biểu của tập thể định chế cũng gây xáo trộn không ít. Khi giáo-hội đòi hỏi thì đó chỉ là những yêu cầu thô sơ (raw) và khó được xem như một nhập lượng. Hành-động của cơ cấu hành chánh có thể làm đảo lộn ranh giới của việc làm và thi hành luật chẳng hạn.

Ngoài ra, phát biểu càng che dấu, khuyếch tán và cá biệt thì càng khó kết tụ và chuyểnthành chính sách, đây là trường-hợp của

---

(110) Scigliano, Op.cit., tr. 173.

"sự liên lạc nghèo nàn" (poor circulation) giữa hệ-thống chính-trị và phần còn lại của xã hội.

Ngang đây, cũng cần nêu ra vài chi tiết liên quan đến tác-động kết-tụ quyền lợi, dầu qua những gì trình bày trước đây, chúng ta có thể dự đoán chiều hướng thực hiện tác động này như thế nào rồi.

Các quyền-lợi được phối-hợp lại nhờ sự thiết lập những chính sách tổng quát hay tuyển-mộ những nhân sự chính trị phù hợp nhiều ít với loại chính-sách; sự thiết-lập ở đây chưa phải là giai đoạn "làm luật", chúng ta cần phân biệt rõ như vậy. Kết tụ hiểu như là phối-hợp các đòi hỏi thì tác-động nào cũng bao hàm việc này ở trong, nhưng đặc biệt ở giai-đoạn này, khi các quyền-lợi dị biệt được đưa ra, xã-hội xem đó như là những chất liệu, dùng để biến-chế thành một số "giải-pháp đề-nghị" có giới-hạn về số lượng, để dễ chọn lựa.

Người ta có thể tìm thấy bất cứ một cơ cấu nào cũng có thể tham gia việc này, từ nghị-viện hành chánh đến các tập thể quyền-lợi. Nhưng trong các xã-hội tân tiến, cơ cấu đảm nhiệm công tác này thích-hợp nhất là hệ-thống đảng phái. Theo định-nghĩa, đảng phái có tầm vóc lớn và bao trùm mọithành phần của quốc gia.Do đặc-tính đó, mà đảng phái có đủ tư cách nhận định về các quyền lợi dị-biệt.

Một cơ-cấu nào khác không phải là đảng phái khó mà làm việc này cách đứng đắn, thay vào đó là khuynh hướng kết tụ khuyếch tán và cá biệt, ranh giới giữa các cơ cấu trong xã hội không được tôn trọng- Chúng ta đã tìm hiểu về tương quan hành chánh về hệ-thống đảng phái tại Việt Nam, và trong phần phát biểu quyền lợi,

chúng ta đã nhận xét về sự quan trọng của các tập-thể định-chế trong những lúc bình thường, thì trong việc kết tụ, chính những cơ cấu này cũng đảm nhận phần lớn việc đáng lẽ không phải của chúng, khi đưa ra những giải-pháp có thể chọn lựa (alternatives), thì do bản chất, các tập thể này không thể có lập trường tiêu biểu cho quyền-lợi chung được.

Một trường hợp thực-tế có thể thấy là việc kết tụ nặng tính-cách cá nhân và phi chính thức. Người ta khó tìm thấy diễn trình suy nghĩ hợp-lý để kết tụ, mà do ảnh hưởng và liên hệ cá nhân, những lãnh tụ đứng ra bảo vệ quyền lợi các người đi theo mình.

Trong một xã hội mà không có hệ-thống đảng cạnh tranh, người ta càng thấy việc kết tụ tùy thuộc một cơ cấu, và nếu cơ cấu này nhắm mục tiêu tân tiến hóa và tìm cách yểm trợ cho sự phát sinh những tập thể hiệp hội và đối-lập đứng đắn, thì hy vọng sẽ phát triển chính-trị theo chiều hướng dân chủ hóa, còn ngược lại, thì hệ-thống quyền-lực như một kim tự tháp và tập trung vào một số nhỏ người nào đó.

Đến đây chúng ta có thể nhận định tổng quát về những gì đã trình-bày trong phần tuyển-mộ chính trị, phát biểu và kết tụ quyền lợi này, Tuy phân biệt thành nhiều chi-tiết khác biệt, nhưng tựu trung, có thể tóm tắt bằng hiện tượng quyền lực mạnh mẽ trong tay giai-cấp lãnh đạo, đặc biệt trong cơ cấu hành chánh, và chúng ta giải thích sự kiện nay đặc-biệt vì lý do tuyển mộ đã thu hút phần đông thành-phần ưu tú của xã hội, và hậu quả là sự yếu kém của các tập thể khác.

Thời thế càng khó khăn về tài chánh, thì hình như càng nhiều thành-phần có học thức tìm kiếm một cách cấp bách hơn một

chỗ đứng trong xã hội, vừa để kiếm sự nghiệp, vừa để lo sinh kế. Nhà lãnh đạo mặt khác cũng phải tự đồng hóa mình với thành phần này để cũng cố địa vị, nên càng mở rộng giới-hạn tuyển mộ. Do những dự tính đó mà vấn đề tuyển dụng khôngđược thi-hành một cách khách quan Hậu quả là trong guồng máy hành chánh, nhân sự khó lòng mà có hiệu-năng cao.

Đảng phái không được quan niệm đứng đắn, và không có hệ-thống cạnh tranh, các khu vực chính trị sinh ra yếu kém và có tính cách hình-thức, một mình nhà lãnh đạo và guồng máy hành chánh khó lòng làm hết những công việc như tuyển mộ, phát biểu quyền lợi một cách thích-hợp được. Chúng ta đã thấyhậu quả của sự giới hạn phát-biểu trong lâu dài là tính cách vô kỷ cương của cáctập thể. Trong tuyển mộ cũng vậy, Riggs nhận xét rằng thiếu một hệ-thống tuyển-mộ khách quan là một nguy hại cho sự ổn định. Trước hết ông nhìn nhận hành chánh như là đường dây độc nhất dẫn đến quyền hành và cách thực hiện tuyển mộ ở đây gọi là "giới-hạn ứng tuyển viên" (candidacy restricted), nhưng có thể áp dụng tiêu chuẩn phổ quát trong giới-hạn đó. Cùng lúc nhân lực trong xã hội càng nhìn về hành chánh như một lối thoát cho tham vọng địa-vị và kinh tế của họ, thì vấn-đề khó khăn cho nhà lãnh đạo là khả năng giải quyết nhân lực ối đọng đó. Người ta nhận ra ràng những kẻ bị gạt ra ngoài những đường dây đã tạo thành một lực lượng "chống ưu tú" (contre elites) chỉ mong muốn lật đổ thành phần cầm quyền. Đây là trường-hợp thường thấy trong hệ thống đảng phái và quốc gia chậm tiến. Đảng cầm quyền luôn luôn mạnh và không nhìn nhận những kẻ ở ngoài "lề" tranh đành quyền-lực- loại sau này bị dồn vào cái thế không phải "đối-lập" mà mà "chống-đối" (combative), bằng những phương thức bất thường. Người ta thấy vòng luẩn quẩn này kéo dài mãi không dứt (111).

---

(111) F.W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society, Op.cit., tr.128-137

Với thời gian tình trạng này có phần thay đổi, đã có nhiều lối thoát khác cho những tham vọng, nhu cầu uy tín và sự nghiệp-khu vực tư càng chát-triển thì tranh dành gay gắt càng giảm đi. Cũng vì hoàn cảnh, người ta còn thấy, ngoài hai giai tầng xã-hội ưu tú, nông dân thị thành và thôn quê, xuất-hiện một lớp người mới tạm gọi là "ở giữa" hay "trunglưu". Do mức độ đô-thị hóa nhiều hơn, do sự tiếp-xúc dồi dào giữa hai thành phần cũ mà lớp mới này phát sinh. Nhu cầu phát-triển quân-đội đã thu hút số người nhiều hơn, và đã tạo nên một tâm lý mới mà không còn tính-chất xã thôn, cổ truyền nữa. Sự hiện diện của họ đã phần nào thay-đổi tình-trạng cũ.

Nhưng người ta thấy khó khăn về tuyển-mộ không hẳn đã biến mất. Từ khi vai trò quân nhân được xem trọng trong hành-chánh, đặc biệt là hành chánh dân sự, người ta thấy xích mích và tuyển mộ mang sắc thái khác là tranh chấp dân sự, quân-sự; trước đó cũng có thể tình trạng này, nhưng là giữa những dân-sự mà thôi. Đây là điều mà Riggs gọi là đấu tranh chính-trị trong nội bộ guồng máy hành-chánh (intra-bureaucratic Struggle) (112)

Bàn về sự gia tăng thành-phần ưu tú trong xã-hội, Lucian Pye có nhận xét là " sự phát-triển đời-sống đô-thị đã sản xuất thêm nhiều thành-phần cắt đứt liên lạc với cuộc sống xã thôn. Đây là những kẻ bồn chồn (restless) tìm kiếm thỏa mãn an ninh và uy tín cá nhân bằng cách hướng về hành động chính trị. Họ muốn tham gia cầm quyền là muốn giải quyết vấn đề cá nhân, sự kiện này là nguồn-gốc quan trọng của bất ổn, vì khi mà tác phong chính-trị được thúc đẩy bởi quyền lợi tư riêng, không thể liên hệ nhu cầu cá nhân với mục tiêu nào của chính-sách. Đồng ý là trong mọi xã hội, chính-trị cũng là lối thoát giải quyết khủng hoảng cá nhân nhưng khi yếu-tố này chi-phối quá đáng tác phong chính-trị, tương quan hợp-lý giữa mục tiêu chính sách và động lực cá nhân đổ vỡ và

(112) F. W. Riggs, Bureaucrats and Political Development : A Paradoxial View, Op.cit., tr. 163

ý nghĩa có thể tìm thấy ngay trong hành vi tham gia, chớ không phải trong mục tiêu chính-sách (113). Tóm tắt, hình như có sự phát-triển liên tục diễn trình tuyển mộ, đi đôi với sự tăng gia hạn chế đi vào hàng ngũ ưu tú . Những thành phần tham vọng không nghĩ rằng các hạn-chế đó là phương tiện tạo nên trật tự và trách nhiệm. Do đó mà khi đặt mục tiêu cầm quyền, các phần tử này tiếp tục con đường cũ và trở nên yếu-tố chia rẽ xã hội.

Với tình-trạng đó người ta khó tìm thấy có triển-vọng định chế hóa diễn trình tuyển mộ trong tương lai gần đây.

(113) Lucian W. Pye, The Politics of Southeast-Asia, Op.cit., tr.133-134

CHƯƠNG III : HÀNH-VI CỦA CHÍNH-QUYỀN

Sau khi đã đi qua tất cả các tác-động nhập lượng của hệ-thống chính-trị, bây giờ chúng ta sẽ nghiên cứu phần xuất lượng tức những gì liên hệ trực tiếp nhất đến chính quyền.

Ba tác-động xuất lượng là làm luật, áp dụng luật và kiểm soát thi hành luật pháp. Ngoài việc phải tìm hiểu cung cách thực hiện các tác động này, chúng ta sẽ đặc biệt chú trọng đến các cơ cấu đã tham dự vào diễn trình đó. Thông thường chúng ta nghĩ rằng việc làm luật là của cơ cấu lập pháp, áp dụng luật là của hành pháp và hành chánh, kiểm soát là của tư pháp. Ngày nay rất nhiều quốc gia chấp nhận phân chia cơ cấu trên để đảm nhiệm việc thực hiện riêng biệt những vai trò khác nhau.

Thật ra, sự phân quyền không tuyệt-đối. Phân quyền thường hàm ý hợp quyền. Không có công việc nào là độc quyền của ai cả. Nhưng trên nguyên tắc, trong lúc tham dự vào một lãnh vực khác, mỗi cơ cấu đều có một phần vụ chính yếu hơn cả. Ví dụ như tại Việt Nam chúng ta có quốc hội để làm luật, hành pháp để áp dụng luật, việc kiểm soát có cả hệ thống tòa án, Giám sát viện, cả quốc hội nữa...

Trong phần làm luật, cơ cấu được chú trọng nhiều nhất vẫn là quốc hội và hànhchánh. Nhưng cơ cấu trong phần nhập lượng đã bàn đến cũng được nhắc lại.

Trong phần áp dụng luật, dĩ nhiên guồng máy hành chánh sẽ được chú trọng hơn cả. Tuy nhiên tương quan của nó với đảngphái các tập thể quyền lợi cũng được xét đến.

Sau cùng là vấn đề kiểm soát. Xét cả chính quyền như là

một toàn bộ, thì nó là tiểu hệ thống so với hệ thống xã hội. Theo nghĩa này tiểu hệ thống phải chịu sự kiểm soát chính trị của toàn hệ thống. Khi trình bày những phần vừa qua, chúng ta đã có khái niệm khá rõ ràng về vai trò của người dân nói chung, các tập thể nói riêng, trong tương quan với chính quyền gồm cả chính-trị lẫn hành-chánh. Ở đây, nếu cần, chúng ta sẽ chỉ nhắc lại một cách sơ lược. Quan trọng hơn vẫn là tìm hiểu tương quan kiểm soát trong nội bộ tiểu hệ-thống; Vấn đề này lại chia ra làm hai phần, một là sự kiểm soát lẫn nhau giữa các quyền chính trị, tư-pháp, lập pháp, hành pháp. Sau đó là sự kiểm soát của các quyền này trên guồng máy hành-chánh. Chúng ta sẽ chú trọng đặc biệt tương quan giữa quốc hội và hành pháp một bên, rồi giữa thủ lãnh hành-pháp và cơ quan hành chánh một bên; việc kiểm soát do tư pháp thực-hiện, tuy có thể được xét đến, nhưng vì tính-chất chính-trị không đầy đủ của nó, chúng ta sẽ không coi là quan trọng trong đề-tài chính-trị và hành chánh

- ĐOẠN I : LÀM LUẬT - ÁP-DỤNG LUẬT.-

Thông thường, người ta quan niệm luật lệ, ngoài ý nghĩa pháp lý, tức là những ràng buộc quy định nghĩa vụ và quyền lợi, còn như là những chính sách, tức hoạch định có tính cách quy mô, nhắm những mục tiêu quốc gia- Với nghĩa sau này, người ta có thể dễ dàng thấy được liên hệ giữa vai trò của hành-chánh và quốc-hội trong việc làm luật, được chấp nhận một cách khá phổ thông hiện nay.

Hiểu làm luật theo nghĩa thứ nhất, chúng ta cũng thấy có sự hợp tác giữa chính trị và hành chánh. Có thể nói rằng cả hai đều làm luật cả, chỉ khác nhau ở "trình độ" mà thôi. Chính trị ấn định những nguyên tắc tổng quát trong những văn kiện lập pháp, còn hành chánh " chi-tiết hóa" những nguyên tắc đó qua những văn kiện lập quy. Nhà lập pháp không đủ sức, đủ thời giờ và cũng không nên

làm mọi việc từ bao quát đến chi tiết. Quyết định về phía cơ quan hành chánh phải phù hợp với đẳng cấp cao hơn.

Với những đặc tính trên, ý nghĩa thứ hai hình như mang thêm một khía cạnh tích cực. Công tác lập pháp không phải chỉ đưa ra những luật lệ theo nghĩa chật hẹp nhất của nó, mà chính là lựa chọn những mục tiêu và phương cách để thực hiện chúng, từ chính-trị, kinh-tế, xã hội. Nhà hành chánh cũng không thụ động có những quyết-định không vi luật, mà còn trình bày dự án chính sách gồm mục tiêu lẫn phương tiện theo nguyên tắc lời lỗ để nhà lập pháp dễ dàng chọn lựa. Công thức đó ngày nay được chấp nhận vì ích lợi thực-tiễn đồng thời để bảo đảm dân chủ. Chúng ta sẽ tìm hiểu xem tương quan này ở Việt Nam như thế nào.

a)- Vai-trò của tác-động nhập lượng :

Người ta không thể bỏ quên những tập thể này trong tương-quan với chính quyền khi làm luật. Dầu trong một xã-hội dân chủ những người đại diện có thể hiện được ý nguyện của mọi tầng lớp nhân dân đi nữa, vai trò làm luật không thể giao phó hoàn toàn cho các vị này . Có nhiều cách để chế tài họ như dư luận, các lần tái bầu cử... và đây chính là chỗ mà tập-thể quyền-lợi, đảng phái có thể ảnh hưởng vào việc làm luật. Mặt khác, một chính sách thường là một quyết-định sắp xếp lại quyền-lợi trong xã-hội. Vậy thì các đoàn thể quyền lợi phải có tiếng nói, nếu không e rằng chính quyền khó có hình ảnh trung thực về hậu quả của các quyết định;hơn nữa người ta còn giao phó cho đảng phái nhiệm-vụ kết tụ các quyền-lợi dị biệt thành tổng quát hơn, để giản dị hóa công việc của cấp lãnh đạo chính quyền.

Chúng ta đã biết một nhập lượng như thế thật thiếu sót tại đây. Sự kiện chính quyền thao túng nội bộ của các tập thể quyền-lợi hay ngăn ngừa sự phát triển của chúng đã được nhiều tác giả

nghiên cứu về Việt-Nam xác nhận, như ông Scigliano mà chúng ta đã có lần trích dẫn. Giáo-Sư NGHIÊM ĐẲNG, một tác giả có thế giá về hành-chánh và chính-trị Việt Nam hình như đã không đồng ý với nhận xét trên, nhưng ông cũng không phủ nhận thực-tế đó, có điều là, theo ông, phải nhấn mạnh rằng sự thao túng không phải toàn diện (114).

Những tập thể hiệp hội đã không thi hành nhiệm-vụ mình đầy đủ và được thay thế bởi các loại tập thể khác; Sự chia rẽ địa phương có thể là kết quả của tuyên truyền phá hoại, hay được phóng đại quá đáng, nhưng không phải là không có thực. Tranh chấp tôn giáo hình như là một sự kiện rõ ràng hơn. Người Việt Nam có lẽ dễ dàng đứng về những quyền lợi cổ truyền, thiên về xã thôn, hay theo những tiêu chuẩn không được thế tục hóa đầy đủ, do đó vai trò của các tập thể định chế hay phi hiệp hội trở thành quan trọng. Dần dần, người ta nhận thấy tình trạng này có phần giảm sút, nhưng đúng như các dữ kiện về các tranh-chấp nói trên trong thời đệ I Cộng Hòa, và thời gian sau đó, do Giáo-Sư Nghiêm Đằng đưa ra (115), sự thỏa mãn những địa phương hay tôn giáo được cho là thiếu ưu đãi càng làm cho tình-trạng thêm trầm trọng hơn lên mà thôi.

Theo bản chất, những tập thể này khó lòng mà trình bày được một quyền lợi từ đó có thể kết tụ hay lập chính sách. Trường hợp Phật Giáo thời kỳ 1963 là một ví dụ. Mục tiêu công khai vẫn là tự do tôn giáo, nhưng " cảm nhận " hay định-nghĩa của quyền-lợi này không được rõ rệt và chia sẽ đồng đều, ít nhất là đối với đa số quần chúng, do đó mà những lối phát biểu nặng về tình cảm (affective, emotional) là cách hay nhất để phổ cập sự hiểu biết về quyền lợi.

Lúc bình thường, lối phát biểu thông dụng vẫn là " che

(114) Nghiêm-Đằng, Viet-Nam: Politics and Public Administration (Honolulu: East-West Center Press, 1966) tr. 252-255

(115) Nghiêm-Đằng, Ibid.,

dấu" và " phi chính thức" . Hơn nữa các quyền-lợi đó có khi không rõ ràng, bởi lẽ chính đòi hỏi c ng chỉ đưa ra ý nguyện tổng quáy, với những điều kiện rồi bỏ đó mà họ không nghĩ đến việc mô tả chi tiết hơn. Trong hoàn cảnh đó, đòi hỏi thường là gắt gao và không dung nạp biện pháp hòa hoản.

Người ta cho ràng, nếu có đảng phái thì tình thế sẽ dễ hơn; đảng phái có thực lực sẽ là một định chế điều hòa các nhu cầu, tạo sự thuận lợi cho các nhà làm luật. Nhưng điều-kiện như vậy thiếusót ở Việt Nam, cho nên trong chu trình thông đạt đã mất đi một mắt xích rất là cần-thiết.

b)- Vai trò yếu kém của quốc hội : những lý do :

Với một nhập lượng như vậy nhà lập pháp khó mà căn cứ vào vào đâu để làm chính-sách. Nhưng ở đâ chúng ta có thể xét xem trong nội bộ quốc-hội có đủ điều-kiện cần-thiết để đãm nhiệm vai trò không ?

Trước hết là tính cách đại diện. Chúng ta sẽ không trở lại các chi-tiết về những vi phạm có thể có với tính cách trung-thực của các cuộc bầu cử, tính cách đại diện đã bị giãm đi rất nhiều trong tình trạng đó. Điều mà chúng ta muốn nhấn mạnh ở đây là ngay lúc khởi đầu của cuộc vận-động, tính chất tranh cử không cho phép tiến dần đến một khung cảnh thuận lợi cho việc làm luật sau này.

Các ứng cử viên thường ra tranh cử với những đề tài tổng quát, đây cũng là hậu quả của cùng những nguyên nhân đã trình bày trong phần xã-hội hóa chính-trị và phát biểu quyền-lợi. Họ thể đưa ra những đề tài rộng rãi hơn cả. Nhưng chính vì đó mà khó xác định nội dung. Phần đông đều đề ra những khẩu hiệu đại khái như vản hồi hoà bình, diệt thàm nhũng... làm khó lòng phân

biệt chương trình tranh cử của ứng cử viên này với người khác. Những khẩu-hiệu giống nhau và tổng-quát đó không cho thấy được ý hướng của từng người một, ví dụ có những khác biệt giữa những khẩu-hiệu vản hồi hòa bình không thì đó là điều không bao giờ cử tri biết được. Người ta có thể nhận ra là sự thiếu sót này có phần giảm sút ở cấp bầu cử cao như tổng thống và thượng viện.

Cử tri cũng ít biết đến ứng cử viên trong quá khứ. Nếu biết được những hoạt động chính-trị xã hội của các vị này, thì ít ra người ta cũng có thể dự đoán được đường hướng làm việc khi được bầu. Thật ra, không phải không có những người đã gây được một uy tín cá nhân nhờ vào quá khứ của họ. Nhưng phần đông thì trông vào sự nâng đỡ của người khác, hay là những đoàn thể mà họ chỉ có những liên hệ tình cảm.

Không có chương trình tranh cử rõ rệt, khi được bầu, hoạt động lập pháp không có đường hướng là điều dễ hiểu. Ngay trong trường hợp có uy tín cá nhân cũng vậy, kết quả này sở dĩ có được là do những tranh đấu để bênh vực, chống bất công cho một số dân chúng nào đó. Tình trạng "tổng quát" vẫn không thay đổi gì. Một số khác thì nhờ thành tích mà người ta thấy khó thể thấy liên hệ với trách nhiệm mà họ phải gánh lấy sau này. Cho nên, ứng cử viên có khuynh hướng liệt kê tiểu sử của mình với đầy đủ chi-tiết gọi là thành-tích như trình-độ học lực, hay công-trình xã-hội nào đó. Còn nói chung thì sự phân biệt dễ dàng nhấtgiữa các ứng cử viên là nhờ nhớ lấy các " dấu hiệu" trên bích chương cái chén cơm, cái cân, cái nhà tranh, chúng chẳng nói lên gì khác hơn là sự liên-đới với thành-phần nghèo và chống bất công xã hội, công dụng thực-tế là để cử tri bỏ phiếu khỏi lộn; thật sự, nếu bầu cử căn cứ vào những lời lẽ ghi trông truyền đơn thì còn dở hơn là chỉ xem hình.

Lên cao thêm một mức nữa chúng ta thử hỏi, giá trị của uy tín cá nhân hay là những đường hướng hoạt-động mà ứng cử viên cho thấy được qua quá khứ của ông là gì? Chúng ta không gạt bỏ ra sự cần-thiết phải có uy tín cá nhân, nhất là trong xã-hội Việt Nam. Ngoài ra nó còn bảo đảm rằng cử tri có thể tin vào tư cách của vị đại diện khi đã được bầu rồi, vẫn không thay-đổi. Thế nhưng, với uy-tín và đường hướng sơ lược và cá nhân đó, các vị có thể làm gì? Bênh-vực người cô thế, chống bất công, được rồi, nhưng vai trò chính của vị đại diện trong cơ quan lập pháp có phải vậy không ?

Thiết tưởng cần phải đề cao yếu-tố " phi nhân cách" trong hoạt-động của các vị này. Người ta bầu cho một chương-trình, cùng lúc bầu cho cá nhân. Công việc của nhà lập pháp là làm luật khách quan, hơn là nhắm vào việc giải quyết cho cá nhân hay thành phần nào đó. Người ta thấy là đảng phái, có thể là giải pháp cho vấn-đề này, theo đó các yếu-tố cá nhân lẫn phi nhân cách đều được thực hiện. Đảng đưa ra chương trình tranh cử chung, và chọn lựa đảng viên thích hợp làm ứng cử viên. Đảng có thực lực sẽ kết tụ được những quyền lợi tổng quát, nhưng không phải là không có nội dung. Nhờ giới hạn vào một số tổ chức thay vì phân tán, người dân có thể chọn lựa không những cái mục tiêu mà đường hướng đã thực hiện mục tiêu trên nữa. Sự chọn lựa dễ dàng vì chỉ có một số nhỏ các đề nghị, các chương trình phải khác nhau, đôi khi mâu thuẫn. Do đó mà các người đắc cử đủ đông để làm nên một cái gì, trong lúc nếu không có đảng kết-hợp, các đại diện có đường hướng và nhiệt tâm vẫn khó đứng chung một chiến tuyến với nhau.

Trong đệ nhất Cộng Hòa, tuy có những đảng của chính quyền như Cần lao, Phong trào cách mạng quốc gia, nhưng không có ứng cử viên nhân danh đảng nào cả (116). Trong đệ II Cộng Hòa,

---

(116) Scigliano, Op. cit., tr. 95

tuy đảng phái có tranh cử ở nhiều cấp bầu cử khác nhau, nhưng ở những nơi mà họ thành công nhiều nhất, như xã, hội-đồng tỉnh, hạ viện, thì cũng không công khai hóa tư cách đảng viên; còn khi công khai, ví dụ kỳ bầu cử tổng thống 1967, thượng viện nhiệm kỳ đầu, thì sự thất bại rất là thảm hại. Tình trạng này đến nay vẫn hoàn toàn không thay đổi. Không lạ gì khi yếu-tố chính trị đắc cử vẫn tùy thuộc các tập thể định chế, đặc biệt các giáo hội, tiêu biểu là trường hợp số liên danh thượng viện 1967 chịu ảnh hưởng Công Giáo (Bông Huệ, Ngôi sao, Mặt trời) và kỳ 1971 của Công giáo là Bông huệ và Phật giáo là Hoa sen.

Các tập thể này không có những điều kiện để thực hiện vai trò đề cử ứng cử viên một cách đứng đắn được. Người ta có thể nói rằng những người được ủng hộ có khuynh hướng giống như tôn giáo của họ. Ai cũng biết là Công giáo, Phật giáo có đường hướng khác biệt về các vấn đề chính trị, chẳng hạn chuyện chiến tranh, nhưng nếu nhận định này đúng thì giá trị vẫn còn tiêu cực Tôn giáo kỳ cùng cũng chỉ ủng hộ những cá nhân mà sự kết hợp trong những liên danh (thượng viện) hay sau khi đắc cử (hạ viện) không có kế hoạch rõ rệt. Người ta có thể thấy được sự kiện này qua hình thức "nhóm., khối" trong các viện lập pháp.

Hình thức này là một/sự tiếp nối của những gì đã nói ở trên tức sự cần-thiết kết hợp cả trước lẫn sau khi đắc cử theonhững " chương-trình" . Tình-trạng này tùy thuộc khá nhiều vào mức chế-tài có thể thực hiện được trên vị đại-diện (xé rào). Đây là vấn-đề kiểm soát mà chúng ta sẽ bàn đến khi có dịp. Cần ghi nhận trước hết là sự thành-lập " khối" (khác với nhóm) không thực hiện được tại thượng viện đệ II Cộng Hòa trong một thời gian. Ngày nay người ta cũng chỉ nói đến " khối đa số thân chính" và khối "đối lập" . Một số nghị sĩ đổi nhóm sau khi đắc cử, đôi khi vào một phe có thể gọi là đã đổi nghịch nhau. Sự hiện diệncủa số đại diện gọi là độc lập cũng có ý nghĩa, đặc biệt tại Hạ viện là nơi mà

việc kết hợp lỏng lẻo hơn. Một đàng tình trạng đối " phe" xảy ra nhiều hơn đã làm cho nhiều khối bỗng chốc biếnthành nhóm, đảng khác sự phân chia không có ý nghĩa tích cực và rõ ràng. Trừ thiểu số tạm gọi là đối lập mà sinh hoạt có đôi sắc thái đặc biệt, còn các khối, nhóm còn lại không có gì nổi bật.

Nhận xét về tình trạng này trong đệ I Cộng Hòa, Sciglia-no viết " tổ chức các dân biểu thành khối đã không hứa hẹn đảm ra đối chọi các quan điểm trong nội bộ lập pháp; trong pháp nhiệm đầu, có một khối đa số, một thiểu số, Tuy nhiên cả hai vẫn tuyên bố hoàn toàn đồng ý về những nguyên tắc căn bản và 13 trong 17 người thiểu số này đã là thân chính. Trong nhiệm kỳ kế tiếp, có một cố gắng đặt cho khối những danh hiệu có ý nghĩa, một là Cộng Đồng, Nhân Vị, hai là Liên Minh Xã Hội. Nhưng sự thaytên này chỉ tạo nên một khác biệt nhỏ trong tác phong Quốc hội, rõ ràng nhất là trường hợp Tổng Thống Diệm chọn lãnh tụ thiểu số làm giảm đốc vận động tranh cử tổng thống năm 1961 (117)

Ngoài những khiếm khuyết trên, người ta còn thấytình-trạng thiếu phương tiện để các đại diện làm việc. Cùng lúc xã-hội càng phức tạp, việc làm chính sách không phải chỉ là một quyết định thuần " trực giác" mà còn đòi hỏi khả năng chuyên môn, uy tín chính-trị hay cá nhân mà thôi không đủ. Có những chuyên viên để phụ giúp, nhưng số lượng ít ỏi và không có phương tiện để làm việc hữu hiệu. Đặc biệt là sự thu thập các dữ kiện do yếu-tố thông đạt, chúng ta đã thấy sự tập trung tác động này trong tay hành-chánh. Những cuộc tiếp xúc với người dân chỉ cho các đại-diện những cãm giác lờ mờ về những điều phải làm.

c) <u>Phạm vi quyền hành rộng rãi của hành chánh</u> :

Do những thiếu sót nói trên, mà quốc hội bị lép về so với hành pháp.Có quá nhiều lý do đưa đến tình trạng này mà một số đã

---

(117) Scigliano, <u>op.cit.</u>, tr. 43

được trình bày quá [illegible] các chương trước, số khác được nêu rõ trong điểm vừa qua một cách gián tiếp. Khi hành pháp và hành chánh có những điều-kiện thuận lợi hơn thì quyền hành được tập trung trong tay là chuyện dễ hiểu. Về tương quan này chúng ta có thể thấy được khá rõ ràng, ngay trong các bản hiến pháp.

Hiến pháp đệ I Cộng hòa tuy chấp nhận phân quyền, nhưng hành pháp mạnh trọng lúc lập pháp yếu. So với các quốc gia tiền tiến, hiện tượng này không phải mới mẽ gì. Ngày nay sự thay đổi trên thế giới quá mau lẹ và phức tạp, đến nỗi khó thể chờ mong một đám đông người như quốc hội có thể có khả năng giải quyết kịp thời. Vả lại vấn-đề các quốc gia phải đối phó càng ngày càng đòi hỏi chuyên môn cao mà chỉ có hành pháp mới huy động được. Người ta có thể nhận thấy khuynh hướng tăng cường và bành trướng quyền hành pháp. Mặt khác trong những lúc khó khăn người dân dễ hướng về một cá nhân đại tài để mong chờ giải quyết; cho nên đi kèm với sự tăng quyền hành pháp là khuynh hướng nhân cách hóa quyền hành. Do đó mà sự khác biệt giữa quốc gia tiền tiến và chậm tiến về vấn đề này chỉ là mức độ. Trong quốc gia dân chủ, người ta vẫn cố gắng tìm cách duy trì sự quân bình của các quyền, mặc dầu những thay đổi trên, và cách giải quyết rất khác biệt.

Trở lại VN trong thời đệ I Cộng Hòa, quyền lập chính-sách qua việc làm luật thật sự nằm trong tay hành pháp. Ở đây chúng ta sẽ chưa nói đến vấn đề ngân sách và sự tham gia của hành pháp trong việc làm luật, chúng ta chỉ xét đến quyền lập pháp tổng thống có thể hành xử mà thôi.

Tổng thống có một lãnh vực quyền hành khá rộng rãi đặc biệt trong các thời kỳ khẩn cấp. Quốc hội có họp hay không, trong tình thế đó, Tổng thống có quyền cai trị quốc gia, những quyết-định của ông chỉ mất hiệu lực khi bị quốc hội bác bỏ. Hiến pháp cũng cho tổng thống trong ba năm đầu nhiệm kỳ đầu có quyền ngưng

áp dụng các quyền tự do, có thể kể thêm các quyền bổ nhiệm nhân sự, chỉ huy, hoặc không, hoặc có thỏa thuận bằng tỷ-lệ nhỏ của quốc hội, cũng là một yếu-tố có ảnh hưởng trên chính-sách. Về mặt này thì đệ I Cộng Hòa không có ảnh hưởng nào cả.

Tổng thống đệ II Cộng Hòa cũng có những quyền tương tự như quyền ký sắc luật trong các tình trạng đặc biệt, quyền lưu-nhiệm các cơ quan dân cử trong tình trạng chiến tranh và bổ nhiệm tỉnh trưởng trong nhiệm-kỳ tổng thống đầu tiên. Đặc biệt là tuy không minh thị ghi rõ trong hiến pháp, Tổng Thống cũng có thể được ủy quyền làm các công việc lập pháp.

Thật ra với bản hiến pháp mà thôi thì chưa đủ để mô tả hết sự thật. Trong thực tế hành-pháp đệ II Cộng Hòa đã tự ý quy định những vấn đề có thể coi là thuộc quyền nguyên thủy của lập-pháp mà định chế này vẫn không thắc mắc hay phản đối, đó là các sắc lệnh sửa đổi quy chế các xã, các hội đồng đô tỉnh, thị, thông tư về cải cách điền địa ấn định việc cấp đất vô thường cho nông dân trước khi luật người cày có ruộng được ban hành (118).

d)- Sự hợp-tác không bình đẳng giữa chính-trị và hành chánh

Trong lãnh vực này, ưu thế cũng nằm về phía hành pháp. Chúng ta có thể nghiên cứu phần này qua các giai đoạn sáng kiến, sửa đổi và phủ quyết.

Theo hiến pháp, cả quốc hội lẫn tổng thống đều có sáng quyền lập pháp. Cần ghi nhận là sáng quyền đối với dự luật ngân-sách là của tổng thống mà thôi. Dân biểu, nghị sĩ ngoài ra lại còn bị giới hạn quyền hạn ở điểm phải đề nghị một khoản thu tương đương với khoản chi mới.

---

(118) Hoàng-Xuân-Hào, "Nhận-xét về hoạt-động lập-pháp trong nhiệm-kỳ Tổng-Thống và Dân-biểu đầu tiên" Phát-Triển Xã-hội, số 1 (tháng 9, 1971) tr. 116

Một điều đáng chúý liên quan đến vấn đề này là sự thiếu sót sáng kiến của quốc hội đệ I Cộng Hòa trong việc thay đổi những luật lệ còn lại từ thời Pháp. Cũng cần nói thêm là các luật lệ đó không phù hợp tinh thần của chế độ.

Có thể nghiên cứu giai đoạn sáng quyền về phươngdiện số lượng cũng như các "lãnh vực" của dự luật. Về mặt này, hình như quốc hội chỉ còn có một khu vực nhỏ để đưa ra sáng kiến như luật lệ về nhà thuốc tây, phòng trà... Tính đến 5-6-1971 , có tất cả 201 dự luật đệ nạp tại hạ viện đệ II Cộng Hòa, trong đócó tất cả 92 dự thảo luật của tổng thống và số 109 còn lại là dự án luật. Về phẩm quốc hội chẳng có chương trình lập pháp nào, không có sáng kiến về những đạo luật căn bản liên quan đến hoạt động của người dân một cách mật thiết như hình luật, dân luật ... Sau đó, quốc hội cũng không đưa ra được những dự luật qui định các nhân quyền căn bản để thay thế pháp chế lỗi thời và phản dân chủ của thời Pháp để lại Những dự trù ghi trong hiến pháp như về tổ chức nền hành chánh địa phương (điều 70 và kế tiếp), qui định việc nâng đỡ các sắc tộc thiểu số, tự do giáo dục, tự trị đại học.. đã không được chú ý - Những luật rất quan trọng như qui chế quân nhân trừ bị, người cày có ruộng, quyền lợi thương phế binh, là do sáng kiến của hành pháp (119) Đây là chưa kể số luật to lớn mà hành pháp tự ý ban hành sau khi cóluật ủy quyền.

Sau giai đoạn sáng quyền là sửa đổi và biểu quyết. Sự đóng góp của các đại diện dân không đáng kể. Tình trạng chấp nhận thụ động này có nghĩa là hợp thức hóa sáng kiến của hành chánh (120). Thật ra

---

(119) Hoàng-Xuân-Hảo, Ibid., tr.120-127

(120) F.W. Riggs, Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View, Op. cit., tr. 151.

không phải cơ quan lập-pháp luôn luôn thụ-động chấp nhận hoàn toàn các đề nghị của hành pháp, bởi lẽ, như trước đây, người ta thấy một vài trường hợp ngược lại. Nhưng đúng ra, đó là do hoặc có sự thỏa thuận trước, hay vì quan điểm của hành pháp chưa dứtkkhoát, và nhất là khi có sự tranh-chấp giữa những người có thế lực chung quanh tổng thống (121).

Không hẳn là không có những sự ủng hộ tự nguyện, có ý-thức, nhưng đa số không có tinh-thần như vậy. Mức độ ý thức thay-đổi ngược với mua chuộc hay cưỡng chế. Thật ra, cho dầu biểu quyết của lập pháp có bất lợi đến thế nào đi nữa, thì hành pháp cũng còn phương cách phủ quyết. Quyền này được chấp thuận rộng rãi tại nhiều quốc gia, xem như là một kỹ thuật để tạo sự hợp tác. Nhưng cách xử-dụng kỹ-thuật này khác nhau. Hai vấn đề quan trọng là phủ quyết toàn phần hay một phần dự luật và số phiếu để bác bỏ phủ quyết.

Có thể lấy trường hợp Hoa Kỳ làm thí dụ. Tổng Thống Mỹ cũng có quyền phủ quyết, nhưng phải nhắm vào toàn dự luật. Nhờ vậy mà quốc hội Mỹ thường kèm một số điều khoản theo sáng kiến, được xem là khó chấp nhận đối với hành pháp vào trong dự luật, bắt-buộc vị tổng thống phải đắn đo, chọn lựagiữa lợi và hại khi phủ quyết. Tổng thống Việt Nam có thể phủ quyết toàn phần và từng phần của dự luật. Quốc hội thời trước phải bác bỏ phủ quyết với số phiếu khó lòng có đủ là 3/4 số dân biểu (Ở Hoa Kỳ là 2/3 nhân viên mỗi Viện). Còn hiện nay chỉ cần đa số quá bán, nhưng nếu không đủ túc số đó, quan điểm của hành pháp được coi là thắng,; ở Hòa Kỳ không có trường hợp này.

Tính đến 9.7.70, Hành pháp đệ II Cộng Hòa đã xin phúc nghị 40 điểm và quan điểm của Tổng thống được xem là chung quyết trong 31 điểm, tức 77%. Với các lợi thế trên, vai trò hành pháp quan

---

(121) Scigliano, Op.cit., tr.45

trọng hơn nhiều trong phần hợp tác làm luật. Kết quả toàn bộ cho thấy, tính đến 5.6.1971, trong số 92 dự thảo luật đã có 50 biến thành luật, trong lúc chỉ có 5 đạo luật xuất phát từ 109 dự án luật (122).

e)- Tình-trạng áp dụng luật-pháp :

Hiện tượng dễ dàng nhận thấy là tình-trạng luật pháp thiên về hình-thức (formalism). Hành chánh còn được một phạm vi rất rộng rãi để quyết-định, và với đặc tính đó, luật không được áp dụng đứng đắn. Một hàng rào luật lệ và thủ tục được thiết lập rất phức tạp, ngăn trở các hoạt động có thực-chất. Thủ tục là cớ để viên chức trốn đàng sau khi không muốn giải quyết một vấn-đề.

Một khuynh hướng khác, là sự trốn tránh trách-nhiệm. Để dễ dàng thực-hiện điều này, cơ-cấu tổ chức được dựng lên một cách trùng điệp gây một sự chồng chất lẫn nhau (overlaping). Khách hàng thường bị đưa đẩy đi từ cơ quan này đến cơ quan kia để thấy rằng không ai giải quyết cho mình cả. Một cách để được việc cho mau hơn là nhờ các đại diện lập pháp thúc đẩy can thiệp; một hiện tượng thường thấy trên báo chí là người bị oan ức gởi đơn đến cùng khắp cơ quan lãnh đạo chính quyền, hình như cũng vì tình trạng đưa đẩy nói trên.

Trong khi muốn bám víu vào công việc và với không khí chính trị chung quanh, viên chức hành chánh thiên về cầu an, dựa vào ngạch trật, qui-chế, hơn là vào thành quả. Tất cả tạo thành một vòng lẩn quẩn mà Riggs phân tích khá xác đáng trong những khảo cứu về nền hành chánh xã-hội lăng kính của ông. Nhà lập-pháp đã không làm đầy đủ bổn-phận- Không có chính-sách, họ chỉ đưa ra những ước muốn (wishes); thay vì có những yêu cầu (demands

(122) Hoàng-Xuân-Hào, Op. cit., tr. 118-119

họ chỉ có mục tiêu (goals). Trong tình-trạng mù mờ về những gì phải làm, họ phát biểu những ý-kiến lẻ tẻ, rời rạc, lắm khi lạc đề, nặng về chỉ trích chi-tiết, hay vài cá nhân.

Khi hành chánh phải làm chính sách, thì thường theo hai khuynh hướng, một là theo nội-dung công việc, như nhà hành chánh nghĩ, hai là theo điều kiện làm việc của công-chức (123). Với khuynh hướng thứ hai này/người ta nghĩ đến ý muốn thỏa mãn sự gia tăng điều kiện thuận lợi cho việc sinh sống, vì viên chức hành chánh cho rằng mình đáng được đãi ngộ hơn hiện nay. Sự kiện đồng lương kém cỏi còn thúc đẩy việc tìm kiếm những lợi tức do dịch vụ hành-chánh mà ra.

Thành-phần ưu tú muốn hưởng lợi do thế lực của họ. Với xã hội lăng kính, một giai tầng mới, lớp người "trung lưu" (middlemen) gồm thành phần hành nghề buôn bán xuất hiện. Những người không có quyền hành, nhưng có của này (pariah entrepreneurship), mà công việc làm ăn phải tùy thuộc luật lệ hành chánh rất nhiều, phải đóng góp cho các viên chức dưới hình thức biếu xén, như thể còn ở trong xã hội cổ truyền vậy (tributary canteen).

Dĩ nhiên, trong tình trạng đó, nền hành-chánh khó mà có hiệu-năng. Điều này không có nghĩa là không có hiệu quả (effectiveness), tức là nhấn mạnh ở mức độ hoàn thành công việc, trong lúc hiệu năng (efficiency) nhấn mạnh yếu-tố phí tổn trong khi thực hiện./(124)

---

(123) F.W. Riggs, "Political Interferance : Theory and Practice ". The Philippine Journal of Public Administration. Vol.4 (October 1960) tr. 313.

(124) Ibid.,xem thêm Nghiêm Đằng, VietNam : Politics and Administration Op.cit., tr. 251

ĐOẠN II : KIỂM-SOÁT THI-HÀNH LUẬT-PHÁP.-

Thiết tưởng, đây là vấn đề quan trọng nhất so với những gì chúng ta đã nói từ trước đến nay. Có thể cho rằng, những hiện-tượng mô tả trong những phần qua, đều được tìm thấy một cách trực tiếp hay gián tiếp qua phần này, hay nói ngược lại, là tình trạng thiếu kiểm soát đã gây ra những hiện tượng đó. Vấn-đề quyền-hành và kiểm soát quyền hành được đặt ra cho bất cứ hệ thống chính-trị nào. Quyền hành có được xử dụng đúng mức hay không là do nơi sự kiểm soát.

Trong xã hội dân chủ, chính quyền bị người dân kiểm soát qua báo chíbầu cử... Nội bộ chính quyền cũng được sắp xếp làm sao để khó phát-triển một nguy cơ tích tụ quyền hành vượt quá tầm kiểm soát lẫn nhau. Chúng ta có đủ mọi định-chế kiểm soát, nhưng ưu thế của hành-pháp đã làm cho các định chế còn lại không thực hiện được vai trò. Không nhắc lại những điều đã nói, phần này chỉ môtả cung cách làm việc của các định chế đó, nhưng điểm quan trọng nhất là trình bày vấn-đề tài chánh và ngân sách, và sự kiểm soát của thủ lãnh hành pháp đối với guồng máy hành-chánh.

a)- Cung cách kiểm soát :

Thay vì kiểm soát chính quyền, thì lại bị chính quyền kiểm soát, đó là tình trạng của báo chí, ở cả giai đoạn xuất bản lẫn phát hành. Sau truyền thanh, thì đây là phương tiện thôngđạt rộng rãi nhất. Ngoài phần tin tức, còn có những bài phản ảnh dư luận quần chúng. Nhưng nói chung, thì báo chí ít đến tay mà cũng khó phản ảnh số dân ở nông thôn. Có những điều kiện khó khăn để được phép xuất bản báo. Báo chí Việt ngữ không bị kiểm duyệt trước nhưng gặp những khó khăn khác. Cơ quan phụ trách thông tin có thể khuyến cáo đừng đăng những tin tức nào. Tin tức thường chép theo

tin của Việt Nam thông tấn Xã. Chính quyền có thể tịch thu báo, và cho dầu báo có thể thắng kiện trước tòa án, thì thiệt hại về tiền bạc đã gây nhiều trở ngại trong thời gian dài. Nhà phát hành Thống Nhất là cơ quan của chính quyền phụ-trách phát hành báo. Luật lệ về báo chí sau này là những văn kiện lập-pháp, những ý nghĩa mù mờ, và tùy thuộc vào định nghĩa của cơ quan hành chánh. Thật ra, báo chí cũng có vai trò, dầu là giới hạn. Theo đà phát triển chính trị mức độ kiểm soát thu hẹp. Nhưng khó mà đụng chạm đến những vấn đề căn bản. Có thể chỉ trích hành vi của các cơ quann nhưng thông thường chỉ nhắm các cá nhân và đặc biệt là về vấn-đề tác phong mà thôi. Báo còn là diễn đàn để người dân nào đó gởi đơn kêu oan, và như vậy càng phản ảnh sự thiếu sót thông đạt trực tiếp giữa người dân và chính quyền.

Sự kiểm soát của cơ quantài phán cũng không quan trọng. Nền tư pháp ngày nay đã được xác định rõ hơn so với thời trước. Tối-cao pháp viện đã có nhiều dịp để xử dụng quyền hành đối với hành pháp và lập pháp. Quy chế thẩm phán đã bão đảm nhiều hơn sự độc lập. Những mức đóng góp còn đang rất giới hạn. Riêng toà án hành-chánh, tuy đã có mặt khá lâu, nhưng vì vấn đề phê bình hành-vi của nhà nước làa chuyện mới lạ đối với phần đông dân chúng, nên tòa này không có mấy dịp để mà kiểm soát. Hiện nay chúng ta còn có giám sát viện với thật nhiều quyền hành, nhưng hoạt-độngbị giới-hạn các khuyến cáo chế tài rất ít ỏi vẫn không được thi hành.

b)- <u>Một định chế kiểm soát</u> : <u>Ngân sách</u>

Đáng lẻ phần ngân sách được nói đến trong phần làm chính sách, vì ngân sách thực sự là một chính-sách; không những thế, nó còn là một chính-sách quan-trọng vàohàngđầu. Sự quan-trọng đó bắt nguồn từ ý niệm về những đóng góp tiền bạc của người dân/ qua hình thức thuế, và vì thông thường, người ta quan niệm chỉ có

đại diện lập pháp mới có quyền đặt ra luật lệ ấn định sự đóng góp của dân, nên nghiên cứu ngân sách là tìm hiểu được rõ ràng hơn về vai trò làm luật của quốc hội. Nhưng ngân sách còn là phương tiện kiểm soát guồng máy hành chánh trong khi thi hành các quyết định lập pháp, là vì sau khicho phép tiêu tiền, cần kiểm soát xem sự chi tiêu có đúng hay không.

Chúng ta hãy bắt đầu bằng cách nghiên cứu phần thâu của ngân sách. Sự kiểm soát của quốc hội một phần tùy thuộc vào vấn đề này, vì thông thường, người nắm túi tiền là kẻ có quyền. Điều chúng ta nghĩ đến trước tiên là thuế. Trong các loại thuế, mức đóng góp của thuế trực thu nói chung, đặc biệt là thuế lợi tức, rất yếu kém Có thể giải thích là vì lợi tức của đa số quá thấp để đánh thuế chỉ còn lại một số khá nhỏ chịu ảnh hưởng trực tiếp của loại thuế này, như năm 1957 có lối 24.000 người (125). Do đó, mà liên hệ của quốc-hội với cử tri của mình về mặt tiền bạc không mấy quan trọng (126). Trái lại, những loại thuế khác đónggóp nhiều hơn cho số thu của quốc gia. Trên mộtsố thuế tổng cộng là 9.907.500.000 đồng và 9.412.300.000 đồng trong các tài khóa 1962, 1963 đã có 8.050.500.000 đồng và 8.190.200.000 đồng là thuế gián thâu(127). Thuế này lớn một phần là do số ngoại viện khổng lồ. Ngân sách năm 1962 là 26 tỷ, 1963 là 29 tỷ, trừ đi số thuế gián thâu vừa kể có thể cho thấy tỉ lệ cao của ngoại viện. Vấn đề này từ lâu đã là chuyện trực tiếp giữa nước viện trợ và hành pháp. Quốc hội không hề có một tiếng nói nào trên số thu này, cho dầu là tham gia các cuộc thảo luận hay đi cầu viện. Ngoại viện là nguyên nhân quan trọng tăng thuế gián thâu,

---

(126) Nghiêm-Đằng, "Từ Tài-Chánh Thuộc-Địa Đến Tài-Chánh Độc-Lập" Quê-Hương (tháng 5 và 6 : 1962) , tr. 315.

(126) F. Riggs, Bureaucrats and Political Development.... Op. cit., tr.147

(127) Xem phân-tích về liên-hệ giữa thuế gián-thâu và các Pariah capitalist trong F. Riggs, "Prismatic Society and Financial Administration," Op. cit., tr.33 - Xem thêm Nghiêm-Đằng, Op.cit., tr.235

đặc biệt đánh vào viện trợ thương mãi, vào số hàng nhập cảng. Những ảnh hưởng dây chuyền của viện trợ thoát khỏi tầm tay của nhà lập pháp một cách dễ dàng.

Sự hợp tác trong việc thiết lập ngân sách cũng không đáng kể. Cũng như nhiều nước hiện nay, ngân sách Việt Nam là một ngân sách hành pháp (executive budget). Chỉ có tổng thống mới được sáng quyền dự thảo ngân sách. Điều này dễ hiểu, vì tổng thống nắm nhiều dữ kiện; vả lại, hành pháp trực tiếp lo hoạch định chính sách và điều khiển thi hành chính-sách. Theo điều 46 hiến pháp 1967, trong trường hợp quốc hội không chung quyết ngân sách xong trước 31 tháng 12, Tổng thống có quyền ký sắcluật cho thi hành từng phần ngân sách.

Đặt sáng quyền ngân sách trong tay hành pháp, là để giúp tổng thống thiết lập ngân sáchtheo kế hoạch chung của quốc gia Vì ngân sách là một chương trình hoạt động của chính phủ, phát biểu bằng đơn vị tiền tệ. Trong thời gian đầu, quan niệm này đã không được chia xẻ rộng rãi. Nhiều người không hiểu ngân sách chính là một dự án, tưởng đó chỉ là một loại tài liệu, một bảng kế toán, hay một sự cho phép chi tiêu (128). Đã có những bước tiến bộ, nhưng còn nhiều khuyết điểm, đặc biệt đối với ý niệm kế hoạch. Một bằng chứng là thời hạn để bắt đầu thi hành ngân sách không được tôn trọng, chẳng hạn ngân sách cho tài khóa 1956 được bắt đầu soạn thảo trong tháng 10 năm 1955.và phải đến tháng 5/ 1956 mới xong, tình trạng năm 1957 cũng tương tợ (129).

Để cho phép tổng thống thiết lập ngân sách dễ dàng, một điển trình đã được chấp nhận nhằm tập trung các khoản chi tiêu đề nghị lên cơ quan phụ trách về ngân sách. Chính cơ quan này đã

---

(128) MSUG, Administration Budgétaire au VietNam (Saigon : MSUG, 1957) tr. 10

(129) Ibid., tr. 12

chịu nhiều thay đổi, từ Nha Ngân sach thuộc Bộ Tài chánh được đưa qua Phủ Tổng thống từ cuối năm 1955. Nha ngoại viện, sau khi đã trực thuộc nhiều bộ, cuối cùng về bộ Tài-Chánh và đổi thành Tổng Nha. Sự biến đổi này chứng tỏ tính cách quan trọng của ngoại viện. Đến 1957, Nha kiểm soát ước chi thuộc Bộ Tài Chánh hợp cùng hai Nha trên để thành Tổng Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện.

Những cải tiến này có lẽ là để đáp ứng những khuyến cáo về quản trị ngân sách. Việc gia tăng hiệu năng cho sự quản trị trong nội bộ hành pháp, tuy có áp dụng, đặc biệt là về diễn trình thiết-lập, nhưng không thay đổi được bao nhiêu. Chúng ta sẽ tìm hiểu vấn-đề này, phần biểu quyết tại quốc hội được bàn ở sau.

Giai đoạn đầu tiên là một văn thư từ cơ quan lo về ngân sách gởi đến các Bộ, tỉnh ... văn thư phản ảnh những quan điểm của thủ lãnh hành pháp về dự án ngân sách. Nhưng những ý kiến này vẫn còn quá rộng rãi và thiếu rõ ràng. Đặc biệt là tuy có lập những kế-hoạch ngũ niên, nhưng những chỉ thị trong văn thư lại không thể nói đến, như vậy là hai diễn trình kế-hoạch và ngân sách không đi với nhau (130).

Căn cứ vào những chỉ thị nói trên, các đơn-vị soạn riêng phần chi của mình. Những đề nghị lúc đó lại được cơ quan lo về ngân-sách, đặc biệt những bộ-phận phụ-trách về chương trình và ước chi phối hợp cứu xét. Nhưng với cách soạn thảo của loại ngân-sách chương mục (line item budget), khó mà kế hoạch hóa chi tiêu Theo Giáo sư Nghiêm Đằng, ngân sách được sắp xếp theo bốn loại tiêu chuẩn là Cơ-cấu hành chánh, cơ-năng hành chánh, mục đích và tính chất kinh tế của sự chi tiêu.(131). Theo những tiêu chuẩn này, ngân sách được chia thành nhiều phần kinh-phí cho mỗi bộ... trong mỗi đơn-vị, lại chia theo mục tiêu như nhân-viên, vật-liệu

---

(130) Nghiêm-Đằng, Op.cit., tr. 212
(131) Ibid., tr. 221

lại có thể xếp theo loại về an ninh, phát triển kinh-tế... một tài-liệu giải thích được đính kèm để phân tích chính-sách của chính-phủ.

Với loại ngân sách này, khi đọc vào, người ta có cãm tưởng là một bảng tổng cộng các khoản chi tiêu được cho phép (lump-sum appropriations), hay là một danh sách lương bổng dài (132). Khó thể nhìn qua các con số đó, mục tiêu của sự chi tiêu để thực hiện một cái gì. Cũng khó mà đo lường được thành quả của một bộ hay biện minh cho các phí tổn. Nhân viên hành chánh soạn thảo lần hồi quan niệm việc thiết lập như một thủ tục quen thuộc (routine), có khuynh hướng căn cứ vào con số năm vừa qua với chút ít thay-đổi. Sự thiếu sót ước tính thành quả này, nhờ đó xử dụng phương-tiện với hiệu năng tối đa, đã làm chi tiêu không phù hợp thực-tế, cho nên có tài khóa đã không xử dụng hết kinh-phí đã biểu quyết (133). Cần nói thêm là, với ý muốn mở rộng tuyển-mộ đã trình bày ở chương 2, ngân sách chủ yếu tăng chỗ làm việc, nghĩa là nối dài bảng lương (134).

Nhà lập pháp nhiều thiện chí muốn sửa đổi thường cắt xén đầu đó, theo nghĩa tiết kiệm. Động cơ thông thường là cãm tưởng mù mờ không hiểu tại sao cơ quan nào đó lại tiêu nhiều tiền đến thế. Những chi tiết lặt vặt che mất không cho nhìn thấy đường nét lớn. Có những cắt giảm được thỏa thuận từ phía hành pháp,để tỏ lòng " ưu ái" hay 'chế tài" một viên chức nào đó (135-).

Nếu bây giờ, chúng ta trình-bày vấn đề theo bốn nguyên-tắc duy nhất (unity) toàn bộ (universality), nhất niên (annuality)

---

(132) MSUG, Administration budgétaire..., Op.cit., tr.15 - Xem thêm Sciglianc South VietNam : National under Stress, Op.cit., tr. 41
(133) MSUG, Ibid., tr. 8
(134) F. Riggs, "Irismatic Society and Financial Administration ". Administrative Science Quarterly (June : 1960), tr. 30.
(135) Xem trường-hợp khá tiêu-biểu trong Scigliano, Op.cit., tr.42

và không du di kinh phí (nontransferability), có thể nhìn rõ hơn những thiếu sót kiểm soát.

Nguyên tắc duy nhất đòi phải gồm chi thu trong một tài-liệu, nhờ đó, có thể xét mỗi loại chi so với toàn bộ. Nguyên tắc này chưa được áp dụng đầy đủ. Ngân sách Quốc Gia không bao gồm ngân sách tự trị của một số cơ quan. Số ngoại viện khó kiểm soát được, ngay cả với hành pháp, vì phải thec một thủ tục dài dòng. Đặc-biệt là số quân viện, nay chiếm lối 60% ngân sách, chưa kể đạn dược, vũ khí... Chuyện quốc phòng không thể đem ra mà thảo-luận một cách tự do được. Trong một thời gian chúng ta có ngân sách riêng biệt là loại ghi phần thu và chi (revenues and civil expenditures), loại dành cho vấn-đề an ninh và loại để phát-triển kinh-tế; chỉ có loại đầu và cuối do quốc hội biểu quyết.

Nguyên-tắc toàn bộ có nghĩa là mọi chi thu thật sự phải ghi vào một ngân sách. Các ngân sách tự trị, tỉnh hạt, chi phí quân sự là những ngoại-lệ. Một hậu quả của nguyên tắc là mọi nguồn-lợi của quốc gia đều tập trung về một quỹ chung. Nói cách khác, thuế thu được không phải để tài trợ một công tác riêng biệt nào. Những ngoại-lệ trên đã làm sai nguyên-tắc, và chúng nằm trong khuynh hướng dành độc quyền thâu các nguồn lợi của quốc gia về cơ quan nào đó (engrossed-revenues) (136).

Nguyên tắc thứ ba, nhất niên, nghĩa là ngân sách được dự trù cho một năm, nhưng không áp dụng với số viện-trợ- luật số 14/62 cũng cho phép ngoại lệ đối với ngân sách dành cho phát-triển kinh-tế.

Và sau cùng, hành-pháp có thể du di từ chương này qua chương khác. Quyền du di này làm quốc hội mất đi nhiều sự kiểm-soát; nó cũng làm liên tưởng đến tình trạng ngân sách đặc biệt

---

(136) F. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society, op. cit., tr. 305 - Xem thêm Nghiem-Dang, VietNam : Politics and Public Administration, Op. cit., tr.219

của xã hội lăng kính (prebendary budgeting) (137).

c)- Kiểm-soát trong nội bộ hành pháp :

Sau khi trình bày tất cả sự yếu kém của cơ cấu ngoại-hành-chánh, chúng ta không khỏi thắc mắc về tương quan của thủ-lãnh hành hành đối với cơ cấu hành-chánh.

Do ý chí của lãnh tụ, cũng như do hoàn cảnh đưa đẩy, hành-chánh trở nên một lực-lượng mạnh. Vấn-đề then chốt là làm sao vừa tăng cường vị thế vừa kiểm soát được guồng máy. Thật ra, trong lâu dài, nhà lãnh đạo dễ rơi vào vòng lẩn quẩn, lần hồi, chính công-vụ lại trở thành gánh nặng, và thách-đố chi phối quyền-lực, bởi lẽ, muốn kiểm soát hữu hiệu, " cần dùng một quyền lực nào khác ngoài chính cái bị kiểm soát, vì nếu không, người kiểm-soát lại trở thành tù nhân của cả hệ thống phức tạp" (138). Những nhân vật ở chung quanh vị lãnh-đạo, các cấp chỉ huy khác thường để đi đến việc tranh giành ảnh hưởng với nhau.

Cho dầu có uy quyền cách mấy và có khả năng bao nhiêu đi nữa, số ít người không thể kiểm soát nổi. Sự xuất hiện của nhiều định-chế thành ra, kiểm soát chồng chất nhau, nhưng không hữu hiệu, chứng tỏ sự khó khăn trên. Nỗ lực tập quyền thật ra cũng lỏng lẻo, cuối cùng, rồi cũng phải dựa vào những động lực cá nhân để san sẻ quyền-hành (139)..Không tin tưởng là nguyên nhân chính yếu để không ủy quyền. Nhưng các cấp chỉ huy trở thành nạn nhân của chính tình-trạng này, vì không đủ sức, đủ giờ để xem xét hết mọi việc. Cuối cùng, họ cũng phải dựa vào những ký tắt (paraphe) của cấp dưới. Muốn vậy, phải tin vào các thuộc viên, tạo thành một "dây tín nhiệm lẫn nhau" từ dưới lên trên (line of confidence) (140).

---

(139) Ibid.,
(138) F.W. Riggs, Bureacrats and Political Development : A Paradoxial View, Op.cit., tr.158
(139) Nghiêm Đăng, VietNam : Politics and Public Administration, Op.cit., tr. 304.
(140) Ibid.,

Có lẽ một số viên-chức có tinh-thần kỷ-luật (141), nhưng trên nguyên-tắc, khó hy vọng điều hành công việc hoàn toàn dựa trên sự tự chế. Cho nên, lý do chánh đáng làm giảm hiệu năng của guồng máy hành chánh là vì thiếu một hệ-thống kiểm soát hữu-hiệu

(141) Về vấn-đề này, xin xem kết-quả phỏng-vấn một số viên-chức hạng A trong Fox, G.H. và Joiner C.A, "Perceptions of The Vietnamese Public Administration" Administrative Science Quarterly, VIII, No. 4 (March : 1964) 442-481

KẾT - LUẬN

Chúng ta sẽ dành phần kết luận để tóm lược những gì đã trình bày trong các chương vừa qua để đưa ra vàinhận xét về diễn tiến phát-triển chính trị và hành chánh trong thời kỳ mà các dữ kiện được rút ra nhiều nhất Sau đó là ghi nhận những thiếu sót của tiểu luận, đặc biệt đối với diễn tiến phát-triển về sau.

Bài viết khởi đầu từ những nhận định căn bản về nền chính-trị và hành-chánh, đặc-biệt tại các quốc gia đang phát triển Trước hết tác-giả ghi nhận những thay-đổi lớn lao trong các định-chế công quyền của các quốc gia này, kể từ khi ra khỏi giai đoạn thuộc địa, dành lại độc lập, đồng thời với những ảnh hưởng do sự tiếp xúc với văn minh tây phương. Cơ-cấu chính trị và hành chánh đã có một tầm vóc to lớn hơn, do nhu cầu trong nước cũng như do những yếu tố bên ngoài thúc đẩy, buộc chính quyền phải tổ chức mạnh mẽ và sâu rộng hơn, Đi kèm là nguyên tắc biện biệt cơ cấu của tây-phương cũng được áp dụng tối đa, trong cả chính-trị lẫn hành-chánh, đặc biệt trong tương quan giữa hai lãnh vực này Một vài tiêu chuẩn khác cũng được đề cao.

Đây chính là tiêu-chuẩn làm phân biệt các quốc gia này với quá khứ chúng vừa ra khỏi. Nhưng hình như, đầu với những thay đổi đó, kiểu mẫu chính-trị và hành chánh tân tiến vẫn chưa được áp dụng và thay vào đó, người ta lại thấy có sự khác biệt giữa hình thức và thực chất. Sự biện biệt cơ cấu đã không kéo theo một biện biệt cơ năng và vai trò hành chánh, được giả thiết rất khiêm nhượng về chính-trị, theo như kiểu mẫu dự trù, lại đi ra khỏi khuôn khổ, tạo thành một tươngquan chính-trị, hành chánh khác hẳn những phạm trù tây phương.

Dựa trên nhận định về sự khuyếch tán đó, tiểu luận đã xét tương quan chính-trị hành-chánh với khác-hướng cơ-năng, qua

các tác-động nhập và xuất lượng, coi quốc gia như một hệ-thống

Xã hội hóa chính trị được xem là tác-động đầu tiên của hệ thống,: nó còn là tác động nhập lượng, nhằm cổ vỏ sự hội nhập của mọi thành phần, cá nhân hay tập thể với hệ-thống. Nói cách khác, hệ-thống muốn tồn tại phải gieo vào quần chúng một tinh-thần khác trước. Tinh-thần này được cụ thể hóa qua sự ý-thức về hoàn cảnh quốc gia đang gặp phải, với những mục tiêu tiêu biểu. Hệ-thống còn phải dự trù những đường lối thích hợp để thực-hiện việc xã hội hóa, nhất là qua thể thức tham gia. Những lý do chính đáng đã được đưa ra nhằm giải thích tại sao sự tham gia phải giới hạn, đặc-biệt lý do bắt nguồn từ thời-kỳ trước, từ giới lãnh đạo... Chính trong khung cảnh này, mà nền hành chánh được giao-phó đóng vai trò chính trị quan trọng, nếu không nói là trội yếu Để đãm nhiệm vai trò đó, nó phải chịu những thay đổi về cả cơ cấu lẫn nhân sự. Những thay đổi đó được giải thích bằng yếu-tố mục-tiêu và vai trò.

Trong phần xã hội hóa, tuy chúng ta có đề cập đến sự tham gia, nhưng chủ yếu vẫn là vấn đề kết hợp. " Tham gia" được đặc biệt chú ý trong phần tuyển mộ chính-trị và phát biểu quyền-lợi. Hiện tượngtham gia hay phổ biến quyền lực là một dấu hiệu để phân biệt sự pháttriển chính trị từ thời kỳ cổ truyền sang thời kỳ này, bởi vì chưa bao giờ người ta lạichứng kiến một mức độ tham gia cao như vậy. Tham gia có hai loại, hoặc qua sự đề cử nhân-sự vào các chức-vụ lãnh đạo, hai là qua việc trình bày quan điểm về các công việc quốc gia.

Do chấp nhận biện biệt cơ cấu, con đường dẫn đến quyền hành trong hệ thống là qua ngã chính-trị, đặc biệt qua đường dây đảng phái. Riêng cơ cấu Hành chánh, vì vai trò của nó, được giả thiết không chịu những thay đổi chính-trị ảnh hưởng trên sự tuyển-mộ của nó. Chúng ta đã thấy tình-trạng yếu kém của đảng phái

ngoài chính quyền, không thể đảm nhiệm vai trò. Nhưng chủ yếu vẫn là do sự lớn mạnh của guồng máy hành chánh, trùng hợp với ý muốn đồng nhất hóa của giới lãnh đạo. Bằng những nguyên nhân chính trị xoay chung quanh yếu-tố quyền-lực, những cản trở cho một chia xẽ rộngrãi quyền hành đã được giải thích. Một quan niệm quan trọng về thành phần ưu tú cũng được xữ dụng. Khi được thỏa mãn các nhu cầu bản thân và xã hội qua ngã hành chánh, giới ưu tú không muốn mở rộng các lối đi khác, có thể gây nên cạnh tranh.

Thật ra, tuy lớn mạnh thật, nhưng không hẳn là độc quyền, hành-pháp không thể tự đóng kín. Sự cai trị của nhà lãnh đạo có bền vững hay không một phần là do nơi cố gắng của ông để thoát ra khỏi và đứng trên hành chánh, vì vậy, ông cần dựa vào những yếu-tố khác, những lực lượng khác để hạn chế, để làm quân bình với hành chánh. Thông thường, lực lượng đó là tôn giáo, một yếu-tố đứng cạnh hành chánh trong loại tập thể định chế. Có nhiều lý do để giải thích tại sao tôn giáo mạnh, nhưng cần theo dỏi sự phát triển này theo những diễn biến chính-trị. Một ý kiến được nhiều người chấp nhận là, ngoài hành chánh dân sự, quân-sự, đệ I Cộng-hòa còn được một tôn giáo hổ trợ. Nó bị lật đổ cũng bởi hai thành-phần này của tập thể định-chế, đó là tình-trạng quân bình đãđánh mất. Bên cạnh đó, là sự yếu kém củacác tập thể hiệp hội. Những lần xuất-hiện của tập thể vô kỷ cương phần nào chứng tỏ nhu cầu tham gia bị giới hạn.

Sau cùng, chúng ta đi vào phần nghiên cứu các hành vi của chính quyền gồm có làm luật, áp-dụng luật, và kiểm soát. Hành vi của chính quyền, muốn phản ảnh trung thực xã hội, phần nào phải căn cứ vào các giai đoạn trước của hệ thống, mà chúng ta đã thấy là thiếu sót. Đặc biệt có những nguyên nhân giải thích tại sao mà quốc hội và hệ-thống bầu cử, nhờ đó việc tuyển mộ chính trị được thực hiện đã không đãm nhận đúng vai trò. Do đó, một lần nữa công việc làm chính sách hầu như phát xuất từ guồng máy hành chánh

Một vài đặc tính của cơ quan hành-chánh cũng được mô tả như nệ hình-thức, tổ-chức nặng nề, nhân sự tiêu cực... Và sau hết, là vấn-đề kiểm soát. Các thành-phần ngoài chính quyền hình như không có tiếng nói đáng kể. Trong vài giòng ngắn ngủi, vai trò của các định chế kiểmsoát như các tòa án, cũng được mô tả là yếu kém. Chúng ta cũng dự đoán cùng tình-trạng đó cho quốc hội, nhưng vấn-đề ngân sách đã được dùng để bổ túc cho phần làm luật vừa rồi, và cả phần thi hành nữa, lại được đặt trong phần kiểm soát này; nghĩa là, qua ngân sách, người ta dễ thấy xuất hiện rõ ràng tính-chất kinh tế tài [illegible] của hệ thống, tương quan giữa các đơn vị trong chính quyền. Sau cùng là sự kiểm soát của nhà thủ lãnh tuy được trình bày ngắn ngũi, nhưng là điểm then chốt của tiểu-luận.

Có thể tóm tắt tất cả bằng ý niệm ranh giới, nó đi kèm với một ý niệm khác là hỗ tương tùy thuộc, là những đặc tính của một hệ-thống. Xét trong toàn thể, thì chính trị và hành chánh chỉ là tiểu hệ-thống. Mức độ xâm nhập khác nhau, hay là cung cách gìn giữ ranh giới khác nhau giữa hệ thống và tiểu hệ thống, đưa đến những hình thái xã hội khác nhau. Tương quan của chính trị và hành chánh có thể nhìn dưới khía cạnh những "tác động" trong 1 hệ-thống với nhau. Tuy tùy thuộc lẫn nhau khá mật thiết, không duy-trì ranh giới có thể đưa đến những hậu quả tai hại. Để có thể phê phán, phải căn cứ vào biên cương đãđược chấp nhận tùy mỗi loại xã-hội.

Tại Việt Nam, những thời-kỳ mất quân bình lại đưa đến những lần xóa bỏ tất cả, điều này làm nhiều người nghi ngờ sự hữu hiệu của quan niệm cai trị hướng dẫn. Mục tiêu chính trị, không thể thực hiện được bao nhiêu. Hành chánh chỉ là 1 phần của xã-hội, dĩ nhiên cũng mang những sắc thái như khung cảnh chung quanh nó. Người ta có thể thắc mắc là có thể làm khácđi trong quá khứ, hay cải tiến trong hiện tại không

Nhưng ở đây chúng ta có thể thấy những giới hạn của lý-thuyết. Đặc biệt trong tiểu luận này, khi trình bày tương quan chính-trị, hành chánh và xử dụng những dữ kiện của thời đệ I Cộng-Hòa, chúng ta đã bỏ sót một khoảng thời gian dài phía sau. Dữ-kiện cũng gồm phần nhiều bởi ý kiến của vài tác giả, chưa đi đến được những tiêu chuẩn đích xác hơn. Cũng vì thực tế quá phức tạp chúng ta bắt buộc phải giới hạn trong chính trị, và bỏ quên vô vàng các yếu-tố khác. Quan trọng hơn nữa là, tuy từ đầu, chúng ta đã tỏ ý nghi ngờ về 1 lập trường tất định, nhưng đã không tránh khỏi. Nhưng chính giá trị của chủ trương này vẫn chưa dứt khoát được giải quyết. Người ta thường muốn để tự sự việc hướng dẫn đến đâu thì đến, nhưng đồng thời lại bị hấp dẫn phải quan niệm mọi sự trong diễn tiến hợp lý và theo những sắp xếp nhân quả. Những hiểu biết thiếu sót về kết quả của những nghiên cứu tương tự tại các hệ thống khác làm cho các quả quyết luôn phải dè dặt.

Thật sự có những tân quốc gia đã ra khỏi thời kỳ chậm tiến để tiến qua giai đoạn phát triển. Cũng có thể một quốc gia cứ ở mãi trong tình trạng nguyên khởi. Vậy thì muốn so sánh, phải tìm nguyên nhânđưa đến những hậu quả khác nhau qua yếu-tố nào đó có trong xã hội này nhưng vắng mặt trong xã-hội kia, trong lúc các điều-kiện khác tương tự nhau.

Rồi hướng về tương lai, cùng thắc mắc lại xuất hiện dưới một cách đặt vấn đề khác, chẳng hạn, bây giờ có khác ngày hôm qua những gì, và đó phải chăng là điều tự nhiên hay có thể tác động để ảnh hưởng trên sự phát-triển, theo một chiều hướng dự trù trước?

Hình như cho đến nay, những công-trình nghiên cứu tương tự với các kết quả, nhờ đó, chúng tôi soạn thảo tiểu luận này, cũng chỉ xoay chung quanh một thời kỳ xa xưa, mà chưa tiên đoán, hay chưa đề nghị một dự án phát triển thực tiễn. Điều này không có nghĩa là không có những nỗ-lực về lý-thuyết cũng như trong lãnh-

vực áp dụng. Nhưng chưa có công trình bao quát được mọi vấn-đề Có người đề nghị nên xây dựng trước hết những định chế có đủ sức chuyển các đòi hỏi của xã hội thành những giá trị để đưa vào môi trường. Người khác cho rằng, tuy khảo hướng định-chế để tạo nên tiến-bộ đáng kể trong sự hiểu biết, nhưng định-chế, kỳ cùng, vẫn thiết-yếu bao gồm những hành vi của các cá nhân, vậy thì phải chú-trọng trước hết đến yếu-tố tâm lý. Có ý-kiến cho rằng phát triển hành-chánh là điều cần yếu cho việc phát triển quốc gia. Người khác lại qui trách cho các dự án viện-trợ kỹ thuật vào hành chánh lỗi lầm đã tăng cường sức mạnh cho khu vực này, trong lúc một phạm vi khác, như chính trị, như các đoàn thể tư nhân, lại vì đó mà yếu kém đi, đưa đến tình-trạng mất quân bình như hiện nay.

Thiết tưởng, những thác mắc trên chỉ hợp lý khi yếu-tố nào cũng có trọng-lượng như nhau và cùng cần thiết cả. Không thể thỏa mãn một lần mọi nhu cầu, không thể xử dụng một lúc mọi yếu-tố, đồng thời các yếu-tố lại chính là nhân và quả của nhau, người ta đã không biết bắt đầu bằng cái nào. Xem ra không có giải pháp sẵn cho bất cứ trường hợp cụ thể nào. Thái-độ chung của các nhà nghiên cứu vẫn là khai thác tối đa sự hiểu biết trong ngành của mình, phối hợp với các khoa liên hệ để tăng cường thêm phần hiểu biết, nhưng cuối cùng, việc chọn lựa khởi đầu từ điểm nào là việc của chính xã-hội riêng biệt nào đó. Một tác giả, khi nghiên cứu sự cách biệt giữa lý thuyết và thực-tế, đã đặt thắc mắc rất kỳ lạ, là có phải chính hành động táo bạo của một nhà lãnh đạo, không cần lý thuyết, lại có ích hơn cả hay không ?

THƯ - TỊCH

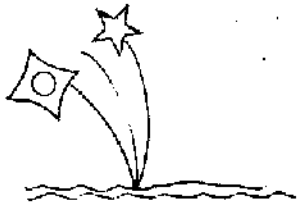
- Almond, G.A và Coleman, J.S.eds. The Politics of the Developing Areas Princeton : Princeton University Press, 1960.
- Braibranti, Ralph,ed Political and Administrative Development Durham : Duke University Press, 1969
- Brzezinski, Zbigniew : " Politics of Underdeveloped" World Politics, IX n° 1 (October 1959)
- Fox, Guy H. và Joiner, C.A. " Perceptions of the Viêtnamese Public Administration" Administrative Science Quarterly VIII n° 4 (March 1964).

Friedrich, Carl J. " Political Leadership and the Problem of the Charismatic Power" Journal of Politics XXIII (1961).

- Gilbert, Charles E. " Framework of administrative Responsability" Journal of Politics, XXI (August 1951)
- Grant, J.A.C. " Vietnamese Constitution of 1956" American Political Science Review Vol 52 n° 2 (June 1958)
- Grodzins, Mortin, The Loyal and The Disloyal. Chicago : University of Chicago Press 1956.
- Hoàng Xuân Hào " NHận xét về hoạt động lập pháp trong nhiệm kỳ Tổng thống và dân biểu đầu tiên" . Phát triển xã-hội, số 1 (tháng 9 năm 1971)
- Kahin, George Mc Turnan, ed, Goverments and Politics of Southeast Asia, Newyork : Cornell University Press, 1963.
- Lapalombara, Joseph ed. Bureaucracy and Political Development Princeton : Princeton University Press 1963.
- Lasswell , Harold D và Lerner, Daniel, eds. World Revolutionary Elites. Cambridge : MIT Press 1965.
- Montgomery, J.D và Siffin, W. J. Approaches to Development : Politics, Administration and change. NewYork ; Mac Graw -Hill, 1966

- Millikan, Max F và Blackmer, Donald L.M. The Emerging nations Their Growth and United States Policy. Boston, Little, Brown and Company 1961.
- MSUG. Administration Budgétaire au Vietnam (Rapport au Président et au Conseil des Sécrétaires d'Etat de la République du Vietnam) Sàigon : MSUG 1957.
- Nghiêm Đằng : Việtnam : Politics and Public administration. Honolulu : East West center Press, 1966.
- ———— " Từ tài chánh thuộc địa đến tài-chánh độc-lập" Quê hương
- Nguyễn Quốc Trị. Sách lược Ứng dụng Các Mô thức quản trị Hành-chánh tân tiến vào môi trường Việt Nam. Không có chi tiết về xuất bản.
- Penniman, Howard R. Elections in South Vietnam. Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1962.
- Pye Lucian, W, ed Communication and Political Development. Princeton : Princeton University Press 1963.
- ———— " Communication Patterns and the Problem of Representation" Public Opinion Quarterly XX (1956).
- Riggs, Fred W " Political Interference : Theory and Practice" The Philippine Journal of Public Administration IV n° 4 (October 1960).
- ——— " Prismatic Society and and Financial Administration" Administrative Science Quarterly (June 1960)
- ———— Administration in Developing countries : The Theory of Brismatic Society . Boston : Houghton Miffin Company 1964.
- ———— " Modernization and development Administration" Eropa Review IX n° 1 (June 1969).
- Scigliano, Robert, South - Vietnam : Nation Under Stress. Boston Houghton Miffin Company 196

- Shils, Edward " Concentration and Dispersion of Charisma" World Politics XI n° 1 (October 1958).
- ———— "Intellectuals in the Political Development of the New States" World Politics XII n° 3 (April 1960).
- Trần thị Hoài Trân, Lực Lượng Chánh Trị, Saigon : không có tên nhà xuất bản, 1972
- Verba, Sidney và Almond, G.A. eds. The Civic Culture. Princeton Princeton University Press, 1963.
- Weiner, Myron và Lapalombara, Joseph eds. Political Parties and Political Development, Priceton : Princeton University Press 1966
- Wolf, Charles, United States Policy and The third World Boston : Little, Brown and Company 1967



ĐÍNH CHÍNH

Trang	Dòng	In sai	Xin sửa lại
1	15	phát một cách	phát hiện, một cách
13	14	và phát-triển quyền lợi	và phát biểu quyền lợi
14	25	giải quết	giải-quyết
20	16	lực lượng cc thể	lực lượng có thể
21	10	bộ thanh-niên và thông tin	Bộ Thanh-Niên và Thông
22	11	của quần chúng vao	của quần chúng vào
23	31	nguyên tắc	nguyên tắc
24	5	co liên hệ voi	có liên hệ với
24	3	cần lao nhân vị	Cần Lao Nhân Vị
25	20	Edward	Edward
28	5	cho bằng cá nhân	cho bằng cá nhân
31	8	Cộng Sắn	Cộng Sản
32	4	một ngươu	một người
36	3	Jiểu chắc chán	Điều chắc chắn
40	20	kiểm quát	kiểm soát
44	8	liên đoàn Công chức	Liên Đoàn Công Chức
44	9	cách mạng	Cách Mạng
44	29	nội bộ của bó	nội bộ của nó
45	14	khí cụ	khí cụ
45	27	hàng nhũ	hàng ngũ
46	2	tóm tát	tóm tắt
46	7	vươi	vượt
46	19	Civie action	Civic Action
46	25	tác phonh	tác phong
47	11	vèn các vấn đề và	về các vấn đề mà
47	26	nhiều kho	nhiều khi
47	25	kiểm soủy	kiểm soát
48	3	có thể dủng	có thể dùng
48	28	lục	lúc
49	6	biểu lộ	biểu lộ
49	21	l"ại xa	lại xa
49	22	nhủy	nhất
49	23	lúc hia rẻ	lúc chia rẽ
50	5	một... xér	một... xét
50	28	nhân sự	nhân sự
51	10	polotically	politically
52	5	sáp	sắp
52	14	nền hành bnộc	nền hành chánh buộc
53	23	subcultuves	subcultures
54	23	truóc, đây	Trước đây
54	27	nào sinh	vào sinh
55	25	lột	Lột
56	4	bặt,nguồn	bặt nguồn
56	6	yeu ro	yeu to,
56	11	lịch sẻ	lịch sử
57	9	ton bộ	toàn bộ
57	10	pnáp	Pháp
57	23	quan	quân