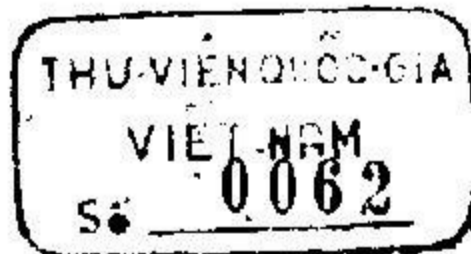


HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH

Luận Văn Tốt Nghiệp Ban Đào Tạo

CẢI TỐ HÀNH CHÍNH HẠ TẦNG CƠ SỞ



được sự hướng dẫn của

GIÁO-SƯ NGUYỄN-VĂN-TƯỢNG

Tiến-sĩ Công pháp

Nguyên Đặc-Ủy Hành-Chánh Nội-Các Chiến-Tranh

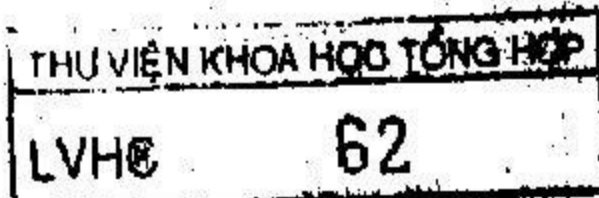
Nguyên Bộ-Trưởng Phụ-Tá Thủ-Tướng liên lạc Quốc-Hội (1967-1968)

sinh-viên đệ trình :

Lê-Dinh-Kíp

KHÓA XIV

1966 — 1969



- I -

Thành kính ghi ơn GIÁO-SƯ NGUYỄN-VĂN-TƯỜNG
đã hướng dẫn chúng tôi rất tận tình.

- sinh viên Lê-Đình-Kịp -

- II -

Trân trọng ghi ở đây lời cảm ơn giới chức các cấp thuộc Bộ-Nội-Vụ đã trực-tiếp hay gián tiếp giúp đỡ chúng tôi hoàn thành luận văn này trong thời-gian chúng tôi thực tập cuối khoá.

Chúng tôi chân thành cảm ơn Ông ĐỒ-HỮU-SÂM Đốc-sự Hành-Chánh, đã yểm trợ chúng tôi trong việc soạn thảo luận văn.

Riêng việc cho chúng tôi những tài-liệu quý-báu, chúng tôi chân thành cảm ơn quý Ông GIÁM-ĐỐC, PHÓ GIÁM-ĐỐC, CHÁNH-SỰ-VỤ, CHỦ-SỰ và NHÂN-VIÊN các cơ-quan thuộc Bộ-Nội-Vụ sau đây :

- Nha Nhân-Dân Tự-Vệ
- Sở Hành-Chánh địa-phương
- Sở Tình-hình và bầu cử
- Sở Huấn-luyện
- Sở Kế-hoạch
- Sở Chính-trị
- Sở Ngân-sách kế-toán
- Thư-viện và van-kho.

- Lê-đình-Kịp -
Sinh-viên thực tập tại Bộ Nội-Vụ
năm 1969.

- III -

Kính dâng lên

GIÁO-SƯ VIỆN TRƯỞNG,
GIÁO-SƯ PHÓ-VIỆN-TRƯỞNG,
toàn-thể quý-vị GIÁO-SƯ HVQGHC
công-trình nhỏ bé này, nhưng
với rất nhiều thành tâm và
thiện chí

- sinh viên Lê-dình-Kịp -

Kính gửi đến BÀNG-HỮU tin yêu

- Lê-dình-Kịp -

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A.- TÀI-LIỆU VỀ TỔ-CHỨC HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM trước năm 1945

- LÊ-VĂN-AN, Tổ chức hành chính Việt-Nam, HVQGHC, lần I, Saigon, 1962.
- VŨ-QUỐC-THÔNG, pháp chế sử, Giảng văn Cử-nhân I Đại-học Luật khoa Saigon, Saigon, 1965 - 1966.
- LÂM-LÊ-TRINH, Vấn-đề Hội-Đồng Xã trong tổ chức hành-chính Việt-Nam, tập san MCHC, số 1 tháng 1-1958, trang 9-46.

B.- TÀI-LIỆU TỔ CHỨC HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM SAU NĂM 1945.

- I.- Văn-kiện căn-bản.
- Dự số 2 ngày 1-7-1949, tổ-chức nền hành-chánh địa-phương Việt-Nam.
- ND 790 Cab/MI ngày 16-12-1952, tổ chức bầu cử Hội-Đồng Hương Chính.
- SL 34NV ngày 19-3-1953, ấn-định quy-chế thôn xã và tổ-chức HDHC.
- SL 58NV ngày 22-6-1953, tổ-chức Hội-Đồng Tỉnh.
- SL 76NV ngày 15-10-1953, cải bố SL 58NV ngày 22-6-1953
- SL 35NV ngày 2-0-1954, cải bố SL 58NV ngày 22-6-1953
- Dự 57-a ngày 24-10-1956, tổ-chức nền hành-chánh địa-phương VN.
- TT 115-a/TTtr/Vi ngày 24-10-1956, giải thích Dự 57-a ngày 24-10-1956.
- Hiến pháp Việt-Nam Cộng-Hoà, ban hành ngày 26-10-1956
- TT 802 B, PTT ngày 28-6-1956, bãi bỏ HDHC dân cử, lập UBHC xã
- TT 4107 BNV/HC ngày 10-11-1956, lập Hội-Đồng Xã thay UBHC Xã.
- TT 1834 B.PTT ngày 16-11-1956, lập Hội-Đồng Xã thay UBHC xã
- TT 5NV ngày 7-12-1961, ấn-định chức-vụ Hội-viên Thanh-niên Xã.
- SL 45 NV ngày 3-5-1963, cải tổ hành-chánh Xã Ấp.
- Huấn-thị 3 NV ngày 20-3-1959, thêm chức-vụ Phó Tỉnh Trưởng Nội-An.

- V -

- TT 983 BNV/VPC/... ngày 12-2-1960, v/v ủy quyền cho các phụ-tá của Đô-Tỉnh-Thị Trưởng.
- ND 217 BNV/NC/8 ngày 25-3-1961, tổ chức đồng nhất Tòa Hành-Chánh Tỉnh, và thêm chức-vụ Phó Quận-Trưởng.
- SL 237 NV ngày 8-12-1961, tái lập Hội-Đồng Tỉnh.
- SL 203d/NV ngày 31-5-1964, cải tổ hành-chánh Xã Ấp.
- TT 5364 B.BNV/NC-1 ngày 22-6-1964, về cải tổ hành-chánh Xã Ấp.
- SL 228 NV ngày 8-7-1964 : ấn-định thể thức bầu cử HĐND Xã và BTS Ấp.
- TT 6836 B.BNV/NC/1 ngày 13-8-1964, việc bổ nhiệm UBHCXã.
- ND 1062 BNV/HC/ND ngày 29-8-1964, định giá biểu phụ cấp viên chức Xã Ấp.
- TT 107 PĐUTNTT/TT/TN9 ngày 9-7-1964 tuyển-dụng ủy-viên TN và FVDS.
- TT 147. PĐUTNTT/TNVT/20/TT ngày 10-8-1964, bổ nhiệm Phụ-Tá ủy viên TN và FVDS.
- TT 91-BTT/NVCB/CB/TT ngày 18-9-1964, bổ nhiệm ủy-viên TTTV và cải-bổ Phó Trưởng Ấp đ. c trách TTTV.
- ND 121/NV ngày 17-1-1964, Thủ-Tướng ủy-nhiệm Tổng-Trưởng Nội-Vụ duyệt ký ND bổ-nhiệm Quận-Trưởng.
- SL 203b/NV ngày 31-5-1964, tổ chức Hội đồng Tỉnh.
- ND 1417 BNV/NC/2 ngày 11-11-1964, thêm chức Quản-Đốc HLTNTỉnh.
- TT 1528 B.BNV/NC/6 ngày 27-2-1965, nhiệm-vụ quyền hạn Phó Quận-Trưởng.
- TT 181 B/BNV/VF ngày 10-3-1965, thêm Phòng GTDS tại Tòa Hành-Chánh Tỉnh.
- SL 68, SL 70 NV ngày 9-4-1965, tổ-chức Hội-đồng Tỉnh, thể thức bầu cử, hội-đồng tỉnh.
- SL 198 SL/ĐUHC ngày 24-12-1966, cải tổ hành chánh Xã Ấp.
- SL 199 SL/ĐUHC ngày 24-12-1966, tổ chức bầu HĐND Xã-Trưởng và Phó Trưởng Ấp.
- TT 191TT/ĐUHC ngày 24-12-1966, cải tổ hành-chánh Xã Ấp.
- TT 96ĐUHC/NC/6 ngày 9-1-1967, cải-tổ hành chánh Xã Ấp.
- TT 103ĐUHC/NC/7 ngày 9-1-1967, giải thích SL 199SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.
- TT 106ĐUHC/HLTN/ngày 9-1-1967, hội thảo và huấn luyện viên chức Xã Ấp.
- Hiến pháp Việt-Nam Công-Hoà, ban hành ngày 1-4-1967.

- VI -

- TT 001-a/PTT/VP ngày 1-3-1968, minh-định việc áp-dụng Dự 57-a và TT 115-a/TTT/VP cùng ngày 24-10-1958 cho hợp thời.
- SL 37 SL/NV ngày 9-4-1968, bãi bỏ chức Phó Tỉnh Trưởng Nội-An.
- TT 122TT/Th.T/TC1 ngày 25-7-1969, v/v ủy quyền cho các Phó Lô-Tỉnh-Thị Trưởng và Phó Quận-Trưởng.
- Công Điện 1150 B.BNV/HCDP/26 ngày 14-4-1969, Phó Xã-Trưởng H.C thay Xã Trưởng ký giấy tờ xuất ngân khi Xã Trưởng vắng mặt.
- SL 039SL/NV ngày 24-3-1969, lập ủy-ban liên-bộ đặc-trách chương-trình Nguyên-Công-Trứ (phát-triển Ấp).
- SL 45 SL/NV ngày 1-4-1969, cải-bổ SL 198 SL/ĐUHC ngày 24-12-1966
- TT 093TT/NV ngày 2-6-1969, cải tổ hành chánh Xã Ấp theo SL 45.
- SL 50 SL/NV ngày 8-4-1969, cải bổ SL 199/ĐUHC ngày 24-12-1966.
- ND 836 ND/NV ngày 30-7-1969, quy-chê cán bộ kỹ-thuật Xã.
- TT 1706 BNV/NSKT/38 ngày 10-3-1969, trợ cấp NSQG cho NC Xã về phụ cấp vi ên chức Xã Ấp.
- ND 285/BNV/NSKT/38 ngày 5-5-1969, giá biểu phụ cấp và thù-lao viên chức Xã Ấp.

II.- Tài-liệu khác.

- Học viện QGHC, Niên giám Hành-Chánh 1963, HVQGHC, lần I, Saigon, 1964.
- Học viện QGHC, Niên giám Hành-Chánh 1967, HVQGHC, lần I, Saigon, 1967.
- Phủ ĐUHC, Cải tổ Hành-Chánh Xã Ấp, Phủ ĐUHC ân-hành, Saigon 1967
- Phủ ĐUHC, các nhận xét tổng quát về cuộc bầu cử HĐND Xã, tập san NCHC, tập X số I Tam cá nguyệt 1/1965-1967, Saigon, 1967, trang 81-115.
- Phủ ĐUHC, Tài-liệu Huấn-luyện viên chức Xã Ấp, tập I, II, III, Phủ ĐUHC ân-hành, Saigon, 1967.
- Sở HCDP Bộ Nội-Vụ, tài-liệu cải tổ hành chánh, Bộ Nội-Vụ VNCH, 1969.
- Sở TH và BC Bộ Nội-Vụ, tài-liệu cơ quan dân cử, Bộ Nội-Vụ VNCH, 1969.
- Sở Huấn Luyện Bộ Nội-Vụ, tài-liệu Huấn-luyện viên-chức Xã ấp, Bộ NVVNCH, 1969.
- Sở Kế-hoạch Bộ Nội-Vụ, tài-liệu về chương trình NCT, Bộ N.V-VNCH, 1969.

- VII -

- Sở NSKT Bộ Nội-Vụ, tài-liệu về tài chính Xã Ấp, Bộ Nội-Vụ VNCH, 1969.
- Nha NDTV Bộ Nội-Vụ, tài-liệu về tổ chức NDTV, Bộ Nội-Vụ VNCH, 1969.
- Lê-văn-An, Tổ chức Hành-Chánh Việt-Nam, HVQGHC, lần I, Saigon, 1962.
- Bùi-quang-Khánh, Tổ-chức Chính-Trị và Hành-Chánh Việt-Nam, ấn bản Việt-Liên, Saigon, 1963.
- Đoàn Thêm, Hai mươi năm qua, việc từng ngày 1945-1964, Nam-Chi Tùng Thư, lần I, Saigon, 1966.
- Nguyễn-văn-Tương, các vấn-đề hành-chánh Việt-Nam, giảng văn Cử-Nhân 3 Đại-học Luật khoa Saigon, Saigon, 1968-1969.

C.- TÀI LIỆU VỀ HÀNH-CHÁNH VIỆT-CỘNG.

- Nguyễn-hữu-Khôi, nền Hành-Chánh Việt Cộng ở hạ tầng cơ sở, tập san NCHC số 2 tập XI, tam cá nguyệt II/1968, Saigon, 1968
- Sở Chính Trị Bộ Nội-Vụ, tài-liệu về Hành-chánh Việt Cộng, BN-VNCH, 1969.

- VIII -

CẢI TỔ

HÀNH CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ

MỤC-LỤC

	<u>Trang</u>
<u>CHƯƠNG DẪN NHẬP.- TẦM QUAN TRỌNG CỦA VẤN-ĐỀ.</u>	1
- Quốc-Gia và Cộng Sản thắng bại tại hạ tầng cơ-sở	1
- Yếu tố quyết-định thắng bại : hành-chánh hạ tầng cơ-sở	2
<u>PHẦN I.- CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ trước năm 1966.</u>	
<u>CHƯƠNG I.- ĐẶC THÁI CỔ TRUYỀN CỦA NỀN HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ VIỆT-NAM.</u>	3
<u>Đoạn 1</u> : Hai đặc điểm nền hành-chánh hạ tầng cơ-sở cổ truyền	3
<u>Đặc điểm 1</u> : nền hành chánh cấp tỉnh có phân công mà không có phân quyền quyết-nghị và chấp hành.	3
<u>Đặc điểm 2</u> : Sự tự trị của xã thôn.	5
<u>Đoạn II.- Những thay đổi trong thời Pháp thuộc.</u>	6
A.- Việc lập các hội đồng hàng tỉnh	5
B.- Những cuộc cải lương hương chính, và sự thất bại của người Pháp trong việc lợi dụng chế độ xã thôn tự trị.	7
<u>CHƯƠNG II.- ĐẶC ĐIỂM CỦA TỔ-CHỨC HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ VIỆT CONG.-</u>	8
<u>Đặc điểm 1</u> : Một tổ chức hành-chánh để đấu tranh	8
<u>Đặc điểm II?</u> Một tổ chức hành-chánh lệ thuộc Đảng Cộng-san, và nhằm sự hậu thuẫn của các đoàn ngũ nhân dân.	10

CHƯƠNG III.- ĐẶC ĐIỂM CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ

PHÍA QUỐC-GIA trước năm 1966.

13

Mục I : Thời kỳ của Chính-phủ Quốc-Trưởng Bảo-Đại (1949-1954) 13

Đoạn I.- Trong nền hành-chánh Tỉnh, Quận. 13

A.- Các Tỉnh, Quận-Trưởng lệ thuộc Thủ-Hiến quá nhiều. 14

B.- Việc tổ chức các Hội-đồng hàng tỉnh bầu hạn chế. 14

Đoạn II.- Việc tổ chức các Hội-đồng hương chính Xã dân
cử, không phân biệt cơ-quan quyết-nghị và chấp-
hành tại Xã. 15

Mục II.- Dưới thời Tổng-Thống Ngô-đình-Diệm (1955-1963). 16

Đoạn I.- Quyền hành các Tỉnh Trưởng rất lớn. 16

A.- Quyền hành các Tỉnh Trưởng, Quận-Trưởng ; 17

B.- Đặt nền móng căn bản cho tổ chức hành-chánh
Tỉnh. 18

C.- Không chú ý đến việc các Hội-đồng Tỉnh dân cử. 18

Đoạn II.- Những cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp. 19

1.- Những cuộc cải tổ hành-chánh Xã Ấp bằng những
Thông Tư (1955-1963). 19

2.- Cuộc cải tổ hành-chánh Xã Ấp do SL 45NV ngày
3-5-1963. 19

- Hội-đồng Xã do cử tri đoàn bầu; cơ-quan quyết-nghị
lần chấp-hành. 19

- Ban Trị-sự Ấp do dân bầu trực tiếp phổ thông và kín. 19

Mục III.- Thời kỳ chuyển tiếp từ năm 1963 đến năm 1966. 20

Đoạn 1.- Trong nền hành-chánh Tỉnh, Quận.- Việc tổ-
chức các Hội-đồng Tỉnh dân cử trực tiếp, phổ-
thông, kín do SL 68NV ngày 9-4-1965. 20

Đoạn 2.- Cải tổ hành-chánh Xã Ấp do SL 203d/NV ngày
31-5-1964. 22

1.- Hội-đồng Nhân dân Dân Xã, do dân cử phổ
thông; cơ-quan quyết-nghị. 22

- 2.- Ủy Ban Hành-Chánh Xã, do Tỉnh chỉ định : cơ- quan chấp hành. 22
- 3.- Ban Trị-Sự Ấp : do dân bầu phổ thông. 22

PHẦN II.- CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ từ năm 1966.

CHƯƠNG I.- NHỮNG BIẾN CHUYỂN ĐƯA ĐẾN THAY ĐỔI TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ của VIỆT-NAM CÔNG-HÒA. 23

Mục I.- Quốc sách xây dựng Nông Thôn, và việc ban hành Hiến Pháp ngày 1-4-1967. 23

Mục II.- Phản ứng của phe Việt Cộng. 24

I.- Tổng công kích quân sự và hội đàm Ba Lê năm 1968. 24

II.- Việc cải tổ hành-chánh hạ tầng cơ-sở năm 1968. 24

1.- việc lập các Hội-đồng Nhân Dân Cách-Mạng Tỉnh, Huyện, Xã. 25

2.- Việc lập các Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng Tỉnh, Huyện, Xã (Sơ đồ tổ chức Hành-Chánh Việt Cộng: sơ đồ 1 - 2 - 3). 25

Mục III.- Phản ứng của Chính-phủ VNCH sau biến cố Tết Mậu Thân. 26

- Quốc sách Nhân Dân Tự-Vệ. 26

- Các Chương-trình Bình-Định Xây-Dựng. 27

CHƯƠNG II.- CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ của VIỆT-NAM CÔNG-HÒA. 28

Mục I.- Cải tổ trong nền hành chánh Tỉnh, Quận. 28

1.- Quyền hành các Tỉnh, Quận Trưởng thêm rộng rãi 28

2.- Thủ-Tướng TRẦN-VĂN-HƯƠNG khuyến-khích các Tỉnh, Quận Trưởng ủy quyền cho Phó Tỉnh-Trưởng và Phó Quận-Trưởng (Sơ đồ tổ chức Hành-Chánh Tỉnh VNCH từ năm 1968 : Sơ đồ 4) 30

Mục II.- Cải tổ hành-chánh Xã Ấp hiện nay tại VNCH. 31

Đoạn I.- Chiều hướng và mục-đích cải tổ. 31

Đoạn II.- Cơ-cấu hành-chánh Xã Ấp hiện nay. 32

- XI -

A.- Hội-đồng Xã (HĐND) dân cử : cơ-quan quyết-nghị.	32
B.- Ủy Ban Hành-Chánh Xã (Xã Trưởng dân cử) : cơ-quan chấp hành.	34
C.- Ban Trị-Sự Ấp: Trưởng Ấp dân cử. (Sơ đồ tổ-chức hành-chánh Xã Ấp VNCH: Sơ đồ 5-6)	35
<u>Đoạn III.-</u> Phương quan Xã - Quận, Tỉnh và cơ-quan chuyên-môn (sơ đồ số 7).	37
<u>Mục III.-</u> Đoàn ngũ hoá nhân dân tại hạ tầng cơ-sở Việt-Nam Cộng-Hoà. Những đoàn ngũ thuộc Quốc sách Nhân Dân Tự-Vệ. (Sơ đồ tổ chức Nhân Dân Tự Vệ tại Xã Ấp VNCH); sơ đồ 8.	38
<u>CHƯƠNG III.-</u> <u>CÔNG-TÁC ĐIỂN HÌNH THỰC HIỆN CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG.</u>	40
<u>Mục I.-</u> Công tác bầu cử.	40
<u>Mục II.-</u> Công tác huấn luyện và tu-nghiệp.	42
<u>PHẦN III.-</u> <u>NHẬN XÉT ĐỀ-NGHỊ : LÀM SAO ỔN-ĐỊNH CƠ-CẤU HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG.</u>	43
<u>CHƯƠNG I.-</u> <u>VẤN-ĐỀ PHÁP LÝ và TRUYỀN-THÔNG.</u>	44
- Cấp tỉnh chưa tổ chức cơ-cấu đúng Hiến pháp ngày 1-4-1967	44
- Cơ-cấu xã rất hợp hiến, và phục hồi được truyền-thống tự quản về hành-chánh.	45
<u>CHƯƠNG II.-</u> <u>VẤN-ĐỀ HIỆU NĂNG HÀNH-CHÁNH và ĐỀ-NGHỊ CƠ-CẤU</u> /MÔI.	47
<u>Mục I.-</u> Vấn-đề hiệu năng trong các cuộc cải-tổ qua.	47
<u>Đoạn I.-</u> Trong nền hành-chánh Tỉnh Quận.	47
- Trở ngại do Tỉnh, Quận Trưởng là quân nhân và vấn-đề ủy quyền cho các Phó Tỉnh-Trưởng và Phó Quận Trưởng đã được đặt ra.	47
- Các Hội-đồng Tỉnh sinh-hoạt đã uế-oái, cần bầu lại.	47
<u>Đoạn II.-</u> Trong nền hành-chánh Xã Ấp.	48
- những ưu điểm ảnh hưởng hiệu năng hành-chánh.	48
- những khó khăn đưa đến việc cần cải tổ nữa.	49

- XII -

Mục II.- Đề-nghị : cơ cấu hành chính hạ tầng mới.	50
A.- Ở cấp Tỉnh Quận còn chờ đạo luật tổ chức hành-chính địa-phương.	50
B.- Đề-nghị lập 1 quy-chế riêng cho các Xã chưa có đủ điều kiện thành thị xã, nhưng sinh-hoạt không giống xã thường.	50
C.- Những đề nghị cho cơ-cấu xã ấp.	51
1.- đề-nghị cho biết phái người nguyên là phần tử ưu tú của Xã Ấp.	51
2.- đề-nghị 1 ủy viên cải cách điền địa riêng trong giai đoạn thi hành quốc sách "Người cày có ruộng".	51
3.- đề-nghị thêm ủy viên Y-tế riêng, kiêu -lộ và kiến-thiết riêng, và bổ chức ủy-viên hộ tịch trong thành phần ủy viên thuộc Phó Xã Trưởng hành-chánh.	52
4.- đề-nghị thêm ủy viên thanh-niên và đoàn ngũ nhân dân, thêm Trưởng ban phối hợp tình báo trong thành phần thuộc Phó Xã Trưởng an-ninh, và bổ chức ủy-viên quân-sự, giao quyền cho Phó Xã Trưởng an-ninh.	53
5.- đề-nghị đưa tất cả loại cán bộ xuống Ấp.	53
6.- đề-nghị Ban Trị Sự Ấp mới : Trưởng Ấp, Phó Trưởng Ấp, 3 phụ-tá cho 3 khối Hành-Chánh kinh-tái - khối công-tác và khối quân sự.	54
7.- đề-nghị quan-niệm về công-tác phát-triển cộng-đồng. (sơ đồ cơ-cấu Xã, Ấp đề-nghị : (sơ đồ 9)	55
CHƯƠNG III.- <u>VẤN-ĐỀ ĐẤU TRANH VỚI CÔNG-SẢN.-</u>	56
- Tương quan lực lượng quốc-gia và Công-sản tại Nông Thôn.	56
- Vài yếu-tố then chốt để chiến thắng.	58
KẾT-TÙ.- <u>HƯỚNG VỀ TƯƠNG-LAI NỀN HÀNH-CHÍNH HẠ TẦNG</u> <u>CƠ-SỞ VIỆT-NAM.-</u>	59-60

	<u>Trang</u>
Sơ đồ 1 : tổ chức hành-chánh Xã Ấp Việt-Cộng trước năm 1968.	27
Sơ đồ 2 : tổ chức hành-chánh Xã Ấp Việt-Cộng từ năm 1968	27
Sơ đồ 3 : định hướng tổ chức hành-chánh Việt-Cộng.	27
Sơ đồ 4 : tổ chức hành-chánh Tỉnh của Việt-Nam Cộng-Hoà từ 1968.	30
Sơ đồ 5 : tổ chức hành-chánh Xã Việt-Nam Cộng-Hoà hiện nay.	36
Sơ đồ 6 : Tổ chức hành-chánh Ấp Việt-Nam Cộng-Hoà hiện nay.	36
Sơ đồ 7 : Tương quan Xã - Quận - Tỉnh và cơ-quan chuyên-môn.	36
Sơ đồ 8 : tổ chức Nhân dân Tự-Vệ tại Ấp Việt-Nam Cộng-Hoà.	39
Sơ đồ 9 : đề nghị cơ-cấu hành-chánh Xã Ấp mới.	55

CHƯƠNG DẪN NHẬP

TẦM QUAN TRỌNG CỦA VẤN ĐỀ

CẢI TỐ HÀNH CHÁNH HẠ TẦNG CƠ - SỞ

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

- 1.- Trong hệ thống hành-chánh quốc gia, Xã Ấp từ lâu đã được coi là tiêu tố căn-bản. Nhưng mọi chương-trình thực-hiện cho Xã Ấp đều luôn luôn có qui-dịnh trách-nhiệm và quyền-hạn cơ quan Tỉnh và Quận. Do đó, khi nghiên cứu hạ tầng cơ-sở, chúng tôi sẽ đề cập đến các cấp Tỉnh Quận và Xã Ấp.
- 2.- Đó là những đơn-vị đang làm môi trường quyết-định thắng bại cho cuộc tranh chấp giữa Quốc-gia và Cộng-Sản, một cuộc chiến về ý-thức hệ, nhưng kết quả phải cụ thể hoá bằng đất đai kiểm soát và uy-quyền hành-xử.

Thật vậy, sách lược của Cộng-Sản là nắm hạ tầng cơ-sở nông thôn, tiến đến bao vây thành thị, cuối cùng là tổng công kích quân sự để làm hậu thuẫn cho những yếu sách lon lạo tại bàn thương thuyết. Về phía Quốc-Gia, đại đa số chương-trình đều hướng về hạ tầng cơ-sở: - cải cách điền địa - dinh điền - Ấp đời mới... và trong hiện tại, các kế hoạch Bình-Định Xây Dựng là vấn đề sinh tử của đệ nhị Cộng-Hoà Việt-Nam.

Cả Cộng-sản và Quốc-Gia đều xác nhận vai trò tối yếu của nông thôn. Thật thế, nông dân là một hậu thuẫn vô-dịch trong cuộc sinh-hoạt chính-trị với hơn 80% dân số toàn quốc, nông thôn cũng sẽ giúp thắng trận giặc kinh-tế trong một quốc-gia thiên về nông-nghiệp như Việt-Nam. Hơn nữa, đại đa số quân nhân và

- 2 -

cán bộ đều xuất thân từ nông thôn; cho nên trong những cuộc bầu cử, có những người suốt đời chưa ra khỏi Saigon hay đi bộ hơn trăm bước cũng vẫn là ứng-cử viên của đấu hiệu trâu cày, gặt lúa, gieo mạ ...

- 3.- Do những ảnh hưởng to tát của nông thôn, chính-phủ muốn thực-sự có dân có đất, phải có những viên chức nhiều thiện chí và khả năng ở hạ tầng cơ sở, để tổ chức một guồng máy cai trị vững mạnh. Vì thế, hành-chánh không thể độc lập với cuộc tranh chấp giữa Quốc-Gia và Cộng-sản đang diễn ra : Hành-chánh bị chi phối bởi tình-hình chính-trị - an-ninh - kinh-tế v.... nhưng chính Hành-chánh là động cơ hồi phục các yếu-tố kia.

Không thể tưởng tượng được tại một vùng tan rã cơ cấu hành-chánh mà chính-phủ có thể giữ được lòng dân, thu được thuế, kiểm tra dân cư, hay phát triển công tác cộng đồng. Chúng tôi muốn nói phải ưu tiên chấn chỉnh guồng máy hành-chánh hạ tầng cơ sở mới mong chiến thắng, dù trong chiến cuộc súng đạn hay đấu-tranh chính-trị mai này.

Với ý hướng đó, bằng mấy chục trang này, dĩ nhiên chúng tôi không dám có tham vọng trình bày một công phu nghiên cứu quán xuyên cổ kim, hay chứng minh những lý thuyết hành-chánh mới lạ. Chúng tôi chỉ có dụng ý gom một số dữ kiện vừa đủ, để đưa ra một ít ý-kiến trả lời cho câu hỏi về cải-tổ hành-chánh hạ tầng cơ sở của Việt-Nam Cộng Hòa liệu có ổn định được cơ cấu với những mục tiêu : -trọng hiến trọng pháp - cải tiến hiệu năng - và chiến thắng Cộng sản không.

Do vậy, chúng tôi cũng xin có đôi nét về hành-chánh hạ-tầng cơ sở của Việt-Cộng

- 2 bis -

PHẦN THỨ NHẤT

CẢI TỔ

HÀNH CHÁNH HẠ TẦNG CƠ - SỞ

TRƯỚC NĂM 1966

CHƯƠNG I : Đặc thái cổ truyền của nền hành-chánh hạ-tầng cơ-sở Việt-Nam.

CHƯƠNG II: Đặc-điểm của tổ-chức hành-chánh hạ-tầng cơ-sở Việt-Cộng

CHƯƠNG III: Đặc-điểm của những cuộc cải-tổ hành-chánh hạ-tầng cơ-sở phía Quốc-Gia trước năm 1966.

CHƯƠNG I.-

ĐẶC THÁI CỔ TRUYỀN CỦA NỀN HÀNH CHÁNH HẠ TẦNG CƠ SỞ VIỆT NAM

Khi nghiên-cứu nền hành-chánh cổ-truyền của Việt-Nam có lẽ người ta ngạc nhiên trước hai đặc điểm tương đối nghịch nhau: khuy-nh-hướng tập quyền của chính-thể quân chủ, lại chấp nhận chế-độ tự-trị cho cấp xã-thôn.

Những nền hành-chánh của Việt-Nam thực sự đã dung-hoà được 2 đối diện đó nên có những nét đặc sắc, và không kém phần hữu-hiệu trong việc xây-dựng quốc-gia.

Đoạn I : Hai đặc điểm của nền hành chánh hạ-tầng cơ-sở :

Đặc điểm 1 : Nền hành-chánh cấp Tỉnh có phân công, nhưng không phân quyền quyết-định và chấp-hành.

1.- Trong chính-thể quân-chủ chuyên chế, chủ quyền thuộc nhà vua và uy quyền vua có tính-cách tuyệt-đối. Vua nắm hết các quyền lập pháp - hành-pháp - tư-pháp, bổ-nhiệm quan lại từ trung-ương, đến cấp Huyện, và các quan sử dụng quyền hành do sự uy quyền của vua.

Trong lịch-sử Việt-Nam trước Pháp thuộc, chúng tôi ghi nhận hai lối tổ-chức chính rất có ảnh-hưởng về sau của 2 vua Gia-Long và Minh-mạng về nền hành-chánh địa-phương, bày tỏ hai hoàn-cảnh khác nhau của xứ sở.

÷ Vua Gia-Long lên ngôi sau khi thống nhất Trung Nam Bắc, nhưng lòng người Bắc hà còn quyến luyến nhà LÊ, và phương Nam là đất mới chiếm, nên không thể thu phục nhân tâm trọn vẹn trong một thời gian ngắn được. Vua Gia-Long đặt hai chức Tổng-Trấn Bắc-Thành và Tổng-Trấn Gia-Định thành để đại-diện vua cai-trị.....

trực tiếp các trấn (Tỉnh) ở miền Bắc và miền Nam. Tổ chức này ảnh hưởng trên lối tổ-chức hành-chánh địa-phương của Quốc-Trưởng Bảo-Đại năm 1949. Chúng tôi cũng nhận thấy tình-thế nước ta lúc đó nhiều nỗi khó khăn : vòng đai kiểm soát của lực lượng Hồ-chí-Minh lan rộng ở nông thôn Trung và Bắc-Việt, miền Nam thì các đảng phái, giáo phái và Côngsan còn đang tranh-chấp Quốc-Trưởng đã chia bớt quyền hành Thủ-Tướng cho 3 vị Thủ-hiến 3 phần (1).

- Vua Minh-Mạng kế quyền vua Gia-Long, lúc đó dân chúng đã sống 20 năm với triều Nguyễn đang còn hoài vọng chính quyền nào nữa. Vua nghĩ đến lúc cũng có quyền-hành, ngăn mằm nội loạn, nên tổ-chức tập trung quyền-hành về trung ương ; vua trực tiếp chỉ-huy các Tỉnh, bãi bỏ các chức Tổng-Trấn Bắc Thành và Gia-định thành. Tổ chức này ảnh hưởng trên lối tổ chức hành-chánh của chính-quyền Tổng-Thống Ngô-dình Diệm khi nước Việt-Nam đã bị chia đôi, và mỗi bên cần thống nhất ý chí để tự lực tự cường. Tình thế đòi hỏi một chính-phủ trung ương mạnh, nên Tổng-Thống Ngô-dình-Diệm đã bãi bỏ các chức Thủ-Hiến, chỉ đặt các chức Đại-Biểu Chính-Phủ tại các Phần giữ việc thanh-tra đơn đốc các Tỉnh, còn tổ chức theo Dự 57-a ngày 24.10.1956 thì tặng quyền hành rất lớn cho Tỉnh-trưởng và do Tổng-Thống chỉ-huy trực tiếp (2).

2.- Ngày xưa, các vị quan đầu Tỉnh (Tổng Đốc, Tuần Vũ) phải tài kiêm văn võ, nắm cả quyền quyết nghị và chấp-hành tại địa hạt của mình. Tuy nhiên, có một sự phân công giữa các quan dưới quyền quan đầu tỉnh : quan Án sát hay việc xử-án, quan Bố chính hay việc thuế má - hành-chánh (có thể so sánh với chức Phó Tỉnh-Trưởng Hành-chánh bây giờ), quan Lãnh Binh

(1) xem điều 2, 3, 9 của Dự số 2 ngày 1.7.1949, tổ-chức nền hành-chánh địa-phương.

(2) Xem điều 2, 3, 8 Dự 57-a ngày 24.10.1956, tổ-chức nền hành-chánh Quốc-Gia.

lo việc quân sự (coi như chức Phó Tỉnh-trưởng Nội-an hoặc Tiểu-Khu Phó ngày nay). Vì vậy, có thể nói cơ-cấu hành-chánh địa-phương hiện tại đã manh nha từ xưa.

Đặc điểm 2 : Chế-độ xã thôn tự-trị :

Tổ chức hành chính xã-thôn cổ-truyền có 3 đặc điểm :

1. Tự quản về hành-chánh.- Ngay trong thời quân chủ, mệnh lệnh nhà vua chỉ tổng quát, các cơ quan đại diện xã sẽ tự liệu với dân làng chu toàn nghĩa vụ đối với vua, quan lại khỏi phải trực tiếp cai-trị dân chúng. Những cơ quan đại-diện xã là Hội-đồng kỳ mục tức cơ quan quyết-nghị, và cơ quan chấp-hành thường là Lý-Trưởng, Phó Lý, Thành phần các cơ quan này được ấn định bởi lệ làng, như Hội-đồng Kỳ Mục gồm những chức sắc cao niên nhất hay có phẩm hàm - khoa cử - quan chức... (1)

2. Tự túc về tài chính : Các viên chức của các cơ quan đại-diện xã không hưởng phụ-cấp của triều-đình, tựa lệ định cho họ những thù lao tượng trưng do tài nguyên xã đài thọ. Xã còn có bất động sản và động sản riêng, toàn quyền quản trị và sử-dụng (1).

3. Tự vệ về an-ninh.- Xã tự tổ chức cơ quan tuần phòng để chống trộm cướp, giữ trật tự làng xóm. Xã còn tổ chức pháp đình xã để giải quyết những vụ tạp tụng và đặt lệ phạt vạ để giữ :
thuần phong mỹ tục (1).

Sự tổ chức này đã giúp cho nền hành-chánh cổ truyền tránh được những cơ cấu lộn xộn, tốn kém. Lối tổ chức cũng có vẻ dân chủ dù trong chính thể quân chủ. Vì thế, vào năm 1966 nội các chiến-tranh với quốc sách Xây-dựng Nông thôn cố gắng phục-hồi truyền thống xã thôn tự trị, đưa đến việc cải-tổ

(1) Xem Vũ Quốc Thông, Pháp chế sử, giảng v n c ử nhân 1 Luật-Khoa Saigon, 1965-1966, trang 142-150.

Xem Lâm Lê Trinh, vấn đề HDX trong tổ chức HCVN, NCHC tập 1 tháng 1/1958, trang 8-18

hành-chánh xã Áp do SL 198 SL/ĐUHC ngày 24.12.1966. Cuộc cải-tôn này chịu ảnh-hưởng các đặc điểm trên, nhất là về tự quan hành-chánh.

ĐOẠN II : NHỮNG THAY ĐỔI TRONG THỜI PHÁP THUỘC :

Thời Pháp thuộc, Nam-kỳ là xứ thuộc địa, Trung và Bắc kỳ là xứ bảo hộ. Tại Nam-kỳ, các Quan Chủ Tỉnh Chủ Quận đều là người Pháp, tại Bắc và Trung kỳ cạnh Nam Quan đầu Tỉnh có viên Công sứ Pháp tuy danh vị cố vấn nhưng thực-sự quyết-định mọi việc. Tuy nhiên, người Pháp không phá vỡ được và cũng không lợi dụng được chế-độ xã-thôn tự-trị.

Dưới đây là những thay đổi trong thời Pháp thuộc ở cấp hành-chánh hạ tầng cơ sở.

A.- Việc lập các Hội-đồng hàng Tỉnh :

Ở Nam-kỳ, mỗi Tỉnh có một hội-đồng hàng Tỉnh do dân bầu hạn chế, có cả đại diện Pháp kiều, chỉ có quyền quyết nghị một số vấn-đề.

Ở Trung và Bắc Kỳ, hội-đồng hàng Tỉnh có các đại biểu bầu hạn chế cùng với các đại biểu chỉ định. Ở Bắc Kỳ hội-đồng Tỉnh chỉ có quyền phát biểu ý kiến, nhưng ở Trung kỳ về sau, Hội-đồng hàng tỉnh được quyết-định về thuế khóa, bách phân phụ thu và cách đánh thuế.

Trên danh nghĩa khai hóa dân bản xứ, người Pháp lập các cơ quan đại diện dân chúng này như là hao ý du nhập hình thức dân chủ. Nhưng sự thực thì những người Việt Nam có nhiệt tâm và ái quốc đã không chịu hợp tác với chính-quyền bảo-hộ như việc tự quan, theo kháng chiến, như vậy thì còn giới có cảm tình với Pháp và có tài sản cần được bao đảm mới ra tham dự những hội-đồng này. Cho nên, qua việc lập hội-đồng hàng tỉnh, người Pháp gián tiếp tạo dịp cho thành phần hậu thuẫn chính quyền bảo-hộ tham chính mà thôi.

B.- Những cuộc cải lương hương chính (1)

Người Pháp không thể làm ngơ trước chế-độ xã thôn tự trị được.

- Cải-cách ở Nam-kỳ bắt đầu do Nghị-định Toàn quyền Đông-Dương ngày 27.8.1904, chỉ tổ chức ở mỗi xã một cơ quan không phân biệt quyết nghị và chấp hành, đó là Ban Hội-Tề. Rồi cải cách do Nghị-định Toàn quyền Đông-dương ngày 30.12.1927 dành ưu tiên cho giới cựu công chức và binh sĩ vào Hội Tề. Đó là biện-pháp gián tiếp kiểm soát chặt chẽ xã thôn, vì các giới trên là những người sẵn cảm tình với Pháp.

- Cuộc cải lương hương chính-tại Bắc Kỳ do Nghị-định ngày 12.8.1921 của Thống sứ Bắc kỳ lập tại mỗi xã chỉ một cơ quan là Hội-đồng Hương chính hay Hội-đồng tộc biểu do dân bầu hạn chế. Các hương chức cũ và người có khả năng không hưởng ứng lại ngầm phản đối.

Người Pháp không đạt được những dự định nắm sự kiểm soát xã ấp chặt chẽ bằng cách phá hoại chế-độ xã thôn tự-trị nên chỉ còn mong lợi dụng được chính những đặc điểm của chế-độ đó. Chúng tôi dân chúng tham-ý của một viên quan Pháp là Pierre Pasquier: "Xã hợp thành một khối, hoàn bị đến nỗi người ta không thể sửa đổi một điểm nhỏ nào mà không phá hoại sự cân đối của toàn thể. Chúng ta không có lợi ích gì mà đã phá trực tiếp hoặc gián tiếp một cơ quan hiện là một lợi khí thống trị mâu nhiệm, miễn là ta để nó nguyên vẹn và tôn trọng các hình-thức của nó (2).

(1) Xem Lê-văn-An, Tổ-chức Hành-chánh Việt-Nam, HVQC, lần I Saigon, 1962, từ trang 30.

- Xem Vũ quốc Thông, sách đã dẫn, trang 182, 185, 189, 194, 201.

(2) Pierre Pasquier, L'Annam d'autrefois, 1907, p.63.

- 7 bis -

Theo giải pháp trên, một cuộc cải-tổ lại hương chính Bắc kỳ do Nghị-định Thống xứ Bắc kỳ ngày 24.2.1927 tái lập Hội-đồng Kỳ Mục thành phần do tục-lệ định, giữ vai trò kiểm soát Hội-Đồng Tộc Biểu. Và mãi đến năm 1942, mới có một Dự của Hoàng-Đế Việt-Nam ngày 5.1.1942 tổ chức tại mỗi xã (1) hai cơ quan : - Hội-đồng Kỳ mục do tục lệ ấn-định, giữ nhiệm-vụ quyết nghị, lập ra Ủy-Ban Thường Trực là các chức sắc cao nhất của Hội-đồng - cơ quan chấp hành là Lý Trưởng và Phó Lý do dân bầu, chính-quyền Tỉnh duyệt y, cùng với Ngũ Hương (hương bôn, hương bộ, hương kiêm, hương mục và hương dịch) do Hội-đồng Kỳ Mục chỉ định. Như vậy, bản sắc cổ-truyền vẫn được giữ.

Còn xét về việc Pháp lợi dụng quy chế tự trị xã thôn thì chúng tôi cho dung ý "lợi khí thông trị mẫu nhiệm" của Paquier nói cũng không thành, vì quá lịch sử đã có nhiều cuộc nổi dậy chống Pháp phát khởi từ nông thôn.

1)- Xin đọc : tại Xã Trung-kỳ 2 cơ-quan.

Y

CHƯƠNG II.

ĐẶC ĐIỂM
CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH
HẠ TẦNG CƠ SỞ
VIỆT CỘNG

Sau chính biến ngày 19-8-1945, chính-phủ lâm thời của Hồ-Chí-Minh tuyên-bố ngày 5-9-1945 bãi bỏ chế-độ hương-chính cũ. Cơ-cấu hành-chánh xã mới gồm có Hội-Đồng nhân-dân xã là cơ-quan quyết-nghị do dân bầu, và Ủy-Ban Hành-chánh Xã là cơ-quan chấp-hành rút từ NDND Xã. Từ đó đến nay có thể ghi nhận hai đặc điểm của hành-chánh Việt-Cộng.

- một tổ chức hành-chánh để đấu-tranh
- một tổ-chức hành-chánh lệ thuộc Đảng Cộng-Sản, và có hậu thuẫn của những đoàn ngũ nhân dân.

Đặc-điểm 1 : Tổ-chức Hành-Chánh đấu tranh :

Tổ-chức hành-chánh hạ tầng Việt-Cộng rất nhẹ công-tác Văn-phòng, nhưng chú-trọng về hoạt-động chính-trị, quân-sự, tình-báo...

A.- Quan-niệm để tổ chức cơ-cấu :

Đó là một nền hành-chánh có tính-cách du kích, khi an khi hiện và tuyệt đối bảo mật để an toàn cơ sở. Vì là lực lượng đối kháng với Chính-phủ quốc gia đang cầm quyền, nên hoạt-động của họ nặng phần phá hoại như triệt hạ, thủ tiêu đối lập còn công tác xây-dựng, nâng cao mức sống dân chúng để cho phía Quốc gia làm; Họ động viên tối đa mức đóng góp về tinh thần cũng như vật chất của dân chúng vùng họ kiểm soát cho công tác sản xuất, tình báo, canh gác.... Một quan niệm tối yếu là đảng Cộng sản lãnh-đạo cuộc đấu tranh, nên đảng lãnh đạo tối cao mọi cơ sở, mọi hoạt-động, vì thế, tổ-chức hành-chánh lệ thuộc đảng Cộng sản (1).

B.- Các nguyên tắc thi-hành :

Do những quan-niệm trên, hoạt-động hành-chánh V.C theo 3 nguyên tắc :

1/- Tập quyền trong chính-sách đường lối.- cơ quan trung ương hoạch-định tỉ-mỉ công tác cho từng đơn vị Việt-Cộng.

2/- Phân quyền khi thi-hành kế hoạch.- Thí dụ theo đề án từ Huyện chuyên xuống, xã có thể có dân cơ quan hay phạm vi công tác. Huyện chỉ giám sát và yểm trợ nếu xét cần thiết.

3/- Phải đạt kết quả công tác tối đa với bất cứ giá nào.- Cán-bộ làm hết việc chứ không làm hết giờ; vinh dự được hy sinh chứ không làm việc để mưu sinh.

(1) Xem Nguyễn hữu Khôi, nền HC Việt Long ở hạ tầng cơ-sở NCHC tập XI số 2, tam cá nguyệt II/1968, Saigon 1968 trang 84 - 87.

C.- Các phương pháp áp dụng phù hợp với chiến-tranh nhân-dân:

1/- Chiếm lấy hạ tầng cơ sở, thi-hành vài chương-trình lấy lòng dân như bán phát ruộng đất, âm sát vài viên chức Quốc gia tham nhũng.

2/- Lấy dân chúng làm bình phong bảo toàn cơ sở nhân viên vật dụng.

3/- Tận dụng sự ủng hộ của dân chúng để đỡ mua sắm, còn việc nâng cao đời sống đồng bào để phía Quốc-Gia lo (1)

Với những quan-niệm, nguyên tắc và phương pháp nói trên đã phát sinh hệ thống tổ chức hành-chánh hạ tầng cơ-sở Việt-Cộng rất đặc biệt, cũng là đặc điểm thứ hai của nền hành-chánh Cộng sản.

Đặc điểm 2 : Một tổ chức hành-chánh lệ thuộc Đảng Cộng sản, và cơ hậu thuẫn của đoàn thể nhân dân :

Cuộc cải-tổ hành-chánh xã ấp mà chính-phủ Hồ-chí-Minh tuyên bố năm 1945 đã ngưng trệ từ năm 1946 và Pháp tái chiếm Việt-Nam, và dân chúng không sốt sắng ủng hộ. Trong cuộc chiến-tranh Việt-Pháp, Việt Cộng tổ chức hành-chánh địa phương thành những liên-khu, khu, tỉnh, huyện và xã. Vì quan niệm đảng Cộng sản lãnh-đạo cuộc đấu tranh mọi phương diện, nên ở mọi cấp Đảng Ủy là cơ quan tối cao, cơ ca quyết định và chấp hành. Các cơ quan hành-chánh và cơ quan đại diện đoàn ngũ nhân dân lãnh chỉ thị từ các đảng ủy.

Chúng tôi ghi nhận tổ chức hành-chánh hạ tầng Việt-Cộng rõ ràng từ ngày họ lập Mặt Trận Dân Tộc Giải-Phóng Miền Nam cuối năm 1960 như sau (2) (xem sơ đồ số 1)

(1) Nguyễn hữu Khôi, sách đã dẫn trang 96

(2) Tài-liệu của Bộ Nội,vụ Việt-Nam Cộng Hòa, 1969.

A.- Cơ quan tối cao mỗi cấp : Đảng Ủy Cộng Sản mỗi cấp.-

Các ban thường vụ của Tỉnh Ủy, Huyện Ủy, Xã Ủy đảng Cộng sản đều có : Bí Thư, nắm vững tình hình chính-trị quân sự, Phó bí thư nắm tình hình sản xuất - dân vận - kinh-tài, 3 ủy viên nắm các tình hình về tuyên huấn, tổ chức, và y-tế, xã-hội, Văn hóa Giáo dục. Đảng ủy nắm vững tình hình mọi mặt như thế mới chỉ-thị cho các cơ-quanhành-chánh và đoàn thể nhân dân được.

B.- Cơ quan dưới quyền lãnh đạo của Đảng Ủy.-

1/- Ủy-Ban Hành-Chánh Giải-Phóng, còn được ghi-nhận là Ủy-Ban Tự-Quản Nông thôn, là cơ quan chấp hành lệnh đảng ủy. Có nơi lấy ngay Ủy-Ban Mặt trận Giải-phóng Tỉnh, Huyện, xã (chỉ là cơ quan gồm đại biểu đoàn thể) làm Ủy-Ban Hành-chánh Giải-phóng, nhưng nhiều nơi bầu riêng. Nhiệm vụ của Ủy-Ban là - thi hành chỉ thị Đảng Ủy - phát triển các hội đoàn giải-phóng - đấu tranh chính-trị quân sự - cung cấp nhân tài vật lực. Ủy-Ban Hành-chánh Giải-phóng cấp xã được chia ra 5 ban là - quân sự - giao liên - binh-vận kinh tài - Tuyên vận Giáo. Mỗi ban có khoảng 3 tiểu ban, mỗi tiểu ban khoảng 3 tổ, tùy sự phát triển. Do đó về lượng khá đông nhân số. Thí dụ, một Ban Tuyên Văn Giáo xã có đến 20, 30 người.

Ở các ẤP có Ủy-Ban Tự Quản Ấp, cũng chia ra các tiểu ban tương tự Ủy ban cấp xã tùy tình hình kiểm soát được. Ấp có vai trò rất quan trọng trong kế hoạch hành-chánh Việt Cộng, vì là nơi đặt nặng công tác tuyên truyền và phát triển du kích.

2/- Ủy-Ban Mặt Trận Giải-Phóng mỗi cấp gồm đại biểu của các hội đoàn nhân dân, của tôn giáo, đoàn thể khác. Ủy Ban chỉ đại diện đoàn thể nhân dân cạnh các Tỉnh Ủy, Huyện Ủy, xã Ủy Đảng Cộng sản thôi mà không phải cơ quan quyết-nghị. Cơ quan quyết nghị tối cao là đảng ủy mỗi cấp.

3/- Các hội đoàn giải-phóng, tức các đoàn ngũ nhân dân, được tổ chức từ cấp xã trở lên. Đại cương có thể kể :

- 12 -

- Hội nông dân giải phóng : quan trọng nhất của tổ chức nhân dân Việt cộng. Mỗi xã có 3 đến 5 cán sự phụ trách công việc về hội đoàn này.
- Hội phụ nữ giải-phóng.- hoạt-động về tài chánh, giao liên, binh vận, đặc công, ám sát.
- Hội thanh niên giải-phóng.- gồm người từ 16 đến 25 tuổi, lại có thêm Chi đoàn Thiếu Nhi Giải-Phóng từ 10 đến 15 tuổi, là nguồn cung cấp chính cho các lực lượng võ trang Việt-Cộng.
- Hội công nhân giải-phóng... hoạt-động xâm nhập đô thị, đình công, biểu tình....
- Hội Sinh-viên Học-sinh Giải-Phóng và Hội Trí-Thức giải phóng.

Các hội đoàn này thực-sự sinh-hoạt hàng ngày và kiểm soát nhau một cách chặt chẽ.

Qua cách thức tổ chức trình bày trên, chúng tôi nhận thấy nền hành-chánh hạ tầng VC là nền hành-chánh đảng trị và tận dụng lợi thế nhân dân.

Y

CHƯƠNG III.

ĐẶC-ĐIỂM CẢI TỔ HÀNH CHÁNH HA-TẦNG CƠ-SỞ PHÍA QUỐC- GIA TRƯỚC NĂM 1966

Về phía Quốc-Gia, trong thời gian khá dài này, có rất nhiều cuộc cải-tổ qua khá nhiều nội các. Chúng tôi chỉ xin đề cập đến những cải-tổ chính-yếu mà thôi.

MỤC I : THỜI KỲ CHÍNH-PHỦ CỦA QUỐC-TRƯỞNG BẢO-ĐẠI (1949-1954)

Do hiệp-dịnh ngày 8.3.1949, Pháp trả độc lập cho Việt-Nam. Chính-phủ Quốc Gia do Cựu Hoàng Bảo-đại là Quốc-Trưởng kiêm Thủ-Tướng. Tổ chức hành-chánh thời kỳ này có thể nói phản ảnh tình cảnh chính-phủ Quốc gia : Chính Quốc-Trưởng Bảo-đại không muốn làm bù nhìn cho sự trả độc-lập giả hiệu của Pháp, nhưng Cựu Hoàng còn nghi ngờ không biết dân chúng có thực sự ủng hộ mình không. Quyền hành bị giới hạn, lại thêm rối ren về an-ninh, Cựu Hoàng sau một thời gian ngần ngại cầm quyền đã trao chức Thủ-Tướng cho người khác. Tổ-chức hành-chánh địa-phương đã phản ảnh tình cảnh đó dự đó, theo dụ số 2 ngày 1.7.1949 :

Đoạn I : Nền hành-chánh Tỉnh và Quận :

Cấp Phần là đơn vị có pháp nhân tư cách (1) vị Thủ-Hiến đứng đầu. Phần có quyền hạn rất lớn đối với Tỉnh Quận-

(1) Xem điều 2 của dụ số 2 ngày 1.7.1949, tổ chức nền hành-chánh địa-phương.

Trưởng, Tỉnh cũng được ban pháp nhân tư cách, nhưng các Tỉnh-Trưởng lệ thuộc Thủ Hiến khá nhiều.

A.- Các Tỉnh, Quận-Trưởng lệ thuộc Thủ-Hiến rất nhiều.-

Tỉnh-Trưởng do Thủ Hiến đề cử và Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ nhiệm, nhưng việc cất đặt các Tỉnh Trưởng trọng nhậm tỉnh nào thì do Thủ-Hiến (1) Các Quận-Trưởng cũng trực thuộc Thủ-Hiến. Dự số 2 ngày 1.7.1949 có nêu vấn đề tổ-chức một Hội-đồng phụ giúp Quận-Trưởng, nhưng mãi về sau không có(2)

B.- Việc tổ chức các Hội-đồng hàng tỉnh bầu hạn chế.-

Chế-độ Bảo-đại ảnh-hưởng lối tổ chức của Pháp về các hội đồng đại biểu dân chúng cấp Tỉnh. Nhưng mục-đích của chính phủ Bảo-đại tốt đẹp hơn, nhằm việc tranh giành ảnh-hưởng trên dân chúng. Chính-phủ Quốc-Gia ở trong một tự thế yếu kém, chính-phủ muốn có những cái-cách mới lạ để cho các phần tử Quốc-Gia tham dự việc nước. Vì thế nên SL 58 NV ngày 22.6.1953 (3) tổ chức Hội-Đồng hàng tỉnh do các nhân viên hội-đồng hương chính xã trong tỉnh bầu lên (4) (theo phương thức kín, tổ chức từng quận hay khu. Đặc biệt là các hội-đồng thị xã cũng bầu 1 hay 2 đại diện vào Hội-đồng Tỉnh). Các viên chức lý hương là những người không thể ưa Cộng sản hay Pháp, họ là thành phần kỳ vọng ở Cựu Hoàng nhiều nhất, cho nên hy vọng họ cứ những người Quốc-Gia có nhiệt-tâm.

Hội-đồng hàng tỉnh gồm 10 đến 20 người, Tỉnh-Trưởng là Ủy-viên Chính-phủ có quyền thảo-luận (5). Hội

(1) Điều 9 dự số 2, ngày 1.7.1949

(2) Điều 9 dự số 2, ngày 1.7.1949

(3) Được cải bổ do các SL 76 NV ngày 15.10.1953 và SL 35NV ngày 2.6.1954.

(4) Xem điều 2 SL 58NV ngày 22.6.1953 tổ-chức Hội-đồng hàng tỉnh

(5) Điều 14 SL 58 NV ngày 22.6.1953

viên Hội-đồng không được kiêm nhiệm chức vụ công vụ (1). Hội đồng hàng tỉnh biểu quyết về số ngạch và căn bản thuế thu cho Tỉnh, kế hoạch kinh-tế xã-hội, việc thụ nhận sinh tặng di tặng. Hội đồng phải được hỏi ý kiến về vấn-đề Ngân sách, ranh giới, công trái, kiện tụng. Ngoài ra Hội-đồng có quyền thỉnh nguyện lên Chính-phủ, trừ vấn đề chính trị (2)

Qua việc tổ chức Hội-đồng hàng tỉnh, chính phủ Bảo-đại đã đạt được những căn bản chính cho tương quan giữa cơ quan quyết nghị và chấp hành cấp Tỉnh, mà các chính-quyền sau sẽ nói theo.

ĐOẠN II: VIỆC TỔ-CHỨC CÁC HỘI-ĐỒNG HƯƠNG CHÍNH XÃ DÂN CỬ :

Dụ số 2 ngày 1.7.1949 thì "về phương diện hành - chánh nước nhà tiêu-tổ là xã(3) nhưng không nói gì đến pháp nhân cho xã. Cải tổ hành-chánh do các ND 790/Cab/MI ngày 16.12.1952 và SL 34 NV ngày 19.3.1953 cho thấy chính-phủ không theo ảnh-hương cơ truyền của hành chánh xã thôn :

- Thôn xã Việt-Nam được quản trị bởi Hội-đồng hương chính do dân bầu trực tiếp, phổ thông, kín (4) Thành phần gồm 1 chủ tịch, 1 phó Chủ-tịch, 1 Tổng Thư-Ký và một số ủy viên không quá 9 người (5) Chủ-tịch là Chủ-tọa Hội-đồng và đại-diện cho xã với bất cứ cấp nào (6).

- Hội-đồng hương chính có cả quyền quyết nghị và chấp hành. Các quyết nghị của Hội-đồng tùy giá ngạch công-tác phải do Thủ Hiến hay Tỉnh-Trưởng duyệt y trước khi thi-hành (7).

Điều mà chúng tôi lấy làm lạ là chính-phủ đã tổ-chức cơ quan quyết nghị riêng tại cấp Tỉnh, lại không phân lập cơ quan quyết nghị và chấp hành theo truyền thống tại

(1) Điều 3 SL nói trên

(2) Điều 17, 18, 19 SL nói trên

(3) Điều 11, dụ số 2 ngày 1.7.1949 nói trên

(4) Điều 1,2,4 ND 790/Cab/MI ngày 16.12.1952 và điều 7 SL

(5) Điều 1 và 8 SL 34 NV nói trên.

34 NV ngày 19.3.1953

(6) Điều 13 SL 34 NV nói trên

(7) Điều 10,11,12 SL 34NV nói trên

cấp xã. Đáng lý, chính quyền do 1 cựu Hoàng lãnh đạo phải có khuynh-hướng phục hồi truyền thống cổ truyền, nhưng cái tổ này lại giống cái lương hương chính của Pháp tại Bắc kỳ năm 1921. Phải chăng chính-phủ đối đầu với lực lượng Hồ-chí Minh, không muốn làm giống với tổ chức Hội-đồng nhân dân Xã và Ủy-Ban Hành-chánh xã của họ năm 1946 ?

Mục II : Dưới thời Tổng-Thống Ngô-dìnhDiệm (1955-1963)

Tổng-Thống Ngô-dình-Diệm cầm quyền trong hoàn cảnh đặc biệt của xứ sở là phải chống Cộng sản từ bên trong và bên ngoài, chống tàn tích của một chế-độ thực dân, cho nên cần một chính-quyền trung-ương mạnh-mẽ và hữu-hiệu. Do đó, chế-độ này có khuynh-hướng tập quyền về tay Tổng-Thống; và ở địa-phương thì quyền hành rộng rãi cho các Tỉnh-Trưởng là người do Tổng-Thống cất cử và dưới sự chỉ-huy trực tiếp của Tổng-Thống.

Có 2 điều đặc biệt mà chúng tôi lưu ý là :

1/- Hiến-Pháp ngày 26.10.1956 không quy-định tổ chức hành-chánh địa phương, suốt chế-độ cũng không có đạo-luật quy-định vấn đề này, nên chỉ có dụ 57-a và Thông tư 115-a/TTP/VP cùng ngày 24.10.1956 là văn-kiện căn bản. Theo đó, quyền hành của các Tỉnh-Trưởng rất lớn.

2/- Suốt chế-độ, Tổng-thống Diệm cải-tổ hành-chánh xã áp bằng Thông tư, chỉ có vào cuối chế-độ, theo quốc-sách Ấp Chiến lược, mới có cải-tổ hành-chánh xã Ấp do SL45 NV ngày 3.5.1963.

Đoạn I : Quyền-hành Tỉnh-Trưởng rất lớn :

Tổng-Thống Diệm tổ chức nền hành-chánh hạ tầng ngược lại với tổ chức của Quốc-Trưởng Bảo-Đại từ sự quy-định chức vụ Tỉnh-Trưởng, cách lập Hội-đồng Tỉnh cho đến tổ chức Xã Ấp.

Dụ 57-a ngày 24.10.1956 là một văn-kiện quan-trọng chúng tôi đặc biệt lưu-ý vì cho đến ngày nay vẫn còn áp-dụng dụ này.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Dự 57-a công nhận Tỉnh có tư cách pháp nhân có ngân sách và công sản (1)

A.- Tỉnh Trưởng do Tổng Thống bổ nhiệm, trực tiếp Tổng-Thống chỉ huy. Tỉnh Trưởng là đại diện cho chính - quyền trung-ương chứ không đại diện riêng bộ nào. Cho nên Tỉnh Trưởng có quyền hạn và nhiệm-vụ rộng rãi: thi-hành luật lệ chính-phu, điều khiển các công sở trong tỉnh, duy trì trật-tự an-ninh, triệu dụng quân đội khi khẩn cấp nhưng trình ngay cho Tổng Thống, chuẩn chi viên Ngân sách Tỉnh, bổ nhiệm và kiểm-soát các Hội-Đồng Xã. Đối với các ty chuyên môn, Tỉnh-Trưởng có thể triệu tập và đề-nghị thuyên chuyển nhân viên. Đối với cơ-quan tư-pháp, tuy Tỉnh-Trưởng không có quyền can thiệp trực tiếp, nhưng có thể trình Tổng Thống và Bộ Tư-Pháp những hành-vi bất hợp-pháp và bất hợp thời. Đối với Ngân-Kho, Tỉnh-Trưởng can thiệp trực tiếp khi có trộm cắp, biến thu, lạm dụng, và áp-dụng những biện pháp bảo toàn công quỹ, nhưng phải trình ngay Tổng Thống và Bộ Tài-Chánh. (2)-

Quận-Trưởng cũng do Tổng Thống bổ nhiệm, chiếu đề-nghị của Tỉnh Trưởng. Tuy với tư-cách đại diện Tỉnh-Trưởng, Quận-Trưởng hành-xử nhiệm vụ và quyền hạn về chính-trị an-ninh, kinh-tài, hành-chánh đối với các Xã, (3)- nhưng thực-tế quyền hành Quận-Trưởng rất lớn. Bởi vì công việc đến cấp Quận - Xã rất phức tạp, cần giải quyết nhanh chóng và nhiều sáng kiến, không thể chờ lệnh cấp trên mọi việc, hơn nữa Tỉnh-Trưởng không thể kiểm-soát hết công việc của Quận-Trưởng

Hiểu được công việc phức tạp của cấp quận, chính-phủ ban hành ND số 217BNV/NC/8 ngày 25-3-1961 đặt thêm chức Phó Quận Trưởng để phụ giúp Quận-Trưởng (4) Còn ở cấp tỉnh, đã có chức vụ Phó Tỉnh Trưởng cũng do Tổng Thống bổ nhiệm (5), đến Huấn Thị số 3 ngày 20-3-1959 đặt thêm chức Phó Tỉnh-Trưởng Nội-An vì nhu-cầu an-ninh, quân sự để phụ tá cho Tỉnh Trưởng.

- 1)- Điều 2, Dự 57-a ngày 24-10-1950, tổ chức nền hành-chánh địa-phương.
- 2)- Điều 3 - 8, Dự 57-a ngày 24-10-1950 tổ chức nền hành-chánh
- 3)- Điều 15 Dự 57-a -nt-
- 4)- Điều 2 ND 217BNV/NC/8 ngày 25-3-1961.
- 5)- Điều

B.- Các cơ quan nội, ngoại thuộc Tỉnh-Trưởng.

Chúng tôi có thể nói Tổng-Thống Diệm đã đặt nền móng căn bản cho cơ cấu hành chính Tỉnh, đến nay còn dựa theo đó rất nhiều.

- Về Tòa Hành-Chánh Tỉnh, Nghị-định 217BNV/MC/8 ngày 25-3-1961 quy-định đồng nhất Tòa Hành-Chánh Tỉnh cho toàn quốc gồm có : 1 văn phòng và 4 Ty Tài-Chánh, Kinh-tế, Hành-Chánh và Nội-An. Mỗi Ty (trước là phòng, do Chủ sự điều-khiển) do Ty Trưởng điều khiển, có 2 hay 3 phòng do Chủ sự điều hành.

- Về Ty Chuyên môn, là đại diện các Bộ tại Tỉnh, Tỉnh-Trưởng chỉ điều hành tổng quát, còn phần chuyên môn và quản trị nhân viên do Bộ.

C.- Cơ quan dân cử cấp Tỉnh.-

Là chế độ cơ khuyến hướng tập quyền, cho nên việc lập các cơ quan dân cử không mấy được xúc tiến hăng hái. Tuy SL 237/NV ngày 8-12-1961 tái lập Hội-Đồng Tỉnh, được dự liệu do dân bầu trực tiếp phổ thông và kín (1)- nhưng chính-phủ với lý do tình-trạng khẩn cấp đề Bộ Nội-Vụ chỉ-định các hội-viên Hội-đồng Tỉnh.

- Hội đồng Tỉnh biểu quyết về thuế khoá, ngân sách Tỉnh kế hoạch công ích, vay tiền, kiện tụng, quản-trị tài sản Tỉnh. Các quyết nghị này phải được Bộ Trưởng sơ quan duyệt y Hội-đồng phải được hội y kiến về mua bán thuê mượn bất động sản hay khê ước trên 300.000\$, quản trị các chợ và sửa ranh giới. Ngoài ra, Hội-đồng có quyền thỉnh nguyện lên chính-phủ, trừ vấn đề chính-trị (2)

Về các Hội-đồng/^{Tỉnh}chính-phủ Tổng Thống Diệm không có thuận chí bằng chính phủ Bảo Đại.

1)- Điều 2 SL 237/NV -nt-

2)- Điều 13, 17 SL 237/NV -nt-

Đoạn II.- Các cải tổ hành-chánh Xã Ấp.-

Như chúng tôi đã nói, chính quyền của Tổng Thống Diệm cũng muốn cải tổ cho khác chính quyền Bảo Đại về Xã Ấp. Chính phủ đã cải tổ hành chánh Xã Ấp chỉ bằng các thông Tư từ năm 1955 đến năm 1963. Điều này có vẻ không thuận lý vì suốt thời kỳ đó cho đến ngày 3-5-1963, không có một đạo luật hay một sắc lệnh nào quy-định tổ chức Xã Ấp. Việc bãi bỏ Hội-Đồng Hương Chính do dân bầu thời Bảo Đại do TT 802 ngày 28-6-1956 của Bộ Trưởng Phủ Tổng Thống lập Ủy Ban Hành-chánh Xã do Tỉnh bổ. Rồi đổi tên Ủy Ban Hành-Chánh Xã thành Hội-đồng Xã do TT 4107BNV/HC ngày 10-11-1956 và TT 1834 B.PTT ngày 16-11-1956. Rồi TT số 5NV ngày 7-12-1961 quy-định chức hội-viên thanh niên Xã Ấp do đoàn ngũ thanh niên bầu. Khi quốc sách Ấp Chiến lược phát động năm 1962, mới có cuộc cải tổ hành chánh Xã Ấp theo tinh thần quốc sách Ấp Chiến lược do SL 45NV ngày 3-5-1963 :

- Dự 57-a ngày 24-10-1956 đã công nhận tư cách pháp nhân cho Xã, có tài sản và ngân sách riêng (1) Theo SL 45NV ngày 3-5-1963 có Hội-đồng Xã là cơ quan cả quyết nghị và chấp-hành, gồm 1 Đại diện Xã và 4 hội-viên (2) do cử tri đoàn là nhân viên các Ban Trị-Sự Ấp và Chu-Tịch các đoàn ngũ dân chúng bầu lên (trừ hội viên thanh niên do Thanh Niên Cộng-Hoa bầu) (3) ở mỗi Ấp có Ban Trị Sự Ấp, gồm Trưởng Ban và 4 ủy-viên, lại do dân Ấp bầu trực tiếp phổ thông và kín (4) (trừ ủy viên thanh niên do Thanh-niên Cộng-Hoa bầu) SL 45NV có dự liệu hương ước mẫu cho Ấp, theo hương ước mẫu thì có Hội-đồng Ấp gồm đại diện các đoàn ngũ (5) nhân dân trong Ấp sẽ

-
- 1)- Điều 11 Dự 57-a ngày 24-10-1956.
 - 2)- Điều 4 6,7 và 8 của SL 45NV ngày 3-5-1963.
 - 3)- Điều 15 và 33 SL 45NV -nt-
 - 4)- Điều 51, 59 và 79 SL 45NV -nt-
 - 5)- Điều 5 - 10 chương-trình hương ước mẫu đính theo SL45NV -nt-

tự vấn và kiểm soát Ban Trị Sự Ấp. Hưởng ước là do chính dân chúng ấp biểu quyết lập ra. Điều đáng nói nữa là thời kỳ này đã tổ chức được hệ thống liên gia chặt chẽ ngoài nhiệm vụ tương trợ giữa các gia-đình còn giữ vai trò hữu hiệu trong việc kiểm soát người lạ mặt, tình báo và phát triển công tác cộng đồng.

Tổ chức hành chính Ấp này rất có ảnh hưởng đến cuộc cải tổ hành chính Xã Ấp năm 1964 và năm 1965 của Việt-Nam Cộng-Hòa sau này.

Mục III.- Thời kỳ chuyển tiếp (1963-1966).

Đây là thời kỳ đầy xáo trộn chính-trị, hạ tầng cơ-sở bị lung lay trước áp lực nặng nề của Cộng-Sản. Nhu cầu quân sự được coi ưu tiên giải quyết, cho nên vào cuối thời Tổng Thống Diệm chỉ có 1 số ít quan nhân giữ chức vụ Tỉnh, Quận Trưởng thì bây giờ hầu hết các chức vụ đó do sĩ quan nắm giữ. Có thể nói hai cải tổ quan trọng nhất của thời kỳ này là việc tổ chức được các Hội-Đồng Tỉnh do dân bầu trực tiếp, phổ thông và kín do SL 68 NV ngày 9 tháng 4 năm 1965 vẫn được duy trì đến nay, và cải tổ hành chính Xã Ấp do SL 203d/NV ngày 31-5-1964.

Đoạn I.- Trong nền hành chính Tỉnh, Quận.-

Tổ chức hành-chánh Tỉnh và Quận không mấy thay đổi. Thủ Tướng các nội các, và Chủ-Tịch Ủy-Ban Hành-Pháp trung-ương của Nội Các Chiến-Tranh bỏ nhiệm vụ chỉ huy trực tiếp Tỉnh Trưởng. Về chức Quận Trưởng theo ND121/NV ngày 17-01-1964 Thủ-Tướng ủy quyền cho Tổng Trưởng Nội-vụ bỏ nhiệm. Nhưng về sau các Tư lệnh Vùng Chiến-Thuật cũng được cử Quận-Trưởng bằng Sự-Vụ-Lệnh, Bộ Nội-Vụ sẽ hợp thức hóa sau.

Về tổ chức hành chính Tỉnh, thêm Trung-Tâm Huấn-luyện và Tu-Nghiệp do một Quan-Đốc xếp ngang chức Trưởng Ty điều-khiển theo ND 1417BNV/NC/2 ngày 11-11-1964. Nhưng thực ra Trung-Tâm này chỉ lo việc huấn luyện viên chức Xã Ấp. Cũng có đặt thêm phòng Giao Tế Dân Sự thuộc văn phòng Tòa Hành-Chánh do TT1812 B/FNV/Vt ngày 10-3-1965 để hướng dẫn dân chúng về thủ tục giấy tờ.

TỔ CHỨC HỘI-ĐỒNG TỈNH : Là một điểm son của nội các Phan-Huy-Quát đã làm được đều mà chính-phủ Ngô-dinh-Diệm không làm được, dù trong hoàn-cảnh an-ninh và chính-trị khó-khăn.

Trước nội các Phan-Huy-Quát, chính-quyền Nguyễn-Khánh-dự-liệu lập Hội-đồng Tỉnh dân cử có quyền hạn rộng-rãi kể cả sự thỉnh nguyện về an-ninh luân-lý và chính-trị (1) do SL 203-b/NV ngày 31-5-1964, nhưng SL này không được thi-hành. Tổ-chức các Hội-Đồng Tỉnh của nội-các Phan-huy-Quát do các SL 68/NV và 70NV cùng ngày 9-4-1965 đã tạo ra quy-chế vững vàng cho cơ-quan quyết-nghị cấp Tỉnh vì thế vẫn được tồn-tại cho đến ngày nay mặc dù mãn nhiệm kỳ đã lâu, do tình-trạng chiến-tranh chưa bấu cừ được.

Hội-Đồng Tỉnh gồm có 6 đến 15 hội viên do dân bầu trực tiếp, phổ thông và kín. Mỗi Tỉnh là đơn-vị bầu cử duy nhất Hội-viên này có nhiệm kỳ 3 năm và mỗi năm bầu lại 1/3 hội-viên (2).

Các hội-viên hội-đồng Tỉnh không được kiêm nhiệm với chức-vụ công-nư. Hội-đồng Tỉnh có quyền biểu quyết về kế-hoạch xây dựng và lợi ích chung ngân-sách tạp thuế, lệ phí, bách phận phụ thu và mọi khoản thu cho ngân-sách địa-phương, quản-trị và bảo-vệ tài-sản công cộng, thu nhận sinh tặng và di tặng các quyết-nghị của Hội-Đồng Tỉnh phải được Thủ-Tướng hay Bộ-Trưởng sơ quan duyệt-y trước khi thi-hành. Hội-Đồng kiểm-soát việc thi-hành chính-sách và chương-trình chính-phủ, bảng kết toán thi hành Ngân-Sách và kế-toán, lệ lối phục-vụ dân, và đề-nghị chính-phủ khuyến cáo các chỉ-huy địa-phương. Hội-đồng Tỉnh có quyền tư-vấn về việc duyệt-y Ngân-Sách Xã đạt đại nhà phò, hanh-nghe và các văn-đề luật-lệ định là phải hội ý kiến Hội-Đồng. (4).

1)- Điều 11 SL 203-b/NV ngày 31-5-1964.

2)- Điều 2,4 SL 68/NV ngày 9-4-1965.

3)- Điều 5 SL 68 - nt -

4)- Điều 9 -15 SL 63 -nt-

Đoạn II.- SL 203d/NV ngày 31-5-1964 cải tổ hành chính Xã Ấp.

Trước nhu cầu bình định xứ sở, chính-phủ của Trung-Tướng Nguyễn-Khánh dự liệu cải tiến Xã Ấp sâu rộng, bằng cách phân lập 2 cơ quan quyết-nghị và chấp hành tại cấp Xã và để dân chúng bầu cử đại diện của mình. Nhưng SL trên cho thấy sự cải tổ nửa vời và sự rụt rè của chính quyền trong việc tái lập sự tự quản hương thôn tại cấp Xã. Duy ở cấp Ấp, tổ chức hành chính ảnh hưởng tổ chức Ấp Chiến lược thời Tổng Thống Diệm, đó là điều đáng tiếc vì kế hoạch Ấp Tân-Sinh thời này hay Ấp mới thời nội các chiến tranh sau đó, cũng bắt nguồn từ Quốc sách Ấp Chiến lược cả.

Tại Xã, cơ quan quyết-nghị là Hội-đồng Nhân Dân Xã do dân bầu trực tiếp, phổ thông, kín gồm từ 5 đến 11 hội-viên, nhiệm kỳ 2 năm (1). Nhưng cơ quan chấp hành là Ủy Ban Hành-Chánh Xã do Tỉnh bổ nhiệm gồm 1 Chủ-Tịch, 1 Phó Chủ-Tịch và 1 đến 4 ủy viên (2). Vì vậy, vai trò Hội-đồng Nhân Dân rất lu mờ bởi Ủy Ban Hành-Chánh đều có chịu trách nhiệm trước HDND.

Về Ấp, có Ban Trị sự Ấp gồm Trưởng Ấp, 1 hay nhiều Phó Trưởng Ấp do dân bầu trực tiếp phổ thông và kín (3) cùng với phụ tá Thanh-Niên Thông vụ Dân Sự do Quận-Trưởng bổ-nhiệm.

Tóm lại cuộc cải tổ này chưa được ổn-định và hợp lý.

1)- Điều 2 - 5 SL 203d/NV ngày 31-5-1964.

2)- Điều 16, 18 SL 203d/NV -nt-

3)- Điều 26 SL 203d/NV -nt- và điều 40,46 SL 228NV ngày 8-7-1964.

PHẦN THỨ HAI

CẢI TỔ

HÀNH CHÁNH HẠ TẦNG CƠ - SỞ

TỪ NĂM 1966

**CHƯƠNG I.- NHỮNG BIẾN CHUYỂN ĐƯA ĐẾN THAY ĐỔI
TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ
của VIỆT-NAM CỘNG-HOÀ.**

**CHƯƠNG II.- CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ của
VIỆT-NAM CỘNG-HOÀ. từ năm 1966.**

**CHƯƠNG III.- CÔNG-TÁC ĐIỂN HÌNH VỀ VIỆC THỰC HIỆN
CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ của
VIỆT-NAM CỘNG-HOÀ.**

NHỮNG BIẾN CHUYỂN ĐƯA ĐẾN THAY ĐỔI TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH HẠ-TẦNG CƠ-SỞ CỦA VIỆT-NAM CÔNG-HOÀ

Sau một năm rưỡi nước nhà trong tình-trạng hỗn loạn, chính quyền Việt-Nam Cộng-Hoà từ ngày 19-6-1965 mới chấm dứt những cuộc đảo chánh. Từ đó, nội các chiến tranh đưa ra những chương-trình xây dựng cụ-thể.

Mục I.- Quốc-Sách Xây Dựng Nông Thôn năm 1966 - 1967, và việc ban hành Hiến pháp Việt-Nam Cộng-Hoà ngày 1-4-1967.

- Nội các Chiến Tranh nâng cơ-quan phụ trách xây dựng nông thôn lên hàng Bộ, và vấn đề tạo dựng guồng máy hành - chánh hạ tầng cơ-sở là thiết-yếu. Về công tác nông thôn, chính phủ theo đuổi mục-dịch - phục hồi truyền thống tự trị xã thôn với việc phân lập 2 cơ-quan quyết nghị và chấp hành tại xã, cải tiến hiệu năng hành-chánh, phát-triển chương-trình áp dơi mới nhằm cải thiện đời sống nhân dân. Nhu cầu xây dựng đưa đến cuộc cải tổ hành chánh xã áp do 2 SL 198 và 199 SL/ĐUHC cũng ngày 24-12-1966.

- Một chuyển biến quan-trọng nữa là Quốc hội lập hiến bầu ngày 11-9-1966 đã soạn thảo xong Hiến pháp Việt-Nam Cộng-Hoà, và Hiến pháp được ban hành ngày 1-4-1967. Các cơ-quan công quyền hợp hiến như Tổng Thống Quốc Hội đã được thực hiện đúng Hiến pháp cũng trong năm 1967. Hiến pháp VNCH ngày 1-4-1967 dành các điều từ 70 đến 75 nói về hành chánh địa phương. Do đó, ngoài những nỗ lực xây dựng, các chính phủ đệ nhị Cộng-Hoà Việt-Nam tiếp sau Nội các Chiến tranh còn phải cải tổ cơ cấu hành-chánh hạ tầng cơ-sở cho phù hợp hiến pháp nữa!

Thành quả công-tác xây dựng nông thôn khá quan-trọng, thêm việc chính-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa trở nên hợp hiến, hợp pháp và do dân cử, đã gây phản ứng mạnh mẽ về phía Cộng-Sản.

Mục II.- Phản-ứng của phe Việt-Cộng.-

Có thể nói phản ứng của Việt-Cộng rất mạnh mẽ và rất có ảnh hưởng sâu rộng : chủ trương tổng công kích và thương thuyết để cướp chính-quyền.

Đoạn I.- Cuộc Tổng công kích Tết Mậu Thân (đầu năm 1968)

Cuộc tổng công kích đã làm cho một số cơ-sở hạ tầng của Việt-Nam Cộng-Hòa xáo trộn, thêm nhiều cơ-quan hành-chánh xã lưu vong, và một số cơ cấu hành-chánh xã sụp tan vỡ. Tiếp đó là hội đàm Balé mà Cộng-sản quan niệm là kế hoạch song hành với tấn công về quân sự. Phe Việt-Cộng gấp rút đưa ra những lực lượng mới để chứng minh là Mặt Trận Dân Tộc Giải-phóng miền Nam liên hiệp với những lực lượng nhân dân miền Nam, chứ không phải là một cuộc thôn tính của miền Bắc. Lực lượng mới là Mặt Trận (hay Liên Minh) Dân Tộc Dân Chủ Hoà-Bình của tuất sư Trịnh-dình-Thảo có cương lĩnh là thương-thuyết với Hoa-Kỳ. Song song với hình thức chính-trị mới là cuộc cải-tổ hành-chánh hạ tầng cơ-sở.

Đoạn II.- Cải-tổ hành-chánh hạ tầng cơ-sở Việt-Cộng (Sơ đồ số 2)

Trong cuộc tổng công kích Tết Mậu Thân, tổ chức mới của Cộng-sản về hành-chánh được ghi nhận từ ngày 14-2-1968 là " Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng lâm thời Thừa-Thiên - Huế" do Giáo-sư Lê-văn-Hào làm Chủ-Tịch, Ủy Ban này lập ra một ban Thường-Vụ. Bên Ủy Ban này có Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng" tạm do lực-lượng của Luật-sư Thảo thay mặt.

Từ đó khắp mọi cấp Tỉnh, Huyện, Xã xúc tiến việc thành lập Hội-đồng Nhân Dân Cách Mạng (hay Giải phóng) là cơ-quan quyết-nghị, và Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng là cơ-quan chấp-hành. Nhưng các Tỉnh, Ủy, Huyện Ủy, Xã Ủy đảng Cộng-sản, nay có tên đảng Nhân Dân Cách-Mạng Việt-Nam là chi nhánh

đảng Lao-Động, vẫn là cơ-quan chỉ-huy tối cao các Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng, các Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng, các Ủy ban Mặt trận giải phóng (đã có từ trước), các hội đoàn nhân dân (1) Chung tôi chỉ nghiên-cứu 2 cơ-quan mới.

A.- Việc lập các Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng Tỉnh, Huyện, Xã.

Các hội-đồng này do dân bầu theo hệ thống sẽ có liên lạc chiều dọc với đại biểu Quốc Hội sẽ bầu. Là cơ-quan quyết-nghị, nhưng sự tổ chức ở cấp Huyện chỉ có nếu số Xã của Huyện "đã giải phóng" được 1/2. Nếu không, chính quyền Tỉnh Việt-Cộng sẽ chỉ định Ủy-Ban Nhân Dân Cách-Mạng lâm thời, và không có Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng Huyện dân cử.

Tổ chức hành-chánh Việt Cộng căn bản nhất là cấp Xã Ấp, cho nên chúng tôi trình bày kỹ cơ-quan này ở cấp Xã Ấp : (2)

v.- Hội-đồng Nhân Dân Cách-Mạng chỉ có từ cấp Xã trở lên Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng Xã do Dân bầu gồm có từ 15 đến 35 hội-viên, bao gồm những thành phần lao-động, công-nhân, bần nông, trung nông. Cuộc bầu cử Hội-đồng này theo đơn-vị từng Ấp.

Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng theo dõi và kiểm tra Ủy ban Nhân Dân Cách-Mạng Xã. Nếu vùng nào còn đánh nhau chưa bầu cử được, thì lập Hội-đồng Quân Dân Cách-Mạng gồm đại-diện đoàn thể nhân dân, du kích, cán bộ. Hội-Đồng này có một ban Thương-vụ từ 3 đến 5 người. Hội-đồng Quân Dân có nhiệm vụ kiểm - soát Ủy - Ban Nhân Dân cách mạng lâm thời giao - dục, tư - tưởng cách - mạng, quần chúng dạy mạnh tổ chức du kích, tan công phạt tư phạt cách mạng, dạy mạnh sản xuất, vận động nhân dân ủng-hộ cách mạng.

B.- Việc lập các Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng Tỉnh, Huyện

Xã, là cơ-quan chấp hành, được rút ra từ Hội-Đồng Nhân Dân Cách-Mạng.

1)- Tài liệu của Bộ Nội-Vụ V.N.C.H. 1969.

2)- Tài-liệu Bộ Nội-Vụ V.N.C.H. 1969.

1)- Ở cấp Xã, Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng gồm 5 đến 7 người; 1 Chủ-Tịch, 1 Phó Chủ-Tịch đặc trách sản xuất và kinh-tài, 1 thư ký, 4 ủy viên là Thông-Tin Tuyên Truyền Văn-Hoá Giáo-Dục - Y-tế Xã-Hội - An-Ninh. Và trực thuộc Ủy Ban này cũng có các ban như Ủy Ban Hành-Chánh cũ.

2)- Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng Ấp do Ủy-Ban Nhân Dân Cách Mạng Xã chỉ định. Ở cấp Ấp không có Hội-đồng Nhân Dân Cách-Mạng. Ủy ban Nhân Dân Cách-mạng ấp gồm 3 đến 5 ủy viên : 1 Trưởng ban, 1 Phó Trưởng ban, và 1 đến 3 ủy-viện. Ủy ban thi-hành mệnh lệnh 2 cơ quan quyết-nghị và chấp hành của cấp Xã với lễ lối làm việc tập thể.

Từ giữa năm 1969, các Ủy ban Nhân Dân Cách-mạng theo hệ thống hành-chánh trực thuộc Chính-phủ lâm thời của Huỳnh-Tan-phát.

Nhưng đảng Cộng-sản vẫn lãnh đạo tất cả cơ-quan và giữ mọi quyền quyết-định. Một chỉ thị của Trung-ương đảng Nhân Dân Cách-Mạng của Việt Cộng ghi: "Đảng Ủy hoặc Chi Ủy phải xem công việc của chính quyền là 1 bộ phận không thể tách rời lãnh đạo của mình"... "cấp chỉ huy phải theo tổ-chức của đảng, và sự làm việc phải tham thuận đường lối Đảng" (1) (Số đồ 3)

Mục III.- Phản-ứng của Chính quyền Việt-Nam Cộng-Hòa sau biến cố Tết Mậu-Thân.

Chính-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa đã đứng vững sau Tổng Công kích của Việt-Cộng, Quốc sách Nhân Dân tự vệ được đề ra, đặt cơ bản hoạt-động tại cấp Ấp (khóm ở thành phố). Tại trung-ương có ủy ban quốc-gia Nhân Dân tự vệ do Thủ Tướng làm Chủ-Tịch. Tại địa-phương Tỉnh, quận, Xã và Ấp đều có các Ủy ban Nhân Dân Tự Vệ để tổ chức đoàn ngũ hoá nhân dân tự giữ lấy xóm làng (2) đồng thời, chính phủ theo đuổi các kế-hoạch Bình Định Xây Dựng và phát triển Xã Ấp. Mục tiêu của Bộ Nội-Vụ năm 1969 là duy trì an-ninh 100% lãnh thổ, dân chủ

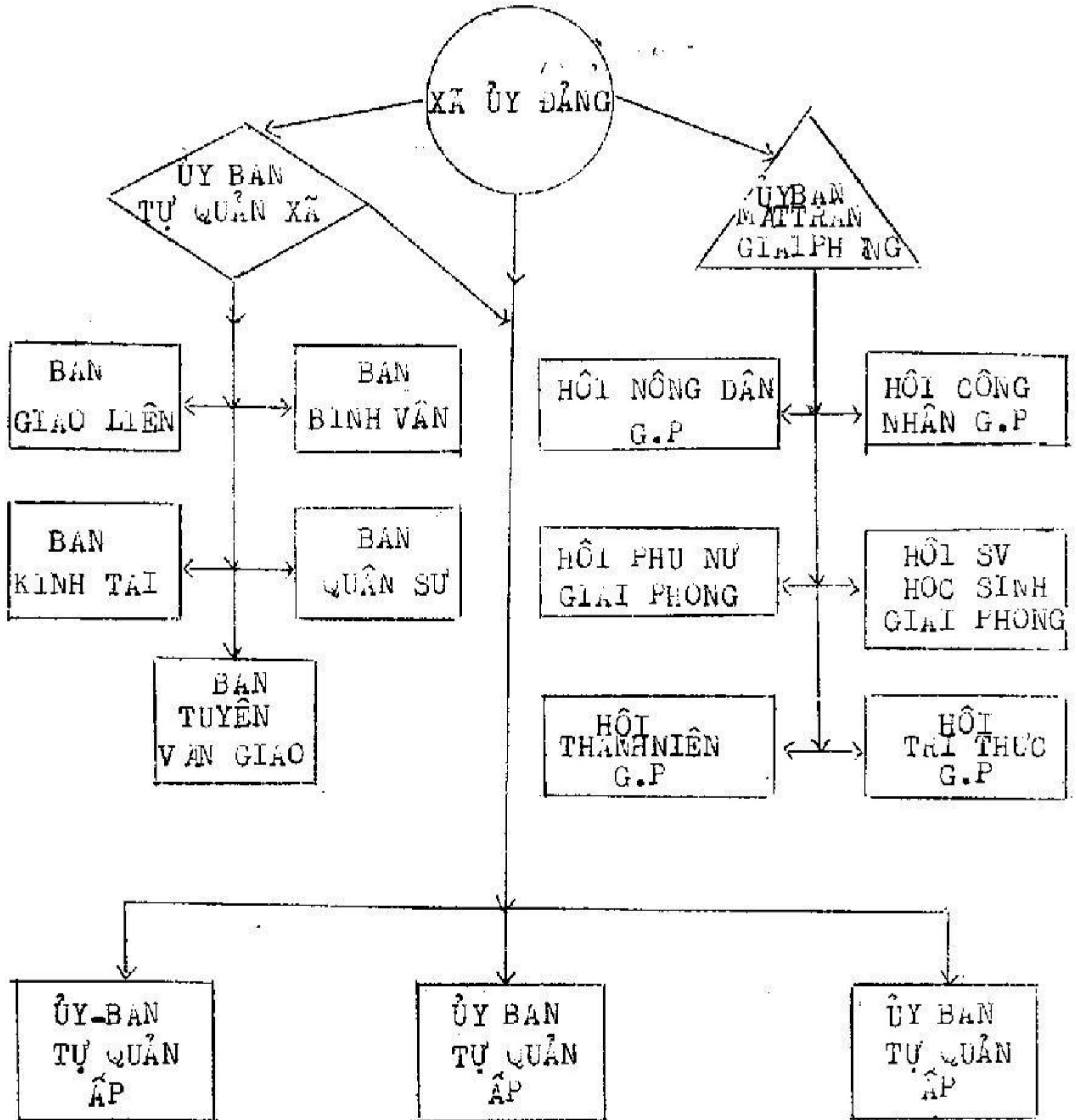
1)- Tài-liệu Bộ Nội-Vụ VNCH, 1969.

2)- Tài-liệu Nha NDTV BNV, VNCH, 1969.

hoá - giản dị hoá - hữu hiệu hoá bộ máy hành chính. Do đó có cuộc cải tổ hành-chánh Xã Ấp do SL 45 SL/NV ngày 1-4-1969. Chính-phủ cũng lập 1 Ủy ban liên bộ đặc trách chương-trình Nguyễn-công-Trứ, một chương trình nhằm phát triển Ấp, do SL-039 SL/NV ngày 24-3-1969, với các công-tác như bầu cử tại Xã-Ấp huấn-luyện viên chức Xã Ấp, cải tổ thủ tục hành-chánh và tài-chánh Xã...

Tổng Thống Nguyễn-văn-Thiệu ra lệnh cho chính phủ đến cuối năm 1969, phải tổ chức bầu cử xong và huấn luyện xong viên chức Xã Ấp cho tất cả các Xã toàn quốc. Tổng Thống còn nói trong buổi học tập của công chức ngày 27-7-1969 rằng vấn-đề không phải tất cả các Xã Ấp có đủ cơ-quan đại-diện là xong, mà phải xét xem dân chúng có thực sống một đời sống dân chủ, do một bộ máy hành-chánh hữu hiệu mang lại không. Điều đó chứng tỏ Tổng Thống và chính phủ quan tâm đến kết quả về phẩm của các cuộc cải tổ hành-chánh nhằm chuẩn bị việc đấu tranh quyết liệt với Cộng-Sản.

SƠ ĐỒ 1.- TỔ CHỨC HÀNH-CHÁNH XÃ ÁP VIỆT CÔNG trước năm 1968.

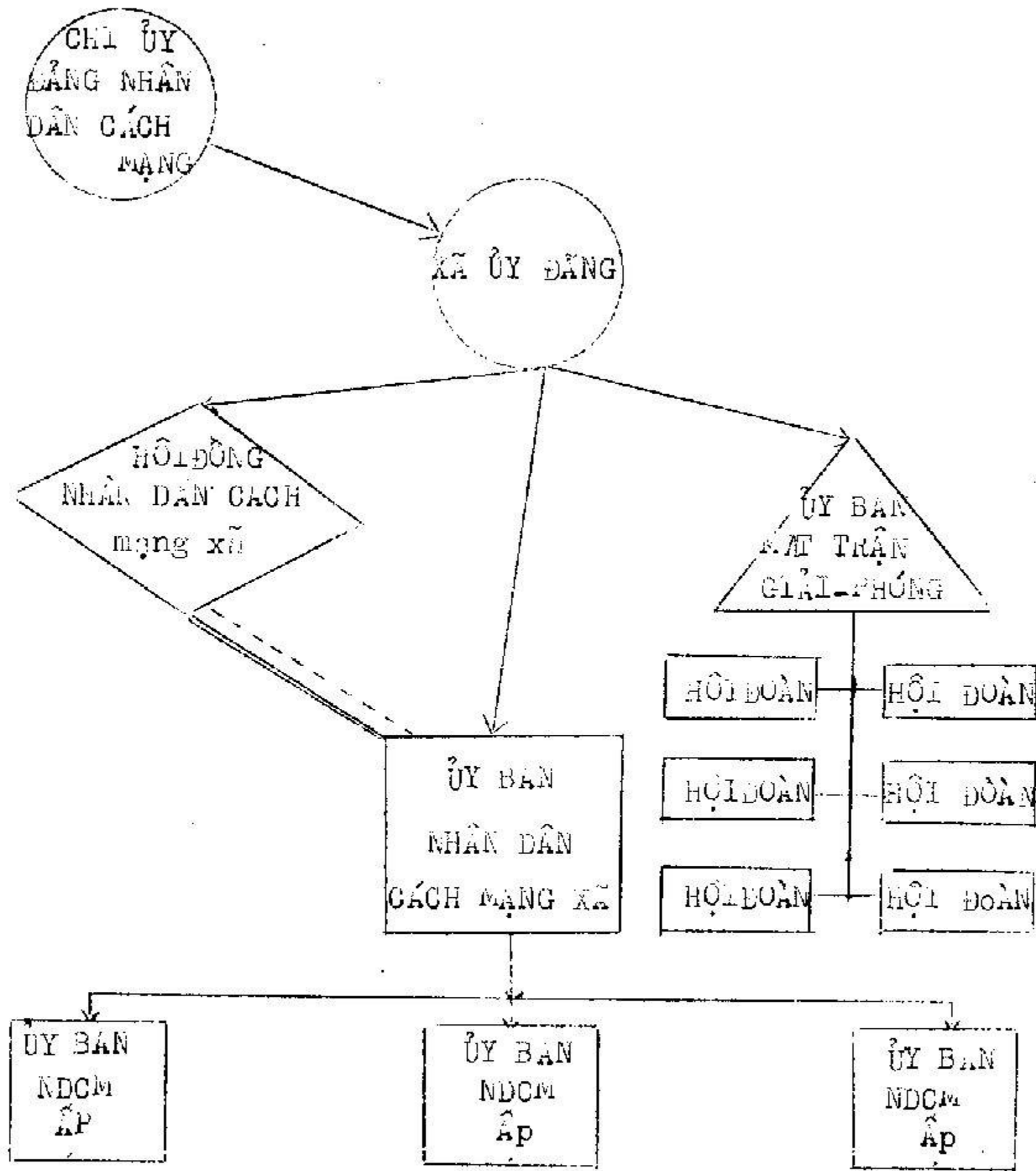


CHÚ THÍCH :

- : cơ quan tối cao về quyết nghị và chấp hành
- ◇ : cơ quan dân cử
- △ : cơ quan đại diện đoàn thể
- : cơ quan chỉ định
- ▭ : Đoàn ngũ nhân dân
- : Chỉ thị trực tiếp.

27/II -

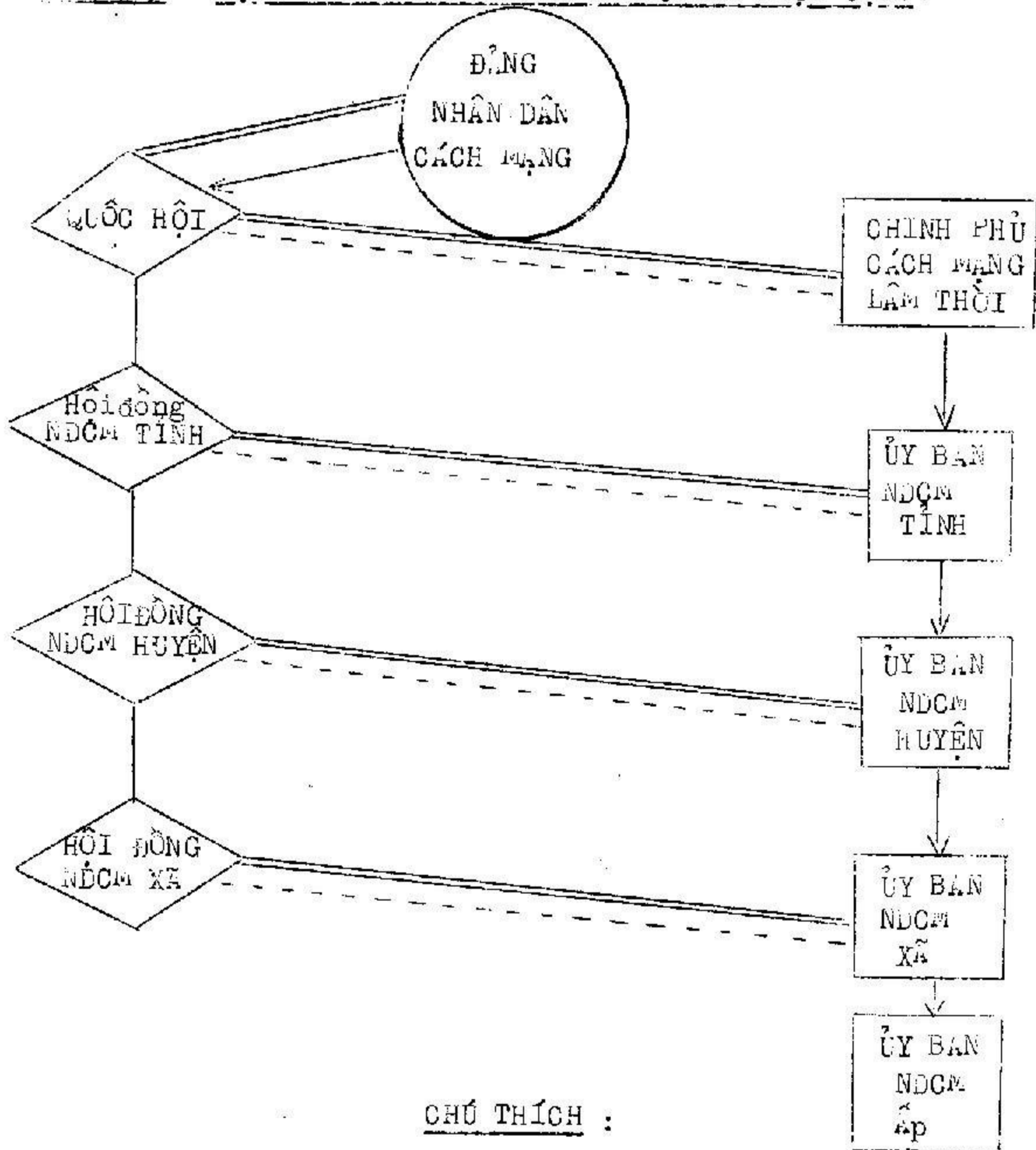
SƠ ĐỒ 2.- TỔ CHỨC HÀNH-CHÁNH VIỆT-CỘNG Ở XÃ ẤP từ năm 1968.



CHÚ THÍCH:

- : cơ quan tối cao về quyết nghị và chấp hành
- △ : cơ quan chỉ đ. nh : chấp hành
- ◇ : cơ quan dân cử: quyết nghị
- : chỉ thị trực tiếp
- : cơ quan đại diện đoàn thể
- ≡ : hai cơ quan cùng nguồn gốc
- : hội đoàn nhân dân
- : tương quan cơ quan quyết- nghị và chấp hành.

SƠ ĐỒ 3.- ĐỊNH HƯỚNG TỔ-CHỨC CHÍNH QUYỀN VIỆT-CỘNG.-



CHÚ THÍCH :

- : cơ quan tối cao quyết nghị và chấp hành
- ◇ : cơ quan dân cử : quyết nghị
- : cơ quan chỉ định : chấp hành
- ||| : hai cơ quan cùng nguồn gốc
- ↓ : chỉ thị trực tiếp
- : tương quan giữa cơ quan quyết nghị và chấp hành

CẢI - TỔ HẠNH-CHÁNH HA TẦNG CƠ-SỞ CỦA VIỆT-NAM CỘNG-HOÀ

Mục I.- Cải tổ trong nền hành-chánh Tỉnh, Quận. (Số đồ 4)

Như chúng tôi đã trình bày, chính-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa ngoài việc cải thiện hiệu năng hành-chánh, còn phải cải-tổ cơ cấu sao cho phù hợp Hiến pháp ngày 1-4-1967.

Theo Hiến pháp cấp Tỉnh và Xã là những địa-phương phân quyền (1) Hội-đồng Tỉnh và Tỉnh-Trưởng đều do dân bầu trực tiếp phổ thông và kín (2) Vì vậy, các hội-đồng Tỉnh tổ chức theo SL 68NV ngày 9-4-1965, rất hợp hiến, tuy nhiên các chính-phủ mấy năm nay đã chưa tổ chức bầu lại, dù các hội-đồng này hết nhiệm kỳ đã lâu. Tổng Thống Nguyễn-văn-Thiệu dựa theo điều 114 HP (3) để bỏ nhiệm các Tỉnh Trưởng trong nhiệm kỳ đầu.

A.- Điều 70 HP (1) qui định sẽ có một đạo luật tổ-chức nền hành-chánh địa-phương. Nhưng cho đến nay vẫn còn áp-dụng Dự 57-a và TT 115-a/TTR/VP cùng ngày 24-10-1956, chỉ có việc Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu ra TT 001-a/PTT/Vr ngày 1-3-1968 minh định một vài chi tiết để áp-dụng 2 văn kiện nói trên cho hợp thời.

1)- Theo TT 001-a, Tỉnh Trưởng vẫn do Tổng-Thống bổ nhiệm. Tỉnh-Trưởng chịu trách nhiệm với Tổng-Thống về mọi mặt

1)- Điều 70HP. 1.- Nguyên tắc địa-phương phân quyền được công nhận cho các tập thể địa-phương có tư cách pháp nhân như Xã, Tỉnh, Thị Xã và Thủ-Đô. 2.- Một đạo-luật sẽ qui-định sự tổ chức và điều hành nền hành-chánh địa-phương.

2)- Điều 71HP. 1.- Các cơ-quan quyết nghị và các chỉ huy các cơ-quan chấp-hành các tập thể địa-phương phân quyền sẽ cử tri bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín.

2.- Riêng ở cấp xã, Xã-Trưởng có thể do Hội-đồng Xã bầu lên trong số các Hội-viên Hội-đồng Xã
3) Điều 114 HP : Trong nhiệm kỳ đầu, tiền Tổng-Thống có thể bỏ nhiệm các Tỉnh-Trưởng

Về mọi mặt, nhất là việc thi hành luật lệ và uy quyền quốc-gia, với Thủ-Tướng về chính sách và chương-trình chính-phụ, với Bộ Nội-Vụ về hành chánh địa-phương, và với các bộ khác về điều hành công sở chuyên-môn.

Hiện nay quyền hành của Tỉnh-Trưởng lại càng rộng rãi, với việc kiêm nhiệm chức Tiểu khu Trưởng của quân đội, Chủ-Tịch Ủy Ban Nhân Dân Tự Vệ Tỉnh tức tổ chức đoàn ngũ nhân dân, và Chủ-Tịch Hội-Đồng Xây Dựng Nông Thôn Tỉnh. Thông Tư trên của Tổng-Thống Thiệu cũng mở rộng nói lên rằng Tổng-Thống chỉ bỏ các Sĩ-quan làm Tỉnh-Trưởng, và điều này nói lên tính cách tạm thời của tổ chức: Trong trường-hợp khẩn cấp và có lý do xác đáng, nếu đề chạm trễ có hại cho tình hình địa-phương, Tổng Tham Mưu Trưởng Quân đội báo cáo khẩn cấp lên Tổng Thống và Thủ-Tướng, rồi cử Sĩ quan XLTV Tỉnh Trưởng. Sau đó Tổng Thống sẽ cử người thực thụ trong 48 giờ.

II.- Theo TT 001-a Các quận-Trưởng do Tổng Trưởng Nội-Vụ bổ-nhiệm bằng Nghị-Định sau khi Thủ-Tướng chấp thuận. Các Quận Trưởng hiện nay quyền hành rất lớn vì kiêm chức Chi Khu - Trưởng về quân-sự, Chủ-Tịch Ủy Ban Nhân Dân Tự Vệ Quận, Chủ-Tịch Hội-Đồng Xây Dựng Nông Thôn Quận.

III.- Về các phụ tá Tỉnh-Trưởng, theo đúng Hiến Pháp, phải có 2 Phó Tỉnh Trưởng Hành-Chánh và An-Ninh(1) nhưng SL 37 SL/ NV ngày 9-4-1968 đã bãi bỏ chức Phó Tỉnh-Trưởng Nội-An và giao phần vụ đó thêm cho Phó Tỉnh-Trưởng Hành-chánh trừ vấn đề quân sự. Thật ra, chức vụ Tỉnh-Trưởng đã do Sĩ Quan giữ, còn về quân-sự đã có Bộ Tham Mưu Tiểu Khu lo liệu, cho nên từ lâu các Phó Tỉnh-Trưởng Nội-An không có việc làm. Thông Tư 001-a cũng định Phó Tỉnh-Trưởng do Thủ-Tướng bổ nhiệm chiếu đề nghị của Tổng-Trưởng Nội-vụ, và về chức vụ Phó Quận-Trưởng do Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ nhiệm theo đề-nghị của Tỉnh-Trưởng.

(1) Điều 74 HP : Chính-phủ bổ nhiệm bên cạnh các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Xã-Trưởng hai viên chức phụ-tạ về Hành-Chánh và An-Ninh cùng các nhân viên hành-chánh khác.

Mặc dù đã có TT 983 BNV/VPC/M ngày 12.2.1960 khuyến khích Tỉnh-Trưởng ủy quyền cho các Phó Tỉnh-Trưởng Hành-Chánh về các vấn đề tài chính - kế toán - hành chính tổng quát ít có tính cách quyết định. Và cũng đã có TT 1528B/BNV/NC/6 ngày 27.2.1965 xác nhận lại nghị-định 217 BNV/NV/8 ngày 25.3.1961 là " văn phòng Quận do Quận-Trưởng và Phó Quận-Trưởng điều khiển. Phó Quận-Trưởng có vị thứ ưu tiên sau Quận-Trưởng, được Quận-Trưởng ủy quyền trong một văn thư có Tỉnh-Trưởng duyệt phê. Nhưng từ lâu, tuy phần việc nặng nề, các Phó Tỉnh-Trưởng và Phó Quận-Trưởng thường không có ý kiến hay đề nghị gì khác với chỉ thị của Tỉnh-Trưởng Quận-Trưởng, vì quyền hạn của các Phó-Tỉnh-Trưởng và các Phó-Quận-Trưởng không được quy định rõ rệt mà lệ thuộc vào sự tín-nhiệm của Tỉnh, Quận-Trưởng.

B.- Thủ-Tướng Trần-văn-Hương e ngại nếu tình trạng đó kéo dài có thể các Tỉnh-Trưởng, Quận-Trưởng sẽ tràn ngập phần vụ hành chính dù rất bận tâm về quân-sự. Thủ-Tướng ra TT 122/TT/Th.T/PC1 ngày 25.7.1969 khuyến khích các Tỉnh, Quận-Trưởng maubthu xếp việc ủy quyền cho các Phó Tỉnh-Trưởng và Phó Quận-Trưởng để sửa chữa lề lối làm việc và phát huy khả năng cùng sáng kiến đúng mức của các người phụ tá mình. T Theo Thông tư nội trên, những vấn đề sau đây nên được ủy quyền :

1/ Vấn đề không có tánh cách quyết định như sao công, tư chứng thư, gửi văn kiện hỏi ý kiến, thị thực chữ ký, ký văn kiện có hồ sơ chứng minh.

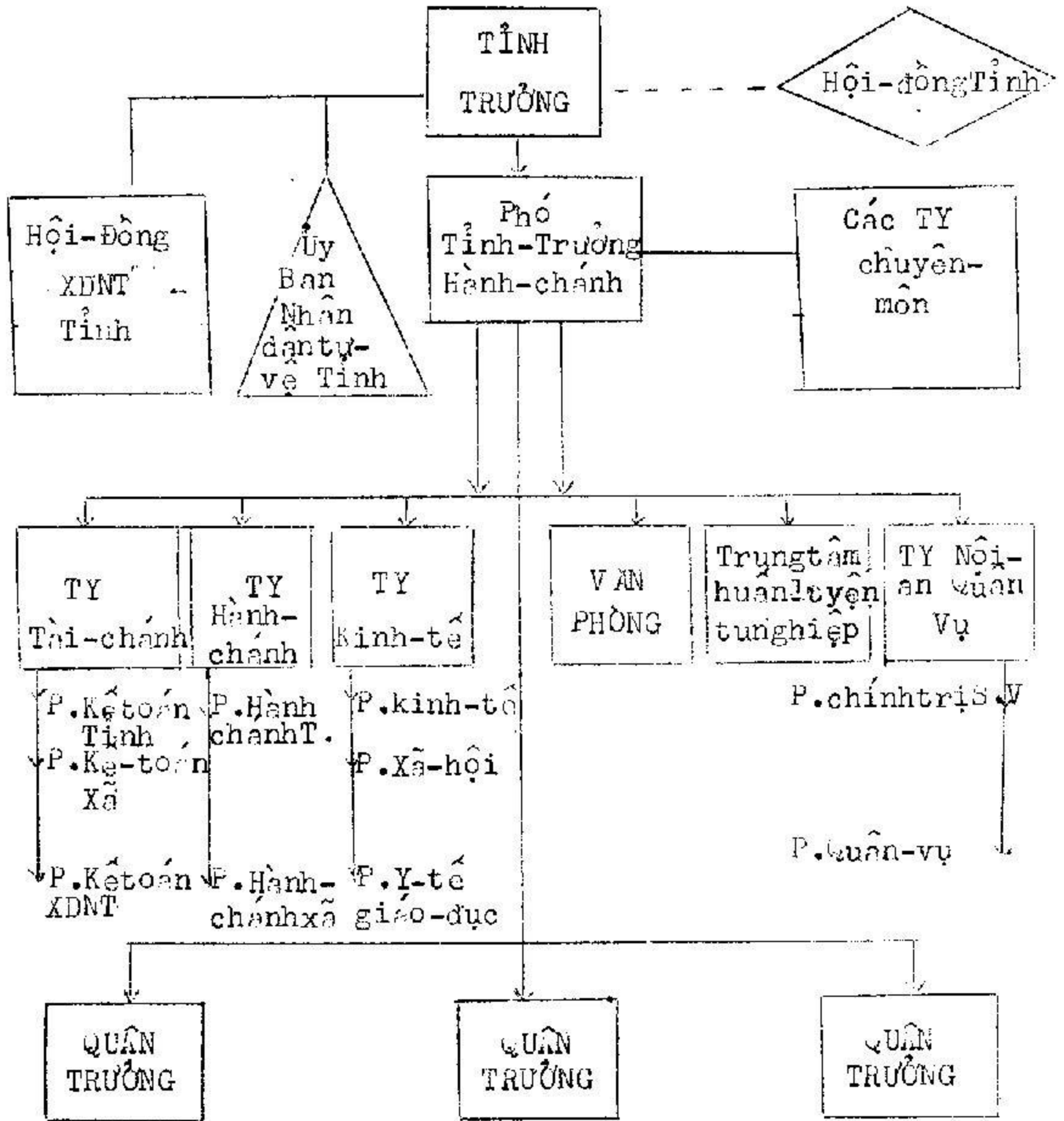
2/ Vấn đề quyết định nhưng ít quan-trọng như tuyển nhân viên công nhật hạng C, D hay phụ động - cấp sự vụ lệnh hay giấy phép cho nhân-viên nghỉ trong Tỉnh (Trừ Quận-Trưởng và Ty-Trưởng) - cấp giấy phép về quan hôn tang tế - chuyển hồ sơ lập hội - kiểm soát sổ sách kế toán định kỳ - ký lệnh thu ngân và văn kiện trả lương nhân viên - kiểm soát các kho hàng dự trữ - kiểm soát hành nghề y dược - cấp giấy chuyên chở hàng hóa (trừ hàng có tính cách quân sự)...

Riêng chức vụ Phó Quận-Trưởng, thông tư nói trên cũng nhắc lại một nguyên tắc đã áp dụng trước nay về phương diện an ninh khi Quận-Trưởng vắng mặt : Phó Quận-Trưởng lo về an ninh và trật tự công cộng. Còn Chi Khu phó bên Quận-Đội đảm trách nhiệm vụ của Chi khu Trưởng lo về tạo thành địch và bảo vệ Quận.







- 30 bis -

Theo tổ chức do an ngữ Nhân Dân Tự Vệ từ năm 1968 thì các Phó Tỉnh-Trưởng hành chánh và phó Quận-Trưởng hành chánh là những Chỉ huy Trưởng lực lượng Nhân-Dân Tự-Vệ tại Tỉnh và Quận, và cũng là Tổng thư Ký trong ủy-ban địa phương Nhân-Dân Tự-Vệ của Tỉnh và Quận. Với đường lối tổ chức như thế, các chức vụ này không còn thuần túy lo việc hành chánh, mà nặng về phương diện chính-trị an ninh nữa.

SƠ ĐỒ 4 : TỔ CHỨC HÀNH-CHÁNH TỈNH CỦA VIỆT-NAM CÔNG-HÒA NGÀY NAY



CHÚ THÍCH :

-  : cơ quan dân cử
-  : chính phủ bổ nhiệm
-  : thành phần bắt buộc + thành phần được mời
-  : thượng cấp và thuộc cấp
-  : liên-hệ chiều ngang
-  : tương quan cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành.

MỤC II : Cải-tổ hành-chánh xã áp hiện nay tại VNCH :

Vào năm 1966 chương trình Xây-Dựng Nông-Thôn đòi hỏi phải có sự yểm trợ đặc lực của một nền hành-chánh cơ sở vững mạnh. Như chúng tôi đã trình bày cải tổ hành chánh xã áp do SL 203 d/NV ngày 31.5.1964 rất thiếu sót, vì thế nội các chiến-tranh ban hành SL số 198SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 ấn định việc cải tổ hành chánh Xã áp đáp ứng nhu cầu Xây-Dựng Nông-Thôn.

Đoạn I : Chiều hướng và mục đích cải tổ :

A.- Công tác xây dựng nông thôn cần được sự đảm trách của bộ máy hành chánh Xã-Áp hữu-hiệu. Cho nên SL 198 theo chiều-hướng khôi phục đơn vị hành chánh căn bản của quốc-gia là Xã-áp, phục hồi truyền thống xã thôn tự trị, và cải thiện hiệu năng cho guồng máy xã áp.

1/ Cũng như cải tổ năm 1964, sẽ phân lập hai cơ quan quyết nghị và chấp hành tại xã. Nhưng sự phân quyền của SL 203 d là phân quyền điều chế, vì Ủy ban hành chánh Xã là cơ quan chấp hành do Tỉnh bổ, nên giữ hai cơ quan tại Xã thiếu sự hợp tác chặt chẽ và hỗ tương kiểm soát Cải tổ do SL 198 theo tinh-thần dân chủ, sẽ để dân chúng bầu phổ thông Hội-Đồng Nhân-Dân Xã, và Hội-Đồng này sẽ bầu cử cơ quan chấp-hành nhằm mục đích sửa đổi khuyết điểm của SL 203 d.

2/. Với mục đích tăng cường hiệu năng hành-chánh, cải tổ do SL 198 có những phương cách tổ chức như sau :

a) - Thống nhất chỉ huy : Từ trước các ủy-viên chuyên môn của ủy-ban hành chánh, như thông-tin Tuyên-Vận, Thanh-Niên Phòng-Vệ Dân-Sự, đặt dưới sự bảo trợ trực-tiếp của Bộ-chuyên-môn về phương diện công tác cũng như thù lao, khiến nội bộ UBHC không thuận nhất. SL 198 dành cho Chủ-Tịch UBHC Xã bổ nhiệm và bãi chức các nhân-viên trong Ủy-ban Hành-chánh Xã và toàn quyền điều-khiển Ủy-Ban này.

b) - Bảo đảm sự tự trị cho các cơ quan đại-diện Xã : SL 198 ấn định những trường hợp chính quyền giải nhiệm các cơ quan Xã chứ không phải lúc nào thay đổi cũng được.

c) - Đặt các chức vụ hợp lý : Cải tổ năm 1964 thiếu hẳn những chức vụ quan trọng tại xã lo về Canh-Nông Cải cách Điện-Địa và Xã hội. Trước nhu cầu Xây-Dựng Nông-Thôn, cải tổ

nam 1966 sẽ không tăng ủy-viên, nhưng sắp xếp các chức vụ cho hợp lý để có các ủy viên về phân hành canh-nông cải-cách điền-địa và kiến thiết phát triển Xã.

B- Chiều hướng và mục đích nói trên rất hay đẹp, nhưng qua ba năm nay, tình hình chính-trị và an ninh biết bao biến chuyển mà hành chánh thì ảnh hưởng hỗ tương những yếu tố này, cho nên cuộc cải tổ hành chánh lại tiếp tục với SL 45/NV ngày 1.4.1969 của nội các Trần-văn-Hương. SL mới này cải bổ SL 198, với các mục đích :

1)- Thực thi Hiến-Pháp ngày 1.4.1967

2)- Tăng cường thành-phần UBHC xã để đủ sức đáp ứng nhu cầu Bình-Định xứ sở. Tăng cường quyền hạn cho chỉ huy cơ quan chấp hành, nhưng có khuynh-hướng phân-công rộng rãi.

3) Xếp đặt lại một số phân hành và nhiệm vụ theo đúng tinh thần của nguyên tắc địa phương phân quyền và xã-thôn tự trị.

Đoạn II : Cơ cấu Hành-Chánh Xã-ấp do SL 198 và SL 45 (sơ đồ 5.6)

Theo SL 198 tại mỗi xã có hai cơ quan: cơ quan quyết nghị là Hội-Đồng Nhân-Dân Xã và cơ quan chấp hành là Ủy-Ban Hành-Chánh Xã (1) SL 45 SL/NV ngày 1.4.1969 đổi tên Hội-Đồng Nhân-Dân Xã ra Hội-Đồng Xã và đổi tên Chủ-Tịch UBHC Xã ra Xã-Trưởng (2) cho phù hợp với các điều 72 và 73 Hiến-Pháp (3).

A. HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN XÃ tức HỘI ĐỒNG XÃ.- Là cơ quan quyết-nghị.

1/. Thành-Phần Hội-Đồng gồm 6 tên 12 hội-viên do dân bầu trực tiếp, phổ-thông và kín, nhiệm kỳ 3 năm (4). Hội-Đồng này có ban Thường-Vụ gồm Chủ-Tịch và Phó Chủ-Tịch là hai người đắc cử theo thứ tự nhiều phiếu nhất, cùng một Tổng-Thư-Ký do Hội-Đồng bầu ra.

(1) Điều 1 SL 198 SL/ĐUHC ngày 24.12.1966

(2) Điều 1 SL 45 SL/NV ngày 1.4.1969

(3) Điều 72 HP : Các vị chỉ-huy các cơ quan chấp hành các tập thể địa phương nhân-quyền là: Xã-Trưởng ở cấp Xã; Tỉnh-Trưởng ở cấp Tỉnh-Thị-Trưởng ở cấp Thị-Xã-Đô-Trưởng ở Thu-Đô.

Điều 73 HP : Các cơ quan quyết-nghị của các tập thể địa-phương phân quyền là Hội-Đồng Xã ở cấp Xã, Hội-Đồng Tỉnh ở cấp Tỉnh, Hội-Đồng Thị-Xã ở cấp Thị-Xã-Hội-Đồng Đô-Thành ở Thu-Đô

(4) Điều 2 và 3 SL 198 nói trên.

2) Hội-Đồng được ấn-định thực sự có quyền hạn để kiểm- soát quan chấp hành, và xứng đáng đại diện ý muốn dân chúng (1)

- Hội-Đồng quyết-định các kế-hoạch và chương trình công ích, ngân-sách xã, thể lệ hành thu các lợi tức xã, tạp thu, lệ phí bách ngân phụ thu, hoa chi và mọi khoản thu cho ngân sách xã tạo mãi chuyển nhượng, tu bổ tài sản xã, thuê mượn, kết ước thầu công tác cung-cấp chuyên chở, nhân sinh tặng di tặng, đặc nhượng công vụ, tân lập và sửa đổi kế hoạch chính trang, dự án đường sá cầu-công, thiết lập sửa đổi hay bãi bỏ ranh giới, đời trụ Xã Ấp, vay mượn, trợ cấp, tổ chức quản trị chợ và hội chợ khởi tổ và điều giải sau khi Tỉnh-Trưởng chấp thuận. Tuy giá-ngạch và loại công tác, các quyết định này phải do Bộ-Trưởng hay Tỉnh-Trưởng duyệt y hoặc miễn duyệt y trước khi thi hành.

- Hội-Đồng kiểm soát UBHC xã về việc thi hành chính sách Quốc-Gia và quyết nghị Hội-Đồng Xã, kiểm soát sổ sách kế toán xã trình, kiểm soát lệ lối phục vụ dân của nhân-viên, cán bộ mọi ngành tại xã. Các quyết định của xã trưởng bổ nhiệm Ủy-viên cho Phó Trưởng Ấp phải có thỏa hiệp của Hội-Đồng xã, và 3/4 hội viên Hội-Đồng Xã có thể đề nghị Tỉnh-Trưởng giải nhiệm Xã-Trưởng.

- Hội-Đồng xã được quyền hỏi ý kiến về điền địa, nghề-nghiệp tuyển nhân-viên. Hội ĐỒNG có thể thỉnh nguyện Quận, Tỉnh Trung-Ương việc ích chung.

3)- Trước kia phụ cấp cho hội-viên Hội-ĐỒNG Xã quá ít (100\$ 1 ngày) nay theo ND 285/BNV/NSKT/38 ngày 5.5.1969 ấn định phụ cấp hội họp cho Hội-ĐỒNG Xã, thù lao cho ban Thường-Vụ Hội ĐỒNG Xã, và phụ cấp đặc biệt cho chức vụ Chủ-Tịch Hội-ĐỒNG Xã như sau : (2)

a/- Thù lao ban Thường-Vụ: Chủ-Tịch 4000\$, phó Chủ-Tịch 3000\$ Tổng-thư-Ký 2700\$ một tháng.

b/- Phụ cấp đặc biệt chức vụ Chủ-Tịch 1500\$ 1 tháng

c/- Phụ cấp hội họp cho tất cả hội-viên kể cả ban- Thường-Vụ là 300 một ngày họp.

(1) Điều 9 - 19 SL 198 SL/ĐUHC ngày 24.12.1966

(2) Điều 1,2,3, ND 285/BNV/NSKT/38 ngày 5.5.1960.

Ngoài ra, SL 198 đã có ấn định bệnh-viện phí và trợ cấp tử nạn mất tích vì công vụ cho hội viên Hội-Đồng Xã :

- Hội-viên, phôi ngẫu, con chính thức nếu lâm bệnh được điều trị tại bệnh viện công hạng nhì, tiền khấu trừ thẻ thức như nhân viên công sở

- Trợ cấp tử nạn mất tích cho kế quyền chính thức là 12 lần số phụ cấp tổng cộng mà hội viên lãnh một tháng (tính tròn 1 tháng 30 ngày) (1)

B.- Ủy Ban Hành-Chánh Xã, cơ quan chấp hành cấp Xã :

1/ Theo SL 198 thành phần Ủy ban hành chánh Xã gồm : Chủ Tịch do Hội-Đồng Nhân-Dân bầu trong số HVHĐND (2) (nay là Hội-Đồng Xã) Chủ-Tịch kiêm Ủy-Viên Hộ-Tịch và bổ nhiệm một phó Chủ Tịch kiêm ủy-viên kinh-tài và 4 ủy-viên an-ninh- tuyên vận- xã-hội- canh nông (3) có HĐND thỏa hiệp và Tỉnh, Quận duyệt y. Nhưng SL 45 mở rộng thành phần UBHC với mục đích đáp ứng công tác bình-định đang xug-tiến mạnh-mẽ, và theo Hiến-Pháp đổi tên Chủ-Tịch Ủy ban Hành-Chánh Xã là Xã-Trưởng, cùng thêm 2 chức Phó Xã-Trưởng Hành-Chánh và An-ninh do Tỉnh bổ (4) nhiệm theo đề nghị của Xã Trưởng. Sáu Ủy-viên trong UBHC vẫn do Xã-Trưởng bổ nhiệm có Quận Tỉnh duyệt y là các ủy-viên - kinh tài - canh nông cải-cách điền địa - Thuế - Vụ - Hộ-Tịch - Văn Hóa - Xã Hội - Quân sự.

Cả 2 SL 198 và 45 đều có tổ chức văn phòng xã gồm những viên chức chính phủ bổ để đảm nhiệm công việc hành-chánh. Văn phòng xã hiện nay có 1 chánh thư ký, 1 thư ký, 2 cán bộ kỹ-thuật do Tỉnh bổ, cùng với 1 cán bộ Thông-Tin Chiêu-Hồi do bộ Thông-Tin bổ nhiệm. Điểm đặc biệt là SL 45 ấn định ở xã loại B tức d' dưới 5000 dân, Phó Xã-Trưởng Hành-Chánh kiêm nhiệm ủy-viên kinh tài và chỉ có 1 cán bộ Kỹ-Thuật cho văn-phòng xã Cán bộ kỹ-thuật là ngành mới thành lập do ND 836 ND/NV ngày 30.7.1969 hoạt động có tánh cách đa nhiệm, hướng về mọi hoạt động có tánh cách kinh tế, văn hóa, xã hội, chính trị... để giải thích đường lối chánh sách của chính phủ cho dân, chỉ dân dân chúng cách thức hưởng dụng những tiện ích công cộng, theo dõi nguyện vọng dân chúng và giúp các ủy viên UBHC xã

(1) Điều 42 SL nói trên

(2) Điều 24 SL 198 SL/ĐUHC ngày 24.12.1966

(3) Điều 22 SL 198 nói trên

(4) Điều 74 HP đã trích ở trang 29

hoàn thành nhiệm vụ. Những cán bộ này có học lực Tú-Tại, được trả lương cao (khoảng 10.000đ 1 tháng) để khuyến khích số người có học thức hướng về hoạt-động nông thôn .

2/ Về quyền hạn và nhiệm vụ :

a) Theo SL 198 Chủ-Tịch UBHC Xã Trưởng có trách nhiệm công bố và thi hành luật-lệ, đường lối chính phủ và quyết nghị của HĐND (HĐ Xã) giữ gìn an ninh trật-tự công cộng -bao cáo cấp trên các việc xảy ra - thị nhận các chứng thư - thay mặt Xã trước pháp luật -quyết định thu-xuất trong giới hạn ngân sách hòa giải tranh chấp nhỏ trong xã- chịu trách nhiệm cho toàn thể UBHC đối với Hội-Đồng ND xã (1) SL 45 ngày 1.4.1969 thêm quyền cho Xã-Trưởng chỉ huy Nghĩa-Quân Xã và cán bộ tất cả các người tại xã (2). Phân-Chi Cảnh-Sát Quốc-Gia lập tại xã cũng sẽ dưới quyền điều động của Xã-Trưởng.

b) Phó Xã-Trưởng hành-chánh điều hợp các Ủy-viên trừ Ủy-viên quân-sự theo chỉ thị Xã-Trưởng và thay Xã-Trưởng khi Xã-Trưởng vắng mặt. Phó Xã-Trưởng an ninh phụ trách các vấn đề trật tự an-ninh, quân-vụ, theo dõi các hoạt động chánh-trị tổ-chức tình báo, Nhân-Dân Tự-Vệ, Thể thao và là nhân-viên Tư-Pháp cảnh lại (sắp được cải là Tư-Pháp cảnh lại theo dự định Chính-Phủ)

c)- Ủy-viên Quân-Sự trực-tiếp chỉ huy Nghĩa-Quân nên phải được chọn trong giới Trung-Đội-Trưởng Nghĩa-Quân thâm niên, còn các ủy-viên khác tùy phần-vụ theo kế hoạch và chỉ thị của Xã-Trưởng (4) về nhiệm vụ-quỹ SL 198 giao cho Chánh-thư-Ký nay SL 45 giao cho ủy viên kinh tài.

3/- Nhằm việc cải-thiện thù lao cho viên-chức Xã-Ấp ND 285/BNV/NSKT/38 ngày 5.5.1969 ấn định Xã-Trưởng, các Phó Xã-Trưởng, các Ủy viên, chánh thư ký và thư ký đều lãnh thù lao 4000đ 1 tháng. Về phụ cấp đặc biệt cho chức-vụ Xã-Trưởng thêm 1500đ, Phó Xã-Trưởng 1000đ, Chánh-thư-Ký và Ủy-viên 500đ 1 tháng (3) Về bệnh-viện phí và trợ cấp khác thể thức giống Hội-Đồng Xã

C.- Ban Trị-Sự Ấp : Ấp không có pháp nhân.-

1/- Theo SL 198, thành phần BTS Ấp là: Trưởng ấp, có thể

(1) Điều 26-31 SL 198 nói trên

(2) Điều 5 SL 45 SL/NV ngày 1.4.1969

(3) Điều 1,2 ND 285/BNV/NSKT/28 ngày 5.5.1969 (Xã-Trưởng còn 1 lãnh thêm phụ cấp hội họp của 1 hội viên HĐ xã)

(4) Xem TT 093 TT/NV ngày 2.6.1969.

có thêm phó Trưởng-Ấp nếu Ấp trên 3.000 dân đều do dân bầu trực tiếp phổ thông kín, cùng với 1 phụ tá an ninh và 1 phụ tá Tuyên Vận do Chủ-Tịch UBHC Xã bổ có thỏa hiệp HĐND Xã (1) Nhưng SL 45 cải bộ chỉ có Trưởng-Ấp do dân bầu phổ-thông, có hai phó Trưởng Ấp Hành-Chánh và an ninh và 1 phụ tá Quân-Sự do Xã-Trưởng bổ theo đề nghị (2) của Trưởng-Ấp được Quận-Trưởng duyệt y, cùng với 1 cán bộ Thông-Tin Chiêu-Hồi do Bộ Thông-Tin bổ. Riêng phụ tá Quân-Sự trực tiếp chỉ-huy Nghĩa-Quân Ấp, nên phải chọn trong giới Tiểu-Đội-Trưởng nghĩa quân thâm-niên (2a).

2/- Nhiệm-vụ và quyền hạn :

Theo SL 198, Trưởng Ấp thi-hành luật lệ đường lối Chính-Phủ giữ trật tự công-cộng, báo cáo tình hình, chứng nhận những giấy tờ thông-thường, trợ giúp thu thuế cho Xã (3) SL 45 thêm quyền hạn cho Trưởng Ấp điều-động các lực-lượng thuộc-quyền kể cả Nghĩa-Quân và Cán-Bộ theo kế-hoạch Xã-Trưởng, đề-nghị thưởng phạt nghĩa-quân (4)

Hai Phó Trưởng-Ấp giúp đỡ Trưởng-Ấp, phụ tá Quân-Sự trực tiếp Chỉ-Huy Nghĩa-Quân, cán bộ TTCH thuộc-quyền điều động của Trưởng-Ấp về công tác.

3/- Thù-lao cho Trưởng-Ấp, phó Trưởng-Ấp và phụ tá đều 4.000\$ 1 tháng. Riêng Trưởng Ấp có phụ cấp đặc-biệt cho chức vụ 500 \$ 1 tháng (theo ND 285/BNV/NSKT/38 ngày 5.5.1969).

Trên đây chúng tôi đã trình bày cơ cấu Hành-Chánh Xã-Ấp đã cải tổ. Nhưng vì còn khoảng 1/3 xã toàn quốc chưa tổ-chức bầu cử nên tại mỗi Xã đó Tỉnh cử UBHC Xã lâm thời có cả quyền quyết nghị và chấp hành và tại Ấp có ban Trị-Sự-Ấp lâm thời.

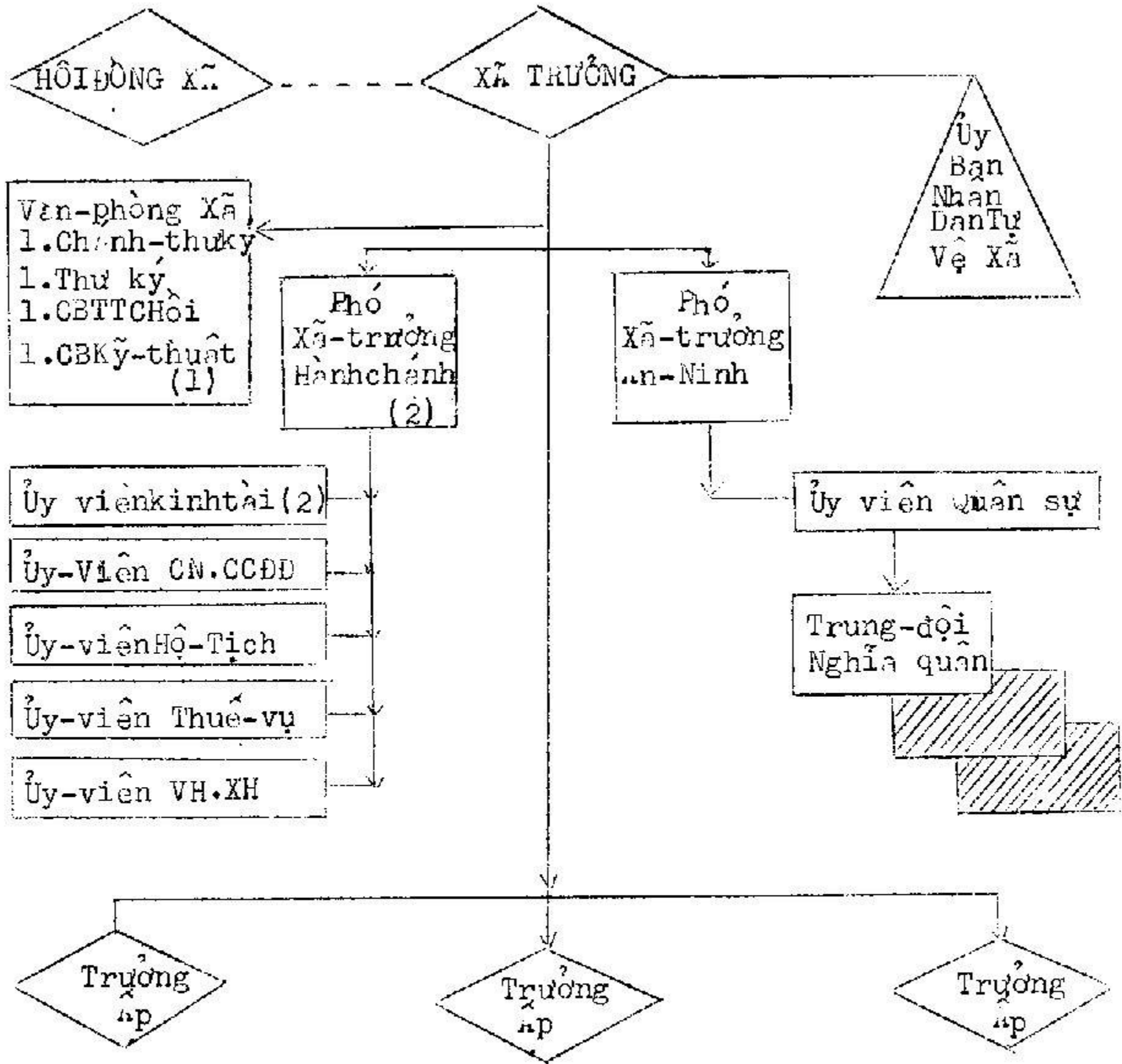
(1) Điều 36 SL 198 nói trên

(2) Điều 12 SL 45 SL/NV nói trên. (2a) TT 093 TT/NV ngày 2.6.69

(3) Điều 39 SL 198 nói trên

(4) Điều 7 SL 45 SL/NV nói trên.

SƠ ĐỒ 5 : TỔ CHỨC HÀNH-CHÁNH CẤP XÃ CỦA VIỆT-NAM CÔNG-HÒA HIỆN NAY



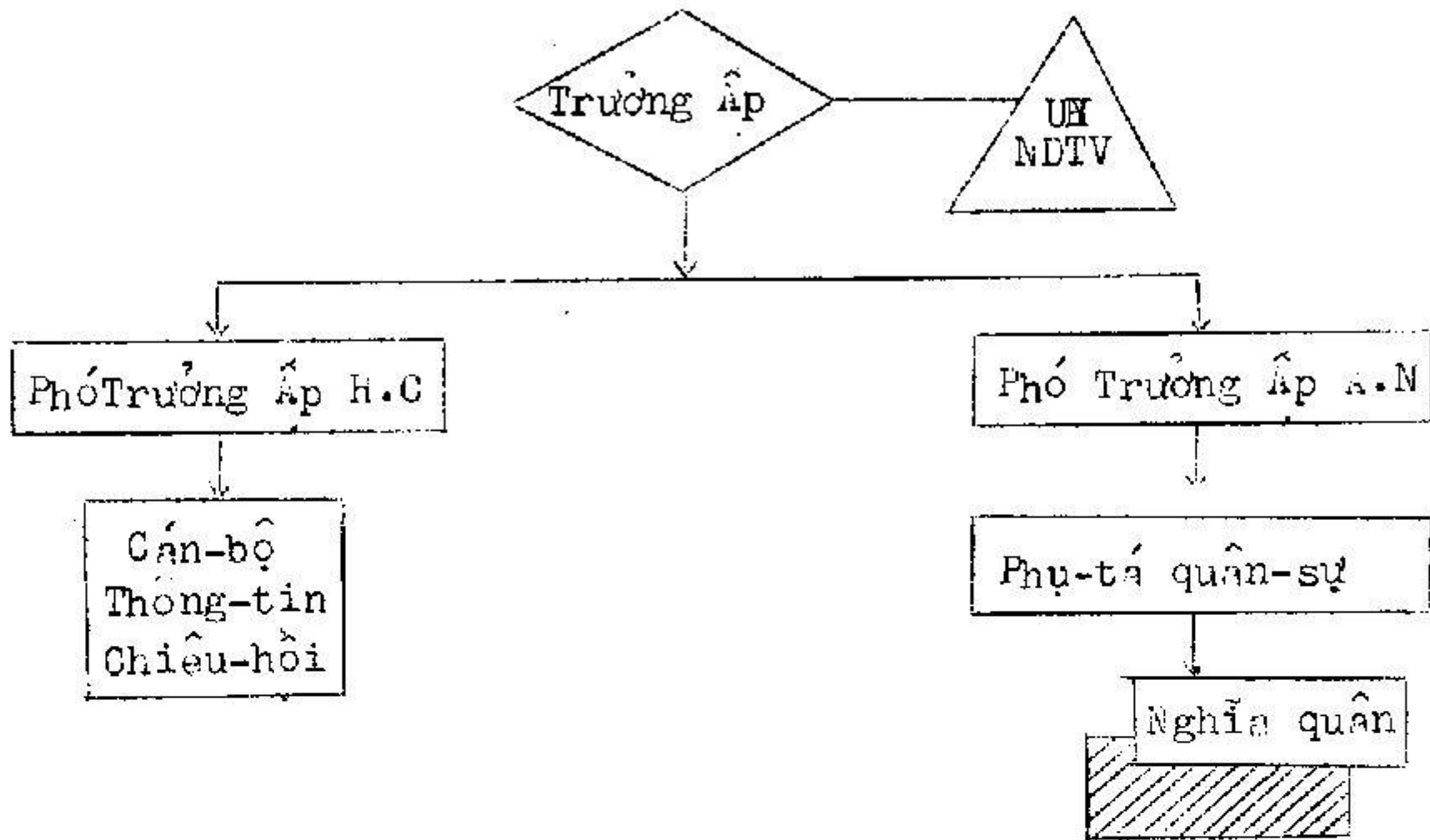
CHÚ THÍCH :

- ◊ : cơ quan dân cử
- : chính phủ bổ nhiệm
- ▭ : xã trưởng bổ nhiệm
- ▨ : 2 cơ quan cùng nguồn gốc
- : tương quan giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành
- : thượng cấp và thuộc cấp
- △ : thành phần ấn-định + thành phần được mời

(1) xã loại P (có dưới 5000 dân) chỉ có 1 CBKT
 (2) Xã loại B, Phó Xã-Trưởng HC kiêm Ủy viên Kinh-Tài

- 36/II -

SƠ ĐỒ 6 : TỔ CHỨC HÀNH CHÁNHÁP VIỆT-NAM CÔNG-HÒA HIỆN NAY

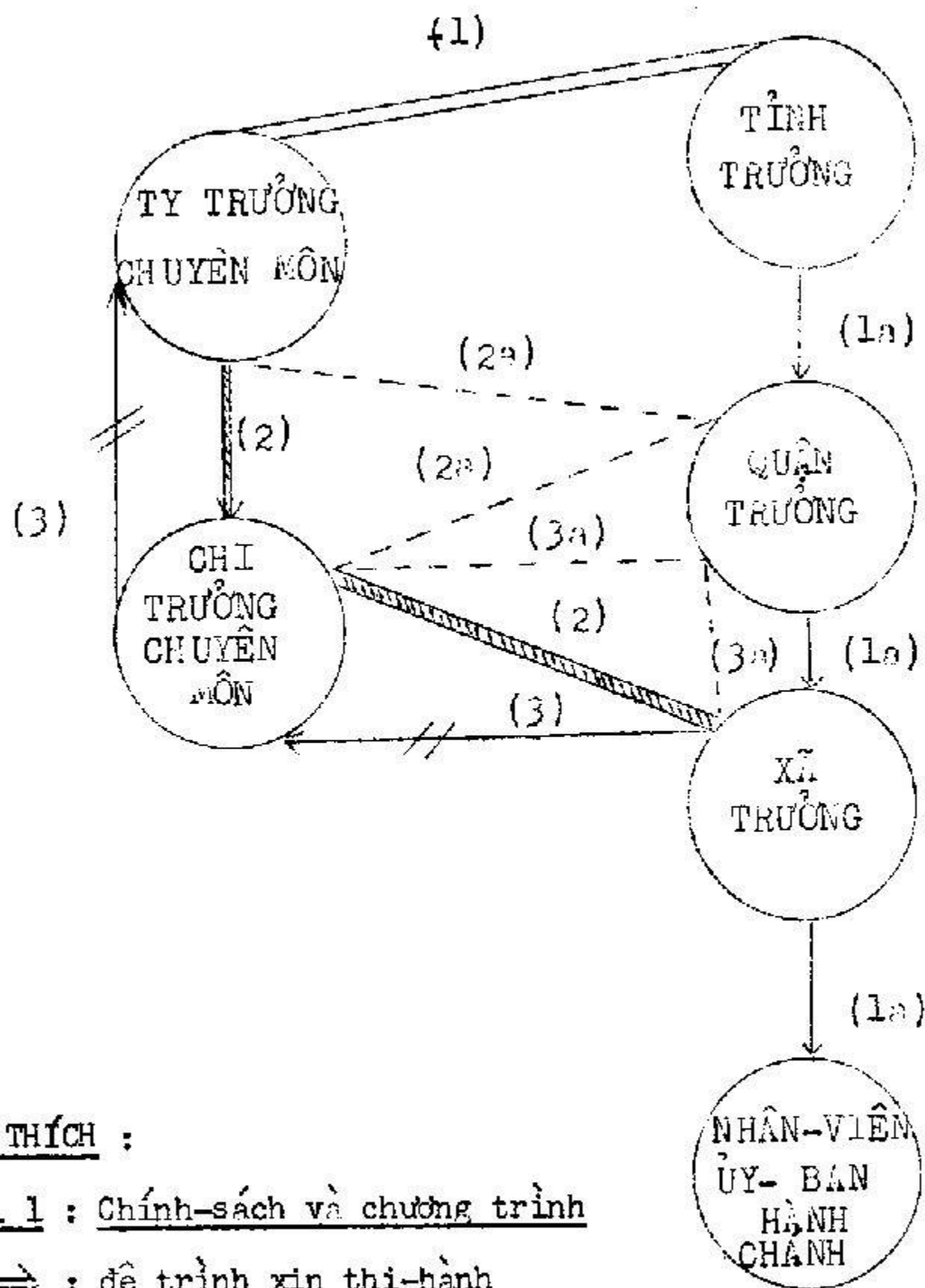


CHỮ THÍCH :

- ◇ : chức vụ dân cử
- : chính phủ bổ nhiệm
- ▭ : xã-trưởng, bổ nhiệm

- : thượng cấp và thuộc cấp
- △ : thành-phần ấn-định + thành phần được mời

SƠ ĐỒ 7 : TƯƠNG QUAN XÃ QUẬN TỈNH VÀ CƠ-QUAN CHUYÊN MÔN



CHÚ THÍCH :

Loại 1 : Chính-sách và chương trình

\Rightarrow : đệ trình xin thi-hành

\rightarrow : chỉ thị trực tiếp

Loại 2 : Chuyên môn thuần túy

\Rightarrow : chỉ thị chuyên môn thẳng

--- : thông báo

Loại 3 : Báo cáo trở ngại chuyên môn

\Rightarrow : báo cáo cơ quan thẩm quyền và trở ngại chuyên môn

..... : thông báo

ĐOẠN III: TƯƠNG QUAN XÃ QUẬN TỈNH VÀ CƠ QUAN CHUYÊN MÔN :

Chúng tôi tìm thấy trong 2 SL 198, SL 45 và trong những TT của chính-phủ những tương quan Xã, Quận, Tỉnh và cơ quan chuyên-môn được ghi nhận đại-cương sau đây (sơ đồ 7).

A.- Tương quan Xã, Quận :

- 1)- Quận có quyền thượng cấp đối với UBHC, giúp Tỉnh giám-hộ HĐND Xã.
- 2)- Nếu được Tỉnh-Trưởng ủy-quyền, Quận-Trưởng quyết-y các quyết-dịnh của Xã-Trưởng bổ-nhiệm Ủy-viên UBHC. Quận-Trưởng phủ nhận sự bổ nhiệm sẽ hoàn lại quyết-dịnh cho Xã-Trưởng, nhưng nếu Xã-Trưởng và Quận-Trưởng vẫn bất đồng, Tỉnh-Trưởng sẽ chung quyết.
- 3)- Quận-Trưởng thỏa hiệp Hội-Đồng xã đề-nghị Tỉnh-Trưởng sẽ giải-nhiệm Xã-Trưởng.
- 4)- Xã-Trưởng có nhiệm-vụ báo-cáo Quận-Trưởng những việc xảy ra thi-hành chỉ-thị Quận-Trưởng và cấp trên nữa.
- 5)- Xã-Trưởng báo-cáo Quận-Trưởng định-kỳ về thi-hành Ngân-Sách để xét sự hợp-lệ.
- 6)- Xã-Trưởng yêu-cầu Quận-Trưởng giải-quyết bất đồng giữa Hội-Đồng Xã và UBHC.
- 7)- UBHC Xã chuyển quyết-nghị của Hội-Đồng Xã lên Quận để chuyển về Tỉnh.

B.- Tương-quan Xã Tỉnh:

- 1)- Tỉnh-Trưởng là cơ-quan giám-hộ Hội-Đồng Xã.
- 2)- Tỉnh-Trưởng quyết-y sự bổ-nhiệm ủy-viên UBHC, và bổ-nhiệm các Phó Xã-Trưởng.
- 3)- Tỉnh-Trưởng chung quyết những bất-dồng giữa Xã-Trưởng và Quận-Trưởng, giữa Xã-Trưởng và Hội-đồng Xã nếu Quận-Trưởng giải quyết không xong.
- 4)- Tỉnh-Trưởng giải-nhiệm 1 hội-viên ND Xã chiếu quyết-nghị 2/3 hội-viên Hội-Đồng Xã (1) Tỉnh-Trưởng là Chủ-

Tịch Ủy-Ban có Chánh-án sở tại và đại-diện Hội-dồng Tỉnh làm hội-viên, đề nghị việc giải-tạm Hội-Đồng Xã với Bộ Nội-Vụ (2) Tỉnh-Trưởng giải-nhiệm Xã-Trưởng

- 1)- Điều 6 SL 198 nói trên.
- 2)- Điều 7 SL 198 nói trên.

nếu có phát giác trước kia Xã-Trưởng ứng cử Hội viên ND Xã đã làm vào trường hợp bất khả ứng-cử, nếu có lỗi nặng, và 3/4 hội viên Hội-đồng Xã quyết-nghị, hay nếu Quận-Trưởng đề-nghị có thoả-hiệp Hội-đồng Xã (1) Xã Trưởng bị Tỉnh-Trưởng huyện chức nếu Xã-Trưởng bị truy tố ra tòa án hay bị giam cầm.

C.- Tương -quan Xã - Cơ-quan chuyên-môn Tỉnh, Quận :

Thông-Tư 093TT/NV ngày 2-6-1969 khuyến-khích việc Ty, Chi chuyên-môn liên-lạc thẳng với Xã-Trưởng về chỉ-thị thuận-túy chuyên-môn, rồi tùy phần-vụ, Xã-Trưởng giao cho các công-sự viên. Có thể phân loại : đôi chiều sơ đồ 7)

Loại 1 : Vấn-đề thuộc chương-trình chính-sách. Ty Trình Tỉnh-Trưởng (1) xin chỉ-thị trực tiếp các Quận Xã thi-hành (1a)

Loại 2 : Vấn-đề thuận-túy chuyên-môn. Ty chỉ thị cho Chi, Chi chỉ-thị thẳng Xã-Trưởng (2) và Quận-Trưởng được thông-báo theo đôi (2a).

Loại 3 : Xã-Trưởng báo trở ngại chuyên-môn cho Chi Ty (3) và Quận-Trưởng được thông-báo (3a).

Mục III : Đoàn ngũ-hoá nhân dân tại hạ tầng cơ-sở VNCH.

Hai nghĩa vụ chính của công dân VNCH hiện nay là gia-nhập quân-đội hay vào đoàn ngũ Nhân-Dân Tự-Vệ. Nhân-Dân Tự-Vệ là đoàn-thể nhân-dân, tổ chức lấy căn bản là Ấp, không phân biệt đảng phái tôn-giáo, nhằm kết hợp mọi tầng lớp công dân không ở trong quân ngũ để tự bảo-vệ gia-đình, nhà cửa, xóm, Ấp hỗ-trợ lực-lượng chính-phủ duy-trì an-ninh và phát-triển công tác cộng-đồng. Hệ-thống tổ-chức ngoài Ủy-Ban Quốc-Gia NDTV ở Trung-ương, các Tỉnh, Quận, Xã Ấp đều có Ủy-Ban địa-phương NDTV. Ủy-Ban ở Tỉnh, Quận có Tỉnh Quận-Trưởng là Chủ-Tịch, Phó Tỉnh-Trưởng, Phó Quận-Trưởng là Chỉ-Huy-Trưởng NDTV kiêm Tổng Thư-Ký, các Trưởng-Ty, Trưởng Chi Thông-Tin, Thanh-Niên, Y-Te, Lao-Động, Trưởng ban Thương-vụ Hội-Đồng XDNT Tỉnh, Quận và đại-diện Tiểu-Khu - Chi Khi là hội-viên.

Tại cấp Xã và Ấp, Ủy-Ban NDTV Xã và UBNDTV Ấp do Xã-Trưởng, Trưởng Ấp là Chủ-Tịch, Phó Xã-Trưởng an-ninh, Phó Trưởng Ấp an-ninh là Chỉ-Huy-Trưởng NDTV kiêm Tổng Thư-Ký, ủy-viên quân-

1)- Điều 24 SL 198 nói trên và điều 10 SL 198 nói trên.

sự - phụ-tá quân-sự, và 1 số đại-diện do Xã-trưởng - Trưởng Ấp cử làm hội-viên.

Tổ-chức điển-hình tại Ấp có thành phần và công-tác như sau :

Mỗi Ấp có 4 đoàn NDTV (sơ-đồ 8)

1)- Đoàn NDTV chiến đấu : thành phần bắt buộc là thanh niên 16 đến 50 tuổi, và phụ-nữ tình-nguyên. Đoàn có đơn-vị cơ-bản là toán 14 người, 3 toán thành liên toán, 3 liên toán thành đoàn. Đoàn được vũ-trang để bố-phòng, canh-tác, tuần-tiểu, trợ giúp nhân-viên công-lực về duy-trì an-ninh, cứu thương tai thương...

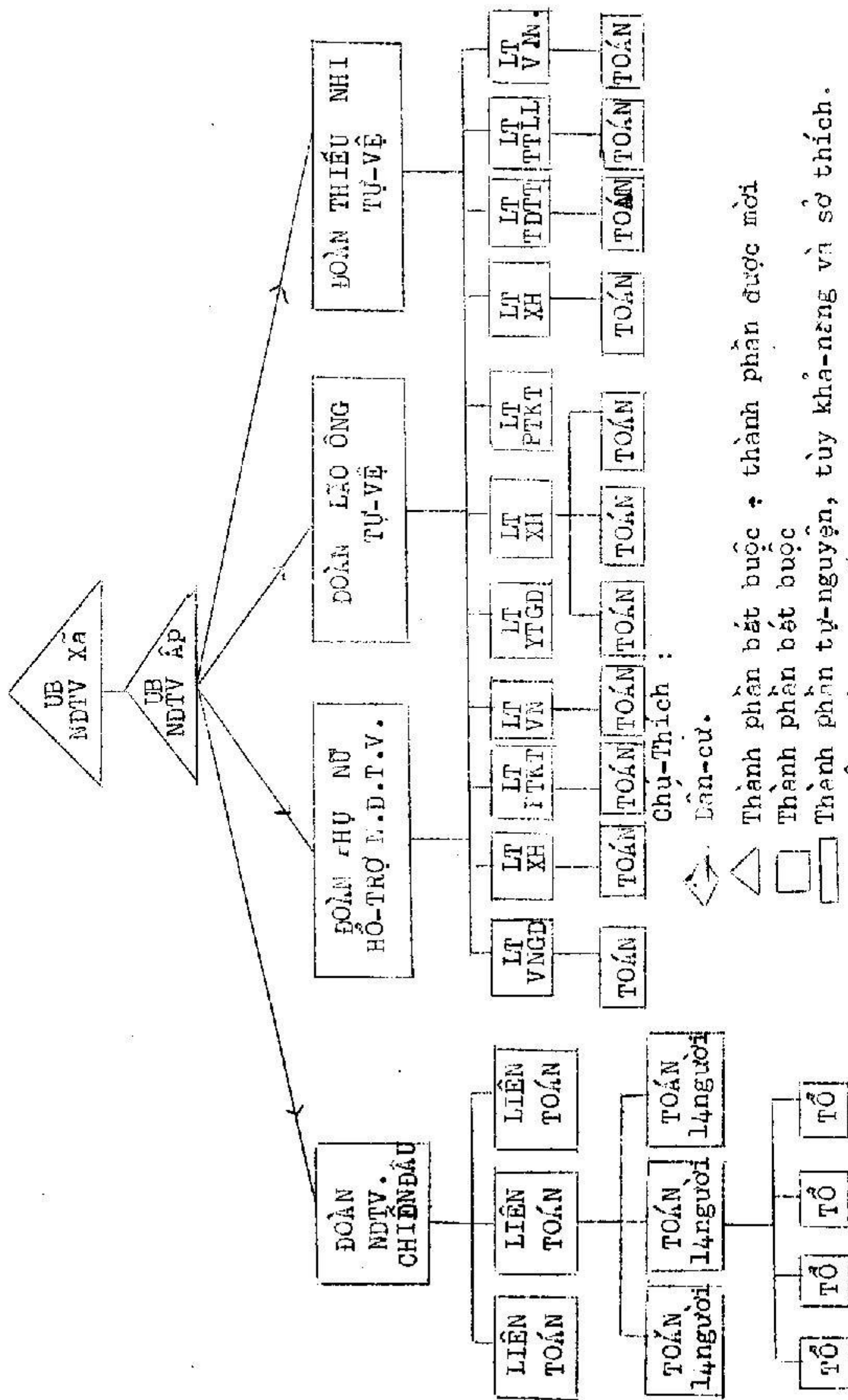
2)- Đoàn phụ-nữ hỗ-trợ NDTV do tự nguyện tham gia của phụ-nữ 16 đến 50 tuổi. Được ghép vào các liên toán hoạt-động về cứu-thương, tái thương, bình dân học vụ, ủy lạo, cứu-trợ, phát-triển chăn nuôi tiểu công nghệ.

3)- Đoàn lão ông tự-vệ, Gồm người trên 50 tuổi tự nguyện tham gia tùy khả-năng và sở thích vào các liên-toán tương-tự đoàn Phụ-Nữ.

4)- Đoàn Thiếu-Nhi Tự-Vệ. Từ 13 đến 15 tuổi tự nguyện tham gia. Tùy khả-năng, sở thích vào các liên-toán - Thông tin liên-lạc, Thể-thao - Thể-Dục, Xã-Hội Cứu-Trợ, Văn-Nghệ. Mỗi toán của liên toán có từ 5 đến 11 thiếu nhi.

Tất cả các đoàn-trưởng và đoàn phó trưởng liên toán phó, toán trưởng, toán phó của các đoàn đều do đoàn viên bầu lên.

Qua tổ chức này, nếu nhân-dân tham gia đầy đủ thì coi như mọi lãnh-vực hoạt-động đều có hậu-thuan nhân-dân.



Chú-Thích :

↳ Dẫn-cứ.

△ Thành phần bắt buộc + thành phần được mời

□ Thành phần bắt buộc

▭ Thành phần tự-nguyện, tùy khả-năng và sở thích.

↑ Chỉ thị trực tiếp.

⊥ Bao gồm.

9 Nam 3 Nữ
+ 1 Toán Trưởng + 1 toán Phó

CHƯƠNG III.-

GÔNG-TÁC ĐIỂN-HÌNH THỰC-HIỆN CÁI-TỔ HÀNH- CHÁNH HA-TẦNG CƠ-SỞ

MỤC I : CÔNG TÁC BẦU CỬ :

Từ mấy năm nay ở cấp Tỉnh không có bầu cử gì về hành chánh cả, vì các Hội-Đồng Tỉnh được lưu nhiệm, và các Tỉnh-Trưởng thì Hiến-Pháp cho Tổng-Thống bổ-nhiệm trong nhiệm kỳ đầu.

Công tác này chỉ được thực hiện một cách nhiệt thành khá quan cho các xã Ấp.

A.- Sau cải tổ năm 1966, Chính-Phủ tổ chức những cuộc hội thảo tại trung-ương và bốn vùng chiến-thuật, cũng như khắp các Tỉnh Quận Xã để đa thông đường lối cải tổ.

Việc tổ chức bầu Hội Đồng Nhân-Dân Xã và Trưởng-Áp phó Trưởng-Áp do một hệ thống từ trung-ương đến địa phương rất chu đáo : ở cấp Trung-ương có ủy ban do các Liên-Tổng-Bộ và Bộ điều hành, ở cấp địa phương là sự phối hợp các TySở

Thành tích đạt được có thể nói khá quan vào năm 1967(1)

1/- Với 1268 Xã đã bầu cử trong tổng số 2526 xã toàn quốc (tức hơn 50%). Chính-phủ chỉ định Ủy-Ban Hành-Chánh xã làm thời cho 928 xã (36%) còn 330 xã không kiểm soát được, nhưng tổng số dân chúng vùng Chính-Phủ VNCH kiểm soát lên đến 11.475.031 người so với 16.198.207 người toàn quốc (70%).

Về Ấp, cũng đã tổ chức bầu cử tại 5580 Ấp trên tổng-số 13.085 Ấp toàn quốc (41%).

(1) Phu ĐUHC, các nhận xét tổng quát về bầu cử HĐND Xã, tập san NCHC tập X số 1 Tam cá nguyệt I/1966-1967, trang 81-115.

2/- Mức độ tham gia của dân chúng không đều ở gần thành phố và thôn quê. Ở thôn quê có nói đi bầu cử 100% nhưng ở ven đô chỉ trung bình 43,6%, riêng tại Xã Phú-Nhuận Gia Định chỉ có 23%.

- Tỷ lệ ứng cử viên so với số dự bầu là 300%. Đối với tỷ lệ ứng cử viên Quốc-Hội thì rất kém sút, vì thường 20,30 ứng cử viên tranh 1 ghế dân biểu

B.- Sau biến cố Tết-Mậu-Thân, cơ cấu Xã bầu cử còn duy trì được tại 1104 Xã và 4836 Ấp. Nền năm 1969 Chính-Phủ dự trù phải tổ chức bầu cử cho đủ 100% các Xã. Chương-trình bầu cử chia 4 giai đoạn : tháng 3.6.9.12 Chính-Phủ cũng đặc biệt khuyến khích các Chu-Lực-Quân, Địa-phương-Quân, Nghĩa-Quân, cán bộ Xây-Dựng nông thôn có khả năng ra ứng cử Hội-Đồng-Xã và Trưởng Ấp. Cho đến nay chúng tôi ghi nhận được kết quả của 2 đợt năm 1969 (1).

Đợt 1, bầu trong các ngày Chủ-Nhật tháng 3/1969, chưa có cải bổ SL 198 và đợt 2 trong tháng 6/1969. Cộng chung được kết quả như sau :

a)- Bầu được tại 734 xã, cùng với 1104 Xã đã có cơ quan dân cử, nâng tổng số lên 1838 Xã đã bầu cử lên tổng số 2526 Xã toàn quốc (73%) và bầu được tại 4152 Ấp, cùng với 4836 Ấp đã có bầu cử, nâng tổng số lên 8988 Ấp đã bầu cử trên tổng số 13.085 Ấp toàn quốc (70%)

b)- Về mức độ tham gia của dân chúng.

- Có 89,7% cử tri đi bầu Hội-Đồng Nhân-Dân Xã trong đợt 1, và có 88,7% đi bầu Hội-Đồng Xã đợt 2.

- Có 88,1% cử tri đi bầu Trưởng-Ấp và Phó Trưởng-Ấp đợt 1 và 89% đi bầu Trưởng Ấp đợt 2

- Có 6017 ứng cử viên tranh dự 4589 hội viên HĐND đợt 1 và có 1409 người tranh 1092 ghế Hội-Đồng xã ở đợt 2.

Có 7133 ứng cử viên tranh 3143 chức Trưởng Ấp và Phó-Trưởng-Ấp đợt 1, và 2498 người tranh 1121 chức Trưởng-Ấp ở đợt 2.

Như chúng tôi đã trình bày, những con số trên đây khiến chúng tôi nhận thấy nông thôn kiệt quệ nhân lực. Có lẽ kẻ có chút học lực và hiểu biết ngày nay mơ ước những chức vụ cao hơn cấp xã. Cũng có thể giải thích vì lý do chiến tranh, đông đảo người đã chạy về thành phố hay đang ở trong quân-ngũ.

(1) Tài liệu Sơ tình hình, Bộ-Nội-Vụ 1969

MỤC II : CÔNG TÁC HUẤN LUYỆN VÀ TU NGHIỆP :

Chương-trình này cho Cả cấp Xã Ấp và Tỉnh-Quận¹

A.- Chính-phủ tổ chức các khóa huấn-luyện hành chánh căn bản cho các Trưởng-Ty Hành-Chánh, Quản-Đốc Tu-nghiệp, cùng các khóa huấn-luyện về Biao-Tê cho các Chánh-văn Phòng Tỉnh tại Saigon. Đặc biệt chương-trình năm 1968 và 1969 huấn-luyện được 4 khóa Quản-Chính dành cho các Sĩ-Quan từ cấp Trung-Úy đến Đại-Tá về khả năng giữ chức Quận-Trưởng và Tỉnh-Trưởng. Nhưng hiện nay chưa thay Chính-Phủ xử dụng hết Sĩ-Quan đã tốt nghiệp từ khóa I có lẽ chính phủ chỉ cho việc theo học chỉ là một yếu tố để được bổ nhiệm chứ không phải đương nhiên.

B.- Việc huấn-luyện viên chức Xã Ấp theo TT 106 TT/ĐUHC ngày 9.1.1967 có mục tiêu -gây bở thức xã thôn tự trị - tự túc phát triển -xây dựng tác phong tinh-thần mới, dân chủ, khoa học, tiến bộ để có đủ kiến thức hoàn thành nhiệm vụ.

Năm 1967 chính phủ buộc các Tỉnh phải mở ít nhất 5 khóa huấn luyện trong 1 năm và các khóa hội thảo cho Hội-Đồng Nhân Xã tại Tỉnh.

Năm 1969, việc huấn luyện viên chức Xã Ấp tại 2 nơi (1)

1/- Tại Trung-Tâm Huấn-Luyện cán bộ Xây-Dựng nông thôn Vũng-Tàu mỗi khóa 4 tuần lễ gồm 176 giờ học về lãnh đạo chỉ-huy chính trị, quân sự, hành chánh, kỹ thuật chuyên môn phát-triển Ấp. Thành phần học viên là Chủ-Tịch Hội-Đồng-Xã (HĐND) Xã Trưởng (chủ tịch UBHC) Phó Xã-Trưởng Hành chánh và An-Ninh, và Trưởng Ấp.

Năm 1969 dự liệu 8 khóa huấn luyện cho 17.600 người, nhưng đến ngày 1.9.1969 chúng tôi mới ghi nhận được 4 khóa huấn luyện cho 6897 người và hiện khóa thứ năm đang theo học. Cũng có việc dự liệu cho Trung-Tâm này sẽ huấn luyện vào tháng tới đây 2000 cán bộ kỹ thuật xã mà nay đang được xúc tiến tuyển dụng.

2/- Tại Trung-Tâm huấn-luyện Tu-Nghiệp Tỉnh, huấn-luyện về ngân sách - Thuế vụ - An-Ninh - Hộ-Tịch - Canh-nông - Cải-cách điền địa - Tỷ-nạn - Cứu trợ - phát triển Ấp cho các viên chức còn lại. Phần giảng huấn do trung-tâm HLTN Tỉnh phối hợp với các Ty Sở trong Tỉnh.

(1) Tài liệu số Huấn-Luyện, Bộ nội Vụ, 1969.

- 42 bis -

Chương trình năm 1969 dự trù 500 khóa huấn-luyện cho 39.000 người. Nhưng đến ngày 1.9.1969, chúng tôi ghi nhận được báo cáo đã tổ chức tại các Tỉnh 236 khóa cho 13.117 người.

Lưu tâm bậc nhất đến Xã Ấp, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu chỉ thị lập một chương trình bình định Xây-Dựng đặc biệt từ ngày 1.7.1969 đến ngày 31.10.1969 nhằm có đủ viên chức Xã Ấp đã được huấn luyện cho các cơ quan hành chính của Xã vừa kiểm soát được. Về các Xã có An-Ninh việc huấn luyện xong tất cả viên chức xã Ấp có thể hoàn thành vào cuối năm 1969 này.

✓

PHẦN THỨ BA

NHẬN XÉT — ĐỀ NGHỊ

LÀM SAO ỔN ĐỊNH CƠ - CẤU

HÀNH CHÍNH HẠ TẦNG CƠ - SỞ

CHƯƠNG I : VẤN-ĐỀ PHÁP-LÝ VÀ TRUYỀN THỐNG

CHƯƠNG II : VẤN-ĐỀ HIỆU-NANG HÀNH-CHÍNH VÀ ĐỀ-NGHỊ CƠ-CẤU MỚI

CHƯƠNG III : VẤN-ĐỀ ĐẤU TRANH VỚI CÔNG-SẢN

KẾT TỪ : HƯỚNG VỀ TƯƠNG LAI NỀN HÀNH-CHÍNH HẠ TẦNG CƠ-SỞ VIỆT-NAM

CHƯƠNG I.-

VẤN-ĐỀ PHÁP LÝ VÀ TRUYỀN THÔNG

Chúng tôi phải đặt ngay vấn đề hợp hiến và hợp truyền thông lúc đầu, vì nghĩ rằng bất cứ chương trình cải-tổ nào cũng chỉ trong giới hạn Hiến-Pháp cho phép, và những cải-tổ dù hữu-lý hay dân chủ nhưng đi ngược truyền thông thì quần chúng không chấp nhận một cách tích-cực.

Đoạn 1 : Nhận xét ở cấp hành-chánh Tỉnh :

A.- Ở cấp hành-chánh Tỉnh, chúng tôi chưa thấy sự thi-hành Hiến-Pháp một cách chặt chẽ. Chỉ mới có Hội-đồng Tỉnh, vốn sẵn tổ chức trước khi soạn Hiến-Pháp, là một cơ quan quyết-nghị phù hợp điều 71 và 73 Hiến-Pháp (1). Còn việc Tổng-Thống tiếp tục bổ nhiệm các Tỉnh-Trưởng nhờ dựa vào điều 114 Hiến-Pháp (2) đã làm các điều 70 HP, 71 HP (3) qui định Tỉnh là đơn-vị hành-chánh phân quyền, chưa thi-hành trọn vẹn được. Hơn nữa, sự bãi bỏ chức vụ Phó Tỉnh-Trưởng Nội-an tuy hợp thời hợp-lý trong hiện tại, nhưng không hợp với điều 74 HP(4) Vì thế về sau phải tái-lập chức-vụ này.

B.- Xét sự thi-hành Hiến-Pháp ngày 1.4.1967, chúng tôi cũng thấy những khó khăn như sau :

- điều 65 HP (5) có vẻ phản dân chủ và trái nguyên-tắc địa phương phân quyền : Điều này cho phép Tổng-Thống với sự chấp thuận của 2/3 Quốc-Hội, trong thời chiến-tranh

(1) Điều 71 HP đã trích ở trang 28 điều 73 HP đã trích ở trang 32

(2) Điều 114 HP đã trích ở trang 28

(3) Điều 70 HP đã trích ở trang 28

(4) Điều 74 HP đã trích ở trang 29

(5) Điều 65 HP : Trong tình-trạng chiến-tranh không tổ-chức bầu cử được với sự chấp thuận của hai phần ba tổng số dân biểu và Nghị-sĩ, Tổng-Thống có quyền lưu-nhiệm một số các cơ quan dân cử và bổ nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.

không bầu cử được, lưu-nhiệm một số cơ quan dân cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.

Chúng tôi nghĩ sau này Tỉnh-Trưởng dân cử, thì tại sao trong trường hợp nói trên các cơ quan dân cử được lưu-nhiệm, mà Tỉnh-Trưởng thì Tổng-Thống bổ người khác thay cho Tỉnh-Trưởng dân cử? Đứng ra, về thể thức trong trường hợp phải thay Tỉnh-Trưởng, sẽ phải được qui-định trong đạo-luật về hành-chánh địa phương, và thể thức đó phải hợp nguyên-tắc địa phương phân quyền, Nghĩa là Tổng-Thống không có quyền bổ nhiệm viên chức chỉ-huy đơn vị phân quyền thực thụ, có chăng là sự bổ-nhiệm tạm thời để chờ địa phương cử người thực thụ theo thể-thức đã định, và trong một thời gian tối thiểu đã định.

- Điều 75 Hiến Pháp (1) cũng đe dọa nguyên tắc địa-phương phân quyền nếu Tổng-Thống không hành xử một cách đúng đắn. Các chế tài ghi ở điều này rất giống với tương quan giữa hai giới chức thượng cấp và thuộc cấp. Vì điều gì Tổng-Thống phân nân Tỉnh-Trưởng cũng có thể ghép vào lỗi thi-hành sai luật pháp và chính-sách Quốc-Gia. Chúng tôi nghĩ rằng phải cấp thiết soạn thảo và ban hành đạo-luật tổ chức và điều-hành nền hành-chánh địa phương, chậm lắm cũng phải trước khi nhiệm kỳ đầu của Tổng-Thống chấm dứt, để chuẩn bị việc bầu các Tỉnh-Trưởng dân cử.

Đoạn II : Nhận xét ở cấp hành-chánh Xã ấp :

... Vấn-đề cải-tổ cơ-cấu cho phù hợp Hiến-Pháp, chính-phủ đã thi-hành rất hoàn hảo ở cấp xã. Sự cố gắng phục-hồi qui-chế xã thôn tự-trị thích hợp với điều 70 Hiến Pháp (2). Hiện nay cơ quan đại diện Xã gồm có Hội-đồng xã, và Xã-Trưởng đứng đầu Ủy-Ban Hành-chánh Xã, đúng với các điều 71-72 và

(1) Điều 75 HP : "Nhân viên các cơ quan quyết nghị và các chỉ huy các cơ quan chấp-hành của tập thể địa-phương phân quyền có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm trong trường hợp vi-phạm Hiến-Pháp, luật pháp Quốc gia hay chính-sách Quốc-Gia".

(2) Đã trích ở trang 28

73 Hiến-Pháp (3) Cuộc cải-tổ mới đây do SL 45 SL/NV ngày 1.4.1969 mở rộng thành-phần UBHC Xã, đã có bổ nhiệm hai chức Phó Xã-Trưởng Hành-Chánh và an-ninh phù hợp điều 74 Hiến-Pháp (2).

Riêng về điều 75 HP tuy chưa có đạo luật thi-hành, nhưng SL 198 đã có qui-định những đảm bảo cho các viên chức dân cử xã ấp : phải có Nghị-định của Đốc-uy Hành-chánh (nay thuộc Tổng-Trưởng Nội-vụ) mới giải tán Hội-đồng Nhân-Dân xã chiếu đề nghị của một Ủy-Ban mà Tỉnh-Trưởng là Chủ-Tịch có đại-diện Hội-đồng Tỉnh và Chánh-án sở tại làm hội viên (3) Tỉnh-Trưởng giải-nhiệm một hội viên HĐND chiếu quyết nghị của 2/3 Hội-đồng Nhân-dân Xã đó (4). Về Xã-Trưởng, Tỉnh-Trưởng có thể giải-nhiệm chiếu đề nghị của 3/4 Hội-đồng Xã hoặc Quận-Trưởng đề nghị phải có thỏa hiệp của Hội-Đồng Xã (5)

Như vậy các cơ quan đại-diện xã không phải bị thay thế lúc nào cũng được.

B.- Xét về phương diện phục-hồi truyền thống xã thôn tự-trị, chúng tôi nghĩ rằng có lẽ chỉ phục hồi đến mức nào thôi, chứ hoàn cảnh hiện tại khác với hoàn cảnh cổ xưa nhiều lắm.

Chúng tôi đã trình bày ở phần I, truyền thống tự-trị của xã thôn Việt-Nam là tự quản về hành-chánh, tự-túc về tài chánh và tự-vệ về an-ninh. Xét ra trong những cuộc cải-tổ hành-chánh xã ấp hiện tại mới cố gắng phục-hồi truyền thống tự quản hành-chánh mà thôi. Đó là hai cơ quan quyết nghị và chấp-hành cấp xã liên-lạc hỗ tương, với những tương quan rõ ràng về quyền-hạn nhiệm vụ cấp xã Quận, Tỉnh, cũng đã đảm bảo sự tự-trị của các cơ quan Xã Ấp.

Còn về tài-chánh, ở cấp Xã Ấp hiện nay quá nhiều nhân viên hưởng lương của Chính-phủ, lại nữa hầu hết các xã đều nhờ vào trợ cấp của Ngân-sách Quốc-Gia để trả phụ-cấp cho

(1) Điều 71 HP đã trích ở trang 28 điều 72 và 73 HP đã trích ở trang 32

(2) Đã trích ở trang 29

(3) Điều 7 SL 198 SL/ĐUHC ngày 24.12.1966

(4) Điều 6 SL 198 nói trên

(5) Điều 10 và 24 SL 198 nói trên

- 46 bis -

cả Ủy-Ban Hành-chánh và Hội-đồng xã (1). Xã không tự-túc được Ngân-sách là một khuyết điểm trong việc duy-trì sự tự trị của xã.

Xét về tự vệ, tự phòng, làng xã ngày nay phải chiến đấu với đối phương có thế lực khắp thế giới là Cộng sản, chứ không phải sự chông trộm cướp ngày xưa. Vì thế, phong trào Nhân-Dân Tự-Vệ phát động gần đây phải là một quan-niệm nhân dân tự-vệ trong sự yểm trợ của chính-phủ. Nếu quả thật dân chúng sốt sắng theo đúng tổ chức đoàn ngũ NDTV mà chúng tôi đã trình bày ở phần II, thì có thể kết luận rằng Xã ấp Việt-Nam đã phục hồi được hai điểm tự quản hành-chánh và tự-phòng vệ an-ninh. Riêng vấn-đề tự-túc về tài-chánh chỉ mới có trên nguyên-tắc.

(1) Xem TT 1706 BNV/NSKT/38 ngày 10.3.1969

CHƯƠNG II.-

VẤN-ĐỀ HIỆU NĂNG HÀNH-CHÁNH CHÁNH VÀ-ĐỀ NGHỊ CƠ- CẤU MỚI

Vấn-đề cải-thiện hiệu-năng hành-chánh tại hạ-tầng cơ sở không phải là vấn-đề giản dị hiện nay vì thành quả cuộc cải-tổ hành-chánh bị giới hạn bởi chiến-tranh.

Mục I : Vấn-đề hiệu năng trong các cuộc cải-tổ đã qua :

Đoạn I : Xét trong nền hành-chánh Tỉnh, Quận :

1/- Các Tỉnh-Trưởng, Quận-Trưởng đều là quân-nhân, tuy có lợi điểm là đối phó hữu hiệu với tình-hình quân-sự cấp bách, nhưng xét về hiệu-năng hành-chánh là điều phải e ngại. Các vị này không phải ai cũng thạo về hành-chánh tác-phong chỉ-huy theo nhà binh, chưa kể sự hiện diện của họ tạo rườm rà cho hệ thống hành-chánh. Để khắc phục điểm bất lợi trên, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương trong TT 122 TT/Th.T/PC1 ngày 25.7.1969 (mà chúng tôi đã trình bày ở phần II) đã ân cần khuyến khích các Tỉnh, Quận-Trưởng ủy quyền giải quyết những vấn-đề hành-chánh không mấy quan trọng cho các Phó Tỉnh-Trưởng và Phó Quận-Trưởng. Nếu sự ủy quyền đó được thi hành đúng mức đối với Tỉnh-Trưởng, Quận-Trưởng cũng như đối với người thụ ủy, thì có thể hy vọng sẽ lối làm việc tại Tỉnh, Quận tiến bộ hơn và kiên hiệu hơn.

2/- Tuy nhiên, chúng tôi thấy các Hội-đồng Tỉnh sinh hoạt quá lu-mờ, bên cạnh một Tỉnh-Trưởng quá nhiều quyền hành. Có nơi Hội-đồng Tỉnh chỉ còn vừa vẹn lập Ban Thường-Vụ, vì các Hội-viên đã từ chức gần hết từ nhiều năm nay (1).

Và lại, các Hội-đồng Tỉnh đã được bầu từ giữa năm 1965, một phần không có thành phần mới mang lại sinh thái mới một phần hội viên quá lâu ngày nên ục-oi, vì thế các Hội-

(1) Chẳng hạn trường hợp tỉnh Quảng-Nam

đồng Tỉnh không đủ nhân số và nhiệt tâm làm tròn nhiệm vụ cơ quan quyết nghị và kiểm soát tại Tỉnh.

Gần đây Thủ-Tướng Trần thiện Khiêm tuyên bố sẽ cố gắng tổ chức việc bầu lại các Hội-đồng Tỉnh chậm lắm là đến cuối năm 1969. Điều cũng là điều đáng làm làm thay !

Đoạn II : Xét trong nền hành-chánh xã ấp :

Từ năm 1966, với cuộc cải-tổ do SL 198 mang lại một sự cải thiện hiệu năng hành-chánh Xã ấp khá quan; dĩ nhiên chúng tôi không nói là hoàn hảo, do đó mới có cuộc cải-bổ hành-chánh Xã ấp do SL 45 SL/NV/ ngày 1.4.1969.

1/- Điểm đầu tiên chúng tôi có thể kể lại điểm của SL 198 đã đặt ra những nguyên tắc đảm bảo cho sự tồn tại của các cơ quan đại diện xã, tránh việc thay đổi tùy ý của cấp trên như trước (1).

Ít ra phải có những bảo đảm thì viên chức Xã ấp mới yên chí giữ vững tinh-thần vô tư làm việc.

2/- SL 198 cũng có ưu điểm là thống nhất chỉ-huy cơ quan chấp-hành tại xã và thuần nhất nội bộ Ủy-Ban H.C Theo tổ chức của SL 198, Chủ-Tịch Ủy-Ban Hành-chánh chịu trách-nhiệm cho cả UBHC đối với HĐND xã, và sự bổ nhiệm các viên-chức trong UBHC do Chủ-Tịch UBHC, chiếu sự thỏa hiệp của Hội đồng Nhân-Dân và Tỉnh Quận duyệt y đề nghị cán bộ người bất xứng. Điều này đã cải thiện được khuyết điểm của tổ chức năm 1964, vì tổ chức của SL 203 d/NV đặt các ủy viên chuyên môn của UBHC dưới sự bảo-trợ của các Bộ chuyên-môn, khiến các ủy viên này thường có khuynh-hướng thoát ra ngoài sự điều-hành của Chủ-Tịch UBHC, cho nên việc thi-hành công vụ khó có sự phối hợp được chặt chẽ.

- SL 45, đi xa hơn trong việc cải tiến hiệu năng, đã dành cho Xã-Trưởng (Chủ-Tịch UBHC Xã) quyền điều-động Nghĩa Quân, cán-bộ tất cả các ngành và Cảnh-sát Quốc-Gia. Chính sự tăng quyền cho Xã-Trưởng này lại đưa đến việc phân tán việc chỉ-huy, hay sự phân công một cách rộng rãi : Phó Xã-

(1) Chúng tôi đã trình bày ở phần cơ-cấu hành-chánh Xã ấp theo SL 198 và phần tương quan Xã-Quận-Tỉnh thuộc phần II

Trưởng Hành-Chánh điều họp các ủy-viên (trừ ủy viên Quân-sự) Xã Trưởng An-Ninh lo việc an-ninh trật tự, tình báo, chỉ-huy-trưởng Nhân-Dân Tự-Vệ xã..., ủy viên quân sự chỉ-huy trực tiếp nghĩa quân xã. Tuy Xã-Trưởng có nhiều quyền trên nguyên tắc, nhưng việc chỉ-huy của Xã-Trưởng qua nhiều trung gian, vấn đề phải đòi hỏi là ý-thức trách-nhiệm cao-độ của các phụ tá Xã-Trưởng mới mong kế-hoạch của Xã-Trưởng thi-hành đúng đắn được. Chính vì thế chúng tôi đặt lại vấn đề này khi đề-nghị cơ cấu mới.

3/- Một ưu điểm của SL 45 là giải tỏa bớt phần vụ hành-chánh vật chất của Xã-Trưởng cho Phó Xã-Trưởng và văn-phòng, cũng như phần vụ Hộ-Tịch có ủy viên phụ-trách riêng (1) Như vậy Xã-Trưởng mới rảnh tay chăm lo kế hoạch và tình-hình chính-trị an-ninh. Việc chuyển nhiệm vụ Thủ-wuýt từ Chánh Thư-Ký sang ủy-viên kinh-tài cũng rất hợp-lý vì phần vụ đó thuộc Tài-chánh xã, hợp tình-thần nguyên-tắc phân quyền hơn.

4/- Để ảnh-hưởng đến hiệu-năng công tác, từ nhiều năm nay chính-phủ chú trọng công-tác huấn-luyện viên chức xã ấp. Đó là một chủ-trương hay, vì công vụ đến cấp xã rất là phức tạp mà viên chức xã không phải ai cũng có học-lực khả-quan.

5/- Chính-phủ cũng đã luôn luôn để ý đến sự đãi ngộ tương xứng viên chức Xã Ấp. Giá ngạch phụ-cấp nhiều lần tăng theo mức sinh-hoạt đất đở. Gần đây theo sự ấn-định số thù lao cho viên chức xã ấp, chúng tôi ghi nhận là ngoại trừ hội viên HD Xã không giữ chức vụ gì hưởng 300¢ một ngày họp, còn các viên chức khác ít nhất là 4000¢ và cao nhất là 7300¢ một tháng. Như vậy cũng tương đối đủ sống. Khi sự mưu sinh không đến nỗi quá chật vật, mới bao đảm được sự vô tư, thiện chí trong công vụ của họ.

Với những ưu điểm của tổ chức Xã Ấp hiện nay thật đáng khích-lệ, nhưng chúng tôi nghĩ là công cuộc cải-tổ chưa thể dừng lại ở đây, mà cần một vài thay đổi nữa.

Chúng tôi xin đưa ra một số đề nghị cho một cơ-cấu mới ở hạt tầng cơ sở hành-chánh.

1) Xin đọc: có ủy-viên phụ-trách riêng.

Mục thứ hai : ĐỀ NGHỊ CƠ CẤU HÀNH CHÁNH HẠ TẦNG CƠ SỞ MỚI:

Khi đưa đề nghị mới về cải-tổ hành-chánh hạ tầng này thì Quốc-Hội sẽ sắp thảo-luận đạo luật tổ chức và điều hành nền hành-chánh địa phương. Với tính-cách phổ biến chậm chạp của một luận văn, chúng tôi không có hy vọng gì đóng góp ý kiến với các nhà lập pháp để ảnh-hưởng đến đạo-luật đó. Cho nên đúng ra chúng tôi chờ sự qui-định của đạo-luật đó rồi mới có những đề nghị cải-tổ trong phạm vi đạo-luật cho phép. Nhưng chúng tôi nghĩ nên chờ đạo-luật đó về tổ-chức hành-chánh Tỉnh và Quận, còn cấp xã sẽ không có gì mới lạ nữa, vì sự tổ-chức khá chu đáo rồi. Thật vậy, chúng tôi có được xem qua dự luật của nhóm dân biểu đệ trình về vấn-đề trên cũng không nói gì nhiều về cấp xã. Điều đó, cho phép chúng tôi đề nghị những cải-cách trong nền hành-chánh Xã ấp mà không sợ vô ích.

A.- Ở cấp Tỉnh trong khi chờ đợi đạo-luật tổ chức hành-chánh địa phương, chúng tôi thấy không cần thay đổi gì về cơ-cấu. Ở cấp Quận, trong giai-đoạn hiện tại chưa có thể thực hiện được giải-pháp lý-tưởng là bãi bỏ đơn-vị hành-chánh Quận để xã liên-lạc thẳng Tỉnh, vì nhiều lý do an-ninh, trở ngại giao thông... Và lại, hành-chánh Tỉnh cũng chưa kịp tổ chức hợp-lý để thỏa mãn nhu-cầu thẳng từ xã lên Tỉnh : thứ lấy kinh-nghiệm dịp Tết Mậu-Thân, việc cấp giấy di chuyển dành riêng cho Tỉnh-Trưởng, cho nên một không khí hỗn loạn chưa từng thấy ở các Tòa Hành-chánh Tỉnh, phải huy-động nhân viên ngành khác vào phần vụ đó, trong lúc nhiều công tác khác cũng quan trọng không kém.

Tuy nhiên, chúng tôi đề nghị các hành-chánh gia phải có kế hoạch sẵn có cho cả hai hoàn cảnh bỏ và không bỏ cấp Quận để khi đạo-luật tổ-chức hành-chánh địa-phương ban-hành thì sẽ có ngay các giải-pháp áp dụng, tránh được tình-trạng ngỡ ngàng xáo trộn thiệt hại cho công vụ.

B.- Tổ chức hành-chánh xã áp theo SL 198 SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 và SL 45 SL/NV ngày 1.4.1969 đem áp dụng cho các vùng ven đô, ngoại ô thành phố, quận lỵ lớn, tỉnh lỵ không hợp lý chút nào. Vì không muốn cho những nơi đó thành quy chế thị xã, chính-phủ đã gượng ép những nơi đó thành xã, cho nên

mới có tình-trạng những ủy viên canh-nông cải-cách diện-địa không có việc làm, còn dân chúng thì chú trọng về vấn đề buôn bán hơn là vấn-đề cấy cấy chăn nuôi. Đối với những người dân ở những vùng ven đô thị, hoạt-động của chính-quyền xã họ không quan tâm bằng lệnh của Đô-Trưởng Thị-Trưởng cạnh đó, vì thế họ không muốn đi bầu các cơ quan Hội đồng xã, Trưởng ấp. Tỉ dụ xã Phú-Nhuận của Tỉnh Gia-định mà theo quy chế xã thường thì không hợp-lý chút nào.

Chúng tôi đề nghị nên thiết lập một chế-độ hành-chánh rõ ràng cho một số xã ven đô, gần thành-phố, tỉnh-ly hay quận ly không có những đặc tính giống xã thường, mà cũng chưa đủ điều-kiện thành thị xã. Có như thế mới tránh được tình-trạng ngang trái như cán-bộ xây-dựng nông thôn lại cầm lều ở khu cư xá công chức, rồi chụp hình đang bác, khiến những cấp lãnh đạo đi làm nông thôn ta đã huy hoàng tiến bộ, mà đề ra những chính-sách không được thích ứng

C.- Cơ-cấu Xã, Ấp đề-nghị.

1/- Chúng tôi đã trình bày rằng quả thật nông thôn đã kiệt quệ nhân-lực, một vị được bầu làm xã-Trưởng rất lúng túng trong việc thành lập một Ủy-Ban Hành-chánh cho có khả năng hoàn thành những trách vụ mà SL 198 và nhất là SL 45 SL/NV giao phó. Gần đây, chính-phủ khuyến khích các quân nhân, cán-bộ có khả-năng hãy ứng cử vào Hội-đồng xã và Trưởng Ấp, chúng tôi nghĩ là sáng kiến rất hay nhưng chưa đủ. Nhân dịp này chúng tôi đề nghị hãy biệt phái những phần tử có uy tín và xuất sắc trong các công tác xã ấp trước đây được về xã thôn hoạt-động, dù để giữ các chức-vụ không phải dân cử. Như vậy có thể gia-tăng hiệu năng công tác.

2/- Hiện nay chính-phủ quan-niệm chương trình "Người cấy có ruộng" là một công tác trọng đại có tầm quyết định thắng bại về chính-trị và kinh-tế của chính-quyền Việt Nam Cộng Hòa, những cơ cấu hành-chánh xã ấp hiện nay chỉ có 1 ủy viên canh-nông và cải-cách diện địa, chúng tôi e chương trình to tát đó không đủ người thực hiện. Chúng tôi nghĩ rằng trong giai đoạn này cần riêng một ủy viên cải cách diện địa và một toán cán-bộ cải-cách diện địa cho mỗi xã để đáp ứng nhu cầu công tác đó. Khi chương trình thực hiện khá sâu rộng

- 52 -

thì có thể giao cho ủy-viên canh-nông kiêm-nhiệm.

3/- Trong các phần vụ của Ủy-Ban Hành-chánh xã, chúng tôi thấy tuy SL 45 SL/NV ngày 1.4.1969 định đến 6 ủy viên và 2 phó Xã-Trưởng cùng với Xã-Trưởng là 9 người, nhưng chính phủ quá chú trọng vấn-đề thuế vụ - kinh-tài mà quên đi những vấn đề rất quan trọng của nông thôn là y-tế và đường sá - cầu cống - kiến thiết...

Chúng tôi nghĩ cần phải sắp xếp lại các phần vụ của Ủy-Ban Hành-chánh xã theo các ý niệm sau :

- Vì hiện nay, ấp cũng có cơ quan hành-chánh, và các công tác thực-sự thí-hành tại ấp, nghĩa là dân chúng được thụ hưởng ích lợi công tác hay tham gia công tác là tại đơn vị ấp. Cho nên viên chức cấp xã không còn là người trực tiếp đôn đốc công tác nữa. Chúng tôi nghĩ rằng các ủy-viên phải có những phần vụ với tính-cách kế hoạch, chương trình nhiều hơn tính-cách thừa hành. Dĩ nhiên các công tác đề ra đều theo chỉ-thị của Xã-Trưởng hay trình cho Xã-Trưởng. Vì thế phải có các ủy viên sau đây trực thuộc Phó Xã-Trưởng Hành-chánh.

- Kinh tài và Thuế vụ
- Canh-Nông và cải-cách diện địa (hiện tại nên đặt 2 Ủy viên)
- Kiến-thiết và giáo-dục.

(lo luôn cả việc sông ngòi, đê điều, cầu cống, đường sá, rừng cây)

- y tế và vệ sinh
- văn hóa giáo dục.

Phần vụ Hộ-Tịch là việc chiếu theo luật lệ mà làm, chúng tôi thiết nghĩ nên giao công việc thủ tục cho Thư-ký văn phòng xã, còn trách nhiệm hộ lại nếu xã-trưởng không kiêm nhiệm thì giao cho phó Xã-Trưởng hành-chánh cũng rất thuận tiện.

Phần vụ kinh-tài, Thủ quỹ, và thuế vụ nên giao 1 ủy viên vì thực sự công việc Thuế vụ có ấp giúp đỡ nhiều rồi.

4)- Về khía cạnh an-ninh, các chính-phủ quốc-gia đã có kinh-nghiệm nhiều là không thể tạo được sự cai-trị nếu không có dân hợp tác. Phải quan-niệm rằng tạo mức an-ninh tối thiểu để còn có dân cư sinh sống, nhưng cũng chính lòng dân mến chính-phủ và chống đối phương thì an-ninh mới duy trì được. Lấy kinh-nghiệm ở những làng Thiên Chúa Giáo chúng tôi thấy đa số các làng đó đều có an-ninh khả-quan, vì họ có tinh thần quốc-gia và tổ chức nội bộ chặt chẽ và có sự đồng tâm.

Muốn có tổ chức nội bộ chặt chẽ không thể tự ý chính-quyền là có, phải có các đoàn ngũ nhân dân dã, và các đoàn ngũ nhân dân này phải được nuôi dưỡng và sinh hoạt đều đặn. Các đoàn ngũ nhân dân thực sự phát triển ở Ấp, nhưng cần ủy-viên đặc trách vấn-đề này ở cấp Xã. Ủy viên này có thể kiêm nhiệm việc phát-triển thanh niên thể thao.

Trong công tác an-ninh, quân sự thời nay không thể xao lãng được vấn đề tình báo, nhất là tình báo nhân dân. Chúng tôi đề nghị một ban phối hợp tình báo cạnh Phó Xã Trưởng an-ninh.

Còn chức vụ ủy viên quân sự, chúng tôi đề nghị bãi bỏ, để cơ cấu bớt rườm rà, bớt trung gian chỉ huy có thể tạo tác trách. Chúng tôi nghĩ rằng nên chọn Phó Xã Trưởng an-ninh trong giới đã chỉ huy đại đội trưởng Nghĩa quân hay trung đội trưởng thâm-niên, và vị này sẽ là chỉ huy trưởng tất cả Nghĩa-quân trong Xã dưới kế hoạch của Xã Trưởng. Phó Xã Trưởng an-ninh sẽ chỉ huy Trung đội Trưởng (hay Tiểu đội trưởng tùy sự phát-triển) Nghĩa Quân tại cơ-quan Xã và các Trung đội Trưởng (hay Tiểu đội Trưởng) Nghĩa quân tại các Ấp.

Chúng tôi đề nghị như vậy là dựa vào thực tế Xã không có nhiều nhân tài về quân sự. Khi đề-nghị một Phó Xã Trưởng an-ninh với Chính-phủ, chắc chắn Xã Trưởng sẽ lựa người có khả-năng quân sự, nếu không thể làm sao Phó Xã Trưởng an-ninh có uy tín để nhờ ông ủy-viên quân sự (theo tổ chức của SL 45) yểm trợ công tác an-ninh.

5)- Về các loại cán bộ của chính-phủ tại xã. Chúng tôi nghĩ công tác đấu tranh chính trị xây dựng nông thôn y-tế công cộng đều thực sự thực hiện tại Ấp, tại từng gia-đình dân chúng,

vậy lẽ loi 1 hay 2 cán bộ Thông-Tin và Chiêu hồi ở Văn-phòng Xã thật chẳng làm việc gì, mà cũng là lý do cho các cán bộ đó, rành ròi một cách hợp lệ. Chúng tôi đề nghị đưa tất cả các cán bộ này xuống cấp Ấp. Và lại, cán bộ thông tin kiêm nhiệm việc chiêu hồi không được thuận tiện, vì kỹ thuật thông tin khác, còn kỹ-thuật chiêu hồi khác. Hơn nữa, những điều liên quan đến công tác chiêu hồi lại do một cán bộ thông tin nói ra cũng là một yếu tố tâm lý khiến đối phương ít tin-tương và chấp nhận. Ngay ở trung ương đã có 2 bộ Thông tin và Chiêu hồi riêng nên việc chỉ đạo cũng khác. Do đó, chúng tôi nghĩ nên đưa các đoàn cán bộ thông tin riêng và Chiêu hồi riêng xuống cấp Ấp.

Về Cán bộ kỹ-thuật tuy là một sáng kiến rất hay để hướng thanh niên có học thức các về hoạt-động ở nông thôn. Nhưng các công-tác mà ND 836ND/NV ngày 30-7-1969 quy-định không ổn với danh từ "kỹ thuật", mà có tính cách Chính-trị nhiều hơn. Sự hiện diện của loại cán bộ này ở Văn-phòng Xã không hợp lý, nếu không đưa cán bộ này xuống ấp sắp vào loại cán bộ "Xây Dựng" thì làm phụ tá Kế-hoạch cho Xã Trưởng trong những vấn đề luật lệ, liên lạc với cơ quan dân cư, dân ý, tổ-chức... Thêm vào Văn phòng Xã nên đặt liên lạc viên và các lao-công.

6)- Trong cơ cấu chúng tôi đề-nghị, Ấp là đơn vị căn-bản để thực hiện mọi công-tác, và thế phần việc Trưởng Ấp khá nặng nề. Trưởng Ấp phải có một Phó Trưởng Ấp đủ khả năng để làm thời có thể thay Trưởng Ấp mà công vụ không gián đoạn. Thường lệ, có thể Phó Trưởng Ấp đặc trách công việc phối hợp với các liên gia trưởng, và phụ giúp cho Trưởng Ấp mọi việc. Trưởng Ấp chỉ huy ba khối chính là Hành-chánh Kinh-Tài, khối công-tác, và khối quân sự. Mỗi khối do 1 phụ tá điều khiển.

- khối hành chánh kinh tài làm các công việc xưa nay đã có.

- khối công-tác điều hành tất cả các đoàn cán bộ mà chính-phủ đưa xuống như cán bộ Xây Dựng Nông Thôn, cán bộ Thông-Tin, Cán Bộ Chiêu Hồi, Cán bộ Y-Tế, Cán bộ Cải-Cách Điện Địa, cùng với các ban do dân chúng thành lập như ban văn-ngệ, ban bình dân học vụ. Khối này cũng giữ nhiệm vụ phát-triển các đoàn ngũ nhân dân như thiếu nhi, thanh-niên phụ nữ, lão ông Nhân Dân Tự-vệ...

- khối quân sự vị phụ tá cũng là chỉ huy trưởng nghĩa quân Ấp, có thêm một tổ-chức hay ban tình báo chiến và khai thác tình báo nhân dân.

Công vụ của viên chức Ấp rất nặng nề, chúng tôi đề nghị cho họ hưởng thù lao và phụ cấp chức vụ theo thứ tự như các Xã Trưởng, Phó Xã Trưởng và Ủy-viên UBHC Xã

7)- Về công tác cộng đồng, chúng tôi đề nghị 2 ý-niệm lấy kinh nghiệm từ thời Tổng Thống Ngô-đình-Diệm trong chương-trình khu trừ mạt và Ấp kiểu mẫu :

- Chính phủ không thể nào đủ tiền tài lo mọi công tác phát triển cho dân, nhưng chính-phủ không thể cưỡng bách dân đóng góp mãi được.
- Dân chúng có khối nhân tài vật lực vĩ đại lại không bao giờ tự biết đề xướng và kết hợp công tác, nhưng sẵn sàng đóng góp một cách vui vẻ nếu công tác có ích lợi thực tiễn và họ thông cảm ý nghĩa của công tác.

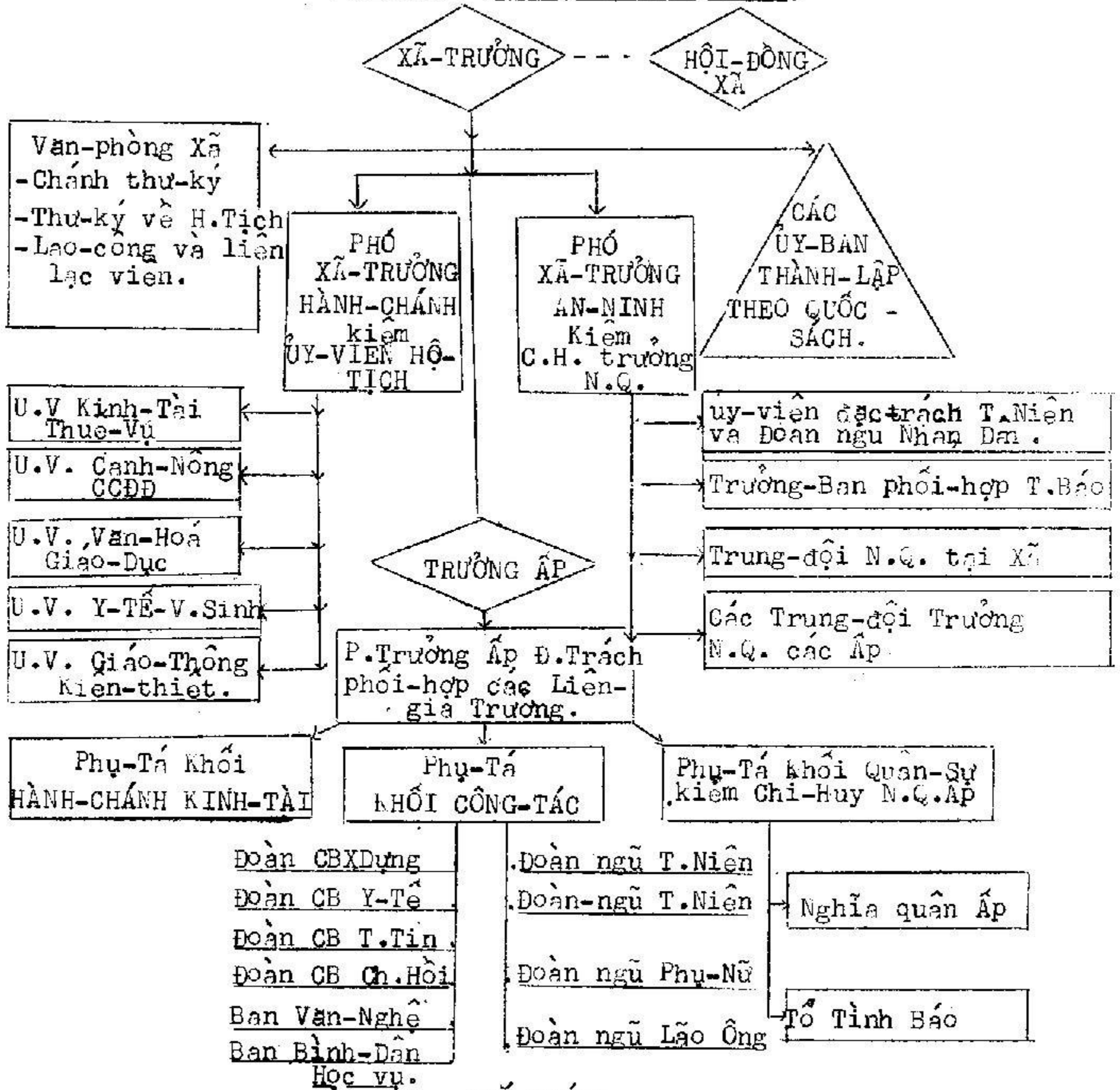
Những công trình kiến thiết tại các Tỉnh, Quận, Làng Xã thời Tổng Thống Ngô-đình-Diệm thật đáng phục về số lượng và ít tốn kém. Những công tác xây trường học, bệnh xá, nhà cửa đó nếu chờ một chính-phủ thông thường thì có đến hàng chục năm. Nhưng tiếc thay, chế độ đã muốn đi quá mau trên đường kiến thiết nên buộc dân đóng góp nhiều quá và mất thì giờ trong công ăn việc làm khiến họ ta thân dù công nhận công tác mang lại mọi ích cho họ và con em họ vì thế các công tác kiến thiết mất phần nào ý nữa.

- 55 bis -

Mong rằng chính-phủ hiện tại sẽ lợi dụng được sức mạnh nhân dân, nhưng cũng để ý đến tâm lý của nhân dân để chỉ đưa ra những chương-trình hữu ích thực tế, tránh các công-tác hào nhoáng cho bề độ mà không hợp với dân chúng.

KKK

SƠ ĐỒ 9 : CƠ-CẤU XÃ ẤP ĐỀ-NGHỊ



Chú-Thích:



Dân cử



Chính-phủ cử



vừa chỉ-định, vừa mời



Xã trưởng cử

Tương-quan cơ-quan quyết-
 nghị và cơ-quan chấp hành.

→ Chỉ thị thẳng.

CHƯƠNG III.-

VẤN-ĐỀ ĐẤU TRANH VỚI CÔNG SẢN

Vấn đề cải tổ hành chánh hạ tầng cơ-sở hiện tại không phải là vấn-đề hành-chánh thuần-túy, mà còn là vấn-đề chính-trị, chiến-lược. Bởi vì, hành-chánh không thể độc-lập đối với các yếu-tố chính-trị, quân sự, kinh-tế... khi mà sách lược của Công-sản cố chiếm lấy nông-thôn để làm bàn đạp tiến lên cướp chính-quyền.

A.- Lợi thế của VNCH và Công-sản tại hạ tầng cơ-sở hành-chánh.

1)- Việt-Nam Cộng-Hòa theo quan niệm chủ quyền của dân, hoạt-động hành-chánh có sự mạng thi-hành luật pháp và thỏa mãn nhu-cầu công cộng. Cho nên chính quyền luôn luôn phải giải-quyết rất nhiều thắc mắc và khiếu nại, nếu hoạt-động hành-chánh va chạm quyền lợi dân chúng. Công-sản quan-niệm mọi người có bốn phạm-tiền đến xã-hội chủ nghĩa lý-tưởng, dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng Công-sản, do đó cán bộ được giáo-hoá tin-tưởng tuyệt-đối chế-độ, và nhân dân có thể bị hy-sinh quyền lợi cá nhân, chỉ cần khuất phục thi hành, không cần tâm phục, Do vậy, hoạt-động hành-chánh của phe Quốc-Gia bất lợi hơn, vì bị giới hạn nhiều.

2)- Bởi không ngại va chạm quyền lợi cá nhân, nên hoạt-động của Công-sản không giới hạn, có thể nặng phần phá hoại và triệt hạ. Việt-Nam Cộng-Hòa theo danh nghĩa chính-quyền hợp hiến và dân chủ, phải mang nặng công tác xây dựng và phát triển đời sống dân chúng, Vì thế phe Quốc gia nhiều tốn phí vật chất, đôi khi chịu tổn hại nhân mạng nhiều hơn, để quyền lợi nhân dân được tôn-trọng.

Tuy nhiên, hai bất lợi của Việt-Nam Cộng-Hòa lại là 2 ưu điểm trong trường kỳ vì hợp lẽ nhân đạo và để thu phục

nhân tâm, bởi hoạt-động phá hoại trong trườg kỳ Cộng sản sẽ bị dân chúng chán nản. Và lại, 2 bất lợi nói trên không phải hiện tại VNCH không khắc phục được : hiện VNCH đã tung nhiều đoàn cán bộ về nông thôn và tổ chức đoàn ngũ nhân dân. Nếu cán bộ có thiện chí, nếu nhân dân tham gia thực sự vào đoàn ngũ, và chính-phủ giúp đỡ nông thôn bằng những chương trình thực tế ích lợi cụ thể đời sống dân chúng, chúng tôi nghĩ rằng các thắc mắc, khiếu nại sẽ giảm nhiều, vì dễ biết nguyện vọng dân và chính nhân dân sẽ tự nguyện hay yêu cầu áp-dụng những biện pháp cần thiết. Đó là đường lối hoạt-động tại hạ tầng hiện nay của VNCH : dân làm, cán bộ vận động, chính quyền yểm-trợ.

B.- Xét về cơ-cấu tổ chức.

1)- Việt Cộng có các Hội-đồng Nhân Dân Cách-Mạng là cơ-quan dân cử ở hạ tầng cơ-sở thì Việt-Nam Cộng-Hoà có các Hội-đồng Tỉnh, Hội-đồng Xã. Việt-Cộng có các Ủy-Ban Nhân Dân Cách-Mạng là cơ-quan chấp hành, rút ra từ Hội-đồng Nhân Dân Cách-Mạng thì Việt-Nam Cộng-Hoà có Ủy-Ban Hành-Chánh Xã. Cơ-cấu hầu như giống nhau ở cấp Xã Ấp về tổ chức chính thức. Tuy nhiên, vì chủ trương đảng trị nên tổ chức hành-chánh Việt-Cộng có đặc điểm thuần nhất kế hoạch từ trung ương đến địa phương, và mỗi cấp đều có đảng ủy trực tiếp chỉ đạo không thể lệch lạc. Cho nên ở cấp Ấp là đơn-vị hoạt động nòng cốt, Việt-Cộng không tổ-chức hình thức dân chủ nữa, mà chỉ có một cơ-quan được chỉ định là Ủy Ban Nhân Dân Cách-Mạng Ấp để việc chấp hành được triệt để và mau lẹ .

Cơ-cấu của Việt-Nam Cộng-Hoà dân chủ hơn. Cơ cấu đó chỉ là điểm bất lợi nếu cán bộ và viên chức Xã Ấp thiếu thiện chí hoạt-động; nhưng nếu họ hoạt-động hăng say và khéo léo thì hiệu năng công tác không kém gì tổ chức hành-chánh do đảng trị.

2)- Trước đây chúng tôi cũng đã từng nghĩ về lượng số nhân sự hoạt-động tại Xã Ấp phe quốc-gia ít quá so với Việt-Cộng, vì Ủy ban hành-chánh Việt-Cộng có nhiều ban mà mỗi ban có thể phát-triển đến 20,30 người. Nhưng ngày nay, lực lượng

xã ấp VNCH không còn "thiếu căn" nữa . Chính phủ tung về nông thông đông đảo cán bộ như Xây Dựng Nông Thôn, cán bộ NDTV, cán bộ kỹ-thuật, Thông Tin Chiêu Hồi. Vấn đề nhân sự chỉ còn là vấn đề khả-nang và thiện chí.

3)- Ngoài sự chỉ huy chặt chẽ của đảng, cơ-cấu hành-chánh Việt-Cộng được lan rộng đến các đoàn ngũ nhân dân lớn lao mà chúng tôi đã trình bày. Ưu điểm đó của Cộng-Sản khiến VNCH đã tổ chức đoàn ngũ nhân dân Tự-Vệ. Nếu Việt-Cộng có các Ủy-Ban Mặt Trận Giải phóng và các đoàn ngũ nhân dân thì VNCH có các Ủy Ban NDTV và các đoàn ngũ Nhân Dân Chiến Đấu - Phụ-Nữ - Lão Ông - Thiếu Nhi hỗ trợ.

Vấn-đề đoàn ngũ nhân dân chỉ còn là vấn-đề tin-tương và thiện chí của nhân dân tham gia vào quốc sách hay không thôi.

C.- Qua những phần trình bày trên, chúng ta nhận thấy mọi bất lợi ở hạ tầng cơ-sở phe quốc gia đã vượt qua được. Tuy vậy, chúng tôi không thể chủ quan kết luận Việt-Nam Cộng-Hòa thắng Cộng-sản với những tổ chức hành-chánh như thế, vì sự giải đáp chính xác cho câu hỏi Việt-Nam Cộng-Hòa có thắng Cộng-sản do 2 yếu-tố chính :

- cán bộ và viên chức Việt-Nam Cộng-Hòa có chịu khó hoạt-động không ?

- Nhân dân có thực sự hăng hái trong đoàn ngũ NDTV không ?

Khi 2 câu hỏi này được thực tế cho thấy là "có" thì tương quan lực lượng sẽ nghiêng về phía Quốc-Gia.

Có được 2 yếu-tố quan-trọng đó, chúng tôi nghĩ chính quyền cần tạo một mức an-ninh tối thiểu ở nông thôn cho cán bộ có phương tiện hoạt-động, xúc tiến kế hoạch nhằm kiểm soát dân cư tận liên gia nóc gia để lập hệ thống tình báo nhân dân. Và bằng những giới chức trong sạch thiện chí ở các cấp Tỉnh, Quận để thu hút sự tin-tương của nhân dân mạnh mẽ vào chế độ, chúng tôi hy-vọng một ngày mai tươi sáng ở nông thôn.

HƯỚNG VỀ TƯƠNG LAI



Phái viên báo Economist của Anh số tháng 7/1969 viết về công cuộc cải tổ hành chính hạ tầng cơ-sở tại Việt-Nam Cộng-Hòa có đoạn : "80% các Xã Ấp ở Nam-Việt Nam đã bầu các Hội-Đồng hành-chánh địa-phương, mục đích để thực hiện dân chủ và để nông thôn không rơi vào tay Việt-Cộng. Hiện nay chính-phủ tìm cách thay đổi để cho viên chức Xã Ấp có quyền kiểm soát rộng rãi hơn những lực-lượng địa-phương như Nhân Dân Tự-Vệ, Nghĩa-Quên"... Đoạn kết của bài này rất đáng chú ý : "Những viên chức Xã Ấp mới bầu nay được giao trách nhiệm thay đổi hạ tầng cơ-sở Xã-Hội, nhưng đối với các cấp ở giữa và cao hơn thời chưa được nhiệt thành cho lắm. Cũng vì vậy, liệu các viên chức Xã Ấp mới bầu có dám đương nổi trách nhiệm nặng nề ấy hay không ?".

Thật ra người ngoại quốc cũng có ý nghĩ tương tự chúng tôi đã trình bày, là ở cấp hành-chánh Tỉnh hiện Việt Nam Cộng-Hòa chưa có cái cách đáng khích-lệ.

Nhưng chúng tôi hy-vọng điều đó sẽ cải thiện trong tương lai gần đây.

Nước Việt-Nam sẽ được bình yên, dù thống nhất hay còn phân chia Nam Bắc, nền hành-chánh sắp tới sẽ gánh trọng-trách tái thiết và phát-triển trước bao nhiêu nhu-cầu dân chúng thời hậu chiến, bao nhiêu nguồn viện trợ của nước bạn xử dụng sao cho hợp lý, bao nhiêu công tác xây-dựng dân chủ và phát-triển kinh-tế, văn-hoá, xã-hội...

- 60 -

Trong viễn ảnh đó, nền hành chính hạ-tầng cơ sở cần vững mạnh, trong sạch và hữu hiệu để uy-tín quốc-gia được nâng cao. Do đó, chúng tôi cho rằng Tỉnh Trưởng dân bầu có lợi hơn, Tỉnh-Trưởng chịu trách nhiệm với dân chúng nhiều hơn, không lệ thuộc quá đáng vào thượng cấp và chăm lo những chương trình ích lợi thực tiễn cho dân chúng hơn. Các Hội-Đồng Tỉnh cần y thức vai trò đúng mức và hoạt động hữu hiệu hơn, phải luôn luôn có đủ nhân số để làm việc, nếu gặp trường hợp khiếm khuyết 1/3 Hội đồng phải tổ chức bầu lại ngay.

Vì lý do hành chính là tiên liệu, chúng tôi nghĩ rằng cần phải có 2 kế-hoạch A và B cho việc bỏ và không bỏ cấp Quận, để khi đạo luật tổ chức hành chính địa phương ban hành thì đã sẵn giải pháp dự trữ nền hành chính tránh được xáo trộn. Cũng vì lý do đó chúng tôi nghĩ rằng hiện tượng đô thị hóa ngày càng phát triển theo đà tiến bộ của các dân tộc, vì thế cần phải có quy chế riêng cho các xã chưa đủ điều kiện thành thị-xã nhưng hoạt động chịu ảnh-hưởng của thị xã và không giống sinh hoạt xã thôn thông thường.

Vấn đề chủ trương nông thôn là địa bàn quyết định trong mọi cuộc đấu tranh chính-trị - quân-sự - kinh tế, chúng tôi mới chỉ ghi nhận kết quả đáng khích lệ của sự trị quan hành chính hương thôn và phong trào Nhân-Dân Tự-Vệ. Hiện nay, chúng tôi còn chờ thành tích công trình xây dựng nông thôn và kế hoạch Bình-Định xây dựng để hy-vọng Xã-Ấp được an-ninh hơn, dân chúng an-cư lạc nghiệp hơn. Được vậy thì sự tự túc tài-chánh của Xã mới thực hiện được và đảm bảo được vững chắc quy chế xã thôn tự trị, một quy chế đặc sắc và hữu hiệu của nền hành chính hạ-tầng cơ sở Việt-Nam.

Viết xong ngày 11-9-1969 tại Saigon

- LÊ-DÌNH-KIP -

Số: LA-24 2013-

PHIẾU ĐAY CHUYÊN

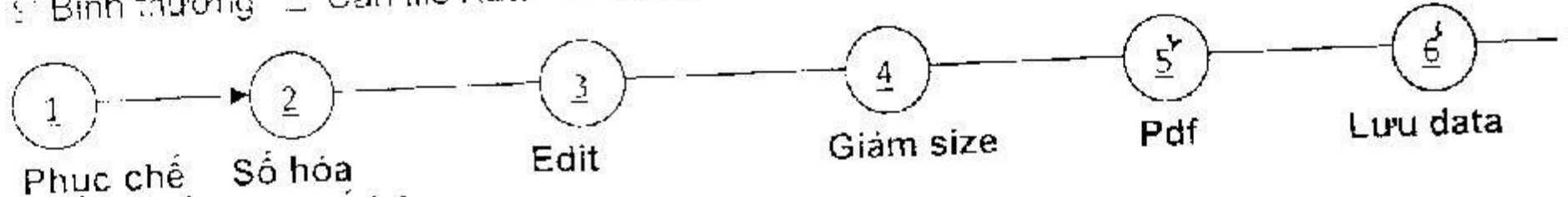
I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: *L.M.H.C. 52*
- Loại tài liệu: *Luận án*
- Người giao: *M.tra*

Tên tài liệu: *Câu hỏi Hoàn chỉnh họ tên công sở*
 Kích thước, số trang: *90*
 Người, ngày nhận: *Qua 01-04-13*

- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tự nhân):

- Bình thường Cân file Raw Khác:



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật:
- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác: Người thực hiện: *Tiến* Thời gian: *02/04* Kỹ thuật:

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

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

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