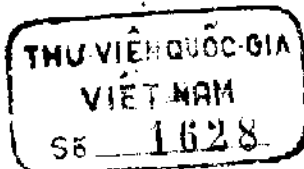


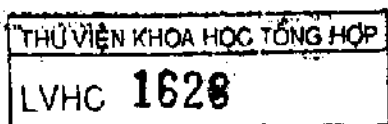
HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH  
LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP

# LÃNH-ĐẠO HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM

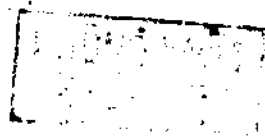
từ năm 1954 đến nay



Giáo-sư hướng-dẫn  
**NGUYỄN-VĂN-VÀNG**  
Tổng-Trưởng Xây-Dựng Nông-Thôn



SINH VIÊN ĐỀ TRÌNH  
*Trần-văn-Trí*  
CAO HỌC HÀNH CHÁNH KHÓA III  
1967 - 1969



CHÂN THÀNH CẢM ƠN

GS. NGUYỄN-VĂN-VÀNG

Đã tận tâm hướng dẫn chúng tôi trong việc  
biên soạn và hoàn thành luận văn này.

T.V.T.

# DẪN BÀI

## DẪN NHẬP

- . Sự cần thiết và tầm quan trọng của lãnh đạo và chỉ huy tại Việt Nam.
- . Định nghĩa lãnh đạo.
- . Xác định sự dùng danh từ "lãnh đạo" và "chỉ huy".

## PHẦN I : KHÁI NIỆM VỀ LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH VIỆT NAM.-

### CHƯƠNG I : Quan niệm và nền tảng của lãnh đạo.-

- Đoạn I : Quan niệm về lãnh đạo.
- Đoạn II : Nền tảng của lãnh đạo.

### CHƯƠNG II : Các cấp lãnh đạo.-

- Đoạn I : Phân loại và đặc điểm
- Đoạn II : Các điều kiện và đức tính cần thiết của lãnh đạo và chỉ huy.
- Đoạn III : Những yếu tố chi phối lãnh đạo và chỉ huy trong nhiệm vụ.

## PHẦN II : THỰC TRẠNG LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH VIỆT NAM .- (Từ 1954 tới nay)

### CHƯƠNG I : Diễn trình công cuộc lãnh đạo hành chính.-

- Đoạn I : Khung cảnh quốc gia.
- Đoạn II : Kiểm điểm công cuộc lãnh đạo.

### CHƯƠNG II : Đặc thái của công cuộc lãnh đạo hành chính.-

- Đoạn I : Những khuyết điểm.
- Đoạn II : Nguyên nhân và trở lực.
- Đoạn III : Những nguyên-tắc chỉ đạo và phương châm hành động đề nghị.

## KẾT LUẬN



# DẪN NHẬP

THƯ VIỆN QUỐC-GIA

Theo các nhà xã hội học, ngay từ khi con người sống kết hợp thành bộ lạc, vì nhu cầu trật tự và an ninh chung đòi hỏi, luật pháp đã được đặt ra. Tất nhiên phải có người đứng ra điều khiển bộ lạc trong việc tôn trọng luật pháp đó. Vì vậy nhu cầu lãnh đạo đã bắt đầu xuất hiện và trong giai đoạn này những vị tù trưởng có lẽ đã dựa vào sức mạnh thể chất và vật chất để buộc người khác tuân phục mình và luật pháp của kẻ mạnh ưu phối sinh hoạt toàn thể bộ lạc.

Dần dần với thời gian của sự tiến hóa của nền văn minh và tiến bộ kỹ thuật, hình thức quốc gia đã xuất hiện thay thế cho hình thức bộ lạc và ngày nay Quốc gia được công nhận là một đơn vị tổ chức hoàn hảo nhất để cho một dân tộc sinh tồn và phát triển. Quá trình tiến bộ trong sự hình thành quốc gia không thể được quan niệm như là một nỗ lực vô trật tự, vô tổ chức; mà trái lại nó đã được sự hướng dẫn sáng suốt của các tầng lớp lãnh đạo trong các thời kỳ đó vì chắc chắn các giai tầng này có đầy đủ khả năng và điều kiện hơn mọi người khác trong việc thúc đẩy tiến bộ như sẵn sàng chấp nhận những quan điểm mới lạ, khuyến khích sáng kiến, biết khai thác và sử dụng những phát minh mới...

Như vậy, trong bất cứ thời gian và không gian nào, lãnh đạo vẫn là vấn đề "số một" được lưu tâm và giữ vai trò quan trọng trong sinh hoạt và phát triển của bất cứ quốc gia nào, thời bình cũng như thời chiến. Thời bình, nhiệm vụ của các nhà lãnh đạo là duy trì sự ổn định tình thế, giữ vững sự điều hoà hoạt động và đồng thời tìm cách thúc đẩy tiến bộ trong mọi ngành sinh hoạt quốc gia, phát triển bang giao quốc tế qua sự hợp tác và tương trợ với các quốc gia bạn.

Thời chiến, lãnh đạo là huy động toàn dân tham gia việc chiến đấu bảo vệ quê hương chống kẻ xâm lăng, tăng gia và phát triển vượt mức các ngành hoạt động vào việc thỏa mãn các nhu cầu chiến tranh (sản xuất súng đạn, dụng cụ chiến tranh...) Lãnh đạo chiến tranh cũng có nghĩa là vận động dân chúng chấp nhận những chương trình, chính sách đòi hỏi nhiều hy sinh và

gian khổ như hạn chế tiêu thụ qua việc giảm bớt nhập cảng, giảm thiểu các quyền tự do đi lại, tự do báo chí để ngăn chặn việc lợi dụng có thể làm lung lạc tinh thần chiến đấu của toàn quân, toàn dân.

Người ta nhận thấy các chính sách khắc khổ chẳng những được áp dụng trong thời chiến mà ngay cả sau khi chiến tranh chấm dứt, nó vẫn được một số nhà lãnh đạo các quốc gia Anh, Pháp áp dụng như kế hoạch hạn chế tiêu thụ xe xí phẩm, kế hoạch Quỹ tiết kiệm bắt buộc mọi công dân phải trích ra một số tiền hàng tháng bỏ vào quỹ tiết kiệm để tài trợ tư bản cho các kế hoạch phát triển kinh tế quốc gia hậu chiến...

Tóm lại, một sự lãnh đạo sáng suốt, thấy xa hiệu rộng và nắm vững được tình thế sẽ đưa quốc gia đến chỗ phú cường và ngược lại lãnh đạo thiếu khôn ngoan, không thực thời vụ có thể kìm hãm sự canh tân và phát triển quốc gia đến nạn bị ngoại bang cai trị. Lịch sử các quốc gia Á châu như trường hợp Nhật Bản, Trung Hoa và Việt Nam đã chứng minh cho nhận xét này.

Thật vậy, từ thế kỷ 19, nhờ cuộc cách mạng kỹ nghệ xuất phát tại Anh quốc rồi lan truyền sang các quốc gia lân cận Tây phương đã trở thành những quốc gia tư bản hùng mạnh do mức độ tiến bộ và phát triển kinh tế vượt bậc. Họ đua nhau đi chinh phục thị trường, giành nhau đất đai để chiếm nguyên liệu và nhân công. Á đông gồm những quốc gia kinh tế nông nghiệp lạc hậu, chưa có kỹ nghệ nhưng tiềm ẩn nhiều tài nguyên chưa được khai thác, sẽ là một tiêu trường và là nguồn cung cấp nguyên liệu lý tưởng nhất dưới mắt tây phương.

Do đó, Ấn Độ bị Anh chiếm năm 1656, Hoà Lan thôn tính Nam Dương năm 1660 và Trung Hoa cũng không thoát khỏi bị liệt cường Anh, Pháp, Mỹ, Nga, Đức xâm xé (1840-1842) khởi đầu bằng cuộc Nha phiến chiến tranh và kết thúc bằng Hoà ước Thiên Tân. Điều quan trọng cần nhận mạnh là cuộc chiến tranh trên đã phô bày rõ ràng sự hùng cường của nền văn minh cơ giới Âu châu và đã xảy ra trên đất Trung Hoa hai mươi năm trước khi Pháp chiếm lục tỉnh Nam kỳ. Nó là tiếng còi báo động cho triều đình nhà Nguyễn. dưới đời vua Tự Đức nguy cơ của quốc gia trước mai đồ xâm lăng của ngoại nhân, nhưng tiếc thay hồi còi báo động này không được triều đình ý thức và đề phòng. Chính sách củng cố bề quan toả cảng và chống đối quyết liệt sự xâm nhập và truyền

bá văn hoá kỹ thuật Tây phương vẫn luôn luôn được duy trì. Hậu quả của chính sách thiếu sáng suốt và thiếu khôn ngoan này là người Pháp, viện cố triều đình bắt bỏ đạo Gia Tô, giết giáo sĩ người Pháp và ngoại quốc, đã dùng võ lực đặt nền đô hộ lên ba miền Việt Nam. Những Kỹ cương, giá trị truyền thống cổ truyền đã bị lung lay tận cội rễ trước sức tàn phá của những giá trị mới do nền văn minh mới đem tới.

Cũng trong thời gian Tây phương dòm ngó Á châu, xã hội Nhật Bản giữa thế kỷ 19 cũng không khác gì xã hội Việt Nam nghĩa là một xã hội phong kiến và tình trạng quốc gia Nhật lúc bấy giờ là tình trạng sứ quân. Nhật cũng áp dụng chính sách bế quan toả cảng nhưng khi hạm đội Hoa kỳ đến bắn phá các hải cảng Nhật (1853) và buộc Thiên Hoàng phải cho người Hoa kỳ vào buôn bán tự do, đã làm cho các nhà lãnh đạo Nhật cảm thấy bị nhục nhã và búng tỉnh lại. Họ quan niệm chỉ có thể thắng ngoại nhân nếu có được sức mạnh bằng hay hơn sức mạnh của Tây phương, do đó chính sách mềm dẻo mở cửa hợp tác đã được thi hành. Đồng thời sự cần thiết phải thống nhất quốc gia, chấm dứt tình trạng sứ quân, tập trung quyền hành về cho nhà vua đã được đại đa số dân chúng chấp thuận, đã giúp cho Minh Trị Thiên Hoàng tiến hành một cuộc cách mạng duy tân toàn diện. Các kỹ thuật tây phương được học hỏi và áp dụng triệt để trong mọi ngành, quân đội được tối tân hoá, phát triển kinh tế ngày một khá quan.

Khi quốc gia đã khá hùng mạnh, Nhật bắt đầu đặt lại vấn đề các Hiệp Ước bất bình đẳng mà tây phương đã bắt Nhật ký trước kia và dần dần các hiệp ước này lần lượt bị thủ tiêu. Ngày nay Nhật là một cường quốc ở Á châu cũng như trên thế giới và trên lãnh vực phát triển kinh tế. Nhật đã làm cho các cường quốc tây phương phải kính nể về sự tiến bộ vượt bậc của mình. Điểm đặc biệt là tuy tiếp xúc nhiều với nền văn minh tây phương những giá trị và truyền thống cổ truyền của Nhật vẫn còn được bảo tồn và duy trì (tinh thần tôn trọng Thiên Hoàng, tinh thần võ sĩ đạo, trà đạo...)

Dân chúng trường hợp Nhật Bản để chúng ta rằng nếu dân tộc Phù Tang đã không may mắn có được những nhà lãnh đạo sáng suốt và tài ba xuất hiện trong những trường hợp nguy cơ của đất nước thì chắc gì Nhật Bản đã thoát khỏi ách thống trị của ngoại bang như số phận của Việt Nam ?

Tuy nhiên lịch sử của 80 năm Pháp đô hộ là lịch sử của một cuộc đấu tranh không ngừng nói lên tinh thần bất khuất và anh dũng can trường của dân tộc Việt Nam trong công cuộc chiến đấu trường kỳ và gian khổ để giành lấy chủ quyền. Kết quả là Pháp đã bại trận nhục nhã và phải khăn gói ra đi, nhưng lãnh thổ quốc gia VN bị chia cắt thành hai miền Nam Bắc với hai chế độ tự do và xã hội chủ nghĩa, lấy vĩ tuyến 17 làm đường phân ranh.

Đề tài "Lãnh Đạo Hành Chánh VN" mà chúng tôi lựa chọn khảo sát, không có tham vọng nghiên cứu guồng máy hành chánh của Nhà Nước Cộng Sản miền Bắc, mà chỉ đặt trọng tâm sự khảo sát vào miền nam VN. Sau nữa chúng tôi cũng xin phép được giới hạn trong khung cảnh thời gian từ hiệp định Genève 1954 tới nay và chỉ đề cập đến lãnh đạo chính thức mà thôi.

Như chúng ta đã biết khi người Pháp cai trị tại VN, vì nhu cầu thống trị và khai thác tài nguyên thuộc địa, họ đã tổ chức một guồng máy hành chánh khá hữu hiệu trong việc thu thuế, kiểm soát dân chúng bản xứ chặt chẽ qua bộ máy cảnh sát công an. Bộ máy hành chánh trên cũng nhằm cung cấp những tiện ích cho các công dân mẫu quốc đến sinh sống để hoạt động thương mại hay khai thác kinh tế.

Để tiếp tay phụ giúp người Pháp thống trị chế độ giáo dục mới được tổ chức. Thâm ý của thực dân Pháp là đào tạo một thiểu số người thừa hành mới, hội đủ một số tối thiểu khả năng cần thiết cho việc củng cố và duy trì chế độ thuộc địa. Thiểu số người này được Pháp ban bố nhiều quyền lợi và cuộc sống của họ thường rất chước lối sống Pháp, xa cách với đại đa số quần chúng.

Trong suốt thời gian đô hộ, thực dân Pháp chưa hề bao giờ nghĩ đến việc trao trả độc lập cho VN một ngày nào đó. Vì vậy họ không bao giờ chú trọng huấn luyện và đào tạo một số người Chỉ huy để thay thế họ trong tương lai sau này. Hậu quả là sau khi Pháp rời khỏi VN, chúng ta thiếu hẳn một giai tầng lãnh đạo và chỉ huy về mọi ngành, mọi phương diện. Nếu thỉnh thoảng chúng ta vẫn thấy nổi bật lên những thiên tài lỗi lạc thì đó là do công trình cố gắng học hỏi và nghiên cứu của cá nhân mà thôi.

Sau khi thu hồi độc lập, các mục tiêu mà quốc gia đeo đuổi là xây dựng dân chủ, phát triển kinh tế và cải tạo xã hội. Để thể hiện những mục tiêu này, một số kế hoạch và chương trình được hoạch thảo mà phần đóng góp thực hiện quan trọng phải là guồng máy hành chính quốc gia. Vì vậy công việc đầu tiên mà chính quyền cần phải làm là biến cải và bành trướng từ guồng máy hành chính thuộc địa trở thành nền hành chính quốc gia thuần tuý và ngày càng được phát triển liên tục.

Nếu trước kia nền hành chính thuộc địa chỉ giới hạn phạm vi hoạt động nhằm cung cấp tiện ích cho người Pháp và một thiểu số dân bản xứ được thu hưởng thì nay sau khi độc lập, mục tiêu của nền hành chính quốc gia là an sinh cho toàn dân qua sự thực thi các kế hoạch bao trùm trên các phương diện kinh tế, xã hội y tế, văn hoá giáo dục...

Không ai chối cãi sự đóng góp của guồng máy hành chính trong việc phát triển quốc gia là điều hiển nhiên. Tuy nhiên, dù cơ cấu và định chế của guồng máy được tổ chức một cách khoa học và hoàn hảo đến đâu đi nữa mà thiếu một tầng lớp chỉ huy tài ba thì sự điều hành chắc chắn không đạt được kết quả mong muốn. Đặc biệt đối với một nước chậm tiến mới thu hồi độc lập như Việt Nam, đang khiếm khuyết và thiếu thốn về khả năng nhân sự nhưng ngược lại muốn chóng tiến bộ và phát triển, sự cần thiết cũng như tầm quan trọng của nhu cầu lãnh đạo và chỉ huy đã nói lên được tính cách cấp thiết về phẩm lẫn lượng của vấn đề, cần phải được Chính quyền ưu tiên đạt trọng tâm để giải quyết.

Nhưng trước hết, lãnh đạo là gì ?

Theo quan niệm chuyên đoán, lãnh đạo là điều khiển, quản trị công việc theo ý muốn của mình để đạt những mục phiêu do mình đã vạch ra (1). Quan niệm này rất thông dụng dưới thời quân chủ vì phù hợp với nguyên tắc quyền hành do một cá nhân sử dụng và thuộc quyền sở hữu của người đó. Để bắt người khác làm tròn nhiệm vụ, sự cưỡng bách và trừng phạt được áp dụng như là một nguyên tắc điều hướng trong việc thực hiện ý muốn của vị lãnh đạo. Quan niệm chuyên đoán này đã trở nên lỗi thời trước trào lưu tiến hóa của ý niệm bình đẳng, ý niệm dân chủ theo đó chủ quyền thuộc về toàn dân và an lạc nhân dân là mục phiêu tối hậu của chính phủ.

---

(1) Alex Dragnich : Major Foreign Powers- trang 1



Ngày nay, theo quan niệm dân chủ, vị lãnh đạo phải phục vụ quyền lợi của đoàn thể hơn là quyền lợi của mình. Trong khuôn khổ này các nhà hành chính đã đưa ra nhiều định nghĩa hơi khác nhau.

John D. Millett quan niệm lãnh đạo là điều dắt và điều khiển công việc của một đoàn thể để đạt mục phiêu mong muốn (2).

Keith Davis chú trọng về khía cạnh nhân sự và coi lãnh đạo là yếu tố nhân sự để siết chặt mối tương quan giữa một nhóm người và dùng những động cơ để thúc đẩy họ đạt mục phiêu sẵn có (3).

Hành chánh gia Ordway Tead cho rằng lãnh đạo là hoạt động có ảnh hưởng đến người khác để gây tinh thần hợp tác và đạt những mục phiêu mà mọi người đều cho là hứng thú (4).

Một tác giả khác, Ông Tannenbaum định nghĩa rõ rệt hơn và cho rằng lãnh đạo là sự hỗ tương ảnh hưởng trong một hoàn cảnh để tiến tới những mục phiêu rõ rệt, qua diễn trình của hệ thống thông báo. (5)

Tuy nhấn mạnh vào những sắc thái khác biệt của lãnh đạo những định nghĩa trên đều có một vài điểm tương đồng. Các hành chánh gia chú trọng đến công việc của vị chỉ huy, nhưng ngoài yếu tố đó người ta còn quan tâm tới các thuộc viên, nguyện vọng và phản ứng của họ. Các hành chánh gia đều chủ trương rằng sự tâm đầu ý hợp giữa người điều khiển và người bị chỉ phối là nền tảng của sự lãnh đạo.

Chúng tôi rất đồng ý về các điểm trên, nhưng danh từ lãnh đạo, theo thiên ý, có một nghĩa rộng bao gồm lãnh đạo chính trị lẫn lãnh đạo hành chánh. Lãnh đạo chính trị là căn bản của lãnh đạo hành chánh hay nói khác đi lãnh đạo hành chánh bị chi phối và chịu ảnh hưởng bởi lãnh đạo chính trị. Các vị lãnh đạo chính trị (Tổng Thống, Quốc Hội) ấn định mục phiêu, chính sách và các vị chỉ huy hành chánh hay chuyên môn khác không thể hoạt động đi ngược lại trong việc thực thi chính sách chung do quyền lãnh đạo chính trị vạch ra.

Công việc lãnh đạo trong guồng máy hành chánh do nhiều cấp bậc khác nhau thực hiện. Tại các quốc gia chậm tiến không phải chỉ cần hoạch định được một kế hoạch, chương trình thích hợp với khả năng của tài nguyên quốc gia và đi sát nguyện vọng

---

(2) Management in the Public Service, trang 33.

(3) Human Relations in business, trang 159.

(4) The art of Leadership, trang 20.

(5) Leadership and Organization, trang 248.

của dân chúng là đủ, mà điều quan trọng chính là phải thuyết phục, vận động cho được dân chúng chấp nhận, ủng hộ cùng tham gia hợp tác. Muốn vậy thì trước hết các vị lãnh đạo chỉ huy phải gây được tinh thần đồng đội, vận động được sự hợp tác chân thành của yếu tố nhân sự trong guồng máy hành chính thì sự thực thi kế hoạch mới có kết quả mong muốn.

Có cần thiết phải vận động dân chúng hay không? Như ta đã biết, các quốc gia chậm tiến đa số là tài nguyên chưa được khai thác nên lợi tức quốc gia thấp kém; do đó nền tài chính quốc gia không dồi dào, phần lớn phải nhờ vào ngoại viện để quản bình ngân sách và tài trợ cho các kế hoạch quốc gia. Vì vậy nên các chương trình đề ra không nhất thiết bất cứ cái gì cũng phải nhờ vào tài trợ của công phí, mà ngược lại cần phải có sự đóng góp của dân chúng đặc biệt về mặt nhân lực vì nhân lực là một nguồn tài nguyên phong phú và chưa được sử dụng đúng mức trong các quốc gia đó.

Ngoài ra vận động dân chúng tham gia vào công cuộc có ích lợi chung và thực tế cho đời sống của họ còn có hai ưu điểm quan trọng. Thứ nhất, nó tập cho người dân có dịp cùng nhau hoạt động chung trong khung cảnh rộng lớn của cộng đồng và từ đó nảy sinh được tinh thần hợp tác tập thể, một tinh thần cần thiết cho những dân tộc nào muốn tiến bộ nhanh chóng mà người ta thường không tìm thấy trong xã hội cổ truyền Á Đông. Thứ hai, nó gây cho người dân ý thức được rằng muốn tiến bộ xã hội không thể hoàn toàn trông cậy vào chính quyền với sự giới hạn và eo hẹp về tài chính, nhân sự, mà chính họ phải tích cực tham gia và hợp tác với chính quyền trong các công cuộc cải thiện và phát triển dân sinh. Đó cũng là mục đích các chương trình phát triển cộng đồng thực hiện tại Việt Nam trước đây nhằm đạt tới.

Đặc biệt quốc gia chúng ta bị đặt trong khung cảnh một cuộc "chiến tranh ý thức hệ" với Cộng sản, một cuộc chiến mà yếu tố quyết định thành bại là tranh thủ nhân tâm. Thông thường tại các quốc gia tân tiến, việc vận động tranh thủ quần chúng là nhiệm vụ của đảng phái chính trị và các nhóm quyền lợi. Sinh hoạt chính trị tập trung nơi sinh hoạt của đảng phái bao gồm việc đưa ra chương trình hành động và ứng cử viên trong các kỳ tuyển cử tổng thống, quốc hội hay vào các chức vụ trong ngành hành chính dân cử (Thống đốc, Thị trưởng bên Mỹ ...) và hành chính là thi hành chính sách của quyền lực chính trị một cách vô tư.

Tại các quốc gia chậm tiến như Việt Nam, chính đảng và đoàn thể quyền lợi chưa trưởng thành để đóng vai trò của nó. Đa số đảng phái chỉ có hình thức, không thực lực và không có hậu thuẫn sâu rộng trong quần chúng. So với các tổ chức trên, guồng máy hành chính là một tổ chức chắc chẽ khoa học có kỹ thuật với nhiều phương tiện nhất và đồng thời qui tụ một số nhân sự ưu tú nhất. Do đó trong cuộc chiến ý thức hệ, đương nhiên guồng máy hành chính cần phải tham dự và đóng góp một phần quan trọng. Vì vậy một lần nữa không thể phủ nhận được tầm quan trọng cũng như sự cần thiết của lãnh đạo chỉ huy trong cuộc chiến tranh tư tưởng chống cộng sản cũng như trong mục tiêu xây dựng và phát triển được một quốc gia hùng cường.

Từ nhận định trên chúng tôi xin đề nghị một định nghĩa làm căn bản cho sự khảo sát, theo đó lãnh đạo là làm hai công tác sau đây :

- Vận động mọi người tham gia hợp tác.
- Đồng thời hướng dẫn sự hợp tác ấy theo một đường hướng đã được lựa chọn để đạt mục tiêu chung.

Tại đây chúng tôi xin xác định sự dùng danh từ đã được dùng từ trước tới nay và sẽ còn tiếp tục được sử dụng trong luận văn này.

Danh từ "nhà lãnh đạo" hay gọi tắt là lãnh đạo được dành cho những cấp bậc tối cao mà hoạt động thiên về chính trị nhiều hơn, là cấp hoạch định chính sách và mục tiêu quốc gia. Trong ngành hành pháp, các cấp này là Tổng thống, Thủ Tướng, Tổng Bộ Trưởng. Ngoài tư cách chính trị, các vị này còn là thủ trưởng các ngành của guồng máy hành chính.

Danh từ " chỉ huy hành chính " hay " chỉ huy công sở " hay gọi tắt là chỉ huy được dành cho những cấp bậc thấp hơn cấp lãnh đạo kể trên, giữ nhiệm vụ điều khiển trong sự thi hành chính sách quốc gia.

Nếu chúng ta phân tích kỹ thì thấy lãnh đạo và chỉ huy khác nhau về đối tượng, về nguồn gốc quyền hành và phạm vi trách nhiệm :

- 1)- Đối tượng của lãnh đạo là quần chúng, trong khi đó đối tượng của chỉ huy là các thuộc viên đặt dưới quyền điều khiển

của mình. Như vậy đối tượng của lãnh đạo có một phạm vi rộng rãi hơn. Khi nói tới lãnh đạo người ta thường liên tưởng đến công tác vận dụng quân chúng trong các cuộc đấu tranh, nói khác lãnh đạo có tính cách quân chúng tính và vì vậy nó có tính cách chính trị hiệu theo nghĩa chỉ phối quyền lực hay tương quan lực lượng giữa các nhóm trong quốc gia. Còn chỉ huy là điều khiển một số người đặt trực tiếp dưới quyền, có tính cách thừa hành thượng lệnh trong một phạm vi có tính cách hạn chế; nói khác đi chỉ huy có tính cách thuộc hạ tính.

Tuy nhiên các vị lãnh đạo hành pháp, ngoài tư cách chính trị, các vị này còn đứng đầu guồng máy hành chánh (Tổng Thống, Thủ Tướng) hay điều khiển một Bộ (Tổng Bộ Trưởng); vì vậy, ngoài quân chúng, còn phải kể đến thuộc viên cũng là đối tượng của các vị này. Ngược lại đối tượng của chỉ huy thông thường là các thuộc viên trong công sở, nhưng trong thực tế một vài cấp chỉ huy của tập thể địa phương (Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng, Xã Trưởng) Ngoài nhiệm vụ chỉ huy nhân viên công sở, họ còn phải lãnh đạo quân chúng của tập thể địa phương ấy trong việc thoả mãn những nhu cầu riêng biệt của địa phương cũng như vận động, kêu gọi sự tham gia tích cực cùng sự hợp tác chân thành của tập thể đó vào việc thi hành kế hoạch, chính sách quốc gia.

2)- Về nguồn gốc quyền hành.- Quyền hành của vị lãnh đạo xuất phát do nơi sự đồng tình chấp thuận của quân chúng mà có (qua sự biểu lộ ý chí nhân dân trong các cuộc tuyên cử) hoặc do nơi thành tích tranh đấu mà được quân chúng chấp nhận và tín nhiệm trong việc hướng dẫn tập thể. Như vậy quyền lãnh đạo là một thứ quyền lực căn bản để quyết định đường lối, phương hướng đấu tranh, chính sách thực hiện. Quyền lãnh đạo có thể ví như chiếc kim chỉ nam chỉ phương hướng cho một chiếc tàu đi trên biển cả.

Trong khi đó quyền chỉ huy bắt nguồn ở một quyền lực sẵn có (quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp) để điều khiển người và việc với tính cách phát lộ mệnh lệnh. Quyền chỉ huy có thể nhận lãnh nơi quyền thượng cấp cũng như có thể ủy cho cấp dưới được.

3)- Về phạm vi trách nhiệm.- Chỉ huy chịu trách nhiệm trước thượng cấp trực tiếp về sự thi hành nhiệm vụ. Thông thường

trách nhiệm này có tính cách nội bộ trong cơ quan. Còn nhà lãnh đạo chịu trách nhiệm trước quần chúng hay quốc dân về tất cả mọi hành động của viên chức chỉ huy hay cơ quan đặt dưới quyền, về tất cả mọi phương diện.

Tuy có khác biệt giữa lãnh đạo và chỉ huy, nhưng chúng tôi quan niệm chỉ huy không phải chỉ là áp dụng quyền hành một cách máy móc nghĩa là chỉ biết độc nhất có ra lệnh mà thôi lại vì chỉ huy cần phải thuyết phục và vận động mọi người để được sự thuận tình hợp tác thì kết quả đạt được mới có ý nghĩa và có giá trị. Các cuộc thí nghiệm của các nhà tâm lý xã hội học chứng minh, rằng một sự thuận tình hợp tác lúc nào cũng mang lại nhiều kết quả hơn là bị cưỡng bách và tuân lệnh một chiều. Muốn gây được sự thuận tình hợp tác, chỉ huy cần phải chú trọng tới cá nhân nhân viên, phải hiểu rõ những nhu cầu và nguyện vọng của họ, giải thích cho họ rõ sự thực hiện mục tiêu chung sẽ đồng thời thỏa mãn được mục tiêu cá nhân đeo đuổi...

Quan niệm chỉ huy như vậy tức là vị chỉ huy phải là một vị lãnh đạo (chúng tôi muốn nhấn mạnh và chú trọng tới khía cạnh vận động, lôi cuốn, hướng dẫn nhân viên) trong một phạm vi chặt hẹp và nhỏ bé trong lãnh vực hoạt động của mình.

Sau khi đã định nghĩa lãnh đạo và tìm hiểu đối tượng của lãnh đạo và chỉ huy, thiết tưởng chúng ta cũng cần định nghĩa danh từ hành chánh.

Trên khía cạnh chính trị, hành chánh đã nói lên ý nghĩa của nó : thi hành hay thực hiện những quyết định, chính sách do các quyền lực chính trị đưa ra. Như vậy đứng trên hệ cấp của các cơ quan quốc gia thì hành chánh trực thuộc hành pháp và đồng thời đó là một bộ phận quan trọng của quyền hành pháp và lãnh đạo hành chánh chịu ảnh hưởng của lãnh đạo chính trị, các vị chỉ huy phải phục vụ cho toàn thể nhân dân (quan niệm dân chủ ngày nay).

Nếu xét trên khía cạnh chuyên môn và khoa học thì hành chánh được coi là "gây sự hợp tác hợp lý để thực hiện một mục tiêu chung đã định trước" (6).

Nếu chú trọng đến khía cạnh tổ chức và điều hành, ta

---

(6) Dwight Waldo - The Study of Public Administration

có thể chấp nhận định nghĩa của John M. Pfiffner và R. Vance Presthus theo đó hành chính là sự phối hợp các nỗ lực chung của nhiều người để thực hiện chính sách công.

Qua các định nghĩa trên ta thấy ý niệm lãnh đạo đã tiềm ẩn trong các lời phát biểu của các hành chính gia kể trên.

\*  
\*      \*

Tóm lại, Việt Nam cũng như các quốc gia chậm tiến khác sau khi thu hồi độc lập, rất cần đến một tầng lớp lãnh đạo, chỉ huy tài ba để phát triển và tiến bộ trên tất cả mọi phương diện và lãnh vực từ kinh tế, xã hội, y tế, giáo dục... Nhu cầu này có tính cách cấp thiết về phẩm lẫn lượng. Nhưng đáng buồn thay, do khung cảnh chậm tiến nói chung, do sự thừa hưởng một di sản của chế độ thuộc địa không mấy tốt đẹp; lãnh đạo, chỉ huy tại các quốc gia đó, theo sự nhận xét của các nhà nghiên cứu Tây phương, đã tỏ ra yếu kém, nghèo nàn và phạm nhiều khuyết điểm. Việt Nam cũng không thoát khỏi tình trạng của nhận xét trên. Do đó, đề tài "Lãnh Đạo Hành Chính Việt Nam" sẽ được khảo sát qua hai phần và giới hạn trong khung cảnh thời gian từ 1954 đến nay:

Phần I : Khái niệm về lãnh đạo hành chính Việt Nam

Phần II : Thực trạng lãnh đạo hành chính Việt Nam

Khi nghiên cứu về lãnh đạo, người ta thường áp dụng hai loại khảo hướng :

1)- Khảo hướng dựa vào đặc tính của người cầm đầu, người trưởng (traitist approach). Theo đó phương pháp qui nạp được dùng để quan sát các vị lãnh đạo và chỉ huy hầu tìm ra một số đặc tính tối thiểu mà các vị đó cần phải có.

2)- Khảo hướng dựa vào hoàn cảnh mà vị lãnh đạo và chỉ huy phải đối phó (situational approach). Môn phái dùng khảo hướng này công nhận rằng các vị lãnh đạo và chỉ huy cần phải có một số điều kiện tối thiểu. Nhưng nghiên cứu như vậy chưa đủ mà còn phải được bổ khuyết bằng cách đặt mỗi vị cầm đầu vào một hoàn cảnh riêng biệt mà đo lường tài năng của vị đó. Hoàn cảnh gồm những yếu tố sau:

\* Cơ cấu tổ chức đoàn thể, các đơn vị của đoàn thể và mối tương quan giữa các đơn vị.

\* Văn hoá đoàn thể (theo nghĩa rộng) gồm những chuẩn thức qui tắc, điều lệ, tập quán, phong tục trong xã hội.

\* Ảnh hưởng của các đoàn thể quyền lợi (Nghịệp đoàn, hiệp hội), các đoàn thể tôn giáo, chính đảng, lực lượng sinh viên... vào trong guồng máy hành chính.

Hai loại khảo hướng trên sẽ được chúng tôi cố gắng áp dụng trong việc khảo sát đề tài trọng chi tiết.



Trước khi tìm hiểu thực trạng lãnh đạo hành chính tại Việt Nam, đối tượng của sự khảo sát trong phần II, thiết nghĩ cần phải tìm hiểu lãnh đạo và chỉ huy được quan niệm như thế nào cũng như căn cứ vào cái gì hay nói khác đi là dựa trên nền tảng nào mà lãnh đạo và chỉ huy được thể hiện trong hành động của các nhà hữu trách hành chính trong thực tế. Đó là đề tài của Chương I.

Khi đã rõ quan niệm và nền tảng trên đó lãnh đạo và chỉ huy được đặt để, chúng ta sẽ liệt kê đến các cấp bậc lãnh đạo và chỉ huy với các đặc điểm của mỗi loại cấp bậc về các đức tính và điều kiện cần thiết tối thiểu mà các vị đó cần phải có. Ngoài ra trong diện trình quyết định, không phải các vị đó hoàn toàn được tự do mà trái lại còn bị chi phối bởi những yếu tố nội bộ và ngoài lại ảnh hưởng đến quyết định và hành động của họ.

Các ý tưởng trên là tiêu đề của Chương II. Do đó Phần I gồm 2 Chương :

Chương I : Quan niệm và nền tảng của lãnh đạo.

Chương II : Các cấp bậc lãnh đạo.





# PHẦN I

KHÁI NIỆM VỀ LÃNH ĐẠO  
HÀNH CHÁNH VIỆT NAM

CHƯƠNG I

# QUAN NIỆM VÀ NỀN TẢNG CỦA LÃNH ĐẠO

Chương này sẽ được phân tích thành hai đoạn :

Đoạn I : Các quan niệm về lãnh đạo.

Đoạn II: Nền tảng của lãnh đạo.

## ĐOẠN I : CÁC QUAN NIỆM VỀ LÃNH ĐẠO

Có thể qui về 2 loại :

- Quan niệm cổ truyền.
- Quan niệm hiện tại.

### MỤC A : QUAN NIỆM CỔ TRUYỀN.-

Xã hội cổ truyền Việt Nam chịu ảnh hưởng nhiều của Trung Hoa về chính trị, học thuật và tư tưởng, đặc biệt Nho giáo có nhiều ảnh hưởng sâu rộng nhất trong xã hội so với Lão giáo. Một trong những nguyên lý căn bản điều hướng xã hội của Nho giáo thời bấy giờ là chủ nghĩa nhân trị, thường được coi như đối lập với chủ nghĩa pháp trị. Theo đó chính trị được quan niệm như là sửa cho ngay thẳng, uốn nắn cho mọi người tuân theo đạo đức và tôn trọng trật tự xã hội. Nhưng muốn uốn nắn mọi người tuân theo đạo đức thì người cầm quyền phải có Đức. Chữ Đức còn bao trùm chữ Dũng nghĩa là theo làm điều lành cho đến cùng.

Như vậy chủ nghĩa nhân trị là một chủ trương nhân bản lấy con người làm gốc, lấy đạo đức mà giáo hóa con người, và để duy trì sự ổn định xã hội thì từ vua tới thứ dân, ai nấy đều lấy sửa mình làm gốc (Tự Thiên Tử dĩ chi ư thính nhân, nhất thị giai dĩ tu thân vi bản), vì có tu thân mới tề được gia, và có tề được gia mới trị được quốc, có trị được quốc mới bình được thiên hạ ; đó là đạo Tu Tề Trị Bình.

Tóm lại quan niệm cổ truyền của người Á Đông về lãnh đạo có thể tóm tắt trong các đức tính mà Nho giáo cho rằng người quân tử cần phải trau dồi vì chính người quân tử là người lãnh đạo dân chúng trong xã hội cổ truyền.

MỤC B : QUAN NIỆM HIỆN TẠI.-

Trong khung cảnh của một xã hội khép kín với các cơ cấu có tính cách cứng rắn như việc phân chia ra bốn giai cấp khó thay đổi sĩ, nông, công, thương và nền tảng xã hội đặt trên chế độ đại gia đình trong đó quyền hành được tập trung chặt chẽ trong tay người gia trưởng, cộng thêm ảnh hưởng của Nho giáo tác dụng sâu rộng trong quần chúng, thì để lãnh đạo xã hội người quân tử chỉ cần cư xử theo đúng đạo thánh hiền mà làm gương cho người dưới noi theo là xã hội được an bình, vì nếu người trên không xử sự chính đáng thì người dưới sẽ trông theo đó mà bắt chước theo câu " Thượng bất chính, hạ tất loạn ".

Ngày nay với sự xâm nhập của nền văn minh vật chất Tây phương, cơ cấu xã hội cổ truyền hầu như đã hoàn toàn bị tan rã và những giá trị đã từng dùng làm khuôn vàng thước ngọc một thời của Nho giáo đã bị lung lay tận cội rễ trước các trào lưu tư tưởng mới như cá nhân chủ nghĩa, nguyên tắc bình đẳng, ý niệm dân chủ ... đã làm cho xã hội cổ truyền chuyển động không còn thích hợp với hiện trạng nữa.

Ngày nay khi nói tới lãnh đạo người ta vẫn thường cho người này có những đức tính khác thường, đặc biệt và có tính cách thiên phú bẩm sinh. Nhưng những cuộc nghiên cứu mới đây về xã hội học và tâm lý xã hội học đã đem lại hai quan niệm mới (7):

1)- Lãnh đạo là một vấn đề tùy thuộc tình trạng xã hội. Không có một số đức tính đặc biệt nào luôn luôn sẽ thích hợp với mọi tình thế và làm cho sự lãnh đạo được thành công trong tất cả mọi trường hợp. Mỗi tình thế xã hội đòi hỏi một thứ lãnh đạo riêng biệt. Không thể nói rằng có những người trời sanh ra để lãnh đạo bất cứ ở tình thế nào. Những điều kiện đòi hỏi ở người lãnh đạo thay đổi tùy từng nơi từng lúc.

2)- Lãnh đạo lại là một hiện tượng tập thể, nghĩa là tập thể chi phối tính cách của sự lãnh đạo. Trước những thái độ và nguyện

---

(7) Nghiêm Đăng + Vũ-uyển-Văn : Hành chánh học trang 450.

vọng của tập thể, người lãnh đạo phải có những đường lối thích hợp để gây được sự tin tưởng và chấp nhận của tập thể trong việc hướng dẫn các phần tử trong tập thể ấy đi đến mục tiêu. Bất cứ trong trường hợp nào, mục tiêu riêng và tư cách của người lãnh đạo cũng phải đi đôi với mục tiêu và các đặc tính của các người trong tập thể. Lãnh đạo là một vấn đề tương quan xã hội nhiều hơn là một vấn đề địa vị và khả năng phi thường.

Nếu như quan niệm về lãnh đạo ngày nay là do sự tin tưởng và tín nhiệm của tập thể ủy thác cho một cá nhân hướng dẫn họ trên đường đi đến mục tiêu chung, thì nền tảng làm căn bản cho hành động của nhà lãnh đạo có khác hay giống nhau như dưới thời quân chủ phong kiến ?

## ĐOẠN II : NỀN TẢNG CỦA LÃNH ĐẠO

### MỤC A : DƯỚI CHẾ ĐỘ QUÂN CHỦ CHUYÊN CHẾ.--

Dưới chế độ phong kiến, quân quyền là quyền chủ tế cả một nước, là quyền tối cao để giữ kỷ cương cho đoàn thể. Quân quyền là do ở Mệnh Trời mà ra, như vậy nền tảng của lãnh đạo dựa trên thần quyền. Mệnh Trời không phải là do một người giữ mãi chủ tế nhất định, ai làm điều lành thì được, ai làm điều ác thì mất quyền đó.

Vì vậy quân quyền không phải tuyệt đối nhưng quân quyền có giới hạn. Vua thay trời trị dân (Thiên Tử thế Thiên hành đạo) nhưng đồng thời phải gánh chịu tất cả trách nhiệm đối với Trời. Vua không được làm điều gì trái lòng dân.

Khổng giáo coi Thiên ý với dân tâm là một. Người làm vua phải thích cái thích của dân, ghét cái ghét của dân, vì thế mới gọi là cha mẹ dân. Nếu vua làm trái quyền lợi của dân thì người khác được quyền" điều dân phạt tội " nghĩa là cứu dân đánh người có tội.

Mệnh Tử còn nhấn mạnh hơn nữa vào sự quan trọng của dân. Người làm vua phải vui cái vui của dân, lo cái lo của dân. Hơn nữa Ông đã nói một câu đã được truyền tụng và làm nổi bật căn bản của lãnh đạo hành chánh : " Dân vi quý, xã tắc thứ chi, quân vi khinh " nghĩa là dân là quý, xã tắc là thứ, vua là khinh (nhẹ).

**THƯ VIỆN QUỐC-GIA**

Tóm lại, dù là dựa trên nền tảng thần quyền nhưng trong khi thi hành lãnh đạo thì vua không được hà hiếp, bóc lột và làm khổ dân, mà trái lại phải lấy dân làm gốc cho mọi hành động của vương quyền. Nếu thi hành ngược lại, thì nguyên tắc "điều dân phạt tội" được công nhận và áp dụng để diệt bạo chúa, đưa minh quân lên nắm quyền bính ngõ hầu mưu đồ hành phúc cho thiên hạ.

MỤC B : NỀN TẢNG LÃNH ĐẠO TRONG CHẾ ĐỘ DÂN CHỦ TỰ DO.

Nếu vương quyền lấy thần quyền làm nền tảng cho lãnh đạo thì ngày nay trong các chế độ dân chủ tự do, chủ quyền thuộc về toàn dân và nền tảng của lãnh đạo đặt căn bản trên dân quyền. Nói khác quyền lãnh đạo phát xuất từ nhân dân qua một cuộc tuyển cử và vị lãnh đạo là người được dân chúng đặt tín nhiệm giao phó trong trách hành sử chủ quyền thay cho mình. Nếu vị lãnh đạo tỏ ra bất xứng hay không tha thiết đến việc tạo lập một sự an lạc chung, chắc chắn dân chúng sẽ bất tín nhiệm không đón phiếu cho vị đó khi tái tranh cử.

Như vậy lãnh đạo là nhận lấy sự ủy quyền của toàn dân giao phó để phụng sự cho dân và vì dân mà phục vụ. Trong khung cảnh một quốc gia rộng lớn, lãnh đạo còn có nghĩa là phải tạo thăng bằng, điều hòa các quyền lợi khác nhau giữa các tập thể. Như ta đã biết quốc gia bao gồm nhiều tập thể như hiệp hội, nghiệp đoàn, đoàn thể tôn giáo, chính đảng mà quyền lợi nhiều khi xung đột và tương phản. Việc dung hòa các quyền lợi tương phản của các tập thể là một công việc vừa phức tạp khó khăn cũng như không phải là kém phần tế nhị trong vai trò thuyết phục của nhà lãnh đạo.

Tuy nhiên sự đòi hỏi thỏa mãn quyền lợi riêng biệt của mỗi tập thể và sự dung hòa các quyền lợi ấy của nhà lãnh đạo không thể vượt ra ngoài khuôn khổ và giới hạn của một thứ quyền lợi tối thượng mệnh danh là quyền lợi quốc gia, quyền lợi chung hay lợi ích công cộng. Như vậy nền tảng của sự lãnh đạo trong hành động phải được đặt trên căn bản quyền lợi chung của quốc gia.

Một cách tổng quát, quyền lợi quốc gia có thể qui về hai danh từ : sự sống còn và phát triển quốc gia. Trong hiện tình đất nước Việt Nam sự sống còn là ổn định chính trị, đoàn kết nội bộ, ngăn chặn phá hoại và tấn công của cộng sản... Vì vậy chính quyền chỉ chấp nhận những cuộc tranh đấu ôn hòa với những đòi hỏi hợp lý, những hành vi bạo động gây xáo trộn làm cho tình thế thêm

ngghiêm trọng và khẩn trương, ảnh hưởng đến cuộc sống của đại đa số dân chúng đều phải bị cấm chỉ và ngăn chặn. Các hành động nhằm gây chia rẽ trong nhân dân hoặc những luận điệu gián tiếp tuyên truyền cho đối phương đều phải bị chế tài.

Nhu cầu phát triển, đòi hỏi chính quyền phải có những chủ trương, chính sách hướng dẫn và kiểm soát nền kinh tế như đi tiên phong trong việc thành lập các xí nghiệp quốc doanh, nắm giữ lấy những ngành hoạt động then chốt liên quan đến việc thỏa mãn nhu cầu của đại đa số để ngăn chặn một sự bộc lộ quá trớn có thể xảy ra nếu những hoạt động trên tập trung trong tay ngoại kiều. Để cải thiện đời sống dân quê cũng như tình trạng an ninh tại thôn ấp, một số kế hoạch và chương trình như xây dựng nông thôn, dự án tự túc, phát triển cộng đồng... đã được hoạch thảo và đòi hỏi sự tham gia và đóng góp của dân chúng vào trong những kế hoạch ấy.

Tóm lại quyền lợi chung là căn bản cho hành động của chính quyền. Tại Việt Nam, nhiều biến cố và sự kiện đã xảy ra từ 1954 và đặc biệt sau ngày cách mạng 1-11-1963 đã chứng tỏ rằng các nhà lãnh đạo, vô tình hay cố ý, đã không hành động dựa trên quyền lợi quốc gia, nên đã đưa đến sự chia rẽ thay vì sự đoàn kết nội bộ; đưa đến xung đột làm suy yếu tiềm lực quốc gia thay vì phải cùng cố để có thể vừa ổn định tình thế vừa ngăn chặn kẻ thù chung trong hoàn cảnh cực kỳ gay go và phức tạp.

Việc ngăn chặn không cho Phật giáo phát triển cũng như vụ đàn áp tôn giáo này vào năm 1963 là một trong những sai lầm nghiêm trọng nhất của các nhà lãnh đạo thời bấy giờ và đã làm sụp đổ chế độ thời đệ I Cộng Hòa. Sự vùng lên của Phật giáo sau ngày Cách Mạng 1963 với các hành động quá trớn có tính cách trả thù, việc thiết lập các Hội Đồng Nhân Dân Cứu Quốc miền Trung gây nên sự sợ hãi trong dân chúng... Tất cả những hành động trên đã không được chính quyền tìm cách ngăn chặn kịp thời vì quá bất lực và mỵ dân, đã làm cho uy quyền quốc gia bị chà đạp, tạo nên hận thù, nghi kỵ, chia rẽ và suýt đưa đến cuộc chiến tranh tôn giáo chỉ làm lợi cho đối phương lợi dụng khai thác và xuyên tạc mà thôi.

## CHƯƠNG II

# CÁC CẤP BỤC LÃNH ĐẠO

Ngày nay lãnh đạo đặt trên nền tảng quyền lợi chung hay quyền lợi quốc gia là một điều hiển nhiên không ai chối cãi. Căn bản này điều-hướng hành động của các cấp bực lãnh đạo. Đối với vị lãnh đạo chính trị, quyền lợi quốc gia là sự sống còn và phát triển của quốc gia, vì vậy bất cứ mọi hành động nào, mọi mưu toan nào nhằm đe dọa hay ngăn trở sự thực thi quyền lợi trên đều phải được san bằng và chiến thắng. Đối với các vị chỉ huy hành chánh, quyền lợi chung là tạo được sự thông cảm, đoàn kết trong nội bộ và thực thi tốt đẹp các công tác giao phó với kết quả tối đa và phí tổn tối thiểu.

Do đó một sự phân tích rõ rệt hơn về các đặc điểm của mỗi loại lãnh đạo và chỉ huy là một điều cần thiết. Đó là đối tượng của đoạn 1.

Để lãnh đạo và chỉ huy các vị này chắc chắn cần phải có điều kiện và đức tính tối thiểu nào đó thì mới chu toàn được vai trò của mình. Đoạn 2 sẽ cứu xét các điểm này.

Ngoài ra trong việc hành sử quyền hạn cũng như trong diên tiến quyết định, các vị lãnh đạo và chỉ huy không những bị chi phối bởi các yếu tố nội thuộc (mục tiêu của tổ chức, luật lệ qui định, nhân cách của nhân viên...), mà ngoài ra còn bị những yếu tố ngoại lai khác (ảnh hưởng của địa phương, của các đoàn thể quyền lợi, công luận...) ảnh hưởng mạnh đến hành động của các vị đó. Các ý tưởng này là đề tài của đoạn 3.

Do đó, Chương II sẽ gồm 3 đoạn :

Đoạn I : Phân loại các cấp bực lãnh đạo.

Đoạn II : Các điều kiện và đức tính cần thiết của lãnh đạo và chỉ huy.

Đoạn III : Những yếu tố chi phối lãnh đạo và chỉ huy trong hành động.

## ĐOẠN I : PHÂN LOẠI CÁC CẤP BỤC LÃNH ĐẠO

Các hành chính gia thường phân chia làm 3 cấp bực :

- lãnh đạo cao cấp
- chỉ huy trung cấp
- chỉ huy sơ cấp.

### MỤC A : LÃNH ĐẠO CAO CẤP.-

Đó là Tổng thống, Thủ tướng, Tổng Bộ Trưởng trong ngành Hành pháp. Dù là Đại nghị chế trong đó Hành pháp chịu sự kiểm soát chặt chẽ của lập pháp hay là tổng thống chế theo đó Hành pháp tương đối được độc lập với Lập pháp, vị Tổng Thống hoặc Quốc Trưởng bao giờ cũng là do dân cử. Yếu tố dân cử tạo cho các vị này có đủ uy tín chính trị để đại diện quốc gia trên trường quốc tế và quốc nội.

Tại Hoa kỳ, Tổng Thống do dân cử trong một nhiệm kỳ bốn năm. Vị này là lãnh tụ của đảng (Cộng hòa hoặc Dân chủ) trong thời gian cầm quyền. Tại Việt Nam, chính thể vừa có tính cách đại nghị (Quốc hội kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia, đặt câu hỏi, chất vấn Thủ Tướng và các Tổng Bộ Trưởng, cũng như có quyền biểu quyết bất tín nhiệm một phần hay toàn thể Nội các) vừa có tính cách Tổng thống chế (Tổng Thống do dân bầu, có nhiều quyền hạn so với Quốc Trưởng trong Đại nghị chế như hoạch định chính sách quốc gia, điều khiển ngoại giao, ký kết các Hiệp định quốc tế với sự phê chuẩn của Quốc Lợi....). Tổng Thống Việt Nam Cộng Hòa do dân bầu trong một cuộc bầu phiếu phổ thông, trực tiếp và kín với nhiệm kỳ bốn năm và có quyền tái cử một lần.

Theo Hiến Pháp ngày 1-4-67, Tổng Thống chỉ định và bổ nhiệm Thủ Tướng. Theo đề nghị của Thủ Tướng, Tổng Thống bổ nhiệm các nhân viên chính phủ (Tổng, Bộ Trưởng) (đ.58). Tại Hoa Kỳ, danh sách các vị Bộ Trưởng do Tổng Thống lựa chọn và bổ nhiệm với sự chấp thuận của Thượng nghị viện Liên Bang.

Thủ Tướng điều khiển chính phủ và các cơ cấu hành chính quốc gia, chịu trách nhiệm về sự thi hành chính sách quốc gia trước Tổng Thống (đ.67). Chính sách quốc gia do Tổng Thống hoạch định (đ.62).



Suy luận tương tự thì các Tổng, Bộ Trưởng sẽ chịu trách nhiệm trước Thủ Tướng về việc thi hành chính sách trong lãnh vực và phạm vi của Bộ liên hệ.

Điểm đáng lưu ý đặc biệt là các vị lãnh đạo tối cao có hai tư cách : vừa có tính cách chính trị, vừa có tính cách hành chánh. Với tư cách chính trị, các vị này tham gia vào việc thảo luận và biểu quyết các biện pháp hay lấy các quyết định có liên hệ đến vận mạng quốc gia hay đại đa số dân chúng trong các phiên họp của Hội Đồng Tổng Trưởng. Với tư cách hành chánh đứng đầu một Bộ, các vị này có nhiệm vụ tổ chức, điều khiển, phối hợp và kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia cũng như trong việc cung cấp tiện ích, thỏa mãn nhu cầu công cộng.

Đại cương, có thể liệt kê một số hoạt động của các vị này về hai phương diện chính trị và hành chánh :

I.- Phương diện chính trị :

a.- Tổng Thống :

- ấn định mục tiêu và hoạch định chính sách (đ.62 Hiến pháp 1-4-57).
- Điều khiển ngoại giao.

tiếp nhận ủy nhiệm thư của các đại diện ngoại giao, ký kết và sau khi được Quốc Hội phê chuẩn, ban hành các hiệp ước và hiệp định quốc tế.

- Liên lạc với cơ quan lập pháp qua việc đọc Thông điệp trước Quốc Hội vào mỗi khóa họp thường lệ và mỗi khi thấy cần để thông báo cho Quốc Hội biết tình hình Quốc gia và chính sách đối nội, đối ngoại của chính phủ; hoặc tham khảo ý kiến của các vị Chủ tịch Lương viện, các khối trong Quốc Hội đối với những vấn đề đại sự .

- Ban hành luật pháp
- Chủ tọa các phiên họp Hội Đồng Tổng Trưởng.
- Mở các cuộc kinh lý quốc ngoại, quốc nội (Các lời tuyên bố quan trọng về chính trị thường được loan báo trong những dịp này).

- Quyền bổ nhiệm Thủ Tướng và nhân viên chính phủ do Thủ tướng đề nghị.

- Quyền cải tổ một phần hay toàn bộ nội các hoặc tự ý hoặc sau khi có khuyến cáo của Quốc Hội.

Một trong những nhiệm vụ của Tổng Thống liên hệ trực tiếp và là căn bản hoạt động của guồng máy hành chánh là ấn định mục tiêu và chính sách quốc gia.

Có 2 loại mục tiêu : trường kỳ và ngắn hạn. Tại Việt Nam cũng như tại các quốc gia chậm tiến mới thu hồi độc lập, mục tiêu trường kỳ hay tổng quát thường qui về 3 điểm chính :

- Xây dựng dân chủ : Tổ chức và thực hiện các cơ cấu căn bản của Quốc gia như Quốc Hội, Tối cao Pháp Viện, các cuộc bầu cử Tổng Thống, Hội Đồng Tỉnh, Hội Đồng Xã....

- Phát triển kinh tế : nhằm mục đích khai thác tài nguyên quốc gia còn khiếm khuyết , toàn dụng nhân lực để nâng cao mức sống dân chúng, giảm sự nhận viện trợ. Độc lập chính trị chỉ có ý nghĩa khi quốc gia tự túc được về kinh tế.

- Cải tạo xã hội : nhằm diệt trừ những tệ đoan, bất công xã hội, nâng đỡ những giai tầng yếu kém về kinh tế để tạo cơ hội đồng đều cho mọi người tham dự vào hoạt động của cộng đồng quốc gia.

Về mục tiêu xây dựng dân chủ từ 1954 đến nay, về phương diện chính trị, luôn luôn có sự bất ổn cố. Nguyên nhân đã được truy tầm có thể qui về khủng hoảng lãnh đạo, các nhà lãnh đạo chính trị không được một số đoàn thể ủng hộ vì khuynh hướng độc tài, đàn áp những ai không đồng chính kiến với nhà lãnh đạo. Vì vậy cho nên dù đã có tổ chức được những cơ cấu có hình thức dân chủ, nhưng trong thực tế những cơ cấu ấy không đóng đúng vai trò của nó (thí dụ Quốc Hội dưới thời đệ I Cộng Hòa). Mặt khác khuynh hướng độc tài thường được thấy dễ bộc lộ tại các quốc gia Á châu và Phi Châu, những nơi mà trình độ dân trí chưa được khai hóa hay tiến triển khả quan.

Vì vậy cho tới nay, sau 15 năm độc lập, tình trạng xây dựng dân chủ tại Việt Nam cũng chưa khả quan và mục tiêu này vẫn còn là niềm ao ước của chúng ta. Tuy nhiên từ mơ tưởng đến

thực hiện được lý tưởng, con đường chắc chắn còn dài và tùy thuộc nhiều yếu tố khác như trình độ trưởng thành và khả năng tập hợp giữa các đảng phái, vai trò của báo chí trong việc hướng dẫn dư luận quần chúng...

Về mục tiêu phát triển kinh tế, thì hiện nay quốc gia chúng ta đang ở trong tình trạng chậm tiến mà lại bị chiến tranh phá hoại của đối phương nên các hoạt động kinh tế đều bị đình trệ. Vì lý do an ninh, ruộng đất bị bỏ hoang; sản phẩm chính là gạo và cao su đã giảm thiểu tới mức trước chiến tranh ta còn xuất cảng được, thì nay lại phải nhập cảng thêm gạo mới đủ dùng! Các dự án kỹ nghệ hay những dự án bành trướng đều phải bị ngưng đọng lại. Như vậy mục tiêu phát triển kinh tế không thực hiện được nhưng nó vẫn là mục tiêu trường kỳ trong tương lai sau khi hòa bình vẫn hồi trên đất nước. Bản phúc trình của nhóm nghiên cứu kinh tế hậu chiến do Giáo sư Vũ quốc Thúc cầm đầu, nêu lên những khuyến cáo cho các kế hoạch tái thiết mai hậu, đã được đệ trình cho nhà lãnh đạo Việt Nam Cộng Hòa tháng 5/69, chứng tỏ công cuộc phát triển kinh tế vẫn là mối quan tâm bậc nhất của cấp lãnh đạo trong việc đưa quốc gia đến chỗ tiến bộ và hùng cường.

Mục tiêu cải tạo xã hội cũng chưa được đẩy mạnh trong sự thực hiện vì phần lớn tài nguyên quốc gia đều đổ xô vào ngân sách chiến tranh. Vì vậy nó vẫn còn là tiêu đề chính cho các chính sách trong tương lai sau này.

Nguyên nhân chính khiến cho việc thực thi các mục tiêu trên bị chậm trễ là vì chiến tranh. Chỉ khi nào giải quyết được chiến tranh mới có cơ hội phát triển quốc gia được. Trong trọng tâm giải quyết chiến tranh, một số mục tiêu ngắn hạn hay trung hạn đã được đề ra làm căn bản cho các chính sách. Thí dụ mục tiêu của năm 1969 do Tổng Thống VNCH công bố, qui tụ vào 4 điểm:

. tăng cường và tối tân hóa quân lực VNCH để giữ vững thế chủ động trên chiến trường và thay thế quân đội Đồng minh.

. đẩy mạnh công tác bình định và xây dựng nông thôn để có thể kiểm soát được 100% dân chúng tại xã ấp.

. tổ chức bầu cử lại xã ấp nhằm phát huy dân chủ thực sự tại hạ tầng cơ sở.

. tổ chức bầu cử lại xã ấp nhằm phát huy dân chủ thực sự tại hạ tầng cơ sở.

. đẩy mạnh công cuộc cải cách điền địa để chủ trương "người cày có ruộng" được thể hiện sâu rộng và bao độ hơn nữa.

Các chính sách đề ra đều hướng về việc thể hiện các mục tiêu trên như vận động dân chúng nghiêng về phía ta bằng cách đẩy mạnh chính sách tư hữu hoá nông dân; cổ động và khuyến khích dân tham gia vào việc quản trị làng xã; tìm cách kiểm soát và diệt trừ các cán bộ hạ tầng cơ sở của địch.

Một số chính sách đã được hoạch định như Bình định và xây dựng nông thôn, chính sách Cải cách điền địa, chính sách Chiêu hồi, chính sách Đại đoàn kết quốc gia. Cần phân biệt hai loại chính sách(8) :

- Kế hoạch chính sách(policy planning) ấn định những mục tiêu tổng quát của quốc gia và đề ra những chính sách cần phải thi hành về mặt chiến lược, chiến thuật. Kế hoạch chính sách do cấp lãnh đạo tối cao hoạch thảo(Tổng Thống hoạch định một cách tổng quát, các vị Thủ Tướng và Tổng Bộ Trưởng tham gia ý kiến vào trong các chính sách chi tiết hoá).

- Kế hoạch hành chánh(administrative planning) đi sâu vào chi tiết và liên quan đến việc thống kê và huy động những phương tiện hành chánh(nhân viên, tài chánh, dụng cụ)vào trong việc thực hiện kế hoạch chính sách, do các vị chỉ huy hành chánh soạn thảo.

Lẽ dĩ nhiên hoạch định kế hoạch chính sách phải là nhiệm vụ chính yếu của các vị lãnh đạo cao cấp, nhưng nó không phải là công việc riêng của một người. Muốn hoạch định phải có dữ kiện, tài liệu, con số thống kê căn bản... mà tất cả dữ kiện tài liệu trên là do các cấp trong hành chánh cung cấp và cho ý kiến. Các vị chỉ huy hành chánh có thể được coi như là một tập thể có áp lực vì khả năng kỹ thuật, vì sự hiểu biết tình thế, vì sự tiếp xúc hàng ngày với dân chúng, với các nhóm áp lực khác, nên có ảnh hưởng mạnh vào sự ấn định kế hoạch chính sách

(8) Management in the public service. John Millett. Chương 3

Theo Walter W. Mode (9), một chính sách hay có đặc tính rõ ràng, gãy gọn và đầy đủ mà không rườm rà, căn cứ trên những nguyên tắc vững chắc, có tính cách thực tế nhất là dễ thi hành, dễ hiểu thấu và áp dụng có hiệu lực.

b.- Thủ Tướng và Tổng Bộ Trưởng.

- Thủ Tướng điều khiển chính phủ và các cơ cấu hành chính quốc gia. Thủ Tướng chịu trách nhiệm về sự thi hành chính sách quốc gia trước Tổng Thống (đ67, Hiến pháp 4-57). Một sự thất bại trong việc thực thi chính sách của Thủ Tướng chắc chắn có hậu quả trực tiếp đến uy thế chính trị của Tổng Thống.

- Thủ Tướng và Tổng Bộ Trưởng chịu sự kiểm soát của Quốc Hội về việc thi hành chính sách quốc gia. Những hình thức kiểm soát của Quốc Hội là đặt câu hỏi, mời ra trước Quốc Hội để điều trần và chịu sự chất vấn. Các vị này phải làm sáng tỏ vấn đề, giải thích và bênh vực chủ trương đường lối của Tổng Thống nếu ra cũng như bênh vực cho các cấp chỉ huy hành chính trong trường hợp bị hiểu lầm...

Nếu các cuộc điều trần và chất vấn chính phủ không đem đến sự thỏa mãn, Quốc Hội có quyền khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể chính phủ với đa số hai phần ba (2/3) tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ.

- Thủ Tướng và Tổng Bộ Trưởng có thể mở các cuộc kinh lý để thanh tra quan sát, giải quyết công việc tại chỗ như các cuộc kinh lý của Tổng Trưởng Xây Dựng Nông Thôn duyệt xét kế hoạch và chuẩn chấp ngân khoản cho các địa phương (Tỉnh), kinh lý của Tổng Trưởng Thông Tin Chiêu Hồi duyệt xét công tác và giải quyết các nhu cầu của địa phương tại chỗ... hoặc ban chỉ thị thẳng cho các cấp địa phương về các công việc liên hệ.

Các cuộc kinh lý này vừa có tính cách hành chính vừa có tính cách chính trị. Khi tiếp xúc và tuyên bố trước dân chúng về các chủ trương, chính sách mà chính quyền đang áp dụng để mưu cầu hạnh phúc cho dân chúng là làm những hành vi có tính cách chính trị. Nhưng khi giải thích các mục tiêu cho các cấp chỉ huy hành chính địa phương hay ban bố những chỉ thị sửa chữa những khuyết điểm trong công tác là làm những hành vi hành chính nhằm mục đích giúp cho các cấp này thực hiện đúng đắn không đi trái ngược lại với các kế hoạch công tác đã đề ra.

(9) Aspects of Modern Public Administration. The Role of Management in Government, trang 2.

## II.- Phương diện hành chánh.

Ngoài tư cách chánh trị các vị Thủ Tướng và Tổng Bộ Trưởng còn có tư cách hành chánh. Thủ Tướng điều khiển cơ cấu hành chánh quốc gia, tức là thủ trưởng của các ngành hành chánh bao gồm các bộ trong khi Tổng Bộ Trưởng chỉ là thủ trưởng của một bộ mà thôi. Trong vai trò hành chánh, nhiệm vụ của các vị này là :

a.- Thực thi chính sách quốc gia liên hệ tới nhiệm vụ và lãnh vực của Bộ, cụ thể là thiết lập các kế hoạch hành chánh hay công tác (administrative planning) ấn định rõ rệt nhiệm vụ (làm gì, ai làm, bằng phương tiện gì, trong bao lâu...) cho từng cấp bậc lệ thuộc với những tiêu chuẩn xác định về thời gian và không gian.

b.- Tổ chức và điều hành cơ quan (Bộ). Tại Mỹ quốc, việc thiết lập và tổ chức cơ quan thuộc thẩm quyền lập pháp. Tuy nhiên nhận thấy có nhiều bất tiện và phiền phức khi cần phải linh động sửa đổi cho phù hợp với nhu cầu thực tế đòi hỏi nên Hành Pháp đã yêu cầu Lập pháp ban cho mình trọn quyền thiết lập và tổ chức cơ cấu với sự đồng ý của Lập pháp.

Tại Việt Nam, việc thiết lập và tổ chức cơ cấu thuộc thẩm quyền chuyên quyết của Hành Pháp (Tổng Thống, Thủ Tướng và Tổng Bộ Trưởng). Thông thường tùy quan niệm của mỗi chính phủ hoặc do tình thế đòi hỏi mà cơ cấu tổ chức được cải tổ. Thí dụ dưới thời đệ I Cộng Hòa, nhằm mục đích phối hợp trên một cấp bậc cao nên chức vụ Bộ Trưởng Đặc Nhiệm được đặt ra để phối hợp trong các lãnh vực quốc phòng an ninh, kinh tế tài chánh, văn hóa xã hội. Sau cách mạng 1963, một số bộ khi thì hạ xuống còn thành Tổng Nha, khi thì được nâng lên thành Bộ trở lại (như Bộ Thông Tin), hoặc sáp nhập vào một bộ khác (như Bộ Thông Tin và Bộ Chiêu Hồi sáp nhập thành một Bộ Thông Tin và Chiêu Hồi). Một số Bộ mới được thiết lập như Bộ Xây Dựng Nông Thôn ; Bộ Chiêu Hồi nhằm tiếp nhận các người bên kia chiến tuyến trở về hàng ngũ dân tộc thể hiện qua chính sách đại đoàn kết quốc gia.

Thiết lập cơ cấu và điều hành là bắt đầu đi vào giai đoạn thực thi. Vấn đề tổ chức đi kèm theo sự phân công, phối hợp và kiểm soát.

c.- Sử dụng nhân viên. Nhân viên là yếu tố quý báu nhất trong các phương tiện hành chính. Cường máy hành chính sẽ bị ngưng trệ hay không hiệu năng nếu không có một chính sách sử dụng nhân viên hữu hiệu. Theo quan niệm của thời đệ I Cộng Hòa : chức vụ Tổng Thư Ký Bộ là một chức vụ thuần túy hành chính nhằm mục đích duy trì sự liên tục công vụ. Sự bổ nhiệm chức vụ này phải được đem ra thảo luận và được chấp thuận của Hội Đồng Nội Các. Trái lại, chức vụ Đông Lý Văn Phòng, Công Cán Ủy Viên, Tham Chánh Văn Phòng, Bí Thư là những chức vụ phụ tá và cố vấn ông Bộ Trưởng trong những vấn đề chính trị và được ông Bộ Trưởng lựa chọn. Brian Chapman (10) gọi là các chức vụ tin cậy " (post of confidence) . Vì vậy khi có sự thay đổi ông Bộ trưởng mới, chỉ có "ê kíp" giữ chức vụ tin cậy bị thay thế và sự liên tục hành chính vẫn còn qua sự tồn tại chức vụ Tổng Thư Ký.

Sau ngày cách mạng 1963, nguyên tắc liên tục hành chính không được tôn trọng, việc sử dụng nhân viên không được áp dụng đúng đắn theo qui chế công vụ, đưa đến nhiều xáo trộn mà hậu quả là sự điều hành công vụ bị gián đoạn. Để ngăn chặn và chấm dứt tình trạng trên, Phủ Thủ Tướng đã yêu cầu các Bộ đệ trình để Phủ Thủ Tướng cứu xét và chấp thuận trước khi bổ nhiệm viên chức giữ chức vụ Tổng Thư Ký một Bộ.

#### MỤC B : CHỈ HUY TRUNG CẤP.-

Đó là những cấp trung gian giữa cấp ấn định kế hoạch chính sách và chỉ huy sơ cấp, gồm các vị Tổng Thư Ký, Tổng Giám Đốc, Giám Đốc, Chánh Sự Vụ tại Trung ương, Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng ở cấp địa phương.

Theo tiêu chuẩn tiếp xúc với quần chúng, các vị chỉ huy trung cấp có thể phân chia làm 2 loại :

1)- Ít tiếp xúc với quần chúng (Tổng Thư Ký, Tổng Giám Đốc, Giám Đốc, Chánh Sự Vụ). Đặc điểm :

\* Giữ vai trò phối hợp từ trên xuống dưới, từ dưới lên trên và qua ngang.

\* Tham mưu và cố vấn : phụ giúp cấp lãnh đạo tối cao (Tổng Bộ Trưởng ) trong việc hoạch định kế hoạch thi hành chính

---

(10) Brian Chapman . The Profession - Chapter 7.

sách chung(administrative planning), điều khiển, theo dõi, kiểm soát, thanh tra, đôn đốc.

\* Yểm trợ cho cấp thừa hành các phương tiện để hành động (tuyển dụng và phân phối nhân viên, mua sắm và cung cấp dụng cụ, vật liệu, hướng dẫn thiết lập ngân sách...)

Tóm lại hoạt động của những cấp này có tính cách hướng nội, điều hành nội bộ nhiều hơn, nặng về khía cạnh quản trị hơn là tiếp xúc, vận động quần chúng.

2)- Tiếp xúc nhiều với quần chúng (Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng). Đặc điểm.

\* Vừa có tính cách hành chánh vừa có tính cách chính trị, chịu trách nhiệm thực hiện trong chi tiết chính sách quốc gia. Nói khác, đây là cấp bắt tay thực sự vào việc. Điều kiện để thành công là phải thấu hiểu chủ trương, đường lối và mục tiêu của chính sách quốc gia.

\* Tiếp xúc nhiều với quần chúng (chủ tọa và đọc diễn văn trong những cuộc lễ công cộng, khánh thành các công tác hoàn thành, thăm viếng xã ấp và dân chúng...). Một trong những nhiệm vụ quan trọng của các cấp này là vận động dân hưởng ứng và tham dự vào sự thực hiện các công tác ích lợi chung. Do đó các vị này giữ một vai trò quan trọng trong việc lãnh đạo tập thể địa phương vì sự thành công hay thất bại của kế hoạch quốc gia tùy thuộc phần lớn ở tài lãnh đạo và chỉ huy khéo léo của cấp này.

\* Nhất cử hành động đều gây tác dụng chính trị trong dân chúng, đặc biệt là trong cuộc chiến tranh giành dân hiện nay. Sự phê phán chính quyền quốc gia sẽ được dân chúng đánh giá qua tư cách, thái độ và tác phong của những vị chỉ huy này..

\* Vì là cấp bắt tay thực sự vào việc nên dễ nhìn thấy những khó khăn trở ngại gặp phải, cũng như những thiếu sót không tiên liệu của cấp lãnh đạo khi hoạch định chính sách. Do đó, những nhận xét và đề nghị rất quan trọng cho việc tu chỉnh kế hoạch hoàn hảo hơn.

\* Cần phải có nhiều sáng kiến và linh động trong việc thực hiện chính sách tại địa phương.



Theo Hiến Pháp 1-4-67, các chức vụ Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng sẽ do dân bầu. Về phương diện chính trị, tư cách dân cử sẽ làm cho việc lãnh đạo dân chúng có kết quả hơn trong việc thực thi chính sách quốc gia, nhưng ngược lại nó cũng có thể đưa tới chia rẽ, chống đối giữa địa phương và Trung ương nếu vị lãnh đạo địa phương mê dân, đặt quyền lợi địa phương lên trên quyền lợi quốc gia.

Về phương diện hành chánh, sự không am tường về những nguyên tắc quản trị công vụ, vị Tỉnh Trưởng dân cử có thể gây khó khăn cho các vị phụ tá chuyên môn, đưa đến sự bất hợp tác trong nội bộ cơ quan làm cho công vụ bị ứ đọng và ngưng trệ.

Trong nhiệm kỳ đầu tiên (chấm dứt vào năm 1971), Tổng Thống có thể bổ nhiệm Tỉnh Trưởng (đ.114). Vì vậy nguyên tắc dân cử của chức vụ Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng, Đô Trưởng chưa được áp dụng trong thực tế.

#### MỤC C : CHỈ HUY SƠ CẤP (Chủ Sự, Trưởng Ty, Xã Trưởng)

Các cấp này điều khiển những người không phải là chỉ huy, tức nhân viên. Công việc hành chánh có kết quả và hiệu năng hay không phần lớn là nhờ tài chỉ huy, điều khiển khéo léo của cấp này.

Lấy tiêu chuẩn ít tiếp xúc với quần chúng thì đó là các cấp Chủ Sự, Trưởng Ty. Kinh nghiệm cho thấy các cấp này đóng vai trò cột trụ chống đỡ công việc trong nội bộ cơ quan vì tất cả mọi công việc đều đổ dồn vào cấp Phòng và Ty. Nếu vị Chủ Sự hay Trưởng Ty thiếu khả năng, không nắm vững công việc, không tiên liệu để thiết lập lịch công tác cho Phòng hay Ty thì công vụ sẽ bị ứ đọng hay dồn dập vào phút chót, vì kinh nghiệm và thực tế cho biết có những chỉ thị, mệnh lệnh khẩn của thượng cấp được ban ra vào giờ chót không dành đủ thời gian cho cấp dưới chuẩn bị để hành động.

Vì vậy, tiên liệu là nguyên tắc áp dụng chẳng những cho thượng cấp mà cho cả những vị chỉ huy sơ cấp. Tuy nhiên phải công nhận rằng sự trôi chảy của công vụ, thời gian giải quyết nhanh hay chậm còn tùy thuộc một phần ở số lượng và khả năng của nhân viên.

Nếu lấy tiêu chuẩn tiếp xúc nhiều với quần chúng, có thể kể Xã trưởng. Hiện tại xã trưởng do dân bầu. Giống như Tỉnh Trưởng Xã trưởng có hai tư cách : đại diện chính quyền trung ương tại địa phương và đồng thời cũng là đại diện của tập thể địa phương trước quốc gia và luật pháp. Do đó Xã trưởng phải thi hành chính sách quốc gia cũng như thi hành các quyết nghị của Hội Đồng Xã về các công ích tại Xã.

Do sự gần gũi và trực tiếp với dân chúng, tầm quan trọng của công tác vận động và hướng dẫn quần chúng cũng như những đặc điểm và nhận xét về Tỉnh trưởng cũng có thể áp dụng đối với cấp Xã trưởng.

★

★      ★

Tóm lại, các vị lãnh đạo cao cấp có thể ví như bộ óc hoạch định đường lối, chính sách, mục tiêu, kế hoạch. Các vị chỉ huy trung cấp phụ tá điều khiển thực hiện công việc dựa theo những phương tiện cần thiết để yểm trợ cho các vị chỉ huy thừa hành thực sự trong chỉ tiết (bao gồm các cấp trung cấp và sơ cấp). Để lãnh đạo và chỉ huy, các vị này cũng thế không có một số tối thiểu các điều kiện và đức tính cần thiết nào đó. Nếu không công tác lãnh đạo và chỉ huy sẽ kém phần hữu hiệu. Nếu không muốn nói là khó thành công trong công tác giao phó.



ĐOẠN II : CÁC ĐIỀU KIỆN VÀ ĐỨC TÍNH CẦN THIẾT  
CỦA LÃNH ĐẠO VÀ CHỈ HUY

Trong đoạn I của Chương I bàn về quan niệm lãnh đạo hiện tại, các nhà tâm lý xã hội học cho rằng không có một số đức tính hay kỹ năng đặc biệt chắc chắn sẽ thích hợp với mọi tình thế và làm cho sự lãnh đạo được thành công trong tất cả mọi trường hợp. Nói khác mỗi tình thế đòi hỏi một số đức tính và phương thức lãnh đạo thích hợp nào đó mà thôi.

Một quan niệm trái ngược khác cho rằng lãnh<sup>đạo</sup> đòi hỏi một số điều kiện tối thiểu và nhất định, dù ở trong bất cứ trường hợp nào. Thí dụ : hành chánh gia Ordway Tead cho rằng vị chỉ huy phải có 10 điều kiện tối thiểu như thông minh, kiên gan, sáng suốt... Một nhà doanh nghiệp, K.C. Ingram trong tác phẩm " Winning Your Way with People ", cho là vị chỉ huy phải có 17 đức tính như tự tin, thành thực, lương thiện....

Để dung hòa hai quan niệm trên, chúng ta có thể chấp nhận những điều kiện tối thiểu do quan niệm thứ hai đưa ra như là những điều kiện căn bản bó buộc phải có. Những điều kiện căn bản này nếu được phối hợp với những đức tính đặc biệt phù hợp với tình thế đòi hỏi (theo quan niệm thứ nhất) thì người lãnh đạo sẽ thành công trong hành động. Tuy nhiên thật khó mà xác định một cách chắc chắn những điều kiện đặc biệt do tình thế đòi hỏi là những điều kiện nào ?

Thực ra người lãnh đạo và chỉ huy phải căn cứ vào mỗi hoàn cảnh mà sử dụng các khả năng đã có của mình : lúc thì cương quyết, lúc thì mềm mỏng. Mỗi công việc có những tính chất riêng biệt của nó, do đó các điều kiện cũng phải biến đổi theo. Ví dụ trong lãnh vực thu phục nhân tâm người lãnh đạo phải tế nhị, mềm mỏng, kiên nhẫn ; trong lãnh vực quân sự, người chỉ huy cần cương quyết, tôn trọng triệ<sup>t</sup> để kỷ luật quân đội.

Các điều kiện cần thiết đòi hỏi ở các vị lãnh đạo và chỉ huy có thể phân chia ra làm 2 loại : vật thể và tinh thần, song thực ra thường có ảnh hưởng qua lại giữa hai loại điều kiện (Mục A)

Các đức tính cần thiết mà quan niệm cổ truyền Á Đông về lãnh đạo đề ra, không còn có tác dụng mạnh mẽ nữa. Do đó một số đức tính do tình thế mới đòi hỏi sẽ được khảo sát kỹ lưỡng hơn (Mục B).

## MỤC A : CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT.-

### I.- Các điều kiện vật thể :

a)- Hình dáng, diện mạo : đây là những điều kiện bên ngoài cần phải có.

Lý do : Điều kiện hình dáng không hẳn đòi hỏi người lãnh đạo và chỉ huy cần có một thân hình cường tráng, lực lưỡng. Tuy nhiên, một người lãnh đạo xuất hiện trước công chúng hoặc thuộc viên với một thân thể bình thường, cân đối, bao giờ cũng dễ nhìn hơn một người gầy còm, ốm yếu hoặc phì nộn. Ấy là chưa kể đến ảnh hưởng mặt thiết của thể chất đối với sức khỏe.

Diện mạo cũng góp một phần không nhỏ vào việc tạo uy tín cho người lãnh đạo . Một gương mặt sáng mà cương quyết, với cặp mắt tinh anh sẽ thu hút được nhiều thiện cảm nơi kẻ khác. Người Á đông ta lại thường căn cứ vào tướng mạo mà phê phán và nhận xét về bản chất giá trị của kẻ khác, nhất là người giữ vai trò lãnh đạo quốc gia hay chỉ huy công sở. Người ta có thể nhìn gương mặt, dáng người mà biết được, một phần tương đối, kẻ ấy là gian xảo, hung bạo hay cương trực, phúc hậu. Hình ảnh Tổng Thống John. F. Kennedy lúc đương thời xuất hiện trước công chúng, truyền hình đã thu hút được nhiều cảm tình của nhân dân thế giới.

Ngoài ra, một giọng nói dễ nghe, có sinh khí luôn luôn lôi cuốn, thuyết phục được người nghe. Một giọng nói the thé, lạnh lãnh chắc sẽ chẳng làm cho ai buồn để ý nghe.

Biện pháp : Ngoài các điều kiện có tính cách cố định của một người, các vị lãnh đạo và chỉ huy có thể luyện tập hoặc trang phục sao cho dễ nhìn. Đối với giọng nói, có thể luyện tập đến một mức độ truyền cảm và lôi cuốn được người nghe. Có ai mà không nhận rằng giọng cảm động, bi tráng của Winston Churchill trong những ngày u ám của nước Anh, đã làm cho dân Anh xúc động và kiên quyết chịu đựng chiến đấu đến thành công trong trận đệ nhị thế chiến vừa qua.

### b)- Sức khỏe :

Lý do : Với trách nhiệm quan yếu của mình, người lãnh đạo thường làm việc nhiều hơn những kẻ khác. Họ còn làm việc

thất thường, thức đêm, thức khuya để giải quyết kịp thời những công việc cấp bách. Tại Âu châu, một người lãnh đạo làm việc mỗi ngày từ 14 đến 18 tiếng đồng hồ là thường. Thêm vào đó, để có những quyết định chắc chắn, người lãnh đạo phải lo âu, suy nghĩ trước những vấn đề khó khăn. Các lao tâm lao lực ấy buộc người lãnh đạo phải có một sức khỏe dồi dào.

Sự cường tráng của thân thể đưa đến một tinh thần minh mẫn, sáng suốt. Con người sẽ bình tĩnh, lạc quan, giải quyết công việc một cách khách quan, tránh được những quyết định lầm lẫn phát xuất từ những thất thường của tâm tính.

Biện pháp : Để giữ cho thân thể và tinh thần luôn được khỏe mạnh, các vị lãnh đạo và chỉ huy cần phải lưu tâm đến nhiều sức khỏe. Ta thấy các nhà lãnh đạo tối cao luôn luôn có một y sĩ riêng để chăm sóc sức khỏe mỗi ngày để kịp thời ngăn chặn những bệnh có thể đột phát. Đối với những vị chỉ huy, việc đến khám ở các y sĩ cũng cần thiết, có thể hàng tháng hay mỗi ba tháng một lần.

Ngoài ra người lãnh đạo và chỉ huy cũng không nên phung phí sức khỏe bừa bãi. Các công việc hàng ngày phải được sắp xếp vào một thời khóa biểu nhất định và những công việc bất thường chỉ là những ngoại lệ. Theo đúng thời khóa biểu làm việc, tức là tạo cho mình một sự điều độ lao tác.

Cách ăn uống phải hợp vệ sinh, tránh những thức ăn nặng nề, khó tiêu, có hại cho sức khỏe. Một sự kiện thường thấy là các vị chỉ huy, thường xuyên dự những yến tiệc, đình đám mà theo một tác giả, ông Peratson Hes keth trong quyển "The Smith of Smiths" đã nhận xét rằng trên đời này "tài năng, đức hạnh và khả năng đều bị ảnh hưởng bởi các món ăn như bò, cừu, bánh ngọt súp bột". Tại Âu châu, người ta khuyên các vị lãnh đạo và chỉ huy buổi sáng nên ăn thật nhiều, buổi trưa ăn ít và buổi chiều càng ít hơn (Petit déjeuner comme un prince, déjeuner comme un gourmet et dîner comme un mendiant)

Sự nghỉ ngơi lại còn cần thiết. Theo hai bác sĩ René Bize và Pierre Goguelin trong cuốn "Le surmenage des dirigeants" người lãnh đạo phải nghỉ ngơi di dưỡng tinh thần. Tại Âu châu Mỹ châu, các vị này thường có thói quen nghỉ cuối tuần tại một miền quê hay một nơi vắng vẻ để cho tâm hồn, trí não được thở

thời, rành rang sau những suy tư một mối bằng những thú giải trí như đi câu, tắm biển, trượt tuyết.

## II.- Các điều kiện tinh thần.

a)- Thông minh : sẽ giúp cho người lãnh đạo và chỉ huy hiểu tường tận và nhanh chóng một vấn đề vừa xảy ra, đồng thời tìm được tương quan nhân quả của sự kiện để kịp thời có những quyết định và sáng suốt.

Lý do : Nhờ thông minh, người lãnh đạo và chỉ huy đứng trước một trường hợp khó khăn phải giải quyết, sẽ phân biệt được mục tiêu chính yếu và các chi tiết phụ thuộc cùng lựa chọn đúng giải pháp thích đáng. Do đó các quyền lợi chung của đa số luôn luôn được đặt lên trên và quần chúng, thuộc viên được hướng dẫn đi theo đường lối chính đáng.

Người thông minh còn giàu óc tưởng tượng để tiên đoán những trở ngại hoặc những bất ngờ có thể xảy đến mà kịp thời đối phó. "Hành chính tức là tiên liệu", do đó sự thông minh thật là cần thiết. Với óc thông minh, người lãnh đạo và chỉ huy sẽ tìm cách thúc, đường lối tiện lợi nhất để thi hành, cùng óc cải tiến để khỏi phải chìm đắm vào trong những thói quen luôn luôn rũa mòn sáng kiến.

Biện pháp : Một số nhà tâm lý học cho rằng thông minh là thiên bẩm, một người sinh ra đã có một sự thông minh hơn kẻ khác. Tuy nhiên, sự trao dồi thêm lại càng cần thiết, vì nếu không, nó sẽ bị lu mờ, mai một. Một người thông minh trung bình kiên nhẫn trao dồi phát triển thêm thì sẽ sáng suốt hơn.

Thông minh có thể do một sự chuyên môn hoá. Trong lãnh vực hành chánh, kinh nghiệm rất có lợi để phát triển óc thông minh. Một người đảm nhiệm một công việc chuyên môn nào, sẽ thông suốt lãnh vực và sáng suốt tìm được biện pháp giải quyết tốt đẹp.

## b)- Hiểu biết và theo dõi mục tiêu của tổ chức:

Lý do : Nhà lãnh đạo cầm đầu một quốc gia hay chỉ huy của một đoàn thể tổ chức và bao giờ cơ cấu này cũng có những mục tiêu của nó. Trong vai trò của mình, các vị hữu trách phải thấu triệt và theo dõi được mục tiêu của tổ chức, để hướng dẫn tập thể mà mình điều khiển đến thành công. Ngoài ra vị lãnh đạo

và chỉ huy còn cần phải phân biệt mục tiêu của tổ chức, mục tiêu của thuộc viên và mục tiêu của cả ngay chính mình.

Mục tiêu của tổ chức thường không phù hợp với mục tiêu của nhân viên. Do đó cần phải phân biệt thứ tự ưu tiên của các mục tiêu, đặt trọng tâm vào mục tiêu chính yếu và đôi khi phải hy sinh mục tiêu phụ thuộc.

Biện pháp : Trước những mục phiếu và quyền lợi của tổ chức và thuộc viên thường trái ngược, người lãnh đạo và chỉ huy phải biết khéo léo dung hoà, sao cho khi tổ chức đạt được mục tiêu chung thì cá nhân trong tổ chức cũng được thỏa mãn một phần nào ước vọng của mình. Nói một cách khác, người lãnh đạo và chỉ huy phải liên kết chặt chẽ lại quyền lợi của thuộc viên vào quyền lợi chung của tổ chức.

Người chỉ huy còn phải làm gương cho người khác, hy sinh và tận tâm cho tổ chức nhiều hơn thuộc viên và đó cũng là động cơ thúc đẩy sự hy sinh và tận tâm của thuộc viên.

Đối với các tổ chức rộng lớn, có nhiều bộ phận làm việc xa cách nhau, sự phân công triệt để áp dụng thì người thuộc viên khó lòng mà thông hiểu được mục tiêu chung của tổ chức. Do đó để tạo cho công việc mà thuộc viên làm cảm thấy có ý nghĩa, sự phổ biến và quảng bá mục tiêu chung là một điều cần thiết.

#### c) - Chú trọng đến thuộc viên :

Lý do : Sự thành công của một tổ chức quan hệ là ở công trình của thuộc viên, vì thế chú trọng đến thuộc viên là một điều kiện cần thiết mà người chỉ huy không bao giờ được bỏ sót. Các thuộc viên cần được coi như là những cộng sự viên hơn là công cụ của vị chỉ huy. Sự thân mật, ân cần đối đãi sẽ làm cho họ phấn khởi, gia tăng hiệu năng làm việc.

Một quan niệm khác cho rằng không nên thân mật đối với thuộc viên vì nó sẽ làm cho thuộc viên sùng sãi, khinh lờn cấp chỉ huy, làm sút mẽ uy tín của vị này. Nhiều cuộc thí nghiệm gần đây đã cho thấy quan niệm này không đúng nữa. Kinh nghiệm bản thân chúng tôi cho thấy sự thân mật, cởi mở đối với thuộc viên là một môi trường thuận lợi cho việc thi hành công vụ. Còn lý do người thuộc viên sùng sãi đối với cấp chỉ huy là tùy ở nhân cách và sự giữ gìn nhân cách của vị này mà thôi.

Biện pháp : Có nhiều hình thức để chú trọng đến thuộc viên, ta chỉ nêu những điểm chính yếu :

- Thực tâm để ý đến các điều kiện sinh sống và làm việc hàng ngày của thuộc viên, như hỏi han đến hoàn cảnh gia đình của họ, lưu ý đến các tiện nghi làm việc của họ và tìm phương cách giúp đỡ cải thiện.

- Hoà mình thân mật với thuộc viên nghĩa là khi vui khi buồn có nhau. Các nhà lãnh đạo thường đến sống hoà mình với dân chúng, nhất là công nhân, binh sĩ, nông dân... Cử chỉ này tạo được sự cảm mến cho người lãnh đạo. Tuy nhiên hành động này cần được thực hiện một cách tế nhị nếu không sẽ thành ra giả tạo, lộ bích.

- Thường phạt công minh, vô tư và triệt để tránh mọi thiên kiến về cá nhân thuộc viên.

- Làm cho thuộc viên được vinh dự và dành những cơ hội cho họ thăng tiến.

- Phát triển tinh thần đồng đội hữu hiệu giữa các thuộc viên, để họ cùng làm việc chung với nhau trong bầu không khí cởi mở, thương yêu lẫn nhau.

- Không dấu diếm : để cho thuộc viên thấu hiểu tất cả những liên hệ xa gần đến công việc của họ, những thay đổi liên hệ đến họ, cũng những khó khăn, trở ngại của cấp chỉ huy cũng như của tổ chức, để họ cùng thông cảm và hợp tác để khắc phục khó khăn. (Dĩ nhiên là chỉ cho biết những vấn đề thuộc phạm vi có thể cho họ biết được)

d)- Khả năng cần thiết :

Lý do : Có thấu triệt vấn đề do khả năng cần thiết cung cấp, người chỉ huy mới có đủ những dữ kiện để quyết định và hành động. Về khả năng cần thiết của người lãnh đạo và chỉ huy, ta thấy có 2 thuyết khác nhau :

Trước tiên là lý thuyết cho rằng các người chỉ huy cần có khả năng chuyên môn để dễ điều khiển. Đó là quan niệm áp dụng tại Hoa kỳ. Tại các trường đại học Mỹ quốc như canh nông, y tế, điện... Người ta chia ra nhiều ngành và giảng dạy những



kiến thức chuyên môn, kỹ nghệ cho sinh viên. Trong hệ thống công vụ Mỹ, mỗi công việc được phân tích, mô tả kỹ nghệ để ấn định lương bổng, chức vụ cho người công chức. Người ta chú trọng đến công việc thực sự mà một công chức đảm nhiệm để xếp hạng. Như thế mỗi người chỉ phụ trách một công việc nhất định, khả năng chuyên môn ngày càng phát triển. Vai trò của chuyên viên ngày càng được đề cao.

Trái lại, một thuyết khác cho rằng người chỉ huy không cần phải có khả năng chuyên môn, mà chỉ cần khả năng tổng quát thôi. Sở dĩ thế, vì thuyết này cho rằng người chỉ huy điều khiển cả tập thể, cần có cái nhìn tổng quát, bao trùm hết thấy, để ấn định đường lối, chính sách tổng quát cho tổ chức. Khả năng chuyên môn hoá sẽ làm cho cái nhìn của vị chỉ huy bị thiên lệch đi, dễ rơi vào khía cạnh chuyên môn và chi tiết vụn vặt mà không lưu tâm đến những vấn đề quan trọng khác liên quan đến toàn thể tổ chức. Đây là quan niệm áp dụng tại Anh, Pháp, Việt nam trong việc đào tạo các vị chỉ huy sơ cấp và trung cấp.

Biện pháp : Đối với các vị lãnh đạo tối cao như Tổng Thống, Thủ Tướng, Tổng Bộ Trưởng thì cần phải có một khả năng tổng quát để điều khiển tổng quát công việc. Các vấn đề chuyên môn sẽ do các chuyên viên giải quyết. Đối với các vị chỉ huy hành chánh, khả năng chuyên môn là cần thiết để thi hành đúng và tốt đẹp vai trò của họ.

Trong lãnh vực của mỗi cấp bậc, các vị này sẽ cố gắng trao dồi và phát triển khả năng tổng quát hoặc chuyên môn của mình, hoặc cả hai khả năng.

## MỤC B : CÁC ĐỨC TÍNH GẦN THIẾT.-

### I.- Qua quan niệm cổ Đông Phương :

Quan niệm lãnh đạo cổ truyền Đông Phương bao gồm trong những đức tính mà Nho giáo cho rằng người quân tử cần phải trau dồi, để chân dân. Muốn thế, người quân tử phải hành động theo phương châm đạo lý, chú trọng đến việc sửa mình cho ngay chính làm gốc. Ở đời người ta phải lấy lòng thành thực mà đối đãi với nhau, mà căn bản là áp dụng chủ nghĩa nhân trị, dĩ đức báo oán, khiến người dân có liêm sỉ, có lòng làm những điều hay lẽ phải.

Khổng Tử đưa ra ba đức tính căn bản của người quân tử : Nhân, Trí, Dũng.

- Nhân : lòng trắc ẩn là mối đầu của đức nhân. Có nhân người ta mới biết thương yêu, giúp đỡ người khác. Nhân là sự hành động của con người hợp với thiên lý, bỏ hết tư tâm, tư ý. Kẻ nhân giả bao giờ cũng đầy những tình cảm chân thật.

- Trí : Là sự sáng suốt giúp ta hiểu được điều phải trái, để đạt được chân lý sự vật. Trí còn làm cho ta không có chấp, không phỏng đoán và có những nhận xét khách quan vô tư.

- Dũng : Là đức cường kiện khiến con người làm điều lành điều phải đến cùng.

Các đức tính này cần thiết ở một người quân tử và thường liên kết chặt chẽ mật thiết nhau. Ngoài ra, cũng thuộc các đức tính của kẻ sĩ, ta còn nhận thấy vài đức tính có tính cách thực tế hơn. Ấy là Thanh, Thận, Cần.

- Thanh : Là liêm khiết, trong sạch, không để cho danh lợi cám dỗ, che lấp lương tri mà làm điều phi nghĩa. Người thanh liêm lấy công bằng làm trọng, xét xử mọi việc theo lương tâm.

- Thận : Là dấn đo, cân nhắc. Người cẩn thận trước khi làm một việc gì, luôn luôn cân nhắc kỹ lưỡng để cho quyết định của mình không làm hại kẻ khác, không làm tổn hao công quỹ.

- Cần là siêng năng, chăm chỉ không lười biếng bỏ phí công việc, làm phiền hà dân chúng phải chầu chực chờ đợi nơi cửa công.

## II.- Qua quan niệm hiện tại :

Hoàn cảnh sinh hoạt xã hội biến đổi, các đức tính cần thiết của người lãnh đạo và chỉ huy cũng thay đổi mặc dù một số đức tính căn bản vẫn còn giá trị. Sau đây ta sẽ khảo sát các đức tính ấy :

### a.- Liêm khiết và trung trực :

Lý do : Người lãnh đạo và chỉ huy đại diện cho quyền hành của quốc gia và đại diện cho tập thể của mình, trước hơn ai hết phải thanh liêm để giữ uy tín cho chính quyền và làm gương tốt cho thuộc cấp. Hơn nữa công sở được thành lập để phục vụ chung cho toàn thể dân chúng, không phân biệt một ai.

người chỉ huy phải liêm khiết để công bằng hóa sự cung cấp cho công chúng dịch vụ của mình, theo đúng mục tiêu của công sở. Người lãnh đạo và chỉ huy phải luôn luôn vô tư trong mọi quyết định, hành động. Công lý và vô tư chỉ có thể có khi vị lãnh đạo và chỉ huy thanh liêm.

Như thế, thanh liêm có nghĩa là không tham mồi phú quý của lợi danh bất chánh để làm điều bất hợp pháp, bất nhân, bất nghĩa. Vị chỉ huy cương trực không để cho mình sa ngã trước cám dỗ của tiền tài hay nhan sắc của mỹ nhân mà bênh vực cho những điều bất chính. Sự phấn đấu chống chọi lại các cám dỗ này rất gay go trong nội tâm vị chỉ huy, vì những kẻ đem tiền bạc hoặc người đẹp đến dâng hiến có đủ trăm phương ngàn chiêu để cám dỗ. Sự thắng hay bại của vị chỉ huy tùy thuộc nhiều yếu tố của bản chất và ngoại cảnh của vị chỉ huy.

Thường trong một xã hội nhiều nhường, tác loạn, nạn tham nhũng bành trướng, tiền bạc và gái đẹp có một sức cám dỗ mãnh liệt, mà biện pháp bảo vệ sự thanh liêm cần phải đặt ra.

Biện pháp : Có rất nhiều biện pháp

- Huấn luyện cho các người chuẩn bị đảm nhiệm vai trò chỉ huy có một căn bản đạo đức và đồng thời tạo cho họ một lý tưởng để phục vụ. Nếu không, họ chẳng khác nào con thuyền lênh đênh sẵn sàng trôi dạt theo đợt sóng mạnh.

- Cần phải dành cho họ một số quyền lợi vật chất đầy đủ để họ có thể có một cuộc sống tương xứng. Lương bổng không đủ sống, vợ con cực khổ, họ phải tìm cách làm tiền thêm hoặc bằng sức lực của mình hoặc bằng cách nhận của hối lộ, chiếm công vi tư...

Dưới thời quân chủ nước ta, ngoài lương bổng, các quan còn được cấp thêm những khoản "khuyến liêm" như hiện vật, thóc, gạo, ruộng đất để sinh thêm hoa lợi.

- Các chế tài bằng luật hình dành cho các tội tham nhũng, hối lộ... cần được đặt ra và áp dụng nghiêm minh.

- Muốn liêm khiết, người chỉ huy còn phải biết tự chế lấy mình, có một cuộc sống vừa phải hợp với số lương bổng, tránh không vướng vào nợ nần.

Tóm lại, sự liêm khiết sẽ làm cho người lãnh đạo và chỉ huy trung trực, ngay thẳng, chỉ biết bênh vực cho lẽ phải và phục vụ cho mục tiêu của tổ chức và quyền lợi nhân dân.

b)- Lòng hy sinh và kiên nhẫn :

Các đức tính này cần thiết cho vị lãnh đạo và chỉ huy để giữ uy tín, siết chặt tinh thần hợp tác của thuộc viên cùng đưa nhau vượt qua những ngại đi đến thành công.

Lý do : Hơn ai hết, người chỉ huy và lãnh đạo được hưởng nhiều quyền lợi vật chất và tinh thần. Đáp lại, họ phải hy sinh, tận tụy cho đoàn thể để xứng đáng với những ưu đãi.

Sự kiên nhẫn cũng thật cần thiết, vì ta biết đoàn thể hoặc quốc gia, không phải lúc nào cũng tiến triển đều hòa tốt đẹp mà đôi khi gặp trở ngại, sóng gió. Nhiều khi những thất bại có thể liên miên xảy đến, người lãnh đạo và chỉ huy không kiên nhẫn, sẽ chán nản và đầu hàng tình thế và kéo theo cả một tập thể đến chỗ suy sụp. Do đó, người lãnh đạo và chỉ huy cần có chí kiên nhẫn để leo lái tập thể, tổ chức của mình đến thành công.

Biện pháp : Sự hy sinh và kiên nhẫn thường được diễn ra tùy theo hoàn cảnh và tính chất công việc nhưng điều chính yếu là nó phải phát xuất từ một lòng chân thật, chứ không giả dối. Nó cần biểu lộ bằng một hành động cụ thể. Ngoài ra, sự hy sinh trong thời loạn mới có một ý nghĩa cao quý, vì chính trong hoàn cảnh đầy chông gai, thử thách, người lãnh đạo cần cần và kiên nhẫn mới dám đương đầu lại với thử thách.

c)- Lòng phấn khởi : là lòng hăng hái, và chí quyết thắng mặc dù có những khó khăn, trở ngại, người lãnh đạo và chỉ huy luôn luôn tin tưởng nơi mình, vua vè, nhiệt thành làm việc.

Lý do : Vị lãnh đạo và chỉ huy được ví như chiếc đầu tàu có nhiệm vụ lôi cuốn tập thể theo mình. Với lòng nhiệt thành người lãnh đạo và chỉ huy sẽ tạo phấn khởi cho đoàn thể, tổ chức của mình, truyền vào đây sinh lực hăng hái để cùng nhau cố gắng hoạt động đạt mục phiêu chung để ổn định.

Biện pháp : phấn khởi bắt nguồn từ các yếu tố như quyền lợi vật chất hoặc tinh thần. Sự phấn khởi cần phải hợp thời, đúng mức nghĩa là tin tưởng nhưng không quá lạc quan, không dự liệu những trở ngại có thể xảy ra và gặp phải.

d.- Lòng cương quyết : là khả năng quyết định nhanh chóng và dứt khoát một vấn đề gì để đem ra thực hiện. Lòng cương quyết còn đi đôi với tinh thần nhận lãnh trách nhiệm.

Lý do : Một trong những công việc chính yếu hàng ngày của vị lãnh đạo và chỉ huy là quyết định. Các quyết định này có một ảnh hưởng rộng lớn đến nhân viên và mỗi quyết định của vị lãnh đạo và chỉ huy phải thích hợp với hoàn cảnh. Sự thiếu cương quyết, rụt rè có thể đưa đến những quyết định mất thời gian tính. Do đó các vị lãnh đạo và chỉ huy cần phải sáng suốt và cương quyết để kịp thời đưa ra những quyết định hữu ích cho nhân dân.

Cương quyết không phải là hấp tấp quyết định mà chính ra nó là giai đoạn cuối cùng của một tiến trình suy tư. Một quyết định cương quyết bao giờ cũng trải qua các giai đoạn như thu thập dữ kiện, cân nhắc lợi hại cùng hậu quả và ảnh hưởng trong việc lựa chọn các giải pháp có thể có.

Biện pháp : Để luyện tính cương quyết, có thể tập quyết định những công việc nhỏ, thử tìm một số giải pháp, chọn lấy một, rồi dần dần nhờ suy tư, kinh nghiệm, các quyết định càng được chính xác hơn. Một điều đáng lưu ý là khi đã quyết định rồi, phải đem thi hành ngay, không do dự, chần chừ, và sẵn sàng nhận lãnh trách nhiệm.

\*

\* \*

Để kết luận, ta có thể nói rằng các điều kiện và đức tính nêu trên có tính cách căn bản mà thôi. Ngoài ra, nếu phải kể thêm, chúng ta thấy còn rất nhiều và tùy theo phạm vi cùng hệ cấp của các vị chỉ huy.

Điều cốt yếu là các vị lãnh đạo và chỉ huy biết trau dồi thêm các khả năng, điều kiện và đức tính của mình để luôn luôn xứng đáng trong vai trò hướng dẫn người khác.



### ĐOẠN III : NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CÁC VỊ LÃNH ĐẠO VÀ CHỈ HUY TRONG NHIỆM VỤ

Theo diễn tiến hành chính, các nhiệm vụ của lãnh đạo và chỉ huy bao gồm :

- hoạch định mục tiêu, chính sách và kế hoạch. Cần phân biệt kế hoạch chính sách (policy planning) do cấp lãnh đạo tối cao hoạch thảo với kế hoạch hành chính (administrative planning) do các vị chỉ huy soạn thảo để thi hành trong chi tiết kế hoạch chính sách

- tổ chức, phân công và phối hợp
- thông đạt
- kiểm soát

Để thi hành, các vị lãnh đạo và chỉ huy phải ra chỉ thị, ban bố các quyết định có tính cách đơn phương dựa vào thẩm quyền lập qui (pouvoir réglementaire) hoặc áp dụng những hành vi song phương (actes bilatéraux) với sự thỏa thuận của các đương sự hay quần chúng liên hệ.

Nếu các quyết định của các vị lãnh đạo và chỉ huy có ảnh hưởng đến đại đa số quần chúng thì ngược lại, quyền lợi và nguyện vọng của dân chúng cũng sẽ bó buộc các nhà hữu trách cần nhắc, đắn đo suy nghĩ trước khi dứt khoát trong việc lựa chọn vì chắc chắn nhân dân sẽ có phản ứng đối với những quyết định nào đi ngược lại quyền lợi của họ.

Hơn nữa, xã hội nào cũng công nhận một số những giá trị, những tin tưởng (mà danh từ xã hội học gọi là "tín niệm hệ") làm căn bản cho sự cư xử và hành động của mọi người. Nếu nó đúng, vị lãnh đạo và chỉ huy cần phải tôn trọng trong các hành động của mình ; ngược lại nếu nó có tính cách hủ bại, phản khoa học và tiến hóa, nhà lãnh đạo và chỉ huy cũng cần phải uốn nắn, sửa đổi và hướng dẫn theo một sự tin tưởng tiến bộ hơn.

Mặt khác hoạt động hành chính được đặt trong khuôn khổ luật pháp quốc gia và trong diễn trình của lãnh đạo và chỉ huy, sự thành công hay thất bại trong nhiệm vụ giao phó, cũng còn tùy thuộc một phần nào ở cá nhân của các vị đó.

Tất cả những yếu tố nêu trên đều có ảnh hưởng mạnh mẽ đến các vị lãnh đạo và chỉ huy trong khi thi hành nhiệm vụ và đặc biệt vào các quyết định. Căn cứ trên sự phân tích của hai Giáo sư Nghiêm Đăng và Vũ-uyên-Van (11), có thể liệt kê bốn loại yếu tố. Hai loại đầu liên hệ đến cá nhân vị lãnh đạo chỉ huy về nội bộ cơ quan ; hai loại yếu tố sau có thể qui về khung cảnh xã hội và các yếu tố mà chúng tôi gọi là yếu tố ngoại lai thực sự bao gồm các định chế căn bản trong xã hội (đoàn thể áp lực, chính đảng, công luận, Quốc Hội...). Do đó chúng tôi sẽ lần lượt phân tích :

- Ảnh hưởng của yếu tố nội tại liên hệ đến cá nhân vị lãnh đạo và chỉ huy.
- Ảnh hưởng của những yếu tố nội tại liên hệ đến cơ quan.
- Ảnh hưởng của những yếu tố thuộc về hoàn cảnh xã hội.
- Ảnh hưởng của những yếu tố ngoại lai.

MỤC A : ẢNH HƯỞNG CỦA NHỮNG YẾU TỐ NỘI TẠI LIÊN HỆ ĐẾN CÁ NHÂN  
VỊ LÃNH ĐẠO VÀ CHỈ HUY.-

Đó là những yếu tố thuộc về :

- nhân cách cá tính
- kiến thức và kinh nghiệm

1)- Nhân cách và cá tính :

a.- Lý trí hay tình cảm :

Đại để trong khi quyết định, có người thiên nhiều về lý trí, cân nhắc một cách khách quan ưu khuyết điểm của một giải pháp, rồi lựa chọn giải pháp thích hợp, bất luận là giải pháp đó phạm hay không phạm đến tình cảm, quyền lợi của người đồng sự, thuộc viên hay một phần dân chúng. Loại người thiên về lý trí thường là sản phẩm của một nền văn minh trọng khoa học, chú trọng đến hiệu năng.

Đối lập với nhân cách thiên về lý trí là loại nhân cách thiên về tình cảm, thường chú trọng đến quyền lợi hay tình cảm của người chung quanh trong khi lấy quyết định. Nhiều khi tính

(11) : Hành Chánh Học - Chương 7 và 14.

nẽ vì làm cho họ quên cả quyền lợi chung mà họ phải phục vụ. Cũng tương tự như nhân cách thiên về tình cảm là nhân cách thiên về đạo lý do ảnh hưởng của giáo lý Khổng Mạnh, còn tìm thấy nơi một số vị lãnh đạo và chỉ huy lão thành thường khuyên bảo giới trẻ qua câu " làm việc phải để đức lại cho con cháu nhờ ".

Có thể nói nhân cách thiên về tình cảm và một phần nào thiên về đạo lý là đặc tính chung của đa số các cấp chỉ huy trong xã hội Đông Phương. Do hai tính cách trên mà ta thấy có sự bất công trong việc sử dụng, chuyển chuyển, thăng thưởng nhân viên ; che chở những người phạm pháp... đưa đến tình thần phục vụ của nhân viên sa sút, nạn bè phái và chia rẽ trong nội bộ. Nó đi ngược lại với mục tiêu của chỉ huy vì một trong những phương cách để phân xét chỉ huy giỏi hay dở là sự đoàn kết nội bộ và tinh thần hăng say phục vụ của đơn vị đó.

b.- Lý thuyết hay thực tế :

Đây là trường hợp được nhận thấy ở những vị chỉ huy trẻ tuổi, tại các nước mới thu hồi độc lập, xuất thân từ đại học nên các quyết định của họ thường thiên về lý thuyết mà xa rời thực tế. Trái ngược lại là thái độ thiên về thực tế của những vị chỉ huy lão thành ít được học hỏi về lý thuyết, thường hãnh diện về những kinh nghiệm lâu năm trong nghề. Do đó mà có sự xung đột giữa hai thành phần già trẻ.

Thái độ thích hợp nhất là đặt lại vấn đề huấn luyện và tu nghiệp. Khi đào tạo các vị chỉ huy trẻ, ngoài phần lý thuyết, cần có những môn học về thực tế và dành những thời gian khá đầy đủ cho Sinh viên tiếp xúc với thực trạng (đi tập sự chẳng hạn) để đối chiếu lý thuyết với thực hành trong thực tế. Như vậy, khi lãnh nhiệm vụ, họ sẽ không quá xa rời thực tế. Đây là quan niệm hiện đang được áp dụng tại Học Viện Quốc Gia Hành Chánh Việt Nam trong việc huấn luyện và đào tạo các vị chỉ huy sơ và trung cấp cho guồng máy hành chánh quốc gia.

Đối với những vị chỉ huy lão thành, một sự tu nghiệp về lý thuyết sẽ giúp họ tăng tiến kiến thức và nhờ đó có thể sử dụng mở kinh nghiệm tích lũy một cách có hiệu quả hơn trong khi phục vụ.

c.- Nhân cách chuyên đoán :

Các nhà xã hội học thường thấy loại nhân cách này tại các nước kém mở mang. Do cơ cấu xã hội đặt trên nền tảng đại



gia đình trong đó mệnh lệnh và quyền hành người gia trưởng phải được người khác tuân phục triệt để ; do chế độ quân chủ chuyên chế từ đó phát xuất một nền hành chánh chuyên đoán trong quá khứ cũng như sau này bị đặt dưới chế độ thuộc địa cũng không kém phần chuyên chế ; và sau khi thu hồi độc lập, vì nhu cầu của tình thế, nền hành chánh có tính cách trung ương tập quyền được tổ chức và các biện pháp cưỡng chế được thi hành vì các ý niệm mới cần được dân chúng chấp nhận. Tất cả những hoàn cảnh xã hội trên đã ngấm ngấm tạo nên nhân cách chuyên đoán trong mỗi cá nhân và vì vậy khi phải cư xử với tư cách một người trưởng, khuyanh hướng chuyên đoán được bộc phát rõ rệt đối với người dưới. Người ta thường thấy có những nhân viên càng hống hách bao nhiêu đối với cấp dưới hoặc công chúng thì lại càng phục tùng bấy nhiêu đối với thượng cấp.

Các vị chỉ huy có nhân cách chuyên đoán thường bắt người khác phải phục tùng triệt để mệnh lệnh của mình, có khuyanh hướng coi nhân viên là những người tuân lệnh, không phải nghĩ ngợi gì. Các vị này thường không cho nhân viên phát biểu ý kiến, tham gia vào những quyết định chung liên hệ đến họ. Lời chỉ huy này chắc chắn không mang lại nhiều kết quả vì các cuộc nghiên cứu tại các xưởng kỹ nghệ bên Mỹ cho thấy khi nhân viên được giải đáp các thắc mắc rõ rệt liên quan đến công việc hoặc nếu được tham gia vào những cuộc thảo luận chung để lấy quyết định chung thì họ sẽ thi hành bón phận tận tâm và đến nơi đến chốn.

2)- Kiến thức tổng quát, khả năng chuyên môn :

Công việc lãnh đạo và chỉ huy sẽ mang lại nhiều kết quả tốt đẹp nếu các vị này có được kiến thức tổng quát về quản trị cộng thêm khả năng chuyên môn và kinh nghiệm trong quá khứ.

Tại đây thiết tưởng cũng cần đề cập đến quan niệm cá nhân của mỗi vị về lãnh đạo và chỉ huy, về vai trò và vị trí của vị đó trong tập thể. Sự nhận định của mỗi cá nhân về các điểm trên là một yếu tố quan trọng quyết định giá trị của lãnh đạo chỉ huy. Nếu có vị quan niệm chỉ huy là củng cố địa vị thì vị này sẽ áp dụng chiến thuật "đũa bị thóc, thóc bị gạo" gây chia rẽ giữa nhân viên để họ lo tranh chấp, tố giác lẫn nhau. Vị chỉ huy ở giữa sẽ hưởng lợi vì nắm được nhược điểm của cả hai phe và căn cứ vào đó sẽ củng cố được quyền hành và địa vị của mình. Hoặc giả sử một vị tinh trưởng quân sự quan niệm vấn đề quân sự quan trọng hơn vấn đề chính trị thì vị đó sẽ chăm chú vào các cuộc hành quân tiêu trừ địch hơn là đề tâm vào công tác thu phục nhân tâm, vận động và hướng dẫn quần chúng trong việc thoả những quyền lợi chính đáng của địa phương.

MỤC B : ẢNH HƯỞNG CỦA NHỮNG YẾU TỐ NỘI TẠI LIÊN HỆ TỚI CƠ QUAN.-

Những yếu tố này có thể qui vào các giá trị của tổ chức (mục tiêu, chánh đạo, hiệu năng, nguyên tắc trọng pháp) ; các định chế pháp lý (hệ thống luật pháp, hệ thống quyền hành, thông đạt) và sau chót là hệ thống phi chánh thức.

1)- Những yếu tố về giá trị :

a.- Mục tiêu của cơ quan :

Thí dụ mục tiêu của Tổng Nha Cảnh Sát Quốc Gia là duy trì trật tự và an ninh công cộng, ngăn ngừa phạm pháp ; hoặc mục tiêu của nha Kiêu Lộ là sửa chữa, tu bổ hay tân tạo các đường sá, cầu cống thì các quyết định và hoạt động của các cấp chỉ huy đều nhắm vào sự thực hiện các mục tiêu đó mà thôi.

b.- Chánh đạo :

Một nguyên tắc chính yếu khi ban hành luật lệ liên quan đến đời sống nhân dân là chính quyền phải đi sát với quyền lợi nhân dân. Vì vậy, khi lựa chọn biện pháp thi hành, các vị chỉ huy cần phải xét xem các thủ tục có bảo vệ quyền lợi cá nhân và tài sản của họ một cách chánh đáng không.

c.- Hiệu năng :

Toàn thể khoa học và nghệ thuật quản trị đều chú trọng tới việc các cơ quan hành chánh dung tài nguyên một cách có hiệu quả nghĩa là đạt được hiệu năng không. Nguyên lý này được phát biểu qua câu : " Nếu hai biện pháp cùng đưa đến một kết quả giống nhau theo mục tiêu của tổ chức, người ta sẽ chọn biện pháp nào ít hao tốn nhất ", hoặc " Nếu hai biện pháp tốn phí bằng nhau, người ta sẽ chọn biện pháp nào mang lại nhiều kết quả nhất."

Tinh thần hiệu năng đòi hỏi các vị chỉ huy trước hết phải có tinh thần công thiện, công ích nghĩa là phải có một nhân cách trưởng thành biết nhận lãnh trách nhiệm và tôn trọng tài sản công. Các nước tiên tiến tiến nhanh không phải chỉ nhờ vào khoa học và kỹ thuật, mà ngoài ra còn nhờ ở nhân cách trưởng thành của cả một dân tộc.

Nguyên lý hiệu năng tương đối mới mẻ đối với các dân tộc kém mở mang và chưa được thấm nhuần đối với các dân tộc ấy. Người

ta thường thấy tổn phí guồng máy hành chính rất cao so với những tiện nghi cung cấp cho dân chúng rất ít. Bằng chứng là nhìn vào ngân sách của bất cứ bộ nào, các chi phí về nhân viên và điều hành chiếm từ 50 - 70%, trong khi kinh phí dành cho công tác, tu bổ khoảng 30% hay hơn chút đỉnh (ngoại trừ các bộ có những chương trình quan trọng như Xây Dựng Nông Thôn, Chiêu Hồi chẳng hạn, được Viện trợ trong các công tác thì không kể)

d.- Nguyên tắc trọng pháp :

Nguyên tắc này có nghĩa là tuân hành và tôn trọng luật pháp. Chẳng những dân chúng mà trước hơn ai cả các vị lãnh đạo và chỉ huy phải tuân hành và tôn trọng hệ thống pháp lý quốc gia cùng những quyết định của mình đã ban ra. Tôn trọng luật pháp còn có nghĩa là áp dụng luật lệ một cách vô tư và công bằng đối với mọi người. Nếu không dân chúng sẽ có khuynh hướng chống đối lại như trốn tránh, bất phục tùng các quyết định của nhà hữu trách.

2)- Định chế pháp lý :

a.- Hệ thống pháp lý :

Trên hết là Hiến pháp, thứ đến là luật thường, sắc luật, sắc lệnh, nghị định và quyết định. Các vị chỉ huy phải tôn trọng hệ cấp pháp lý trên trong các quyết định của mình. Nếu vi phạm, những quyết định trên sẽ đương nhiên vô hiệu và bị chế tài.

b.- Hệ thống quyền hành :

Trong guồng máy hành chính, hệ thống này cũng còn được gọi là hệ thống Kim tự tháp và được tượng trưng bằng một hình tam giác mà đỉnh là vị lãnh đạo tối cao, đáy là nhân viên và hai cạnh tam giác tượng trưng cho cấp chỉ huy hành chính trung gian. Do đó vị chỉ huy sơ cấp phải tuân lệnh của vị chỉ huy trung cấp và vị này phải tuân phục và tôn trọng những quyết định của vị lãnh đạo tối cao. Các vị chỉ huy cấp dưới chịu ảnh hưởng của thượng cấp, các hành vi của cấp dưới phải tôn trọng hệ cấp, không được vi phạm hay vượt quyền cấp trên.

c.- Thông đạt :

Thông báo trước cho dân chúng và nhân viên những chính sách sẽ được áp dụng qua đài phát thanh, vô tuyến truyền hình cũng như quang bá sâu rộng qua các cơ quan thông tin tuyên truyền

của cơ quan. Những quyết định nào liên hệ đến dân chúng cũng cần phải công bố cho mọi người rõ.

Ích lợi của thông báo là nhằm chuẩn bị tư tưởng của dân chúng để làm giảm tới đa những sự chống đối có thể có bằng cách viện dẫn những lý do khiến đưa tới quyết định, đối chiếu những lợi ích lâu dài so với tối thiểu phiền hà phải gánh chịu trong khi thực hiện. Tóm lại, là đưa ra những lý lẽ hợp lý hợp tình và có tính cách thuyết phục để từ thế chống đối hay lưng chừng, dân chúng sẽ chuyển sang thế chấp nhận và sẵn sàng tham gia hợp tác. Nói khác đi là phải gây được sự tin tưởng nơi dân chúng và thuộc viên rằng quyết định, chính sách đưa ra có tính cách thiết thực hợp quyền lợi của dân chúng, dễ thi hành và nhất là sẽ mang lại kết quả chắc chắn và cụ thể. Chỉ khi nào gây được sự tin tưởng thì các công tác vận động và hướng dẫn quần chúng trong việc thực thi chính sách mới có kết quả tốt đẹp.

### 3)- Hệ thống phi chính thức :

Để vận động và hướng dẫn nhân viên, vị chỉ huy không thể không để ý đến những nhóm phi chính thức trong nội bộ cơ quan. Nhóm phi chính thức được cấu tạo bởi sự giao dịch ; cách thức cư xử nhất định giữa một số người không do các văn kiện chính thức qui định. Đặc biệt đường lối cư xử đó sẽ chi phối tất cả mọi người trong nhóm và có thể đi ngược lại với đường lối chính thức qui định (thí dụ : một số nhân viên ngầm ngầm chống đối lại quyết định của cấp trên bằng cách thi hành lơ là tác trách, không đến nơi đến chốn...)

Vì vậy để cho đường lối cư xử phi chính thức không quá trái ngược với mục tiêu của tổ chức, các vị chỉ huy cần phải biết cách ảnh hưởng vào những người cầm đầu của nhóm phi chính thức. Có vậy mới có thể vận động được mọi người tham gia tích cực trong nhiệm vụ.

### MỤC C : ẢNH HƯỞNG CỦA NHỮNG YẾU TỐ LIÊN QUAN ĐẾN HOÀN CẢNH XÃ HỘI.-

- Đó là :
- Kỹ cương xã hội
  - Phương thức sinh hoạt của dân chúng
  - Tín niệm hệ của cộng đồng.

1)- Kỷ cương xã hội :

Tức là những đường lối cư xử đã được xã hội chấp nhận là đúng là hay và thường được mọi người tuân theo. Thí dụ : con cái phải có hiếu với cha mẹ, quan niệm " Kính lão đắc thọ".... Trong việc tiếp xúc với dân chúng sự kính nể và lễ phép với người già chắc chắn sẽ gây được cảm tình đối với nhân dân.

2)- Phương thức sinh hoạt của dân chúng.-

Đại đa số dân chúng tại Á Châu sống về nông nghiệp với tỷ lệ từ 70% dân số. Quốc gia và xã hội không thể tiến bộ nếu chính sách, chương trình chính phủ đặt ra không chú trọng giải quyết nhu cầu và nâng đỡ khối lượng nông dân to lớn này. Trong các công-tác vận động dân chúng tham gia các công tác ích lợi chung, các vị lãnh đạo và chỉ huy không thể không để ý tới thời khóa biểu sinh hoạt của họ, nếu không chắc chắn sẽ bị thất nhân tâm. Thí dụ : bắt dân đi làm công tác áp chiến lược, xây cầu ; cất trường học trong mùa gặt lúa là lúc mà nông dân bận rộn nhất cho vụ mùa của mình.

Tương tự quyết định của nhà cầm quyền trước đây thay đổi giờ làm việc không được nghỉ bữa trưa , đã chứng tỏ là một quyết định sai lầm, không phù hợp với phương thức sinh hoạt của nhân dân và trong thực tế quyết định ấy chỉ làm giảm năng suất của guồng máy hành chánh mà thôi.

3)- Tín niệm hệ của cộng đồng :

Tín niệm hệ được định nghĩa gồm những tính tình, tư tưởng, là căn bản tâm lý của mọi hành động của một người hay một nhóm người.

Tín niệm hệ của một xã hội là những tính tình, tư tưởng đã in sâu vào những người trong xã hội ấy, có tính cách vững bền, tương đối khó thay đổi. Thí dụ : sự tin tưởng vào những kỹ thuật canh tác cổ truyền của nông dân Việt Nam đối với các chương trình cải thiện năng suất ruộng đất do chính quyền đề ra.

Những chương trình, dự án canh nông nhằm cố động khuyến khích nông dân dùng phân bón và những loại giống lúa tốt, nhiều năng suất, thay thế cho giống cổ truyền ít năng suất, đã không được dân chúng hưởng ứng lúc khởi đầu. Lý do viển vông là họ không tin tưởng ở kết quả của loại giống mới ; một số cho rằng với

giống cũ thì dù sao cuối mùa gặt, họ cũng sẽ thu hoạch được một số lượng nhất định nào đó qua sự ước tính căn cứ vào kinh nghiệm của những vụ mùa đã qua. Ngược lại, với giống mới, họ không lường định được kết quả ra sao, nếu rủi ro thu hoạch kém hơn giống cũ thì đó là điều mà họ e ngại và lo sợ nhiều nhất.

Sự tin tưởng vào những gì đã có ở quá khứ với tâm lý gọi là "an chắc" của nhà Nông Việt Nam là một điều dễ hiểu. Đại đa số nông dân không dư dả và rất chật vật trong những phương tiện đặc biệt là về tài chính để làm mùa. Sự thất bại của một cuộc thí nghiệm sẽ ảnh hưởng ngay đến cuộc sống của họ ngay sau vụ mùa như phải sống chật vật hơn, mang công nợ...

Có lẽ đã hiểu biết được tâm trạng của nông dân nên những thí điểm được thiết lập ngay kế bên ruộng đất của dân chúng. Hai thửa đất bằng nhau về diện tích kế cận nhau được lựa chọn và trồng trọt theo hai phương pháp khác nhau. Phương pháp cổ truyền được áp dụng cho một thửa đất tức là vãi gieo mạ bằng loại giống cũ vãi được mọi nông dân dùng; thửa đất còn lại được ươm giống mới với việc dùng phân bón.

Đến khi lúa trở và chín, kết quả của hai hình ảnh cụ thể đập ngay vào mắt mọi người. Giống lúa mới mọc mạnh hơn, say hạt, năng suất nhiều hơn giống cổ truyền, ngon cơm hơn. Tuy nhiên minh chứng này cũng chưa đánh đổ được tâm trạng e dè, lo sợ của một sự thất bại. Một số người công nhận giống mới nhiều năng suất hơn nhưng kết quả trên do chính quyền thí nghiệm với nhiều phương tiện dồi dào mà nông dân không thể bì kịp. Mặt khác, nếu chính quyền thất bại, sự kiện đó không làm hại chi cho chính quyền, ngược lại nếu nông dân thất bại, nhiều hậu quả tai hại sẽ đến ngay với họ.

Để khắc phục các khó khăn trên, các cán bộ phải tìm đến những nông dân khá giả trong vùng có tinh thần tiên bộ để mạn đàm và thuyết phục họ chịu áp dụng giống mới. Và chính sự thành công của những nông dân đi tiên phuông này mới ảnh hưởng đến việc thay đổi tư tưởng của những người khác, vì khuynh hướng chung là nông dân thường chỉ tin tưởng ở những người mình đã quen biết.

Kết quả như ngày nay đã thấy, với các chương trình nông tín cho vay làm mùa, các Hợp tác xã cung cấp phân bón... người Nông dân đã bớt đi tinh thần bảo thủ và chấp nhận những cái cách quan trọng trong lãnh vực nông nghiệp (dùng các giống ngoại quốc, máy cày, máy bơm nước).

Dẫn chứng thí dụ trên để chứng tỏ rằng bất kỳ chương trình hay hành động nào đưa ra, nếu muốn được dân chúng hưởng ứng, cần phải phù hợp với tín niệm hệ của quần chúng liên hệ. Nếu các tín niệm hệ trên có tính cách thoái hóa, bất lợi cho sự thực thi, các nhà lãnh đạo và chỉ huy cần phải tìm cách uốn nắn, sửa đổi lại tín niệm hệ cho phù hợp với tình trạng mới.

Ngoài ra các nhà xã hội học còn nhận thấy dù tín niệm hệ trong xã hội có tính cách vững bền, ăn sâu vào tâm khảm mọi người, nhưng không phải là không thể thay đổi được, nếu nhà lãnh đạo và chỉ huy biết lợi dụng tình trạng trường thế (tức là tình trạng làm cho người ta hoang mang, mất bình tĩnh, tính tình tư tưởng bị xúc động mạnh) để sửa đổi tín niệm hệ.

Thí dụ : Trước biến cố tổng công kích Tết Mậu Thân của đối phương, người dân tại đô thị tin tưởng chiến tranh dù kịch sẽ không bao giờ lan tới thành phố, nên không cảm thấy nhu cầu đoàn ngũ hóa để canh phòng địch xâm nhập và bảo vệ phường khóm là cần thiết và ích lợi. Vì thế cho nên chính sách phòng vệ dân sự đã được ban hành trước đó không đạt được mấy may kết quả nào trong việc thi hành vì dân chúng không hưởng ứng và tham gia.

Biến cố Tết Mậu Thân xảy đến với sự thiệt hại sinh mạng và tài sản mà dân chúng phải gánh chịu do sự xâm nhập từng toán nhỏ của đối phương vào trong phường khóm gây nên, đã làm cho dân chúng hoang mang và lo sợ một sự tái diễn của thảm cảnh. Trong trạng huống lo sợ và hoang mang ấy, chính sách nhân dân tự vệ đề ra nhằm mục đích đoàn ngũ hóa mọi tầng lớp dân chúng tham gia vào việc canh phòng phường xóm, tiếp tay quân đội ngăn chặn sự xâm nhập của địch để tránh thiệt hại có thể xảy ra như trong quá khứ, được mọi người công nhận là có ích lợi thực tế và nhất là nó có tác dụng làm lắng dịu những lo sợ và hoang mang kể trên, nên đã được mọi người hưởng ứng nồng nhiệt.

Tóm lại, tín niệm hệ hay sự tin tưởng chung của xã hội là một yếu tố quan trọng chi phối các biện pháp hành động của nhà lãnh đạo và chỉ huy. Hành động chỉ có hiệu quả nếu phù hợp với sự tin tưởng chung của nhân dân. Ngoài ra hoạt động hành chánh bao trùm trên tất cả các lãnh vực kinh tế, văn hóa, giáo dục... nên việc tìm hiểu các tín niệm hệ là một nhiệm vụ quan trọng của các vị lãnh đạo và chỉ huy, vì muốn vận động dân chúng

thúc đẩy tiến bộ, các nhà lãnh đạo và chỉ huy cần phải uốn nắn và sửa đổi những tín niệm hệ nào xét ra có hại hoặc không phù hợp với nhu cầu phát triển của toàn dân.

MỤC D : ẢNH HƯỞNG CỦA NHỮNG YẾU TỐ NGOẠI LAI.-

Đây chính là những yếu tố tác động mạnh mẽ và có ảnh hưởng quyết liệt đến hành động và diễn tiến quyết định của các nhà lãnh đạo và chỉ huy. Đại cương có thể phân ra làm 3 nhóm :

- Những yếu tố có tính cách chính trị.
- Công luận
- Những yếu tố có tính cách tư pháp.

1)- Những yếu tố có tính cách chính trị :

Có thể qui vào loại này các nhân vật có uy tín ; chánh đảng và các đoàn thể áp lực, chính phủ ngoại quốc, các cơ quan dân cử hay biệt lập.

a.- Ảnh hưởng của các nhân vật có uy tín : như lãnh tụ tôn giáo, lãnh tụ nghiệp đoàn, chánh khách nổi tiếng. Sự phát biểu ý kiến cũng như bày tỏ cảm nghĩ của các vị này đều có một tầm ảnh hưởng quan trọng. Tuyên bố ủng hộ chủ trương, đường lối của vị lãnh đạo quốc gia đề ra hay ngược lại không đồng ý, chống đối... đều có hậu quả là làm dễ dàng hoặc gây khó khăn trở ngại cho vị lãnh đạo quốc gia trong hành động vì khối quần chúng đứng sau lưng các vị lãnh tụ trên sẽ hành động theo sự hướng dẫn của các vị này.

Tại Hoa Kỳ, những lời tuyên bố của các nhân vật đối lập danh tiếng như thượng nghị sĩ Mansfield, Kennedy, Mac Govern hoặc chánh khách Harriman... về vấn đề Việt Nam đều gây ảnh hưởng trên dư luận quần chúng và do đó có áp lực đối với Tổng Thống Nixon trong việc giải quyết chiến tranh. Tại Việt Nam, người ta đã chứng kiến những lãnh tụ tôn giáo vận động tín đồ và phát động những cuộc tranh đấu, xuống đường chống chính phủ trong những năm 1965, 1966, 1967.

b.- Ảnh hưởng của chính đảng, đối lập, các đoàn thể quyền lợi, tôn giáo và địa phương.-

Tại Việt Nam, chính đảng chưa vững mạnh, chưa có thực lực trong quần chúng, nên ít ảnh hưởng đến chính quyền. Ngược lại những



đoàn thể tôn giáo (Phật giáo, Công giáo, Cao Đài, Hòa hảo) vì qui tụ được đông đảo tín đồ nên trong thực tế là những đoàn thể có áp lực mạnh mẽ nhất đối với chính quyền. Nếu dưới thời đệ I Cộng Hòa, Công giáo là đoàn thể có ảnh hưởng mạnh, chỉ phối các vị lãnh đạo và chỉ huy hành chánh địa phương, thì sau cách mạng 1963, Phật giáo trở thành lực lượng nhiều uy thế hơn bao giờ hết, chỉ phối mạnh mẽ các chính phủ bấy giờ. Nhiều nội các bị truất phế mà một trong những nguyên do là không được Phật giáo ủng hộ, cũng như nhiều áp lực đã được sử dụng trong việc dènh một số ghế bộ trưởng trong chính quyền. Danh từ " quốc gia trong quốc gia " được dùng để ám chỉ một tôn giáo đã dùng thế lực của mình để khuynh đảo chính quyền và gây ra nhiều xáo trộn, đưa đến hậu quả uy quyền quốc gia bị chà đạp và không còn được ai tôn trọng nữa.

Cuộc xuống đường của lực lượng Sinh viên Saigon dưới thời Nguyễn Khánh đã có sức mạnh khiến vị Thủ Tướng phải hủy ngay Kiến Chương Vũng Tàu vừa mới ban hành với nhiều tham vọng của ông ta.

Riêng về ảnh hưởng của địa phương, người ta thấy các vị chỉ huy hành chánh (Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng) bị chỉ phối trong việc phải thỏa mãn quyền lợi của những đoàn thể chính trị hay tôn giáo có ưu thế tại nơi đó. Các đoàn thể này còn ảnh hưởng tới việc bổ nhiệm các viên chức địa phương như phải là người cùng tôn giáo hay được sự ủng hộ trước của đoàn thể.

Trong hiện tại, người ta thấy các cá nhân và đoàn thể còn nghĩ nhiều đến quyền lợi cá nhân, phe nhóm nhiều quá. Ai cũng nhận danh quyền lợi quốc gia để hành động, nhưng thường thì "quyền lợi quốc gia" đó là những quyền lợi của phe nhóm được phóng đại một cách lệch lạc.

c.- Ảnh hưởng của các chính phủ ngoại quốc, các nhân vật uy tín quốc tế... như diễn văn của Tổng Thống Johnson quyết định ngưng oanh tạc Bắc Việt và giải quyết chiến tranh Việt Nam bằng đường lối thương thuyết, khuyến cáo của chính phủ Mỹ về việc Việt Nam Cộng Hòa nên đối thoại với Mặt Trận Giải Phóng Miền Nam... đều có ảnh hưởng đến chủ trương, đường lối đối ngoại, đối nội của các nhà lãnh đạo Việt Nam Cộng Hòa.

Ảnh hưởng của chính phủ ngoại quốc còn tìm thấy trong việc cường quốc dọa cúp viện trợ hoặc vị đại sứ của họ tìm cách gây ảnh hưởng trên các nhà lãnh đạo quốc gia...

d. - Ảnh hưởng của cơ quan dân cử hay biệt lập. -  
(Quốc Hội, Hội Đồng Tư Vấn, Giám Sát Viện)

Theo điều 39 Hiến pháp VNCH ngày 1-4-67, Quốc Hội có thẩm quyền kiểm soát chính phủ trong việc thi hành chính sách quốc gia. Để thi hành quyền này, mỗi viện (Thượng và Hạ nghị viện) có quyền :

- yêu cầu các nhân viên chính phủ (Tổng Bộ Trưởng) tham dự các phiên họp của các ủy ban (chuyên môn của Quốc Hội) để trình bày về các vấn đề liên quan đến Bộ Sở quan.

- yêu cầu Thủ Tướng hay các nhân viên chính phủ đến trả lời các câu chất vấn về sự thi hành chính sách quốc gia trước mỗi viện với sự yêu cầu của 1/3 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ.

Các thủ tục này bó buộc các vị lãnh đạo tối cao phải chuẩn bị tài liệu để giải đáp thỏa đáng các câu hỏi, cũng như chuẩn bị những luận cứ xác đáng và vững chắc để bênh vực các hành động của chính phủ hay của Bộ Sở quan với các chỉ huy hành chánh.

Ngoài ra, các vị này có thể bị Quốc Hội bắt tín nhiệm và khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể chính phủ với đa số 2/3 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ, nếu Quốc Hội không thỏa mãn về các câu trả lời trong cuộc chất vấn, nên trong khi thi hành chính sách quốc gia các vị này phải luôn luôn theo dõi, kiểm soát và hướng dẫn hành động của các vị chỉ huy hành chánh và thuộc viên để khỏi vi phạm những lỗi lầm nặng nề, khiến có thể làm cho uy tín chính trị của các vị này nói riêng và của chính phủ nói chung, bị suy giảm trước Quốc Hội.

Riêng đối với Thượng viện, cơ quan này có quyền mở cuộc điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia và yêu cầu các cơ quan công quyền xuất trình các tài liệu cần thiết cho cuộc điều tra này (đ.41 Hiến pháp).

Ngoài ra các Hội Đồng dân cử có tính cách tự vấn như Hội Đồng Tỉnh, Hội Đồng xã có quyền đạo đạt nguyện vọng của dân chúng mà họ đại diện lên cấp chỉ huy hành chánh có thẩm quyền để được giải quyết thỏa đáng, cũng như trình bày những nhận xét liên quan đến sự thi hành chính sách quốc gia tại địa phương. Những

nhận định trên sẽ giúp ích cho các chỉ huy trung cấp hay lãnh đạo tối cao sửa chữa những sai lầm của thuộc cấp để sự thực thi không đi trái với các mục tiêu đã dự trù...

Mặt khác, một cơ quan biệt lập như Giám Sát Viện (được tổ chức theo các điều 90, 91 Hiến pháp 1-4-67) có một số thẩm quyền đối với các chỉ huy và nhân viên công sở như sau :

- thanh tra, kiểm soát và điều tra nhân viên các cơ quan công quyền và tư nhân tòng phạm hay đồng phạm về mọi hành vi tham nhũng, đầu cơ, hối mại quyền thế hoặc phương hại đến quyền lợi quốc gia.

- thăm tra kế toán đối với các cơ quan công quyền và hợp doanh.

- Kiểm kê tài sản các nhân viên cơ quan công quyền kể cả Tổng Thống, Phó Tổng Thống, Thủ Tướng ...

Giám Sát Viện có quyền công bố kết quả cuộc điều tra cũng như có quyền đề nghị các biện pháp chế tài về kỷ luật đối với nhân viên phạm lỗi hoặc yêu cầu truy tố đương sự ra trước tòa án có thẩm quyền.

Trong thực tế, dù rằng ảnh hưởng của Giám sát viện không mạnh mẽ bằng Nha Tổng Thanh Tra Trung Ương thuộc Phủ Thủ Tướng, nhưng nó vẫn có tác dụng đe dọa và là cái thừng để giữ các vị chỉ huy khỏi có những hành động đưa đến sự phạm pháp.

## 2) - Công luận.-

Một trong những sự kiện được nhận thấy trong xã hội thế kỷ 20 là sự hiện hữu và ngày càng bành trướng của các đoàn thể quyền lợi (Nghệp đoàn, Hiệp Hội). Các đoàn thể này cũng như chính đảng, đoàn thể tôn giáo thường phát biểu ý kiến đối với những vấn đề liên hệ đến quyền lợi riêng của họ cũng như quyền lợi chung của quốc gia, tạo nên và hướng dẫn công luận.

Theo một nghĩa hẹp, "công luận là thái độ, phản ứng, tư tưởng, chính kiến của nhân dân về một vấn đề kinh tế, xã hội, hành chánh, chính trị hay về một tình trạng tổng quát trong quốc gia (12)

---

(12) Vấn đề chỉ huy - Bùi quang Khánh - Chương 19, trang 226.

Trong thực tế các đoàn thể kể trên sử dụng báo chí, đài phát thanh, vô tuyến truyền hình, tạp chí, sách... để nói lên quan điểm, hay tố thái độ chống đối lại một hành động nào của nhà chức trách hành chính hay lãnh đạo quốc gia. Thí dụ sự chống đối, qua báo chí, của Bác sĩ đoàn, Sinh viên Y khoa Saigon, Bác sĩ, Ký giả về dự luật .../69 của Bộ Y tế đưa ra Hạ Viện thảo luận và được sự ủng hộ của Nghiệp Đoàn y tá tư, về việc ban hành một qui chế hành nghề y tá tư rộng rãi như được mở phòng săn sóc bệnh nhân, được sử dụng một số dụng cụ y khoa chuyên môn mà chỉ có y sĩ mới có thẩm quyền sử dụng... đã gây được ảnh hưởng lợi trong đại đa số dân chúng nên hậu quả là dự luật trên phải bị ngấm và xếp lại.

Công luận ảnh hưởng như thế nào đến các nhà lãnh đạo và chỉ huy ?

Trước hết công luận biểu lộ những nguyện vọng và cảm nghĩ của các đoàn thể kể trên. Các vị lãnh đạo tối cao không thể không chú ý đến những phát biểu ấy vì nó sẽ giúp ích cho việc ấn định mục tiêu và hoạch định chính sách phù hợp với sự đòi hỏi của đại đa số nhân dân.

Thứ đến công luận còn là phương cách kiểm soát chính quyền trong khi thi hành chính sách. Những phản ứng, thái độ của các tập thể qua sự phê bình, chỉ trích, nhận định, sẽ giúp cho các vị lãnh đạo và chỉ huy sửa chữa những khuyết điểm, kiện toàn tổ chức và phương pháp hoạt động. Các tập thể trên còn tiếp tay với chính quyền trong những công việc ích lợi chung như tổ các tham nhũng, đầu cơ, tích trữ...

Tóm lại, các vị lãnh đạo và chỉ huy cần phải lưu ý đến công luận để công tác lãnh đạo lúc nào cũng đi sát nguyện vọng của dân chúng. Ngoài ra nhiệm vụ của các vị lãnh đạo và chỉ huy cũng bao gồm việc gây ảnh hưởng lại trên công luận (bằng cách sử dụng bộ máy thông tin tuyên truyền, đài phát thanh, vô tuyến truyền hình quốc gia...) trong trường hợp công luận được hướng dẫn một cách sai lầm do sự vô tình hay cố ý của các tập thể có hậu ý hoặc là do sự đầu độc công luận của đối phương thù nghịch gây nên.

3)- Những yếu tố có tính cách tư pháp.-

Đó là hệ thống các tòa án tư pháp, hành chính và Tối cao Pháp Viện. Những yếu tố này bó buộc các vị lãnh đạo và chỉ huy phải tôn trọng nguyên tắc trọng pháp trong các hành động của họ, đặc biệt đối với những hành động có liên quan đến tính mạng và tài sản của dân chúng. Họ sẽ bị chế tài gánh trách nhiệm dân sự bồi thường thiệt hại nếu đó là lỗi cá nhân, họ cũng có thể bị xử về hình những tội liên quan đến các hành vi biến thủ, hối mại quyền thế... Những quyết định hà tì sẽ bị tiêu hủy trước tòa án hành chính hay Tối Cao Pháp Viện.

Tóm lại sự chế tài của yếu tố tư pháp chỉ có tính cách hậu kiểm và tiêu cực, nó xảy ra sau khi các vị chỉ huy đã hành động. Một điều cần lưu ý là pháp đình hay tòa án chỉ xét xử khi có sự khởi tố mà thôi.

★

★ ★

Qua phần I, các quan niệm, nền tảng của lãnh đạo đã được nêu lên. Vì phát xuất từ con người cũng như từ nhiều cấp bậc khác nhau trong guồng máy hành chính nên các vị lãnh đạo và chỉ huy cần hội đủ một số tối thiểu điều kiện và đức tính cần thiết để giúp cho sự thi hành nhiệm vụ đạt được kết quả tốt đẹp. Ngoài ra lãnh đạo, chỉ huy còn là tương quan giữa cấp trên và cấp dưới, tương quan giữa cơ quan và quần chúng bao gồm các tập thể xã hội trong khuôn khổ luật pháp quốc gia và nền văn hóa dân tộc cho nên không thể nói là không ảnh hưởng hổ tương với nhau.

Nhưng điều quan trọng là những hành động của các vị lãnh đạo, chỉ huy trong thực tế có phù hợp với quan niệm và nền tảng đã nêu hay không? Nếu phù hợp, lãnh đạo và chỉ huy hữu hiệu; ngược lại là tình trạng yếu kém, nghèo nàn thường được thấy tại các quốc gia chậm tiến. Lãnh đạo hành chính Việt Nam có thoát khỏi tình trạng yếu kém này không? Câu trả lời xin được giải bày tại Phần II sau đây với tiêu đề "Thực trạng lãnh đạo hành chính VN".



## PHẦN II

THỰC TRẠNG LÃNH ĐẠO  
HÀNH CHÁNH VIỆT NAM

(TỪ 1954 TỚI NAY)

Sự hiểu biết của chúng ta về bản chất, ý nghĩa, nền tảng của lãnh đạo được xem như những tiêu chuẩn xác định để phán đoán tác động lãnh đạo và chỉ huy hành chính các cấp. Càng tiến nhập vào các quan điểm đã phân tích, tính cách khả chấp và mức độ giá trị của lãnh đạo và chỉ huy càng sẽ được nâng cao. Nhược bằng, thái độ rời xa các quan điểm trên, nền hành chính sẽ được hướng dẫn bởi các nhân vật yếu kém với tất cả hậu quả tệ hại.

Người ta thường phê phán lãnh đạo, chỉ huy hành chính Việt Nam là yếu kém, nghèo nàn. Thuộc viên cũng như quần chúng ta thán, bất mãn, mất lòng tin. Họ hoặc bị bỏ mặc không được hướng dẫn, vận động hoặc nếu được lãnh đạo, chỉ huy thì cũng chỉ là cách cai trị của cấp quyền đối với kẻ thừa sai. Đâu là sự thật? Chúng ta sẽ khách quan và thành khẩn nhận định.

Điều quan trọng và có ý nghĩa nhất là sự thực hiện, tiến hành bằng hành động của các vị lãnh đạo, chỉ huy. Ngay khi có quan điểm đúng (nếu có) mà các vị này lại tỏ ra quá yếu kém, công cuộc lãnh đạo hành chính cũng sẽ không kết quả. Thành thử, để nhận định công cuộc lãnh đạo hành chính tại Việt Nam, chúng ta phải vượt khỏi khung cảnh lý thuyết, tiến vào thực trạng để so sánh đối chiếu. Trong môi trường thực tế, chính các tài năng lãnh đạo, chỉ huy sẽ được chứng tỏ và biện minh cho quan điểm lý thuyết. Tại đây chúng ta không thể bỏ qua khung cảnh mà trong đó cuộc lãnh đạo, chỉ huy được tiến hành. Nếu không, ta sẽ rớt vào khung thấp ngà và sự phê phán do đó trở thành mù quáng. Với một khung cảnh chậm tiến lại có chiến tranh với cộng sản, chúng ta sẽ cố gắng kiểm điểm diễn trình lãnh đạo hành chính từ 1954 đến nay qua các giai đoạn có tính cách lịch sử. Chúng ta sẽ xét xem các vị lãnh đạo, chỉ huy đã lãnh đạo và chỉ huy nền hành chính ra sao? như thế nào? đã vấp các khuyết điểm gì cho đến nỗi người ta đã phê phán là yếu kém, nghèo nàn như trên.

Biết khuyết điểm, các yếu kém chúng ta lại còn phải tìm hiểu yếu tố nào, nguyên nhân nào đã chi phối, gây ra, đưa đến các khuyết điểm trên.

Do đó, phần II sẽ được phân tích qua hai chương :

Chương I : Diễn trình công cuộc lãnh đạo hành  
chánh Việt Nam từ 1954 tới nay.

Chương II : Đặc thái lãnh đạo hành chánh Việt Nam.





CHƯƠNG I

# DIỄN-TRÌNH CÔNG CUỘC LÃNH-ĐẠO HÀNH CHÁNH VIỆT-NAM (TỪ 1954 ĐẾN NAY)

Một cách tổng quát, nền hành chính Việt Nam đã tiến qua nhiều đoạn đường từ 1954 sau khi phân nửa lãnh thổ quốc gia bị cắt mất về tay cộng sản. Thu hồi độc lập từ tay người Pháp và qua hai chế độ đệ I và đệ II Cộng Hòa, Việt Nam vẫn còn là một xứ chậm tiến trên đủ lãnh vực. Đã vậy, quốc gia còn phải chịu chiến tranh cộng sản. Dù đã ký hiệp định Genève năm 1954, Cộng sản Bắc Việt vẫn không từ bỏ mộng thôn tính miền Nam bằng võ lực để nhuộm đỏ luôn phần đất tự do còn sót lại. Cho nên khung cảnh khảo sát lại là khung cảnh chiến tranh với cộng sản.

Xen giữa hai thời kỳ hiến định đệ nhất và đệ nhị Cộng Hòa, công cuộc lãnh đạo hành chính Việt Nam còn phải trải qua một thời gian đầy "sóng gió" kể từ sau ngày cách mạng 1-11-63. Các chính phủ liên tiếp bị thay đổi, dân tam ly tán, xáo trộn, hoang mang giữa lúc cộng sản vẫn tiếp tục phá hoại. Diễn trình lãnh đạo do đó còn phải được nhận chân qua các thời kỳ phân định đánh dấu các biến cố khác nhau với các điều kiện không giống nhau.

Những ý tưởng nêu trên sẽ được đề cập qua hai đề mục :

- khung cảnh quốc gia
- Kiểm điểm công việc lãnh đạo.

## • ĐOẠN I : KHUNG CẢNH QUỐC GIA

Lãnh đạo hành chính Việt Nam khác hẳn với lãnh đạo hành chính tại các quốc gia Âu Mỹ. Sự khác biệt này do hai nét đặc

hữu về khung cảnh quốc gia. Đó là khung cảnh chậm tiến và tình trạng chiến tranh với cộng sản.

### MỤC A : KHUNG CẢNH CHIẾN TRANH.-

Danh từ chậm tiến mà đôi khi vì " lịch sử " và nhằm " giữ thể diện " cho quốc gia nhược tiểu, còn được gọi là " đang phát triển ". Dù gọi bằng danh từ nào, Việt Nam cũng vẫn là một nước kém mở mang trên đủ mọi lãnh vực. Tính chất này được nhìn thấy từ các lãnh vực chính trị kinh tế đến văn hóa xã hội.

#### 1)- Về chính trị.-

Từ 1954, với sự triệt thoái quân đội Pháp, Việt Nam chuyển mình từ chế độ thuộc địa sang một quốc gia độc lập có chủ quyền. Sự đổi thay trọng đại này đưa đến sự biến cải mạnh mẽ về chính trị. Hào khí của tinh thần quốc gia tăng cao trong các năm đầu với sự ổn định tình thế và cương quyết đứng trong hàng ngũ của thế giới tự do của chính phủ Ngô-Đình-Diệm.

Thế nhưng mà, theo thời gian, cai tinh thần đó bị sút giảm hẳn đi và tất cả những màu sắc chậm tiến về chính trị dần dần xuất hiện. Thực vậy cuộc trưng cầu dân ý ngày 23-10-55 truất phế Bảo Đại, đã đưa Thủ Tướng Diệm lên hàng Tổng Thống để khai sinh chế độ đệ I Cộng Hòa. Sự chuyển quyền này thực ra che dấu một số nguy tạo, gian lận tuyển cử để giúp ông Diệm đạt được số phiếu 99% tỷ lệ số người đi bầu. Không cần phải gian lận, người ta cũng có thể suy đoán tỷ lệ số tham của ông ít hẵn là cao, có thể đạt đến 90%, vì uy tín mà ông đã thu phục được nơi các đoàn thể chính trị bấy giờ. Sự chậm tiến về thủ tục dân chủ đó (dù không quá trầm trọng) chính là một trong những nguyên nhân gây bất ổn về sau.

Các quyền lực chính trị của các giáo phái hùng cứ tại các vùng, khu vực ảnh hưởng, dù đã bị chính quyền san bằng nhưng tinh thần của nó vẫn còn sót lại. Dân chúng nói chung vẫn còn thói quen trung thành, chỉ nghĩ đến đoàn thể địa phương hơn là quốc gia. Từ đó, dân chúng phân hóa, chia rẽ và địa phương, tôn giáo, quyền lợi. Chính đảng, đoàn thể lại càng phân hóa mạnh. Ai cũng muốn cho chính đảng, đoàn thể của mình thu hút tối đa đảng viên, đoàn viên. Cho nên họ đã tìm cách

tiến vào chính quyền để có phương tiện (quyền hành, cơ hội, tài chánh) tổ chức gây lực lượng. Tôn giáo thì muốn thành Quốc giáo. Tất cả các quyền lực này trở dậy chi phối chính quyền.

Giữa lúc đó, chính phủ Ngô đình Diệm cải tiến thỏa đáng. Song le đến năm 1960, tính cách độc tài và gia đình trị xuất hiện rõ rệt, gây cho sinh hoạt chính trị một bầu không khí bất thuận lợi đối với chính quyền. Tinh thần bất khuất của thời kháng Pháp lại sống dậy mạnh, kết quả đảo chính hụt năm 1960 đã thành công vào ngày 1-11-63. Nếu khí thế cách mạng dâng cao thì vì không được tổ chức, sử dụng nên khủng hoảng, bất ổn xảy ra triền miên suốt trên 2 năm kế tiếp. Tình trạng rối loạn chính trị làm nổi bật yếu tố quân đội tham chánh và đảo chánh liên tiếp. Đó là sắc thái của một nước chậm tiến.

Trong hoàn cảnh rối ren, ngoài tâm lý chỉ trích, đã phá để giải tỏa uất ức vì hy vọng canh tân, phát triển, ổn định không được bảo đảm. Người dân nói chung đòi hỏi tự do dân chủ cấp bách và phát triển cấp bách. Quyền đối lập bị quan niệm sai lạc, phải lật đổ hoặc mất sát chính quyền nếu không lật đổ được. Quan niệm chậm tiến này quả đã khiến chính tình thêm rối loạn.

Nội các chiến tranh chấp chánh (19-6-65) tái lập an ninh trật tự nhưng sau đó lại gặp biến cố chính trị miền Trung, vụ Phật Giáo. Tình hình đã rối lại càng hỗn loạn; sinh hoạt chính trị lại càng bị tắt nghẽn trong tâm trạng nghi ngờ chính phủ.

Mãi đến 1-4-67, Hiến Pháp đệ nhị Cộng Hòa được ban hành, chính tình dần dần tiến tới ổn định hơn nhưng tất cả sự nghi ngờ, bất mãn, chia rẽ, phân hóa vẫn hầy còn. Quyền lợi quốc gia chưa được tất cả ý thức để đoàn kết nhau lại.

## 2) - Về kinh tế.-

Việt Nam là nước nông nghiệp, 80% dân số là nông dân. Kỹ thuật canh tác còn thô sơ, cổ hủ. Các loại giống tốt chưa được nghiên cứu áp dụng, phân bón còn được xem như có tính cách xa xỉ, đất đai thiếu nghiên cứu phân chất để trồng trọt cho thích hợp. Tâm lý nông dân lại bảo thủ, sợ thay đổi, tốn hao mà không kết quả. Tất cả khiến cho nông nghiệp sản xuất

dưới mức, năng xuất trước đây chỉ đạt được 1,2 tấn mỗi mẫu.

Bên cạnh, đường giao thông bị phá hủy, hư hao. Việc chuyên vận do đó khó khăn tốn kém. Giá thành sản phẩm cao. Công thêm vào đó các trung gian trục lợi, mua rẻ bán đắt. Nạn đầu cơ tích trữ xảy ra thường xuyên khiến tình hình kinh tế thêm bất ổn một cách giả tạo.

Nông nghiệp suy kém cũng vì công sản gây cảnh bất an ở nông thôn. Từ đó đưa đến bất quân bình giữa sản xuất và tiêu thụ, giữa xuất cảng và nhập cảng, giữa giá cả và lương bổng, giữa tiền tệ và đầu tư. Đặc biệt nạn lạm phát phi mã phá hủy sự ổn định tiền tệ đưa đến vật giá leo thang mạnh mẽ khiến cho giới có lợi tức cố định (quân, cán, chánh) bị sụt giảm mức sống trầm trọng. Nông dân cũng lâm cũng lâm vào tình cảnh khốn đốn vì lợi tức thu hoạch thấp kém do sản xuất sút giảm.

Với bất ổn chính trị, bất ổn kinh tế tăng thêm. Người ta bị quan trước tình hình và cung cấp cơ hội cho gian thương đầu cơ trục lợi. Ngân sách vốn đã khiếm khuyết từ lâu, ngày lại càng tăng thêm phải trông chờ vào viện trợ Mỹ.

Chuyên viên của ta trên các ngành hoạt động còn thiếu kém, đào luyện không căn cứ vào kế hoạch sử dụng. Do đó, tình trạng chậm tiến kinh tế khó có hy vọng vượt khỏi nếu chưa thấy đúng vấn đề và trừ hoạch công tác hợp lý để giải quyết.

### 3)- Về văn hoá xã hội:-

Tính cách chậm tiến về mặt này cũng được thấy qua các giai tầng. Dù sự chuyển dịch xã hội (social mobility) có và giúp cho cá nhân khá dễ dàng chuyển từ giai cấp này sang giai cấp khác nhờ học vấn hoặc tham gia vào các ngành hoạt động thương mại, kỹ nghệ... nhưng sự cách biệt xã hội vẫn còn. Khuynh hướng cai trị của cấp chỉ huy vẫn còn thấy thể hiện trong hành động trước sự chịu đựng, chấp nhận của dân chúng.

Trình độ văn hoá thấp kém không làm cho dân chúng ý thức được quyền lợi và bổn phận của mình với tâm trạng còn quen trông chờ ở Chính phủ giải quyết hết mọi sự giùm họ. Đòi hỏi hơn là cộng tác. Sự ỷ lại đó nói lên tính cách chậm tiến trong tinh thần dân chúng và gây trở ngại cho lãnh đạo và Chỉ huy.

Nền văn hoá ta lại xây dựng trên nền tảng đại gia đình tuy có điểm hay đẹp về mối tương quan gia tộc, sự cứu mang giúp đỡ nhau, nhưng cũng đem đến tai hại là bị tình cảm chi phối. Từ chỗ bị tình cảm gia đình chế ngự, công vụ sẽ không còn vô tư mà có tính cách thiên vị. Ngoài gia đình, vấn đề phe nhóm cũng là môi trường cho tình cảm sống mạnh, dễ đưa tới việc chú trọng đến quyền lợi riêng tư hơn là quyền lợi chung.

Khuyết hướng kính thường kỹ thuật cổ hữu lại là một thái chậm tiến của xã hội Việt Nam. Cũng vì thế, học hành đào luyện có tính cách khoa cử, xa vời, thiếu thực tế, mà việc xây dựng phát triển quốc gia đòi hỏi phải có đủ số chuyên viên hơn là luật gia, triết gia.

Sự tiếp xúc với Tây phương và sau này với nền văn hoá vật chất, lý tài của Hoa kỳ khiến cho xã hội ta bị đảo lộn. Các giá trị truyền thống bị sụp đổ, nền đạo đức suy vi gây ra những hậu quả về tác phong bất xứng trong công quyền. Thang giá trị bị đảo ngược, giới được mệnh danh là nghèo (lao động, tài xế, công nhân, thợ ... ) trở nên là giới "khá" nhất, hạng đòi truy bị chán ghét xưa kia trở thành giai cấp sang trọng về thực tại. Trước tình cảnh đó giới công quyền bị lung lay, chần động, tinh thần phục vụ do đó sẽ bị ảnh hưởng.

Sự cách biệt thị thôn cũng là tính chất chậm tiến của xã hội Việt Nam. Lợi tức nông nghiệp thua kém lợi tức trong lãnh vực đệ tam đẳng giả tạo (có tính cách trung gian hoặc sửa chữa hơn là sản xuất). Kết quả là đa số chỉ lo tìm sinh kế, mặc nhiên bỏ qua tất cả các điều xa vời thiếu thực tế. Đoàn kết, dân chủ, tự do đối với đa số dân ta là các sáo ngữ vô bổ. Giáo dục bị dân hy sinh mà chính quyền không đủ khả năng thoả mãn, dân trí do đó thấp kém.

Khung cảnh chậm tiến với sự khiếm khuyết về các phương diện chính trị, kinh tế và văn hoá xã hội đã đủ gây khó khăn và trở ngại cho lãnh đạo hành chánh. Thế mà, quốc gia chúng ta còn phải chịu đựng thêm chiến tranh với kẻ thù cộng sản khiến cho hoài bão xây dựng và phát triển quốc gia lại càng thêm khó khăn hơn nữa.

## MỤC B : TÌNH TRẠNG CHIẾN TRANH VỚI CÔNG SẢN.-

Sau năm 1956, chủ trương thôn tính miền Nam của Bắc Việt bằng tổng tuyên cử bắt thành vì miền Nam gạt bỏ một cuộc tuyên cử thiếu tự do dưới áp lực khủng bố nhân dân miền Bắc của công sản Hà Nội. Thất bại trong mưu toan trên, Hà Nội đã phát động cuộc chiến tranh chủ trương dùng bạo lực giải quyết miền Nam.

Các cơ sở hạ tầng được gây dựng, móc nối, kết nạp sâu rộng. Các lực lượng tự vệ, du kích, địa phương quân, chủ lực quân cũng được xúc tiến thành lập. Năm 1957, du kích chiến chính thức phát khởi với các hoạt động ám sát, khủng bố, phá hoại ... Năm 1960, Mặt trận Giải phóng miền Nam ra đời với thành phần hầu hết là đảng viên công sản, là công cụ của Hà Nội, được giao phó nhiệm vụ chiến đấu ở Nam với chiêu bài giải phóng quốc gia dân tộc.

Hoạt động võ trang từ đó được đẩy mạnh song hành với đấu tranh chính trị. Cuộc chiến do công sản gây ra có tính cách ý thức hệ đấu tranh giai cấp, toàn dân, toàn diện và trường kỳ. Do đó, các sự bất ổn của khung cảnh chậm tiến trên được công sản triệt để khai thác. Chẳng những tuyên truyền xuyên tạc, đối phương còn gây hoang mang chia rẽ, phân hoá thêm ở hàng ngũ dân chúng và chính quyền, ở sự bang giao giữa ta và bạn nhất là Hoa kỳ. Cùng với khủng bố, công sản đẩy mạnh du kích chiến trở thành vận động chiến từ 1964 sau một thời gian cũng cố với các bất ổn triển miên của miền Nam từ sau ngày cách mạng 1963.

Tình trạng trở nên nguy ngập hồi 1965 được cứu thoát bằng sự đổ quân của đồng minh vào lãnh thổ Việt Nam Cộng Hoà. Công sản tuy vẫn xâm nhập chiến đấu nhưng thế chủ động quân sự bị mất từ đó cho tới nay.

Tuy nhiên, vì quan niệm chiến tranh hiện tại là cuộc chiến để tranh thủ nhân tâm nên nỗ lực của công sản tuy quan trọng ở mặt quân sự nhưng nặng hơn ở mặt trận chính trị. Do đó họ vừa đánh vừa chấp nhận đàm phán ở Ba Lê, vừa đàm vừa phá hoại gây áp lực ở Việt Nam về quân sự và ở Hoa kỳ về công luận.

Nhìn chung, cuộc chiến tranh do cộng sản phát động có 2 tính cách : vừa củng cố, xây dựng cho họ, vừa phá hoại ta. Do đó, họ phải tìm đủ mọi cách để gây cho miền Nam hỗn loạn. Hoạt động của cộng sản hướng về phía dân chúng để gây ác cảm bất mãn, chống đối Chính phủ, gây chia rẽ và nghi kỵ của chính quyền đối với dân chúng. Về phía công quyền, họ vừa đe dọa vừa tuyên truyền gây phân hoá để làm cho cán bộ quốc gia nản chí, cầu an, tác trách. Về phía quốc tế, cộng sản tạo một dư luận bất lợi cho Việt Nam Cộng Hoà, đánh mạnh vào dư luận Hoa kỳ muốn chấm dứt chiến tranh mau chóng.

Với sự kết hợp mọi hoạt động trên mọi lãnh vực chánh trị, quân sự, kinh tế, văn hoá xã hội. Cộng sản hy vọng sẽ làm cho chính quyền quốc gia suy yếu hoàn toàn. Hiện nay chủ trương trung lập, liên hiệp được cộng sản đề cao cũng nhằm vào các khuynh hướng muốn hoà bình, ảo tưởng có thể liên hiệp được với cộng sản. Kết quả là chính tình càng bị quấy động mạnh thêm, gây hoang mang trong dân chúng.

Tóm lại, đó là hoàn cảnh chiến tranh khuynh đảo, đặt trọng tâm vào nhân dân, đối kháng hẳn với công cuộc lãnh đạo của chính quyền miền Nam. Cho nên công cuộc vận động thuộc viên và quần chúng, đối tượng của lãnh đạo và chỉ huy theo chúng ta quan niệm, là bài toán quan hệ trong cuộc tranh đấu với đối phương.

Trong hoàn cảnh và môi trường trên, công cuộc lãnh đạo hành chánh được tiến hành như thế nào từ 1954 đến nay ?

## ĐOẠN II : KIỂM ĐIỂM CÔNG CUỘC LÃNH ĐẠO HÀNH CHÁNH TỪ 1954 ĐẾN NAY

Để tiện nhận định, 3 tiêu mốc thời gian được sử dụng : 1954 bắt đầu với chính phủ Ngô đình Diệm, ngày Cách Mạng 1-11-63 lật đổ nền đệ nhất Cộng Hoà và ngày ban hành Hiến Pháp 1-4-67 mở đường cho nền đệ nhị Cộng Hoà. Việc kiểm điểm công cuộc lãnh đạo hành chánh, căn cứ trên 3 tiêu mốc trên, được phân định làm 3 giai đoạn chính :

- Giai đoạn từ 1954 - 1-11-63
- Giai đoạn từ 1-11-1963 - 1-4-67
- Giai đoạn từ 1-4-67 đến nay.

MỤC A : GIAI ĐOẠN TỪ 1954 ĐẾN 1-11-63

Sau khi Hiệp Định Genève được ký kết năm 1954 với sự phân chia lãnh thổ quốc gia, Việt Nam Cộng Hoà được lãnh đạo bởi Chính phủ Ngô đình Diệm. Nhờ công lao và thành tích văn hóa an ninh, ổn định tình hình rối ren của xứ sở, Ông Diệm được dân chúng tin tưởng mạnh mẽ. Trong các năm từ 1954 đến 1961, một số chính sách đã được đề ra (Đinh Điền, Khu Trù Mật, Nông Tán, Hợp Tác Xã, Cải Cách Điền Địa, Ấp Chiến Lược) và nhiều chương trình được thực hiện tương đối có kết quả khả quan, nền kinh tế thấy có phát triển. Vì tình hình chính trị tương đối ổn định, cơ cấu hành chánh, nhân sự được điều hành liên tục, kế hoạch khá hữu hiệu. Việc lãnh đạo hành chánh nói chung khá ổn và kiến hiệu.

Thế nhưng từ 1961 chế độ Ngô đình Diệm bắt đầu mang tính cách độc tài, nặng tính cách gia đình trị, mưu cầu lợi riêng cho gia đình giữa lúc công sản phát động giai đoạn phá hoại du kích chiến. Đặc sắc là quốc sách Ấp chiến lược ra đời, thi hành đồng loạt song le có nhiều khuyết điểm, vụ hình thức. Do các điểm trên, việc lãnh đạo tỏ ra kém hữu hiệu, không được dân chúng chấp nhận, tin tưởng, để rồi chế độ Diệm cáo chung với cuộc Cách Mạng 1-11-63.

Trở lại từ 1954, nhiều vấn đề đã được giải quyết hoặc xúc tiến đã làm nổi bật những đặc điểm về lãnh đạo, chỉ huy hành chánh và có thể tìm thấy trên hai bình diện cơ cấu tổ chức và nhân sự.

I.- Về cơ cấu tổ chức :

Vì lý do chính trị, nguyên tắc trung ương tập quyền được áp dụng triệt để trong việc điều hướng cơ cấu hành chánh. Người Pháp ra đi còn để lại dấu vết của chính sách "chia để trị", được nhận thấy trên hầu bình diện chính trị và hành chánh. Về phương diện chính trị, Pháp đã ủng hộ và



chấp nhận cho các giáo phái võ trang chia nhau những khu vực ảnh hưởng, hùng cứ riêng biệt một cõi sơn hà, nhưng trong thực tế tranh chấp vẫn thường xảy ra trong những vùng giáp ranh ảnh hưởng của nhau. Về phương diện hành chính, sự hiện diện của cấp Phần tự trị với vị Thủ Hiến có quá nhiều quyền hạn từ quyền lập qui đến quyền thiết lập và tổ chức, điều hành công sở cũng như thẩm quyền về ngân sách cấp phần.

Chủ quyền của một chính phủ độc lập sẽ không có nghĩa lý gì khi các tình trạng nghịch thường trên vẫn còn tồn tại. Vì nhu cầu cũng có chính quyền, các giáo phái võ trang đã được yêu cầu giải giới hoặc sát nhập vào quân đội quốc gia. Về phương diện hành chính, việc bãi bỏ cấp phần để tập trung quyền hành về cho trung ương đã được thực hiện và thay thế bằng cấp Đại Biểu Chính phủ không còn nhiều quyền hạn nữa, có tính cách đại diện của Trung Ương tại cấp Phần nhằm mục đích theo dõi, kiểm soát, đôn đốc, thanh tra và đôi khi còn được chính phủ Trung ương giao phó những nhiệm vụ đặc biệt.

Cơ cấu nền hành chính địa phương được qui định do Dự số 57a ngày 24-10-56, công nhận cho các đơn vị căn bản như Đô thành và Thị xã, Tỉnh, Xã có tư cách pháp nhân, ngân sách riêng, tài sản riêng nhưng trong thực tế các vị Trưởng các đơn vị trên đều là người thân tín, trung thành với chính phủ trung ương và được Tổng thống Diệm bổ nhiệm (trừ cấp xã do Tỉnh trưởng bổ nhiệm) chứ không phải do dân bầu. Mặt khác, các đơn vị này không thể tự túc, phải nhận trợ cấp của Ngân sách quốc gia nên trong thực tế lệ thuộc hoàn toàn vào chính quyền trung ương, mặc dù trên pháp lý Dự 57a thiên về nguyên tắc địa phương phân quyền.

Về cơ cấu hành chính trung ương, Hiến Pháp 26-10-56 Chấp nhận Tổng thống chế với nhiều độc lập và quyền hành dành cho Hành Pháp. Theo đó, cơ cấu hành chính trung ương gồm một số Bộ đứng đầu Bộ Trưởng. Các vị này do Tổng Thống bổ nhiệm và chỉ chịu trách nhiệm trước Tổng Thống, do đó cơ quan đầu não Phủ Tổng Thống tập trung rất nhiều quyền hành. Về cơ cấu tổ chức mỗi Bộ, nguyên tắc liên tục hành chính được quan niệm rõ rệt qua sự phân biệt hai chức vụ Đông lý văn phòng và Tổng thư ký. Đông lý văn phòng và một số ít công sự viên khác

như Công cán ủy viên, Tham chánh văn phòng, Bí thư phụ giúp ông Bộ trưởng về các vấn đề chính trị và vị nạng về chánh trị hơn hành chánh nên các vị này có thể bị thay thế khi vị Bộ trưởng ra đi. Trái lại chức vụ Tổng thư ký phụ giúp ông Bộ trưởng về các vấn đề hành chánh thuần túy nên không cần phải bị thay thế khi có sự thay đổi và nhờ vậy sẽ giữ cho công vụ được liên tục thi hành. Ngoài ra chức vụ Tổng thư ký phải do Hội Đồng Nội Các thảo luận chấp thuận và được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh của Tổng Thống.

Tóm lại về cơ cấu tổ chức hành chánh, vì lý do chính trị nguyên tắc trung ương tập quyền được áp dụng triệt để. Trong cơ cấu tổ chức mỗi Bộ, nguyên tắc liên tục hành chánh được đề xướng và tôn trọng. Cơ cấu tổ chức dù đã được quan niệm và thực hiện nhưng nếu không có những vị chỉ huy đủ khả năng để điều hành thì chính sách đề ra chắc chắn không đạt được mục tiêu mong muốn. Trên phương diện lãnh đạo chỉ huy, chính phủ Ngô đình Diệm đã giải quyết vấn đề nhân sự như thế nào ?

## II.- Vấn đề nhân sự :

Ý thức được tầm quan trọng của vấn đề nhân sự, đặc biệt là tầng lớp chỉ huy, trong việc điều hành một guồng máy hành chính hữu hiệu để phát triển quốc gia, một số tác động đã được thực hiện để giải quyết nhu cầu cấp thiết về chỉ huy. Từ guồng máy hành chánh thuộc địa được mở rộng và biến thành guồng máy hành chánh quốc gia, sự cải đổi về quan niệm, tác phong, lề lối phục vụ, nói chung là về tư tưởng cần phải được thực hiện để hướng về lý tưởng an lạc toàn dân.

Giải quyết nhu cầu chỉ huy tức là làm sao cho có đủ cấp chỉ huy có khả năng. Trang bị tư tưởng để họ có ý thức đứng đắn và sau đó sẽ vận dụng các vị này cũng như thuộc viên vào hành động. Chính trong tác động sau cùng này làm nổi bật những đặc điểm về lãnh đạo chỉ huy của thời đệ nhất Cộng Hoà. Ta sẽ đi sâu hơn qua 3 tiêu mục :

- Biện pháp giải quyết nhu cầu Chỉ huy hành chánh.
- Những quan niệm về lãnh đạo, Chỉ huy đêra.

- Những đặc điểm khác .

a.- Biện pháp giải quyết nhu cầu Chỉ huy hành chính :

Người Pháp ra đi chỉ để lại cho chúng ta một số nhân viên thừa hành. Số lượng cấp chỉ huy rất thiếu thốn trong lúc nhu cầu thực tại cần rất nhiều và gấp một số khá lớn cấp chỉ huy mọi ngành trong mọi lãnh vực, do việc mở rộng các cơ quan công quyền đòi hỏi. Trước nhu cầu cấp bách, các nhân viên điều hành trước kia được nâng lên hàng cấp chỉ huy và để giúp kiến thức và kinh nghiệm phần nào cho các vị này có thể chu toàn nhiệm vụ, một số biện pháp hỗ trợ đã được thực hiện qua sự hiện diện của phái đoàn MSU (Michigan State University) với nhiệm vụ nghiên cứu giúp chánh phủ các biện pháp cải tổ cơ cấu hành chính để thích ứng hơn với nhu cầu của một quốc gia tân tiến. Ngoài việc đưa ra những phúc trình đề nghị về cơ cấu của các Bộ và cơ quan như Nội vụ, Y tế, Canh nông, Cảnh Sát Quốc gia ... phái đoàn MSU còn tổ chức những buổi thuyết trình về các vấn đề hành chính trong những tháng 5 và tháng 6 năm 1956 tại Toà Đô Chánh trước một số cử tọa đông đảo gồm những công chức cao cấp Việt Nam.

Phong trào tu nghiệp cũng được phát động, đặc biệt là tu nghiệp tại Mỹ quốc, Có thể nói đa số các cấp chỉ huy trung cấp hiện tại (từ chánh sự vụ tới Giám đốc, Tổng giám đốc) đều đã có đi dự các khoá tu nghiệp tại ngoại quốc.

Sự lưu tâm của Tổng Thống Ngô đình Diệm trong việc đào tạo cán bộ cao cấp quốc gia lâu dài trong tương lai đã được thấy rõ trong việc biến cải trường Hành Chánh Đalat thành Học Viện Quốc gia Hành chính với ba nhiệm vụ chính yếu: đào tạo công chức đa hiệu (polyvalent) hạng A, sưu tầm và phổ biến các tài liệu liên quan về hành chính, phối hợp với các Bộ để mở những khoá hội thảo, tu nghiệp công chức. Ngoài ra vấn đề cải đổi tư tưởng công chức để thấm nhuần những quan niệm mới phù hợp với tình thế của một quốc gia mới thu hồi độc lập cũng đã được chú trọng và đề cập tới.

b.- Những quan niệm về lãnh đạo chỉ huy đề ra.

Hai quan niệm được chính thức đề cập qua những cuộc học tập là : tính cách công bộc của dân và tu thân.

1.- Công bộc của dân :

Theo đó công chức trong Quốc gia độc lập, dân chủ là công bộc của dân nghĩa là phải bởi dân và vì dân mà phục vụ. Do đó căn bản của hành động hành chính là quyền lợi chung, quyền lợi của nhân dân. Quan niệm như vậy đòi hỏi cấp chỉ huy cũng như thuộc viên phải phục vụ tích cực và tận tâm. Muốn vậy phải gần dân, phải hiểu rõ nhu cầu nguyện vọng của dân. Công chức không thể và cũng không nên là một giai cấp riêng biệt xa rời dân chúng mà trái lại phải là một nhịp cầu bất liên giữa chính quyền và dân chúng.

Là công bộc của dân thì phải kính trọng dân. Vì vậy những tác phong quan liêu, hách dịch dưới thời Pháp thuộc phải được từ bỏ và thay thế bằng những sự nhã nhặn, lễ độ, sẵn sàng và sốt sắng giúp đỡ dân chúng. Một số danh từ có tính cách quan liêu đã được yêu cầu dân chúng và công chức từ bỏ như chữ "Ngài" "Thưa, bẩm Quan lớn"... Cho thấy ý hướng thật sự của chính phủ là muốn trang bị lại cho công chức một tinh thần phục vụ mới vì dân vì nước, một tinh thần đã biến mất hẳn dưới thời Pháp thuộc.

2.- Tu thân :

Xuất thân từ một gia đình nho phong không ai chối cãi cá nhân Tổng Thống Diệm rất thanh liêm và đạo đức, do đó vấn đề đạo đức và vấn đề tác phong công chức rất được vị nguyên thủ quốc gia chú trọng trong ý hướng muốn phục hồi lại những giá trị cổ truyền hay đẹp mà căn bản là tu thân. Quan niệm tu thân đã được phổ biến và học tập sâu rộng trong các cấp hành chính.

Tu thân là tự huấn luyện, trau dồi kỹ luật bản thân để phát triển những đức tính tốt, loại bỏ tật xấu. Những đức tính xưa như thanh liêm, thận trọng, cần mẫn... không phải là không còn giá trị đối với hiện tại mà trái lại chính vì chúng ta đã xa lìa nền văn hoá đạo đức cổ truyền để tiếm nhiệm nền

vạn hoá quá thiên về vật chất, nên không hấp thụ được những đức tính đó, khiến cho chúng ta không biết kiềm hãm, tiết chế những dục vọng quá mạnh, để rồi hành động theo quyền lợi riêng tư mà quên lãng quyền lợi chung.

Quan niệm tu thân xét ra hữu ích và có thể áp dụng đối với các vị chỉ huy vì một trong những nhiệm vụ của chỉ huy là tự huấn luyện để tiến bộ. Tự huấn luyện bao gồm sự trao đổi, làm phát triển những đức tính cần thiết, khả năng, kiến thức mới, ôn luyện những hành động đã qua để rút kinh nghiệm và cải tiến kỹ thuật chỉ huy... để lúc nào cũng xứng đáng ở cương vị chỉ huy về đạo đức và khả năng phục vụ. Không nên quên vấn đề đạo đức vẫn còn được dân chúng lưu ý để đánh giá trị cá nhân các vị chỉ huy.

Ngoài những đặc điểm về sự đề ra quan niệm công bộc của dân, tính cách đạo đức của các vị chỉ huy về công chức nói chung dưới thời đệ nhất Cộng Hoà, người ta còn thấy một số đặc điểm nổi bật khác nữa trên khía cạnh nhân sự.

### c.- Những đặc điểm khác.

Những đặc điểm này có thể qui về một nguồn gốc chính: đó là chính trị xâm nhập vào hành chánh. Sự xâm nhập này diễn ra dưới hình thức đoàn ngũ hoá và chính trị hoá công chức cũng như dưới trạng thái len lỏi vào những chức vụ hành chánh.

#### 1.- Đoàn ngũ hoá và chính trị hoá công chức.

Dưới chế độ đệ nhất Cộng Hoà, không có tự do sinh hoạt đảng phái, Chánh đảng nào không đồng chính kiến với chính quyền đều bị đàn áp. Chỉ có một đảng duy nhất hoạt động mạnh và bán chính thức trong giai đoạn này là đảng chính quyền Cần Lao Nhân Vị. Đảng này do Ông Ngô đình Nhu sáng lập với mục đích chống cộng và ủng hộ chính phủ Ngô đình Diệm. Nhờ thế lực của chính quyền, đảng đã thu hút rất nhiều công chức, quân nhân và cả giới tư bản. Đảng không chính thức thành lập để thu hút công chức, nhưng trong guồng máy hành chánh, các đảng viên nắm giữ những chức vụ quan trọng hoặc là làm tai mắt cho chính quyền bằng những bằng báo cáo mật. Bởi vậy rất nhiều công chức vì muốn yên thân hoặc vì muốn mau thăng quan tiến

chức, đã gia nhập đảng Cần Lao.

Một tổ chức bán chính trị, bán nghề nghiệp khác được chính quyền yểm trợ và dành riêng cho công chức : đó là Liên Đoàn Công Chức Cách Mạng Quốc Gia. Đoàn viên theo lý thuyết được tự do gia nhập hay không, nhưng thực tế gần như bắt buộc (14). Mục đích của Liên Đoàn là gia tăng hiệu năng hành chánh ngăn ngừa sự xâm nhập của cộng sản, phổ biến và yểm trợ chính sách, chương trình của chính phủ. Nhưng trên thực tế chính quyền sử dụng Liên Đoàn như một phương tiện củng cố chế độ, phổ trương lực lượng và ủng hộ các ứng cử viên của chính phủ trong các kỳ bầu cử Quốc Hội Lập Pháp và Tổng Thống. Tất cả công chức đều phải gia nhập Liên Đoàn hoặc các phong trào khác có người một mình tham gia hai ba phong trào.

Phong trào Cách Mạng Quốc gia, một hình thức nổi của đảng Cần Lao với 1.500.000 đoàn viên cũng có mục đích ủng hộ chế độ. Lãnh tụ và đoàn viên đa số là công chức. Vì vậy nhiều người đã đồng hoá phong trào Cách Mạng Quốc Gia với Liên Đoàn Công Chức Cách Mạng Quốc Gia.

Ngoài ra, Phong Trào Thanh Niên Cộng Hoà, một tổ chức theo nguyên tắc mở rộng cho tất cả thanh niên. Nhưng thật ra hệ thống tổ chức các cấp của phong trào được phân chia theo đơn vị hành chánh. Các vị chỉ huy hành chánh vừa là chỉ huy của phong trào đồng cấp. Trụ sở, nhân viên điều hành của phong trào phân nhiều đều do cơ quan hành chánh cung cấp. Hầu như tất cả công chức đều phải tham gia Phong Trào Thanh Niên Cộng Hoà với bộ đồng phục xanh. Ngoài ra còn phải theo học các lớp bán quân sự.

Phong trào Thanh Nữ Cộng Hoà cũng được tổ chức và điều hành tương tự như trên.

Qua các đoàn ngũ kể trên, chính quyền đã thu tóm hầu hết công chức trong nước. Ngoài các buổi sinh hoạt đoàn thể, trong nội bộ của cơ quan còn phải tổ chức học tập chính trị

---

(14) Charles A. Joiner and Roy Jumper. Organizing Bureaucrats South Vietnam's National Revolutionary Civil Servants Heage Asian.

hàng tuần cho công chức. Việc tổ chức học chính trị bắt buộc trong mọi cơ quan và thường được kiểm soát rất chặt chẽ. Các đề tài chính trị đem ra học tập gồm mọi chính sách, chủ trương đường lối của chính phủ : chủ nghĩa nhân vị, quốc sách áp chiến lược, chính sách chiêu hồi ... Các thành tích của chính phủ cũng buộc công chức phải biết đến.

Ngoài ra trong hệ thống hành chính một hệ thống mật vụ được tổ chức từ trên xuống dưới. Công việc này có thể do các công an chìm hoặc do đảng viên, các đoàn viên trung kiên và được tin nhiệm đảm trách. Hệ thống mật vụ đã khiến hầu hết các công chức không dám có những thái độ chống đối hoặc chỉ trích phê bình chế độ. Một báo cáo mật là đủ cho người công chức gánh chịu mọi hậu quả nghề nghiệp ảnh hưởng cả cuộc đời.

Chủ trương chính trị hoá công chức là một con dao hai lưỡi, nếu không khéo sử dụng hoặc lạm dụng nó sẽ gây ra nhiều hậu quả tai hại làm cho hàng ngũ công chức bị phân hoá, tê liệt.

## 2.- Sự xâm nhập của chính trị vào các chức vụ hành chính.

Trong guồng máy hành chính, nhất là ở cấp bậc trung ương, rất nhiều chức vụ vừa có tính cách hành chính vừa có tính cách chính trị. Sự tuyển bổ những chức vụ này không chỉ hoàn toàn căn cứ vào khả năng, mà chú trọng nhiều đến lập trường chính trị, đến sự tin nhiệm của cấp trên.

Ngoài những chức vụ có tính cách hỗn hợp đó, đa số những chức vụ khác đều có tính cách hành chính thuần túy hoặc chuyên môn. Sự bổ dụng nhân viên vào trong các chức vụ này tùy theo khả năng ngạch trật trong hệ thống công chức. Nếu những chức vụ này lại được tuyển bổ theo tiêu chuẩn chính trị bằng vào sự trung thành đối với chế độ, thì những tiêu chuẩn khách quan trong công vụ (qui chế công chức) bị xáo trộn ngay.

Trong hệ thống hành chính thời đệ nhất Cộng Hoà, rất nhiều chức vụ hành chính thuần túy hoặc chuyên môn được giao cho đảng viên Cần Lao hoặc đoàn viên các phong trào phụ thuộc hoặc những kẻ có cảm tình với chế độ. Sự tuyển dụng, thăng thưởng, kỷ luật ... rất nhiều trường hợp không theo tiêu chuẩn

của qui chế công vụ. Chế độ đặc cách thăng thưởng cho những người lập được thành tích cho chế độ được thiết lập, là một bằng chứng điển hình cho nhận xét trên.

Trong một cuộc phỏng vấn của hai giáo sư Guy H. Fox và Charles A. Joiner (15) cho 49 công chức cao cấp ở Việt Nam trước ngày cách mạng cho thấy 88% đã cho rằng guồng máy hành chính đã bị chính trị hoá. Nhiều người cho rằng những lời hứa cách mạng lúc ban đầu đã bị lãng quên. Họ than phiền sự tuyển dụng, thăng thưởng không dựa trên tiêu chuẩn khách quan mà dựa vào những yếu tố khác như: cảm tình, chính trị, tôn giáo, địa phương. Về tôn giáo 40% cho rằng Thiên Chúa Giáo được ưu đãi, và những người Công Giáo được nắm giữ những chức vụ quan trọng mặc dù ngạch trật họ thấp, vì rằng Tổng Thống Diệm cho rằng người Công Giáo trung thành và chóng công hơn. Về yếu tố địa phương trả lời câu hỏi có nạn kỳ thị địa phương trong khối công chức không? 88% người Nam, 55% người Bắc, 54% người Trung trong số 49 người được phỏng vấn cho rằng có. Một số người Bắc cho rằng Tổng Thống quá ưu đãi người Nam và người Trung. Trả lời câu hỏi về những yếu tố ảnh hưởng đến tinh thần của công chức, 34 người cho rằng nhiều công chức quá già vẫn còn được lưu nhiệm vì họ trung thành với chế độ.

Qua mẫu phỏng vấn trên, chúng ta thấy rất nhiều than phiền đối với việc sử dụng công chức. Nhiều yếu tố chủ quan đã xâm nhập vào guồng máy hành chính.

Tối với nền hành chính địa phương, tất cả Tỉnh trưởng phải là người trung thành với chế độ hoặc trong đảng Cần Lao. Hiện tượng quân nhân đảm trách những chức vụ Tỉnh trưởng và Quận trưởng không gây hậu quả " xung đột giữa hành chính và quân đội" trầm trọng vì dù dân sự hay quân sự, tất cả đều là người của Tổng Thống Diệm. Những chức vụ khác ở quận, xã, ấp cũng phần lớn do người của chế độ nắm giữ.

Tóm lại dưới thời đệ nhất Cộng Hoà lãnh đạo hành chính về phương diện tổ chức cơ cấu nổi bật với nguyên tắc trung ương tập quyền mạnh mẽ. Về phương diện nhân sự, nhu cầu cấp chỉ huy đã được xúc tiến và giải quyết, những quan niệm về tư cách công bộc của người công chức cũng như tính cách đạo đức của

---

(15) Guy H. Foy và Charles A. Joiner - Perceptions of the Vietnamese Public Administration System - p.467



cấp chỉ huy đã được đề ra và có thể xem như là ưu điểm về phương diện cải đổi tinh thần phục vụ của yếu tố nhân sự. Bên cạnh những ưu điểm trên một số khuyết điểm đã thấy nổi bật là chính trị đã xâm nhập vào hành chánh, đoàn ngũ hoá và chính trị hoá công chức nếu nhằm mục đích phục vụ cho quyền lợi quốc gia dân tộc là một điều đáng khuyến khích, ngược lại chỉ để dùng làm công cụ củng cố cho một chính quyền là đáng trách. Sở dĩ những chương trình chính sách đã đạt được phần nào kết quả là vì những địa vị then chốt đều do những người tích cực của chế độ nắm giữ để đôn đốc và kiểm soát, nhưng về phía quần chúng họ có chấp thuận và vui lòng tham gia hợp tác không? Kinh nghiệm cho thấy qua quốc sách áp chiến lược, phương pháp cưỡng bách dân chúng tham gia đã gây thất nhân tâm không ít cho chính quyền, chỉ lợi cho đối phương lợi dụng tuyên truyền. Với quan niệm muốn biến toàn thể công chức thành những cán bộ để chỉ ủng hộ một đảng duy nhất của chính quyền đã đưa chế độ đi dần vào chỗ độc tài bắt đầu từ 1961, gây cảm phẫn trong dân gian. Biện cố đàn áp Phật Giáo là ngọn lửa châm vào thùng thuốc súng, đã đưa đến sự bùng nổ của Cách Mạng 1-11-63 lật đổ nền đệ nhất Cộng Hoà, mở đầu cho một giai đoạn đầy rối ren và khủng hoảng chính trị kéo dài cho tới 1-4-67 sau những ngày đầu đầy hàng hái và lên tinh thần trong ý muốn được hoàn toàn tự do dân chủ do hào khí của Cách Mạng mang tới.

MỤC B :- GIAI ĐOẠN TỪ 1-11-63 ĐẾN 1-4-67.

Giai đoạn này có thể được mệnh danh là giai đoạn khủng hoảng lãnh đạo. Tình hình chính trị hỗn loạn, bất ổn định. Nhiều chính phủ liên tiếp bị lật đổ hay thay thế (Nội các Nguyễn-ngọc-Thơ, Nội các Nguyễn-Khánh, Nội các Trần-văn-Hương, Nội các Phan-huy-Quát, Nội các Nguyễn-cao-Kỳ). Nhiều cuộc biểu tình "xuống đường" của Sinh viên, đảng phái, tôn giáo xảy ra. Các đoàn thể chống đối, tố cáo chính quyền bất lực, kỳ thị tôn giáo.

Lãnh đạo chính trị bất ổn khiến cho lãnh đạo hành chánh bị tê liệt vì những ảnh hưởng của bất ổn cố chính trị gây ra. Các vị chỉ huy hành chánh cấp trung ương lẫn địa phương (Tỉnh trưởng, Quận trưởng) thì nhau "ra đi" hoặc ở thế chờ đợi thay thế. Cơ cấu hành chánh khi thì phân tán, khi thì sát nhập tùy

theo quan điểm của từng nội các.

Một số hậu quả trầm trọng khác đã đến với các công chức, có thể nhận thấy như sau :

- Sự phân hoá trong hàng ngũ công chức qua những lý do viện dẫn để kết án người này là chế độ cũ, người kia là Cần Lao. Một vài sự đố kỵ về tôn giáo cũng như địa phương đã xảy ra.

- Một vài vụ án sau ngày Cách Mạng có tính cách chính trị nhiều hơn pháp lý đã khiến một số chỉ huy e ngại trách nhiệm. Tại một số địa phương, những xáo trộn chính trị xảy ra liên tiếp, các vị chỉ huy hành chính không dám sử dụng quyền lực để bảo vệ tính mạng và tài sản của đồng bào. Phải chăng họ sợ trách nhiệm hay sợ sẽ bị khép vào tội "người tích cực" của nội các cũ khi một nội các khác lên thay thế ? Cấp thừa hành nhiều lúc cũng không dám tuân lệnh thượng cấp.

- Giữa bao xáo trộn chính trị, người công chức không còn giữ được tính cách trung lập trong công vụ nữa. Nạn bề phải có thể nói là hoành hành còn hơn trước ngày Cách Mạng. Vì có quá nhiều đoàn thể áp lực muốn lạm dụng, nên guồng máy hành chính bị xâu xé nhiều.

Tóm lại lãnh đạo chính trị bất ổn làm tê liệt guồng máy hành chính. Uy quyền quốc gia bị suy giảm rõ rệt, nạn bề phải và tham nhũng hoành hành dữ dội. Chính trị xâm nhập hành chính trong một mức độ còn rộng rãi hơn dưới thời đệ nhất Cộng Hoà (Thí dụ không tôn trọng nguyên tắc liên tục hành chính trong 1 bộ bằng cách thay đổi luôn Ông Tổng thư ký).

Trầm trọng hơn là lợi dụng guồng máy hành chính để tranh đấu cho những mục tiêu chính trị (Vụ Bác sĩ Mãn, Thị trưởng Đà Nẵng và Đại tá Yêu ra lệnh cho công chức, cảnh sát, quân đội biểu tình đã đảo chính phủ Nguyễn cao Kỳ). Tinh thần công chức sa sút, nhân tâm ly tán. Trong trạng huống này lãnh đạo hành chính hoàn toàn bị tê liệt.

Đó là những nhược điểm lộ rõ rệt trong giai đoạn khủng hoảng lãnh đạo từ sau ngày cách mạng cho tới khi Kiến Pháp nền

nhị Cộng Hoà ra đời ngày 1-4-67. Những nhược điểm này trở thành trọng tâm công tác cần phải sửa chữa hoặc phục hồi lại những gì đã mất với chính phủ Trần Văn Hương trong giai đoạn hiện tại.

**MỤC C :- GAJI ĐOAN TỪ 1-4-67 ĐẾN NAY.**

Nội các chiến tranh bắt đầu sống từ tháng 6/65 để được tiếp nối bằng sự chào đời của nền đệ nhị Cộng Hoà dưới sự lãnh đạo của Tổng Thống Nguyễn Văn Thiệu và nội các Nguyễn Văn Lộc. Sau khi Hiến pháp 1-4-67 được ban hành và sau những cuộc bầu cử đã được tổ chức, chính quyền đã có căn bản pháp lý song lẽ việc lãnh đạo hành chánh tỏ ra chưa hữu hiệu, nạn tham nhũng và bất công, bè phái phá vỡ lòng tin tưởng của cán bộ, công chức và quần chúng vẫn còn.

Sau cùng Nội các Trần Văn Hương được thành lập với 3 mục tiêu : tái lập uy quyền quốc gia, ổn định hậu phương, lãnh mạnh hoá guồng máy hành chánh bằng cách bài trừ tham nhũng. Với thành tích liêm khiết, cương quyết trong hành động của Thủ Tướng Hương, tình hình khá ổn định, đã gây lại được lòng tin khá quan trọng.

Việc lãnh đạo hành chánh được lưu ý và chứng tỏ bằng cách duyệt xét lại trên các tiêu chuẩn phân công rõ rệt, trách nhiệm minh bạch. Một số cải tiến về cơ cấu, thủ tục, nhân sự được thực hiện : thanh lọc các Tỉnh trưởng, Quận trưởng tham nhũng, vô khả năng, phát động chính sách huấn luyện và tu nghiệp sâu rộng...

Bên cạnh, Cộng sản vẫn tiếp tục cuộc chiến toàn diện, dù thất bại khá nặng về quân sự. Hoà đàm Ba Lê với ảnh hưởng của Hoa kỳ qua tư thế đồng minh của VNCH, khiến cho công cuộc lãnh đạo hành chánh trở nên phức tạp hơn.

Để tóm tắt, công cuộc lãnh đạo hành chánh hiện tại đang được chú trọng. Song lẽ phải nhận định ngay rằng công cuộc lãnh đạo này hiện còn đang ở nỗ lực loại bỏ dần dần các tệ trạng, khuyết điểm. Chính các khuyết điểm này cùng các nguyên nhân làm phát xuất ra nó là những sức thái đặc biệt của lãnh đạo hành chánh Việt Nam và là đề mục khảo sát của chương tiếp theo sau đây.

CHƯƠNG II

# ĐẶC THÀI CỦA LÃNH ĐẠO HÀNH CHÁNH VIỆT NAM

Từ 1954 tới nay, trong mục tiêu giải quyết một số nhu cầu mới do tình thế mới đặt ra, một số chính sách đã được thực thi như Dinh Điền, Khu Trú Mật để giải quyết vấn đề gần một triệu đồng bào di cư và tập hợp dân chúng sống quần tụ với nhau. Những cuộc bầu cử các cơ cấu dân chủ cũng đã được tổ chức qua các kỳ bầu cử Tổng Thống, Quốc Hội Lập Pháp. Mục tiêu phát triển kinh tế đặt nặng về lãnh vực phát triển nông nghiệp, gia tăng năng suất ruộng đất, giúp đỡ nông dân vấn đề canh tác, phân bón để bồi dưỡng đất đai (chính sách nông tĩn và hợp tác xã). Những công tác huy động dân chúng tham gia thực hiện những ích lợi chung trong phạm vi làng xã (đào kinh, xây cầu, đắp đường...) đã thể hiện qua chính sách phát triển cộng đồng với sự đóng góp nhân lực của dân chúng, chính quyền chỉ yểm trợ phương tiện và kỹ thuật.

Chủ trương "người cày có ruộng" nhằm tư hữu hoá nông dân để họ tích cực hơn trong hoạt động canh tác, đẩy mạnh năng suất (qua chính sách cải cách điền địa) để có thể xuất cảng những sản phẩm chính, thu hồi ngoại tệ tài trợ phần nào cho những nhu cầu các sản phẩm nhập cảng. Tư hữu hoá nông dân cũng nhằm tạo cơ hội thăng tiến để cải tạo cuộc sống và từ đó hố sâu ngăn cách và chia rẽ giữa hai giới chủ điền và tá điền sẽ với đi cách biệt.

Nhằm diệt trừ thể du kích chiến gài trong nhân dân của cộng sản, gây cơ sở hạ tầng trong dân, lấy dân làm nguồn cung cấp nhân lực, tài lực hỗ trợ cho các cuộc khủng bố, ám sát cán bộ chính quyền, uy hiếp những phần tử dân chúng lưng chừng ủng hộ, phá hoại các hệ thống hạ tầng cơ sở kinh tế quốc gia; cũng như vận động dân chúng đứng lên đấu tranh với chính quyền, Quốc sách áp chiến lược với lý thuyết gia Ngô đình Nhu đã được đề xướng nhằm bẻ gãy thể đứng du kích trên, qui tụ và đoàn

ngủ hoá nhân dân hầu có thể kiểm soát, thanh lọc, diệt trừ những cán bộ cộng sản nằm vùng cũng như huy động dân chúng ý thức tham gia tích cực vào công cuộc chống cộng chung của quốc gia.

Qua các biến cố lịch sử ngày 1-11-63 và kế tiếp là một thời kỳ vô trật tự, rối ren và hỗn loạn, cương thẳng chính trị; một số chính sách vẫn còn được tiếp tục nhưng trong mức độ yếu kém và biến thái dưới những danh từ và kế hoạch cho phù hợp với những dữ kiện của hiện tình đòi hỏi như từ Ấp Chiến Lược chuyển sang kế hoạch bình định (Ấp bình định) và đi dần tới quốc sách xây dựng nông thôn hiện nay đang được đẩy mạnh trong năm 1969 mà mục tiêu là kiểm soát hoàn toàn 100% dân chúng tại nông thôn. Chính sách cải cách điền địa vẫn được tiếp tục thực thi nhưng căn bản cũng đã thay đổi từ việc chính quyền trauốt hữu và mua lại ruộng đất của Pháp kiều, bán trả góp cho nông dân thì nay các thành phần tá canh này được cấp phát không ruộng đất một cách vô thường theo những nguyên tắc và tiêu chuẩn tiên bộ của Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu đề ra; và đó là trọng tâm công tác của chính phủ trong năm nay và những năm kế tiếp.

Không nhận định về những chính sách sẽ được thi hành trong tương lai, ở đây đứng về mặt lãnh đạo chỉ huy, chúng ta thử khách quan mà xem lại những chính sách đã được thực thi trong quá khứ từ trước đến nay có đạt được thành quả trong mức độ mong muốn hay không? Người dân có hài lòng và thoả mãn trong việc thi hành những chính sách trên không? Có thực sự tham gia hợp tác hay chỉ là bị ép buộc cưỡng bách mà tuân hành miễn cưỡng?

Lấy điển hình quốc sách Ấp Chiến Lược, một chính sách đã được phát động sâu rộng về mặt học tập cũng như về thực thực hiện ở tất cả trong những năm 1962, 1963. Dân chúng đã nghĩ gì về Ấp Chiến Lược? Cảm tưởng tốt hay xấu? Thực tế đã trả lời là đa số dân chúng bất mãn trước những biện pháp có tính cách cưỡng bách phải rời bỏ ruộng vườn đất đai, mồ mả ông bà tổ tiên để đến sống tụ tập tại một địa điểm với bầu không khí mà họ cho là ngột ngạt. Dân chúng bị cưỡng bách nên sự hợp tác có tính cách thụ động, đó là không kể những sự

phần đối ngầm ngầm trong tư tưởng chưa dám bộc lộ ra ngoài. Cộng sản đã lợi dụng sự bất mãn trên để tuyên truyền xuyên tạc, khiến cho quốc sách tuy có phần hay đẹp trên lý thuyết nhưng không thể hiện được trọn vẹn trong thực hành.

Một ví dụ khác có thể kể đến là những vụ "dàn cảnh" bề ngoài của các cấp chỉ huy và cán bộ địa phương về những cảnh sinh hoạt giả tạo (hợp chợ búa một cách gượng ép, thiết lập bệnh xá cho có hình thức; cây cối được bứng từ nơi khác tới để khoe là sản phẩm tại nơi đó ... ) trong các khu trừ mật để che mắt, lấy lòng các vị lãnh đạo và chỉ huy đi kinh lý....

Sự việc trên cho thấy hoặc là vị lãnh đạo tối cao không cung cấp đủ phương tiện và dự trữ đủ thời giờ cho thuộc cấp thi hành, hoặc là cấp thi hành bất tài không thể thực hiện được. Cả hai trường hợp đều lộ rõ tính cách yếu kém về lãnh đạo và chỉ huy. Thành thật mà nói các thành quả của các chính sách kế hoạch trên đều tốt đẹp và gần hoàn toàn tuyệt hảo qua những báo cáo và phúc trình với các con số dẫn chứng hùng hồn; nhưng có đến quan sát và xem xét tại chỗ mới thấy được thực chất và trị giá của công tác thực hiện là yếu kém, dưới mức trung bình, do đó chính sách không đạt được những mục tiêu căn bản đề ra như ý muốn.

Lỗi là trong nhiệm vụ hướng dẫn thuộc viên, không quan tâm đến khía cạnh thuyết phục và vận động quần chúng, lãnh đạo chỉ huy cho tới nay vẫn còn tỏ ra yếu kém, nghèo nàn và phạm nhiều khuyết điểm theo như nhận xét của các nhà nghiên cứu Tây phương, mà nguyên nhân và trở lực có thể qui về trong hai lãnh vực nội tại của guồng máy hành chánh, ngoài lại do khung cảnh quốc gia và ảnh hưởng của ngoại quốc trong vấn đề viện trợ quốc gia. Do đó cố gắng để bức phá, vùng vẫy thoát ra khỏi tình trạng chậm tiến về lãnh đạo chỉ huy chắc chắn phải là ước vọng chân thành và tha thiết nhất của dân tộc Việt Nam trên đường xây dựng và phát triển quốc gia.

Các ý tưởng trên là tiêu đề cho việc phân tích của chúng ta, ở chương này qua ba đoạn :

Đoạn I : Những khuyết điểm

Đoạn II : Nguyên nhân và trở lực

Đoạn III : Những nguyên tắc chỉ đạo và phương châm hành động đề nghị.

## ĐOẠN I : NHỮNG KHUYẾT ĐIỂM CỦA LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH VN .

Các khuyết điểm của lãnh đạo, chỉ huy hành chính có thể kiểm kê trên hai phương diện : quan điểm và chấp hành lãnh đạo.

### MỤC A : TRÊN PHƯƠNG DIỆN QUAN ĐIỂM LÃNH ĐẠO.

1.- Cấp chỉ huy trung và sơ cấp hầu hết thiếu ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo.

Các cấp này thiếu ý thức chính trị trong khi thi hành công tác, không thấu rõ ảnh hưởng chính trị của công tác, hành vi thái độ mình để hoặc tránh các hành động thất nhân tâm, gây bất mãn đối với thuộc viên, quần chúng để thành bất mãn đối với cả chính phủ, chế độ, hoặc phát huy thành quả của công tác để gây ảnh hưởng tốt đẹp sâu rộng trong nhân dân.

Sau nữa, ý thức lãnh đạo cũng bị thiếu kém. Công tác được thi hành một cách máy móc không sáng kiến, không vận động sự đồng tình hợp tác mà lại ra lệnh, cưỡng bách thi hành.

Hậu quả, do đó là chẳng những không giúp cho việc lãnh đạo chỉ huy có kết quả mà còn đi ngược lại ý nghĩa căn bản của việc lãnh đạo là vận động, thuyết phục, lôi cuốn và hướng dẫn.

2.- Đa số cấp chỉ huy trung và sơ cấp chưa ý thức đúng mức tầm quan trọng của lãnh đạo và chỉ huy.

Do sự thiếu sót trên, do ở việc không có cái nhìn bao quát, không rõ các mối tương quan giữa các lãnh vực do nhiều người chỉ huy, các cấp này đánh giá thấp tầm quan trọng của lãnh đạo, chỉ huy. Họ quan niệm lãnh đạo hành chính thu hẹp vào lãnh vực điều khiển nhân viên công sở, cơ quan mà quên yếu tố quần chúng, yếu tố con người ở các thuộc viên cần

được vận động hợp tác hơn là áp dụng uy quyền. Thí dụ : cấp xã là cấp tiếp xúc trực tiếp với dân chúng hàng ngày, mà ông Xã trưởng hầu như chỉ biết, chỉ nghĩ đến việc ký một số giấy tờ mà ít lưu tâm vận động quần chúng vì nghĩ rằng công tác này có tính cách "bông lông", "mơ hồ quá", "xét ra không lợi".

Hậu quả là dân chúng và thuộc viên không được vận động hướng dẫn. Thuộc viên thi hành nhiệm vụ vì sợ bị chế tài, các thắc mắc, hiểu lầm không được cấp chỉ huy giải thích và đánh tan chỉ làm cho công việc chỉ huy thêm phần khó khăn.

### MỤC B : TRÊN PHƯƠNG DIỆN CHẤP HÀNH LÃNH ĐẠO.

Khuyết điểm trên phương diện này khá rõ rệt và rất quan trọng. Chúng ta ghi nhận tại ba lãnh vực : chính sách kế hoạch, cơ cấu và nhân sự.

#### I.- Về chính sách kế hoạch.

Khuyết điểm lộ rõ khi nghiên cứu lập kế hoạch cũng như khi thực hiện kế hoạch.

a.- Khi nghiên cứu, thiết lập chính sách kế hoạch : có hai khuyết điểm

1.- Kế hoạch thiếu nghiên cứu kỹ, và vấp vạ tạm bợ hoặc lảm khi không có kế hoạch.

Thí dụ : về giáo dục. Chính sách không được nghiên cứu kỹ theo nhu cầu giáo dục, tình trạng quốc gia mà thường theo sở thích, lập trường riêng của mỗi ông Tổng Bộ Trưởng. Vì thiếu sót này mà các vị lãnh đạo, chỉ huy đã phản ứng thụ động, tùy thời, tùy việc, cầu may.

2.- Chính sách kế hoạch thường là sáng kiến riêng của vị lãnh đạo, của chính phủ, thiếu sự tham gia ý kiến của dân chúng

Thí dụ : quốc sách Ấp Chiến Lược tuy đáp ứng đúng tình thế song dân chúng thực sự không góp phần vào việc hoạch định, thiết lập.

Đây là một khuyết điểm đáng kể vì nguyên tắc quan trọng để thuộc viên, quần chúng hưởng ứng, chấp nhận thi hành một chương trình, kế hoạch, chính sách là phải cho họ tham gia



ý kiến. Nếu không, họ quan niệm đó là chính sách riêng của chính quyền không phải của họ và khi chấp hành họ có cảm tưởng bị "cưỡng hành"

b.- Khi thực hiện chính sách : 4 khuyết điểm

1.- Chính sách kế hoạch thi hành không liên tục.

Mỗi lần chính phủ đổi, các kế hoạch chính sách cũng thay đổi theo. Do đó, kế hoạch bị gián đoạn, thi hành không liên tục, bị hủy bỏ, sửa đổi (lắm khi không cần thiết lắm). Ngoài ra còn do công sản phá hoại ngăn trở mà tính cách liên tục luôn luôn bị ứ nghẽn.

Khuyết điểm này khiến cho ta luôn luôn ở giai đoạn bắt đầu của kế hoạch, của chính sách mà khó đến giai đoạn thực thi và thu hoạch kết quả. Các chính sách chủ trương của các chính phủ trong giai đoạn bất ổn chính trị sau ngày Cách mạng 1963 tới 1965 trong thực tế chưa được thi hành thì một chính phủ khác lên với sự đề ra một số chính sách chủ trương mới, rồi lại bị lật đổ sau vài tháng cầm quyền...

2.- Thi hành không đúng mức, tới nơi tới chốn.

Chính sách kế hoạch đề ra rất hay đẹp thế mà trong thực tế bị thi hành sai lạc, kém, vu hình thức, "lấy điểm", lấy số thống kê. Chính sách Ấp Chiến Lược là một thí dụ trong nhiều chính sách kế hoạch khác. Do đó, kết quả không đạt mức mong muốn, không phục vụ cho dân chúng đúng mức, khó tranh thủ lòng tin tưởng và lãnh đạo chỉ huy chưa thành công được.

3.- Các kế hoạch không được phối hợp, chặt chẽ, lắm khi mâu thuẫn nhau.

Do đó tài nguyên bị phung phí, uổng dụng, ngăn trở sự phát triển, tiến hành các kế hoạch khác. Thí dụ : kế hoạch động viên và kế hoạch đào tạo cán bộ hành chánh. Các sinh viên Quốc gia Hành Chánh được đào luyện tốn hao công quỹ, thời gian để giữ nhiệm vụ chỉ huy hành chánh, đẩy mạnh hiệu năng, tranh thủ nhân tâm thì lại bị nhập ngũ cầm súng chiến đấu trong quân đội.

Khuyết điểm này may thay được sửa đổi kịp thời với chính phủ Trần Văn Hương, qua biện pháp biệt phái trở về phục vụ trong guồng máy hành chánh. Dù sao thì dân chúng trên cũng cho thấy có thể còn nhiều sự thiếu phối hợp trên những lãnh vực khác nữa.

4.- Chính sách kế hoạch được phát động mà không được nuôi dưỡng.

Thực tế cho thấy nhiều thí dụ, chẳng hạn kế hoạch "tuần lễ vệ sinh", "tuần lễ giao thông" ... sau khi được phát động để rồi biến dạng, tàn hình đi chỉ để lại hàng khối rác, hàng trăm tai nạn, vi phạm lưu thông mỗi ngày !

II :- VỀ CƠ CẤU.

Xét ra có tất cả 5 khuyết điểm thuộc về các lãnh vực lập cơ cấu, tổ chức và điều hành.

a.- Lập cơ cấu.

1.- Nhiều cơ cấu được lập không vì nhu cầu thực sự.

Lẽ ra sự thiết lập 1 cơ quan, 1 công sở hay trọng tâm công vụ phải vì nhu cầu, phải được biện minh bằng cách dung thỏa mãn nhu cầu. Người ta ghi nhận một số cơ cấu lập vì khuynh hướng phô trương (Nguyên tử lực cuộc, Phủ Tổng Ủy Dân nguyện thời Nguyễn Khánh), vì muốn dãi nợ ban cấp quyền lợi cho phe nhóm, thân thuộc; tạo một hư chức cho người không được ưa thích không muốn sử dụng (Tổng Bộ Kế Hoạch và Phát Triển thời Nguyễn Cao Kỳ).

Hậu quả gây tổn hao cho công quỹ; guồng máy hành chánh nặng nề, dân không tin tưởng và nhân viên của cơ cấu tự thấy không có lý do, ý nghĩa để hoạt động tích cực.

2.- Cơ cấu bị thay đổi luôn.

Cứ một chính phủ lên là thường cơ cấu bị xáo trộn. Phải chăng người ta có tâm lý sợ rằng nếu duy trì cơ cấu cũ (ngay trong trường hợp cơ cấu này còn thích hợp) sẽ bị xem như chế độ cũ, là chính phủ cũ mất rồi ! Tính ra các cấp lãnh đạo chỉ huy vì khuyết điểm này đã chỉ dành cử thì giờ lập cơ

quan, cột hồ sơ, di chuyển, sắp xếp đề rồi cột hồ sơ, lại di chuyển ... Còn đâu là lãnh đạo, còn đâu là chỉ huy vận động quần chúng, hướng dẫn đạt mục tiêu ?

Thí dụ : Bộ Nội Vụ → Bộ An Ninh → Bộ Nội Vụ  
Phủ Đạc Ủy Hành Chánh → Bộ Nội Vụ.

3.- Không có quan niệm chính xác về vai trò một tổ chức trong toàn bộ guồng máy quốc gia .

Lập một cơ cấu đáng lẽ phải là hành vi kế tiếp thể hiện quan niệm chung về guồng máy quốc gia. Mỗi cơ quan là một bộ phận và phải xác định rõ tầm quan trọng, vị thế của cơ quan trong toàn bộ. Khó lòng chấp nhận tháng này một cơ quan là một Bộ, tháng tới lại là Tổng Nha rồi lại đổi ý! Khi thì sát nhập, khi tách ra, khi thì huỷ bỏ, lúc thì tái lập.

Thí dụ : Bộ Thông Tin → Bộ Tâm Lý Chiến → Bộ Thông Tin Tâm Lý Chiến → Tổng Nha Thông Tin thuộc Phủ Thủ Tướng → Bộ Thông Tin !

b.- Tổ chức cơ cấu : cơ cấu tổ chức rườm rà.

Cấp lãnh đạo chỉ huy hoặc vì không ý thức được, hoặc vì cố ý lập ra nhiều chức vụ, nhiều cơ cấu trong cơ quan để đưa người của mình vào (lý do tình cảm, củng cố quyền hành, toa rập tham nhũng).

Thí dụ : Một Bộ có quá nhiều Nha; đặt thêm các chức vụ cố vớ, phụ tá.

c.- Điều hành cơ cấu .

1.- Thủ tục điều hành chậm chạp, nặng nề, lỗi thời.

Khuyết điểm này thật quá rõ ràng. Thủ tục hành chánh đã bị chỉ trích gọi là con rùa hành chánh. Thủ tục hành chánh quá nhiều, xưa cũ vẫn còn áp dụng, gây phiền toái mất lòng dân lại mở đường cho nhân viên có cơ hội tham nhũng, công vụ đình trệ, dân chúng ta thán. Hai trường hợp có thể nghĩ đến là cấp lãnh đạo chỉ huy hoặc không ý thức được sự phức tạp nặng nề của thủ tục hoặc biết nhưng không cải tiến để trục lợi.

Khuyết điểm điều hành này tuy có vẻ nhỏ nhặt song lại quan trọng vì nó dễ làm cho dân chúng bất mãn, xa lìa chính quyền và dù cho có các nỗ lực khác để vận động cũng khó gỡ lại được.

2.- Phân công, phối hợp, kiểm soát thiếu kém hoặc không hợp lý.

Với khuyết điểm này, trong công sở kể ít việc người quá nhiều đưa đến tình trạng suy bì, bất mãn ngay trong nội bộ cơ quan. Thiếu phối hợp nên gây sự trùng nhiệm, tốn hao vô ích.

Sau hết, thiếu theo dõi kiểm soát là một khuyết điểm rất quan trọng đã làm cho việc lãnh đạo chỉ huy thất bại, không bảo đảm được thành công và cũng là nguyên nhân của việc thi hành không đúng mức, không đến nơi đến chốn. Kiểm soát không có ý nghĩa là không tin người mà là nhằm bảo đảm công tác đạt được kết quả. Theo dõi đo lường việc tiến hành công tác để kế hoạch được thực hiện liên tục đồng thời cũng để sửa đổi, cải thiện cho thích nghi nếu cần.

3.- Tập quyền quá độ.

Nhiều vị lãnh đạo, chỉ huy không ủy quyền cho thuộc viên và tất cả mọi việc đều phải do mình giải quyết, quyết định. Sự việc này nói lên việc nghi ngờ khả năng của cấp dưới hoặc muốn củng cố quyền hành. Hậu quả là thuộc viên mất hết sáng kiến, thiếu tích cực vì tâm lý không được tin tưởng; công vụ ứ đọng nhất là ở các cơ quan lớn, khối lượng công vụ nhiều. Từ đó, quyền lợi dân chúng chậm thực hiện.

III.- Về nhân sự.

Việc lãnh đạo, chỉ huy yếu kém, khuyết điểm vì đã vi phạm hay không tuân theo các nguyên tắc quản trị nhân viên, lãnh đạo quần chúng cũng là chấp hành sai nền tảng.

a.- Vi phạm các nguyên tắc quản trị và lãnh đạo.

1.- Sử dụng người không hợp lý, không đúng chỗ, không hợp khả năng.

Một số văn kiện ban hành qui định sử dụng hợp lý các công chức (Thí dụ : Thông Tư v/v bổ dụng giữ chức vụ Phó Quận, Trưởng Ty) theo một số tiêu chuẩn khả năng, ngạch trật, nhưng về mặt thực tế, nguyên tắc này không được tôn trọng nghiêm chỉnh. Do đó mà có rất nhiều công chức hạng A là nhân viên thường ở các cơ quan hay ở dưới quyền một Tham sự chủ sự, một thư ký Trưởng Ty... Người có khả năng về kinh tài lại được giao phó những chức vụ có tính cách chính trị, vận động quần chúng ... Khuyết điểm này gây ra ba hậu quả chính : phí phạm tài nguyên, nhân viên cán bộ bất mãn, công vụ kém cải tiến và rút lại quyền lợi của dân không được phục vụ đúng mức.

Tại đây việc giao phó chức vụ chỉ huy hành chánh cho các quân nhân ở các cơ quan hành chánh trung ương (chánh sự vụ, Giám đốc, Chủ sự ...) và địa phương (Tỉnh trưởng, Quận trưởng) cũng là một khuyết điểm, là một nguyên nhân khiến việc lãnh đạo chỉ huy hành chánh yếu kém, nghèo nàn. Ta ghi nhớ để phân tích thêm ở phần nguyên nhân.

## 2.- Bất công trong việc thưởng phạt.

Người không công lao, không xứng đáng, không đủ điều kiện lại được thăng thưởng trong khi người giỏi, khả năng nhưng không bè phái bị đè nén, quên lãng. Vi phạm nguyên tắc công minh thưởng phạt khiến cho vị lãnh đạo chỉ huy không vận động được thuộc viên vì họ đã bất mãn, sa sút tinh thần phục vụ, mất tin tưởng ở vị lãnh đạo chỉ huy. Ngay trong dân chúng người ta cũng nhìn vào đó là dị nghị, kém tin tưởng ở các vị chỉ huy và do đó ở chính quyền.

## 3.- Không hoà mình với thuộc viên, quần chúng.

Nhiều vị lãnh đạo, chỉ huy đã tỏ ra xa cách đối với thuộc viên, quần chúng mà chỉ giao thiệp với cấp đồng hàng hay trên. Do đó hai bên thiếu thông cảm; thuộc viên, dân chúng có cảm tưởng bị điều khiển hơn là được dẫn dắt. Từ đó thuộc viên làm việc tác trách và dân chúng nói chung bất hợp tác.

### b.- Chấp hành sai nền tảng, ý nghĩa lãnh đạo.

#### 1.- Mưu cầu quyền lợi riêng, tham vọng cá nhân.

Thay vì phục vụ dựa trên nền tảng quyền lợi chung của quốc gia, dân tộc, các vị lãnh đạo, chỉ huy lại lợi dụng danh nghĩa và cơ hội đạt tham vọng cá nhân, chấp hành sai nền tảng nên việc lãnh đạo (vận dụng quần chúng, hướng dẫn) kém hiệu quả vì không được tin tưởng.

2.- Thiếu giáo dục quần chúng, thuộc viên trong khi lãnh đạo, chỉ huy.

Ý nghĩa căn bản của lãnh đạo, chỉ huy là vận động để người hợp tác với mình, tức là phải cảm hoá, thuyết phục. Thuộc viên, quần chúng dù chịu sự hướng dẫn song cũng đòi hỏi được biết lý do được dẫn dắt theo đường hướng đưa ra. Vì thiếu giáo dục, giải thích nên thuộc viên, quần chúng hoặc miễn cưỡng tuân theo hoặc không tin tưởng (vì không hiểu rõ) đến đối kháng lại nhất là khi các chính sách, quyết định đòi hỏi dân hy sinh công của. Trong cả hai trường hợp nêu trên, lãnh đạo hành chính đều xem như yếu kém, nghèo nàn.

Chúng ta đã trả lời câu hỏi khuyết điểm của lãnh đạo, chỉ huy hành chính như thế nào? Giờ đây ta phải tìm hiểu xem tại sao công cuộc lãnh đạo hành chính ở Việt Nam yếu kém, nghèo nàn và phạm nhiều khuyết điểm như trên. Đó là đề tài cho đoạn kế tiếp sau đây.

ĐOẠN II : NGUYÊN NHÂN VÀ TRỞ LỰC.

Trước hết hai danh từ "nguyên nhân" và "trở lực" tại đây hầu như có cùng một tác dụng, một ý nghĩa. Nguyên nhân khiến cho việc lãnh đạo, chỉ huy hành chính khó khăn, yếu kém, nghèo nàn thì cũng có thể bảo là một trở lực, gây khó cho việc lãnh đạo. Cho nên tiêu đề dùng hai danh từ trên chỉ muốn bao gồm tất cả các yếu tố nào khiến cho việc lãnh đạo hành chính chưa thành công, chưa có kết quả mỹ mãn.

Trở lại, công cuộc lãnh đạo hành chính ở Việt Nam yếu kém, nghèo nàn là do hai loại nguyên nhân, trở lực nội tại của guồng máy hành chính và ngoại lai do khung cảnh quốc gia đưa tới.

## MỤC A : NGUYÊN NHÂN VÀ TRỞ LỰC NỘI TẠI.

Nguyên nhân này bao gồm khía cạnh nhân sự và vật chất thuộc về chính người lãnh đạo, chỉ huy hay liên hệ đến các vị này do ở phương tiện được sử dụng.

### a.- Về mặt nhân sự.

Có 10 nguyên nhân, trở lực khiến cho việc lãnh đạo chỉ huy hành chánh yếu kém và có thể xếp thành hai loại : liên quan đến công tác lãnh đạo, chỉ huy; và liên quan đến tác phong của các vị này.

#### \* Liên quan đến công tác lãnh đạo, chỉ huy.

##### 1.- Số lượng các cấp chỉ huy có khả năng còn thiếu sót nhiều.

Thời Pháp thuộc, chính phủ Pháp có mở trường đào tạo công chức nhưng chỉ nhằm đào tạo cấp thừa hành. Thế nên khi Pháp rút đi, các chức vụ chỉ huy không có người để đảm trách. Đây là một lỗ hổng cho việc lãnh đạo, chỉ huy hành chánh. Tiếp sang các chính phủ Việt Nam Cộng Hoà, một số khoá huấn luyện cũng như trường đào tạo cấp chỉ huy hành chánh như Học Viện Quốc Gia Hành Chánh, các khoá đào tạo thuộc Bộ Tài Chánh (Tham sự tài chánh) được tổ chức và thiết lập ... Nhưng nhìn chung ta chưa đủ số lượng cán bộ chỉ huy hành chánh để đáp ứng nhu cầu.

Thiếu người chỉ huy được đào luyện đầy đủ, guồng máy hành chánh thiếu lãnh đạo và các vị chỉ huy lúc ban đầu gặp nhiều khó khăn trong sự tiến hành công vụ.

##### 2.- Cấp chỉ huy kém khả năng.

Thiếu người chỉ huy nên đành phải nâng các viên chức thừa hành trước đây vào các chức vụ chỉ huy. Đây là hiện tượng tương tự hiện tượng "đôn quân" trong quân đội. Từ đó phẩm chất các vị chỉ huy yếu kém, không chỉ huy hữu hiệu. Ngoài ra cấp chỉ huy kém khả năng trong lãnh vực lãnh đạo hành chánh cũng do ở việc không được bổ dụng đúng khả năng chuyên biệt mình.

Nói chung, vì kém khả năng, kiến thức liên hệ nên không

ý thức được các công tác, ý nghĩa của việc lãnh đạo, sơ sót trong khi chấp hành, không cái thiện được trong khi phục vụ. Thế nên việc lãnh đạo hành chánh yếu kém là sự kiện rõ ràng.

Riêng về trường hợp quân nhân giữ các chức vụ chỉ huy hành chánh, ta có thể qui vào nguyên nhân này. Các sĩ quan Giám đốc, Chánh sở, Chủ sự, Tỉnh trưởng, Quận trưởng rõ ràng là thiếu kém khả năng hành chánh và thường thiên về quân sự trong hành vi, hoạt động, lơ là khía cạnh chính trị, vận động nhân viên và quần chúng, thích và quen ra lệnh hơn là dẫn dụ, thuyết phục.

Vậy sử dụng quân nhân vào chức vụ hành chánh tự căn bản đã sai lạc và có thể bảo là đi ngược lại quan điểm của chính phủ, theo đó cuộc chiến tranh hiện nay nặng tính cách chính trị, phải tranh thủ nhân tâm, phải vận động quần chúng. Phải chăng còn nhiều lý do, nhiều yếu tố khác nên giải pháp quân nhân chỉ huy nền hành chánh còn được giữ lại và bỏ quyết bằng các khoá Quân Chánh? Với mỗi khoá huấn luyện khoảng hai tháng trở lại, không biết có thể tin tưởng vào khả năng của các vị này hay không?

### 3.- Cấp lãnh đạo, chỉ huy là người xa lạ, không thành tích.

Danh từ chính trị xã hội học gọi là "outsider", nhất là đối với vị lãnh đạo chính trị. Dân chúng bỗng nhiên thấy vị lãnh đạo xuất hiện, chưa biết thành tích hoạt động từ trước nên sẽ kém tin tưởng. Về phần vị này vì là người "xa lạ" đối với tập thể, nên có thể không rõ tất cả nguyện vọng, nhu cầu dân chúng, lại không được tin tưởng, dĩ nhiên khó lãnh đạo kết quả. Đó là trường hợp các cuộc đảo chánh đưa một số nhân vật lên nắm chính quyền mà dân chúng ít biết mặt trước đây.

### 4.- Thiếu tính cách chính đáng.

Nguyên do này có phần tương tự như trên. Vị lãnh đạo nếu không được dân chúng tán phong (thường là qua một cuộc bầu cử) sẽ lâm vào tình thế kẹt, không được tập thể chấp nhận, từ đó lãnh đạo sẽ khó khăn, yếu kém.

### 5.- Kém đạo đức.

Cấp lãnh đạo chỉ huy tham nhũng, không công bằng chánh



trực, cần mẫn, thiếu thành tín hoặc mờ ám ... thì khó lòng lãnh đạo chỉ huy kết quả. Không còn ai sẽ tin tưởng, hợp tác với các vị này, nếu có cũng chỉ là do gương ép hoặc vì uy lực.

#### 6.- Kém lý tưởng phục vụ.

Một số đồng cấp lãnh đạo, chỉ huy nhất là chỉ huy trung và sơ cấp kể cả nhân viên thừa hành, cán bộ cảm thấy lý tưởng phục vụ yếu kém đi. Tinh thần phục vụ sa sút, ngại khó ngại khổ. Quyền lợi chung, sự sống còn của quốc gia, dân tộc chỉ được nghĩ đến một cách hơi hợt lơ mờ. Từ đó, các cấp dễ ngã về quyền lợi riêng tư, phe nhóm hoặc may mắn hơn thì lo thi hành xong theo chỉ thị cấp trên, không thiết đến sự cầu tiến, tận tâm, sáng tạo. Lý tưởng yếu, không nung chí cán bộ, chỉ huy cũng như thuộc viên thì hậu quả là sự yếu kém, nghèo nàn trong công cuộc lãnh đạo hành chính. Yếu tố tinh thần, yếu tố lý tưởng cực kỳ quan trọng, có tính cách quyết định cho một sự lãnh đạo tốt đẹp và hữu hiệu.

#### 7.- Các cấp lãnh đạo, chỉ huy hành chính luôn luôn bị thay đổi.

Tại trung ương cũng như tại địa phương, mỗi lần chính phủ đổi thì đa số cấp chỉ huy cũng bị thay đổi (hiện tượng này được thấy rõ rệt sau ngày cách mạng và những năm kế tiếp trong khung cảnh bất ổn của chính trị). Các vị chỉ huy mới lại phải cần một thời gian mới thấu đáo công việc, tình hình. Do đó việc điều hành cơ cấu, thi hành chính sách một phần nào bị ngưng trệ, mất liên tục.

#### \* Khuyết điểm liên quan đến tác phong của các vị chỉ huy.

##### 1.- Tranh chấp, chia rẽ nội bộ.

Lý do để tranh chấp chia rẽ có thể là đòi quyền lợi, địa vị, bất đồng quan điểm thực hiện mục tiêu. Lý do cũng có thể là xung đột giữa mới và cũ (theo đó lớp người mới cấp tiến, hăng say trong khi lớp người cũ có phần bảo thủ cầu an); giữa trẻ và già (trẻ được đào luyện có kiến thức lý thuyết; già hành diện và đề cao kinh nghiệm). Vì tranh chấp chia rẽ nên thực lực bị hủy hoại, nỗ lực cho quyền lợi chung bị tiết chế hay hy sinh, thuộc viên, dân chúng mất tin tưởng, do đó lãnh đạo hành chính bị ảnh hưởng trở ngại.

## 2.- Hiện tượng bè phái.

Một số lãnh đạo, chỉ huy kết hợp thành phe nhóm, hỗ trợ nhau, che chở nhau để cùng lợi. Bè phái hay "phe đảng" nếu quá chú trọng đến quyền lợi phe nhóm, sẽ quên quyền lợi chung của quốc gia. Hiện tượng này đưa đến việc sử dụng người không hợp lý, lập các cơ cấu, chức vụ không vì nhu cầu ... có thể đưa đến bất công, người có khả năng mà cơ thể sẽ bị quên lãng mai một. Hơn nữa, tinh thần phục vụ của những người ngoài phe nhóm bị chèn ép, dễ sa sút, bất mãn. Tất cả sẽ khiến việc lãnh đạo, chỉ huy khó khăn, không tiến hành đúng mức.

## 3.- Tinh thần tự tôn, óc vị kỷ.

Với tinh thần tự tôn, vị lãnh đạo, chỉ huy tự cho rằng kế hoạch, chương trình mình đề ra là tốt đẹp, không cần hỏi ý kiến của cấp dưới, của quần chúng. Vị này cũng có thể không tự học hỏi thêm để cải tiến lãnh đạo, chỉ huy trong khi một trong những nhiệm vụ chính yếu của họ là phải tự huấn luyện, phát triển kỹ thuật bản thân. Ngoài ra, thái độ không hoà mình bắt nguồn từ tinh thần tự tôn trên sẽ làm cho chỉ huy lơ là trong công tác vận động thuộc viên và quần chúng.

b.- Về mặt phương tiện : Lãnh đạo khó khăn vì phương tiện thiếu kém eo hẹp.

Vị chỉ huy dù tài giỏi, khả năng nhưng nếu phương tiện thiếu kém, công tác lãnh đạo cũng sẽ bị ngăn trở. Có một số cấp chỉ huy nhận nhiệm vụ nặng, nhiều trong khi phương tiện quá eo hẹp, không tương xứng. Thiếu phương tiện, phương tiện eo hẹp là một trở ngại thực tế cho vị lãnh đạo, chỉ huy. Trên bình diện quốc gia, cũng chính vì thiếu phương tiện, không thể tự lực chiến đấu chống Cộng sản nên ta đã nhờ sự viện trợ của các nước bạn; do đó vai trò của chính phủ ngoại quốc sẽ là một yếu tố cho ta phân tích trong nguyên nhân, trở lực ngoại lai.

## MỤC B : NGUYÊN NHÂN TRỞ LỰC NGOẠI LAI.

Công cuộc lãnh đạo hành chánh Việt Nam còn bị ảnh hưởng, gặp khó khăn bởi ba yếu tố : khung cảnh quốc gia, khối quần chúng và ngoại bang.

## a.- Về khung cảnh quốc gia.

Khung cảnh quốc gia bao gồm khung cảnh chậm tiến và chiến tranh với cộng sản đã được chúng ta đề cập một cách tổng quát và đại lược tại đoạn I chương I của phần II trước đây. Tại đây chúng ta sẽ nêu ra những hậu quả của khung cảnh này gây khó khăn cho việc lãnh đạo ra sao.

### 1.- Khung cảnh chậm tiến.

Chúng ta sẽ lần lượt xét 3 phương diện nổi bật nhất liên quan đến khía cạnh xã hội, kinh tế, chính trị của khung cảnh chậm tiến này.

- Về mặt xã hội : cơ cấu xã hội Việt Nam còn nặng giai cấp, dù rằng có sự di chuyển dễ dàng giữa các giai tầng. Do đó khuynh hướng xa cách, không hoà mình được ghi nhận và là trở ngại cho sự vận động thuộc viên, quần chúng. Kế đó, sự cách biệt giữa nông thôn và thành thị, đặt ra nhu cầu phát triển cùng một lúc hai lãnh vực nông thôn thành thị với bản chất khác biệt. Do đó việc lãnh đạo trở nên phức tạp và khó khăn hơn. Sau cùng chế độ đại gia đình, chế độ phong kiến chuyên chế còn lưu lại tâm lý phục tùng cấp trên, chờ đợi chỉ thị của thượng cấp, thiếu sáng kiến và thụ động của cấp dưới hay thuộc viên, khiến cho vị lãnh đạo, chỉ huy dễ trở nên độc đoán. Tình cảm gia đình vẫn còn mang nặng trong mỗi cá nhân, tạo ra nhân cách thiên về tình cảm, nể vì, che chở người thân thuộc phạm pháp, thiếu võ tư, không có tinh thần công thiện công ích ... Những hậu quả trên chính là các nguyên nhân, trở lực cho việc lãnh đạo, chỉ huy hữu hiệu, đạt được hiệu năng.

- Về mặt kinh tế : đa số dân chúng sống về nghề nông bất trắc, lợi tức thấp kém nên chỉ vui đầu lo miếng ăn manh áo, ít lưu tâm hưởng ứng hợp tác với chính quyền những gì không thiết thực, không lợi ích trực tiếp cho nếp sống họ. Nền kinh tế bất ổn, sinh hoạt đắt đỏ, lương bổng chưa tương xứng khiến công chức, cán bộ sa sút tinh thần phục vụ. Thế nên, việc lãnh đạo vận động thuộc viên, quần chúng thêm phần khó khăn.

- Về mặt chính trị : chính trị bất ổn khiến quần chúng, thuộc viên hoang mang, ly tán. Lãnh đạo, chỉ huy trong hoàn cảnh này thật là vô cùng khó khăn. Ngoài ra, một số chỉ huy bị ám ảnh bởi các chế tài đối với "người tích cực của chế độ cũ"

(nhất là ở giai đoạn 1963-1965) đã kém hoạt động, chờ đợi bị thay thế !

Sau hết thiếu đối lập chính đảng và xây dựng, tổ chức chính đảng, đoàn thể quyền lợi quá yếu kém thì quyền lợi, ý nguyện chung của dân không được nêu lên. Vị lãnh đạo, chỉ huy dễ trở nên độc tài trong hành động.

## 2.- Khung cảnh chiến tranh với Cộng Sản.

Hiện nay cộng sản theo đuổi một cuộc chiến tranh mang bốn đặc tính : đấu tranh giai cấp, toàn dân, toàn diện và trường kỳ. Cuộc chiến mang nặng tính cách chính trị hướng về vận động tranh thủ nhân tâm. Cộng sản cố gắng phá hoại ta trên mọi lãnh vực, sử dụng chiến thuật "xé lẻ", phân hoá hàng ngũ dân chúng, gây hiểm khích trong và ngoài nước, tuyên truyền xuyên tạc, gây hoang mang cùng là khủng bố. Cuộc chiến lại đặt ra cho ta nhiều vấn đề cấp bách phải giải quyết cùng một lúc, vừa đấu tranh lại phải vừa xây dựng phát triển. Với kẻ thù nguy hiểm, với các chiến thuật nguy hại phải đối phó, đồng thời phải giải quyết đồng loạt một số nhu cầu khẩn cấp, công cuộc lãnh đạo hành chính trở nên hết sức phức tạp và khó khăn.

### b.- Về khối quần chúng.

1.- Dân trí thấp : đa số dân chúng đang ở trong tình trạng thấp kém về giáo dục. Dân chưa ý thức được quyền lợi và nghĩa vụ mình cũng như quyền lợi chung, không ý thức nguy cơ cộng sản đe dọa sự sống còn của cả quốc gia dân tộc. Cộng với các nguyên do thuộc về khung cảnh chậm tiến, vị lãnh đạo không được tin tưởng, dân chúng trở nên thờ ơ, thiếu cạnh, kém hưởng ứng, hợp tác với chính quyền. Công cuộc lãnh đạo càng trở nên khó khăn, khó vận động, thuyết phục quần chúng.

2.- Khối quần chúng bị phân hoá mạnh mẽ : Dân chúng không kết hợp thuận nhất mà chia rẽ. Các đoàn thể chia rẽ vì quyền lợi riêng tư, vì địa phương, vì tôn giáo, vì chính kiến khác biệt ... Hơn nữa lắm khi các đoàn thể này lại tranh chấp nhau. Với sự phân hoá mạnh mẽ này, lãnh đạo hành chính, một lần nữa, thêm khó khăn.

### c.- Về ngoại bang.

Như vừa trình bày ở trên, vì ta thiếu kém, eo hẹp về

phương tiện (nhân lực, tài lực, dụng cụ ...) nên đã phải nhờ các quốc gia bạn, nhất là Hoa kỳ, viện trợ. Nước viện trợ cũng vì quyền lợi của họ chứ không hẳn là giúp đỡ một cách vị tha! Chính Tổng Thống Johnson, ngày 10-10-68 đã tuyên bố : "Hoa kỳ đã tham chiến vì tinh thần, hiệp ước, và vì lý luận của quyền lợi lâu dài của chính nước Mỹ".

Hậu quả là nước viện trợ có thể gây áp lực trên cấp lãnh đạo chính trị để quyền lợi quốc gia họ được bảo đảm. Về phần Việt Nam cũng có quyền lợi của mình cần được bảo vệ. Nên vấn đề dung hoà quyền lợi hai quốc gia trên một căn bản nào đó rất khó khăn cho nhà lãnh đạo. Ngoài ra trong thực tế, một số tác phong của đồng minh, việc giữ vai trò chủ động thay vì hỗ trợ trong một số vấn đề, hậu quả của sự hiện diện của lực lượng đồng minh đưa đến những xáo trộn về mặt kinh tế, xã hội..., đã đưa chính quyền vào thế kẹt, bị dân chúng nghi ngờ, bị địch xuyên tạc như bị lệ thuộc ngoại bang ...

★

★ ★

Tóm lại, tất cả những nguyên nhân, trở lực nội tại và ngoại lai kể trên đã làm cho công cuộc lãnh đạo hành chánh Việt Nam trở nên nghèo nàn, yếu kém và phạm nhiều khuyết điểm. Kiểm điểm công cuộc lãnh đạo trong chương trước cũng như phân tích các sắc thái đặc biệt của lãnh đạo hành chánh VN vừa qua, ba sự kiện nổi bật đáng cho chúng ta lưu tâm :

- Sự suy giảm lý tưởng, tinh thần phục vụ của yếu tố nhân sự, gây nên tệ trạng và tham nhũng.

- Sự thiếu ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo của một số kẻ đông đảo chỉ huy hành chánh.

- Chính trị đã xâm nhập và chi phối hành chánh khá mãnh liệt, khiến cho hiệu năng công vụ thấp kém.

Do đó lãnh đạo và chỉ huy, nếu không được cải tiến mạnh mẽ và kịp thời, sẽ lâm vào cảnh bế tắc, không tranh thủ được dân thì không sớm thì muộn chúng ta sẽ mất nước vì cộng sản mà trách nhiệm phần lớn là do lỗi ở chúng ta nhiều hơn là do sức quyền rũ của chủ nghĩa cộng sản gây nên.

ĐOẠN III : CÁC NGUYÊN-TẮC CHỈ ĐẠO VÀ  
PHƯƠNG CHÂM HÀNH ĐỘNG ĐỀ NGHỊ.

MỤC A : CÁC NGUYÊN TẮC CHỈ ĐẠO.

1.- Chính trị phải tôn trọng những nguyên tắc căn bản của hành chính.

Chính trị xâm nhập và chi phối hành chính ở đây được hiểu là việc đưa bè phái của lực lượng chính trị đang cầm quyền vào thao túng guồng máy hành chính.

Như đã biết, guồng máy hành chính là công vụ của Hành Pháp, của bất kỳ những ai nắm được chính quyền, sử dụng để thực thi những chính sách đã được toàn dân chấp thuận (Quốc Hội), ngõ hầu thoả mãn nhu cầu công cộng của đại chúng. Trong nhiệm vụ trên, một số nguyên tắc căn bản của hành chính cần được tôn trọng : tính cách liên tục và thường xuyên, tính cách chuyên môn và tính cách vô tư của công vụ.

a.- Tính cách liên tục và thường xuyên.

Một chế độ, một chính phủ có thể sụp đổ nhưng guồng máy hành chính vẫn luôn luôn tồn tại. Sự liên tục của các hoạt động hành chính trong việc cung cấp dịch vụ và thoả mãn nhu cầu công cộng là một điều cần thiết đối với quyền lợi xã hội. Tính cách liên tục của công vụ khiến cho guồng máy hành chính có một lãnh vực hoạt động riêng và phải được độc lập đối với chính trị, vì ngày nay phạm vi hoạt động của chính quyền được mở rộng trong mọi lãnh vực sinh hoạt xã hội và càng đi sâu vào đời sống của dân chúng, tính cách liên tục lại cần được bảo đảm vì bất cứ một sự đình trệ ở bộ phận nào cũng gây nhiều xáo trộn trong dân chúng. Muốn duy trì tính cách liên tục, cần phải công nhận tính cách chuyên môn của một số hoạt động hành chính.

b.- Tính cách chuyên môn.

Tính cách chuyên môn của guồng máy hành chính đã được nhiều hệ thống công vụ chấp nhận. Sự chuyên môn hoá sẽ giúp cho guồng máy hành chính ít bị ảnh hưởng bởi những xáo trộn chính trị, đồng thời dễ gia tăng hiệu năng. Nếu xét toàn bộ

cáo chức vụ chỉ huy hiện tại, trừ một số ít chức vụ có tính cách hỗn hợp vừa chính trị vừa hành chánh, đại đa số đều có tính cách hành chánh thuần túy hay chuyên môn. Những chức vụ sau này cần được giao phó cho những vị chỉ huy các ngành căn cứ vào ngành trật và khả năng (như chế độ Merit system bên Mỹ quốc). Nhất là trong giai đoạn hiện tại với sự tiến bộ vượt bậc của khoa học, tính cách chuyên môn của guồng máy hành chánh cần phải được tôn trọng hơn.

c.- Tính cách vô tư.

Sự vô tư được xác nhận trên hai phương diện : đối với các khuynh hướng chính trị và với dân chúng.

Guồng máy hành chánh là công cụ của quốc gia chứ không riêng gì cho đảng phái, bè nhóm chính trị nào. Công cụ đó được giao cho lực lượng nắm chính quyền (qua các cuộc bầu cử) để thực hiện lý tưởng của mình bằng những chính sách đã được công nhận. Nhưng không phải mỗi khi nắm được chính quyền trong tay, các đảng phái hoặc lực lượng chính trị sử dụng guồng máy hành chánh như một phương tiện riêng, có lợi cho bè phái mình. Vì vậy chính quyền cần phải có một thái độ vô tư và phải chấp nhận quyền đối lập trong mọi vấn đề đối với các lực lượng chính trị khác. Quyền đối lập sẽ được khảo sát sâu rộng hơn trong một đoạn sau.

Ngoài ra, mục tiêu của hành chánh là đem lại an lạc cho toàn dân nên cần phải vô tư trong mọi sự ban cấp và phân phối dịch vụ, trong khuôn khổ luật định, không phân biệt màu sắc tôn giáo, khuynh hướng chính trị ... theo nguyên tắc "mọi người đều bình đẳng trước công sở".

Hiện tại chúng ta thấy chính trị xâm nhập và chi phối hành chánh quá nhiều. Chính sách sử dụng nhân sự căn cứ trên lòng trung thành đối với chế độ hoặc là đảng viên của đảng chính quyền đã được áp dụng khởi đầu dưới thời đệ I Cộng Hoà (Đặc biệt tại miền Trung người ta thấy rõ rệt hiện tượng này, những thư ký giữ những chức vụ Phó Tỉnh Trưởng, Trưởng Ty... điều khiển những công chức cao cấp ngạch A không phải là đảng viên đảng Cần Lao Nhân Vị ...), đã có khuynh hướng bành trướng mạnh mẽ trong những năm xáo trộn sau ngày Cách Mạng 1-11-63

(đưa người cùng phe phái vào những chức vụ thuần túy hành chính hoặc chuyên môn, làm xáo trộn sự liên tục và điều hành công vụ. Mỗi vị Bộ Trưởng lên là tự ý bổ nhiệm Tổng Thư ký, thay đổi các Giám đốc, Chánh Sự Vụ ...)

Bổ nhiệm nặng về chính trị và dựa vào sự trung thành, có thể khiến chúng ta hoài nghi về khả năng và đạo đức của các vị này. Ngoài ra nạn bè phái có thể đưa các vị này tới những hành động tư lợi, cấu kết, dung dưỡng, che chở nhau trong những hành động gây thiệt hại đến công quỹ, đến quyền lợi quốc gia ... Lẽ dĩ nhiên, lãnh đạo và chỉ huy các chức sẽ không được tốt đẹp trong trạng huống này. Nhằm làm giảm bớt ảnh hưởng của những sự bổ nhiệm có tính cách chính trị, bảo vệ sự liên tục công vụ, nội các Trần Văn Hương hiện tại đã yêu cầu các Bộ trình Phủ Thủ Tướng duyệt xét và chấp thuận trước khi bổ nhiệm chức vụ Tổng Thư ký của Bộ.

Tóm lại, muốn cải tiến lãnh đạo và chỉ huy, nguyên tắc đầu tiên là chính trị phải tôn trọng những trọng điểm căn bản của hành chính đã nêu trên.

## 2.- Chính trị hoá công chức.

Các vị chỉ huy hành chính và công chức nói chung có hai tư cách :

- Là công cụ của Hành Pháp, có nhiệm vụ thi hành chính sách quốc gia. Muốn thi hành có kết quả, cần phải hiểu rõ mục tiêu, đường lối thi hành chính sách. Vì vậy sự học tập tìm hiểu về chính sách rất là cần thiết.

- Đại diện chính quyền trước dân chúng. Với tư cách này, các vị đó cần phải có ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo để gây uy tín cho chính quyền và thu phục nhân tâm. Không nên quên chúng ta hiện đang đánh giặc ý thức hệ và tranh dân với Cộng Sản, lối cuồn được quần chúng tin tưởng và ngã về phía ta, ta sẽ thắng; ngược lại chiến bại chắc chắn sẽ không tránh khỏi.

### a.- Học tập chính trị.

Học tập chính trị nhằm mục đích tạo cho người công chức một tinh thần quốc gia vững chắc để đối phó với chủ nghĩa



Cộng sản của đôi phương. Ngoài ra học tập nhằm mục tiêu chính yếu để thực thi chính sách được tốt đẹp.

Việc học tập chính trị công chức dưới thời đệ I Cộng Hoà có thể xem như là chính trị xâm nhập vào hành chánh không ?

Không nên quên rằng thực thi chính sách là một hành vi có hậu quả chính trị. Guồng máy hành chánh thi hành thất bại, chính phủ khó tồn tại trong nhiệm kỳ tới. Muốn thực thi hữu hiệu, chỉ huy và nhân viên cần hội đủ một số điều kiện về khả năng chuyên môn và trình độ chính trị. Việc huấn luyện khả năng chuyên môn có thể thực hiện qua những khoá tu nghiệp hội thảo hoặc mở những khoá huấn luyện đặc biệt.

Việc học tập chính trị cho công chức thường được tranh luận. Một quan niệm cho rằng chính sách của chính quyền chỉ là một chủ trương chính trị của một lực lượng nắm quyền và buộc công chức học tập đường lối đó tức là vi phạm tự do tư tưởng của công chức. Quan niệm này xét ra không đúng vững vì guồng máy hành chánh hay toàn khối công chức là một công cụ của chính quyền, có bốn phận phải thi hành tất cả những chính sách bất kể là thuộc khuynh hướng chính trị nào, vì vậy học tập chính trị có thể biện minh và chấp thuận được.

Vì muốn chấp hành đúng đắn đường lối và chủ trương của chính sách, học tập chính trị là một phương tiện giúp người công chức chấp hành đúng đắn mệnh lệnh của chánh phủ. Nhất là đối với các nước chậm tiến, trình độ chính trị trung bình của người công chức tương đối còn thấp kém. Nếu không học tập, họ khó lòng nắm vững ý hướng của chính quyền.

Đường lối học tập chính trị cho công chức chỉ có thể chấp nhận được trong việc phân tích tìm hiểu chủ trương, đường lối chính sách chính phủ mà thôi. Không nên biến các buổi học tập đó thành những buổi tuyên truyền, ca tụng cá nhân như trước thời Cách Mạng, khiến cho ngày nay danh từ học tập chính trị thường được người nghe không có thiện cảm với sự gán ghép cho nó một ý nghĩa xấu xa.

Tại đây chúng tôi không đề cập đến vấn đề tế nhị về tự do chính kiến của công chức và đặc biệt của các vị chỉ huy hành chánh. Điều cần nhấn mạnh là những công chức ở cương vị

then chót có bốn phần phải tuân hành mệnh lệnh của chính phủ.

Người ta không thể đòi hỏi mỗi người chỉ huy hành chánh sự trung thành mù quáng hoặc sự tán đồng hoàn toàn ý kiến của vị lãnh đạo tối cao, nhưng vị này có quyền đòi hỏi hơn một sự phục tùng tiêu cực. Sự trợ lực của các cấp chỉ huy phải có tính cách trọn vẹn và chân thành (16)

Trong việc trực tiếp thi hành chánh sách, người công chức phải tiếp xúc trực tiếp với dân chúng. Họ phải đóng vai trò cán bộ chính trị, giải thích đường lối của chính phủ cho nhân dân mỗi khi cần thiết. Vì vậy trước dân chúng họ là đại diện của chính quyền, và với tư cách này ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo trong hành động là những điều không thể thiếu sót được nơi một cán bộ của chính quyền.

b.- Ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo.

Ý thức chính trị cảnh giác các vị lãnh đạo và chỉ huy tránh những hành động thất nhân tâm, những hành vi gây ác cảm đối với người khác. Ý thức lãnh đạo nhắc nhở mọi tác động của chỉ huy là nhắm vào sự vận động, lôi cuốn, thuyết phục người khác và quên chúng theo về với mình. Không nên quên hiện tại chúng ta đang tranh đấu giành dân với đối phương, vì vậy cần phải luôn luôn cảnh giác về hai ý thức trên. Tác phong, cách thức cư xử, lời an tiếng nói, lễ lối phục vụ của các vị hữu trách sẽ có ảnh hưởng đến sự thù phục cảm tình cũng như tin tưởng của dân chúng. Sự phê phán một chính quyền tốt hay xấu tùy thuộc một phần lớn ở các vị lãnh đạo và chỉ huy có ý thức về chánh trị và về lãnh đạo nhiều hay ít. Một sự sắp xếp, cải tiến tổ chức, giản dị hoá thủ tục và phục vụ mau lẹ có tác dụng gây ấn tượng tốt trong dân chúng một cách thiết thực hơn là những bài diễn văn đầy lời hay ý đẹp mà không bao giờ được thực hiện trong thực tế.

Ngoài việc dân chúng dòm ngó hành động của cấp chỉ huy và thuộc viên, không nên quên đối phương lúc nào cũng rình rập chờ đợi và tìm kiếm mọi sơ hở của người cán bộ quốc gia để lợi dụng khai thác, gây nghi kỵ và chia rẽ để phá vỡ mọi hợp tác

(16) Nguyễn Văn Bông. Chỉ huy hành chánh và Phát triển quốc gia (Diễn văn khai mạc khoá hội thảo "Phát triển chỉ huy các cấp" ngày 15-1-68).

sản có giữa chính quyền và dân chúng, giữa cán bộ quốc gia với nhau. Vì vậy, một lần nữa, ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo là một điều kiện cần thiết để hướng dẫn và chỉ huy tránh những biện pháp hay hành động đáng tiếc, có thể vô tình mắc bẫy của đối phương.

Thiết tưởng ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo cần phải được học tập cẩn thận và thấm nhuần sâu rộng đặc biệt không những đối với cấp chỉ huy mà còn cho cả thuộc viên và cán bộ tiếp xúc và hoạt động gần dân chúng nhất (cán bộ xây dựng nông thôn, cán bộ thông tin chiêu hồi ...) tại các cấp Tỉnh, Quận, Xã, Ấp.

### 3.- Lãnh đạo và chỉ huy phải đạt quyền lợi quốc gia dân tộc lên trên hết.

Muốn vậy, cần phải có một quan niệm phục vụ đúng đắn "vì dân vì nước". Sự khôi phục lại quan niệm cổ truyền về sự mạng của công vụ xét ra cần phải thực hiện.

Ngày xưa kẻ sĩ lo nấu sữ xôi kinh, rèn luyện tài kinh bang tế thế với hy vọng là đem cái sở năng của mình ra để giúp đời. Phục vụ công ích là lý tưởng của mọi kẻ sĩ thời đó. Vì vậy, dù "tiên vi quan" hay "đạt vi sự", kẻ sĩ cũng đều được dân chúng tôn kính, vì nếu đỗ đạt ra làm quan là giúp vua, giúp nước, giúp dân; còn không đỗ đạt thì lui về quê mở trường truyền bá đạo thánh hiền cũng được xem như là giúp ích lợi dân trong một phạm vi nhỏ hẹp hơn.

Cho tới khi người Pháp đến cai trị nước ta, đem theo sự xâm nhập của nền văn minh vật chất Tây phương. Những tư tưởng quá thiên về quyền lợi cá nhân được truyền bá, đồng thời người Pháp cũng tạo cho dân chúng có những nhu cầu mới như ăn ngon, mặc đẹp, nhà lầu, xe hơi .... Trong hoàn cảnh xã hội biến chuyển và thiên về vật chất, lý tưởng phục vụ vì quốc gia với nếp sống đơn giản, thành bản đã suy giảm. Sự lụn bại này càng thấy rõ rệt hơn khi người Pháp đặt ra chế độ giáo dục mới và bắt đầu đào tạo một tầng lớp nhân sự mới thay thế cho tầng lớp sĩ phu cổ truyền, để phục vụ cho nền hành chánh thuộc địa nhằm thoả mãn quyền lợi mẫu quốc và những thực dân đến khai thác tài nguyên nước ta. Vì không nhằm phục vụ cho quyền lợi quê hương xứ sở cũng như bị ảnh hưởng của nền công vụ mới,

quan niệm coi công vụ như là một cách mưu sinh, một nghề như những nghề khác trong xã hội xuất hiện. Ý nghĩa cao đẹp của lý tưởng phục vụ ngày xưa đã biến mất đi từ đó.

Sau khi thu hồi độc lập, nguyện vọng tha thiết của dân tộc là muốn phát triển và tiến bộ nhanh chóng. Guồng máy hành chính sẽ phải đóng góp nhiều nhất vào việc thực hiện hoài bão trên vì tập trung nhiều nhân sự có nhiều khả năng nhất và nắm giữ sự thực thi chính sách trong thực tế. Để đạt kết quả, cần phải có một tầng lớp nhân sự tích cực, có tinh thần và đầy đủ khả năng. Quan niệm công vụ là một nghề như những nghề khác không thể thoả mãn những đòi hỏi trên vì sự tích cực sẽ tùy thuộc vào sự tương xứng của vấn đề thù lao; mà đối với một quốc gia nghèo đang nhận viện trợ, dù muốn đi chăng nữa thì khả năng tài chính của quốc gia cũng không cho phép thực hiện được.

Vì vậy sự cần thiết phải làm sống dậy, khôi phục lại, và làm thấm nhuần quan niệm công vụ là một sứ mạng, là lý tưởng phục vụ vì dân vì nước trong mọi tầng lớp nhân sự, là một tác động không thể thiếu sót được. Phải làm cho mọi người ý thức được rằng phát triển quốc gia là nhiệm vụ chính yếu của mỗi người và đó là một nhiệm vụ thiêng liêng mà Tổ Quốc đòi hỏi mọi cá nhân phải góp phần thực hiện cho kỳ được. Sự chu toàn bổn phận trong phạm vi của mỗi người sẽ làm cho việc thực thi chính sách tốt đẹp và do đó góp phần vào sự thực hiện an sinh chung của xã hội.

Làm thế nào để các vị lãnh đạo và chỉ huy biết hành động vì dân vì nước hay nói khác đi là biết đặt quyền lợi quốc gia lên trên hết? Muốn tôn trọng quyền lợi chung thì phải gạt bỏ quyền lợi riêng tư. Một số biện pháp có thể áp dụng:

a.- Biện pháp tích cực:

\* giáo dục, học tập cải tạo tư tưởng để có một lý tưởng để có một lý tưởng phục vụ, một tinh thần công thiện công ích.

\* tu thân: tự giáo dục và đào luyện thêm cho mình những đức tính tốt, tiết chế những ham muốn vật chất quá độ. Đây là một nguyên tắc sẽ được khai triển sâu rộng trong một đoạn sau.

\* về vật chất : bảo đảm cho các vị này và gia đình một cuộc sống tương đối khá đầy đủ và tương xứng với địa vị, ngõ hầu có thể tránh được phần nào những quyền rũ vật chất hay tiền tài.

b.- Biện pháp tiêu cực : đặt ra những luật lệ và dự trữ những hình phạt nặng nề những hành động vi phạm quyền lợi chung.

Tuy nhiên, điều kiện quan trọng hơn hết là phải tạo được một môi trường thuận lợi trong đó mọi người đều chấp nhận và thực hành đúng theo những gì đã đề ra, đã được học tập. Nói khác đi, trong thực hành, cấp trên phải làm gương cho cấp dưới noi theo, vì nếu cấp trên không tuân hành hay áp dụng những gì mình đề ra thì đừng mong cấp dưới sẽ thực hiện tốt đẹp những gì cấp trên mong muốn.

#### 4.- Lãnh đạo và chỉ huy phải thấm nhuần quan niệm nghĩa vụ hành chánh.

Ngày nay trong chế độ dân chủ, chủ quyền thuộc về toàn dân. Vị lãnh đạo hành pháp thụ ủy quyền hành của dân giao phó để hành sử thay thế cho nhân dân. Công cụ của hành pháp là guồng máy hành chánh, quyền hành của các cơ quan công quyền phát xuất từ quyền hành pháp và lý tưởng của nền hành chánh quốc gia ngày nay là nền an-đinh của toàn dân.

Theo học lý nghĩa vụ hành chánh (17), quyền hành mà các vị chỉ huy sử dụng chỉ là một phương tiện để thực thi nhiệm vụ. Nhiệm vụ đó là thỏa mãn nhu cầu công cộng, thi hành và thực hiện luật pháp. Nhiệm vụ trên có tính cách bó buộc các vị chỉ huy phải hành sử, vì vậy mà các vị này chỉ có những nghĩa vụ chứ không có quyền hành gì cả. Quan niệm nghĩa vụ bao hàm ý nghĩa nhấn mạnh ở tính cách bó buộc phải hành sử, nếu tỏ ra thụ động hay không hành sử thì đương nhiên phải bị chế tài.

Quan niệm nghĩa vụ trên có tính cách tích cực và nói lên ý nghĩa công bộc của dân. Đã là công bộc của dân thì không có quyền làm hay không những gì mình muốn hay không muốn mà trái lại chỉ có nghĩa vụ phải phục vụ dân chúng một cách tích cực.

Thiếttướng quan niệm trên cần phải được du nhập và thấm nhuần sâu rộng trong tim óc các cấp trong guồng máy hành chánh.

(1) Nguyễn Độ - Giảng tập Luật hành chánh.

Chỉ huy và nhân viên thẩm nhuần quan niệm trên sẽ không hống hếch đối với dân, nhận thấy sự phục vụ của mình có tính cách cao cả, do đó sẽ tích cực hàng say hơn trong tinh thần phục vụ. Đối với chỉ huy, vì nhận thức được quyền hành của mình cũng chỉ là một phương tiện để thi hành nghĩa vụ nên sẽ không coi thuộc viên như là một công cụ để sai khiến, mà trái lại sẽ coi họ như là một cộng sự viên hợp tác với mình trong sự thi hành nghĩa vụ chung ; điều này sẽ phù hợp với quan niệm chỉ huy mà ta mong muốn là chú trọng đến sự vận động và hướng dẫn để có sự thuận tình hợp tác.

Ngoài ra, sự thẩm nhuần quan niệm nghĩa vụ hành chánh kể trên sẽ bó buộc các cấp chỉ huy có thẩm quyền phải duyệt xét lại tất cả cơ cấu tổ chức và điều hành, giản dị hóa thủ tục... để có thể phục vụ một cách tích cực. Tích cực có nghĩa là cung cấp dịch vụ một cách đồng đều, đầy đủ, nhanh chóng và ít tốn kém nhất.

Trong thực tế chính vì thiếu sót một sự thẩm nhuần tư tưởng trên nên nhân sự của guồng máy hành chánh đã tỏ ra tác trách, lơ là, chệnh mảng trong nhiệm vụ, tìm cách gây khó khăn cho dân chúng để thủ lợi.

#### 5.- Trau dồi, phát triển kỹ luật bản thân...

Vấn đề tu thân được chính quyền Ngô đình Diệm hết sức chú trọng và phát động dưới thời đệ I Cộng Hòa. Sau ngày cách mạng, không còn thấy chính quyền đề cập tới nguyên tắc này nữa.

Quan niệm cổ truyền Đông Phương về lãnh đạo ngày xưa rất chú trọng đến nguyên tắc này và coi là nguyên tắc căn bản áp dụng cho mọi người trong xã hội, từ vua cho tới thứ dân đều lấy sự sửa mình, tu thân làm gốc. Sở dĩ Nho giáo chú trọng tới tu thân là vì quan niệm lãnh đạo cổ truyền bao gồm trong những đức tính mà người quân tử còn phải có (Nhân, Trí, Dũng) thì mới giữ gìn được giềng mối trong xã hội.

Ngày nay tuy rằng những đức tính trên không còn phù hợp với tình thế nhưng quan niệm tu thân vẫn còn tỏ ra thích đáng và cần thiết, vì chung quy lãnh đạo và chỉ huy phát xuất ở mỗi cá nhân, ở những đức tính của các vị này. Do đó vị lãnh đạo và

chỉ huy cần phải luôn luôn trau dồi kỹ luật bản thân, cải thiện những đức tính đã có sẵn, rèn luyện thêm những đức tính cần thiết mới để mỗi ngày mỗi trở nên hoàn hảo hơn và có thể thích hợp với tình thế mới đòi hỏi. Một sự ôn luyện thường xuyên những hành động và kinh nghiệm đã qua, nhận định những ưu khuyết điểm, sẽ giúp cho vị lãnh đạo và chỉ huy càng ngày càng bớt sai lầm trong hành động và trong quyết định.

Ngoài ra các vị này có thể cải tiến kỹ thuật lãnh đạo và chỉ huy bằng cách :

- giao phó quyền hành và trách nhiệm cho cấp dưới. Nói khác đi là ủy quyền lẫn phương tiện cho thuộc viên để có thì giờ rảnh rỗi phụ trách những công việc điều khiển hay những việc đòi hỏi nhiều sáng kiến như hoạch định kế hoạch, tổ chức, huấn luyện nhân viên, cải tổ thủ tục ... Lễ dĩ nhiên chỉ ủy quyền cho những người có đủ khả năng, dưới sự kiểm soát của vị chỉ huy. Nếu nhân viên chưa đủ khả năng thì nhiệm vụ của chỉ huy là phải huấn luyện và hướng dẫn họ trước khi ủy quyền.

- tin tưởng cấp dưới. Kinh nghiệm cho ta biết nếu không tin tưởng cấp dưới thì ngược lại cấp dưới hay nhân viên cũng sẽ không tin tưởng trở lại đối với cấp trên, do đó không thể có sự hợp tác thành thật được. Đức này đòi hỏi vị chỉ huy phải có óc phán đoán và nhận xét về cá tính của mỗi cá nhân.

- đề bạt những người có khả năng và đức độ vào những chức vụ chỉ huy. Đây cũng là một nhiệm vụ của cấp chỉ huy, họ có bốn phần cải tiến vấn đề chỉ huy bằng cách huấn luyện và đào tạo nhiều nhân viên có khả năng để sẵn sàng được giao phó đảm trách những chức vụ tương xứng. Như vậy tức là giúp nhân viên có cơ hội thăng tiến và phổ diễn tài năng.

6.- Phải phân định một thứ tự ưu tiên theo tầm quan trọng của các loại nhu cầu để thực hiện.-

Nguyên tắc này có lẽ cần thiết đối với các vị lãnh đạo chính trị tối cao. Trong một quốc gia mới thu hồi độc lập, số lượng nhu cầu cần phải thỏa mãn cho dân chúng có thể nói rất nhiều và đa loại. Có thể nói dân chúng cần có thêm nhiều bệnh viện, nhà hộ sinh cho người bệnh và sản phụ, nhiều trường học cho con em, nhiều phương tiện di chuyển nhanh chóng và rẽ tiền, nhu cầu có công ăn việc làm và một đời sống sung túc... Đặc biệt tình trạng chiến tranh phur ở Việt Nam thì nhu cầu an ninh

có tính cách cấp bách và thúc đẩy chính quyền nhiều nhất. Sự di dân từ quê ra tỉnh đòi hỏi chính quyền phải giải quyết tình trạng khan hiếm nhà cửa... Những nhu cầu trên đều có tính cách chính đáng và cấp bách, nhưng với khả năng và phương tiện eo hẹp, dù cho có được các nước bạn viện trợ, chính quyền cũng không thể nào thỏa mãn trọn vẹn cùng một lúc tất cả nhu cầu trên. Vì vậy cấp lãnh đạo tối cao buộc phải thiết lập một danh sách thứ tự ưu tiên theo tầm quan trọng của các loại nhu cầu để thực hiện.

Có ba loại nhu cầu song song và căn bản tại các quốc gia chậm tiến: xây dựng dân chủ, phát triển kinh tế, cải tạo xã hội. Các chương trình, chính sách đề ra đều phải nhằm vào thỏa mãn ba loại nhu cầu trên. Tại Việt Nam, vì tình trạng chiến tranh nên thứ tự ưu tiên thỏa mãn các nhu cầu trên có thay đổi. Giải quyết chiến tranh, văn hòa an ninh trật tự là mục tiêu chính cho mọi nỗ lực của hoạt động quốc gia; do đó nhu cầu quốc phòng tăng gia mạnh mẽ qua chính sách động viên gọi nhập ngũ thanh niên các hạng tuổi nhập ngũ tòng quân; nhu cầu bình định xây dựng nông thôn nhằm kiểm soát dân chúng, đem lại an ninh cho thôn ấp đồng thời cải tạo cuộc sống mới cho dân quê được công nhận qua quốc sách bình định và xây dựng nông thôn. Ngoài ra, chiến tranh gây thương tích cho nhiều người nên nhu cầu về bệnh viện, về y sĩ tăng cũng như nhu cầu phải hoạch định một kế hoạch tiếp tế điều hòa cho dân chúng (qua những chương trình nhập cảng) khỏi phải chết đói và thiếu thốn những nhu yếu phẩm không sản xuất được do tình trạng chiến tranh gây nên...

Tất cả những nhu cầu trên đều xếp vào loại ưu tiên và phải được thỏa mãn để đạt mục tiêu văn hòa an ninh và giải quyết chiến tranh. Nếu có một số chính sách văn được thi hành song song với các chính sách trên thì nó cũng nằm vào trong mục đích trên. Như chính sách cải cách điền địa được phát động mạnh mẽ trong năm 1969 nhằm đạt được mức độ cao về tư hữu hóa nông dân, lối cuốn dân ngã về phía ta và nhờ đó có thể gây được sự cộng tác của nông dân trong việc diệt trừ các cơ sở hạ tầng của địch.

Quyết định tính cách ưu tiên của các loại nhu cầu là thẩm quyền của các vị lãnh đạo chính trị quốc gia. Điều quan trọng là các vị này phải nắm vững tình thế, thấu triệt những vấn đề căn bản cần giải quyết của quốc gia để có thể hướng dẫn quốc gia đi đúng đường lối trên đà thắng lợi và tiến bộ.



### 7.- Chấp nhận đối lập.-

Đối lập là một nguyên tắc chính trị phổ quát tại các quốc gia tân tiến có một sinh hoạt chính trị và sinh hoạt dân chủ lâu đời như Anh, Mỹ. Thông thường trong những quốc gia này có hai chính đảng lớn thay phiên nhau cầm quyền. Đảng không cầm quyền sẽ đóng vai trò đối lập, chỉ trích và đề nghị trong tinh thần xây dựng và hợp tác về những chủ trương đường lối của chính đảng đang cầm quyền. Vì bên cạnh lúc nào cũng có đảng đối lập rình mò những khuyết điểm để phê bình nên những hành động bề phải và gây xáo trộn trong guồng máy hành chính khó có thể xảy ra. Đảng cầm quyền sẽ cố gắng thực thi chính sách một cách hoàn hảo càng nhiều càng hay để có hy vọng nắm giữ thêm chính quyền trong một nhiệm kỳ tuyển cử sắp tới. Muốn vậy, cấp lãnh đạo chính trị sẽ theo dõi, đôn đốc, kiểm soát các vị chỉ huy hành chính hành động theo đúng đường lối đã vạch ra. Thành ra đảng đối lập chỉ kiểm soát trực tiếp chính quyền trên phương diện chính trị qua Quốc hội, nhưng lại có ảnh hưởng gián tiếp kiểm soát các vị chỉ huy hành chính qua sự lưu tâm của đảng cầm quyền.

Nguyên tắc đối lập đã được công nhận trong Hiến pháp ngày 1-4-67. Tuy nhiên còn quá nhiều đảng phái chưa liên kết lại được với nhau để tiến tới tình trạng lưỡng đảng với quyền đối lập rõ rệt như Hiến pháp mong muốn. Hiện tại chỉ có Quốc Hội có thẩm quyền kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia, nhưng thực tình mà nói sự kiểm soát này chưa có ảnh hưởng thật sự đối với chính phủ.

Trong tương lai, chúng ta hy vọng quốc gia sẽ tiến tới tình trạng lưỡng đảng với quyền đối lập thực sự. Sự hiện diện của quyền đối lập thực sự sẽ là dây cương kìm hãm bớt những tự do quá trớn, đôi khi đưa đến những hành vi độc đoán và lạm quyền của các vị lãnh đạo chỉ huy, thường thấy xảy ra tại các quốc gia chậm tiến.

★

★ ★

Trên đây là một vài nguyên tắc chỉ đạo căn bản có tính cách điều hướng đường lối lãnh đạo và chỉ huy. Nó có thể ví như là kim chỉ nam hướng dẫn đi đúng đường, đúng hướng. Căn bản trên đường hướng đó, các vị lãnh đạo và chỉ huy sẽ hành động dựa vào một số phương châm xin đề nghị sau đây.

## MỤC B : NHỮNG PHƯƠNG CHÂM HÀNH ĐỘNG.-

### 1.- Tiên liệu.-

Cai trị là tiên liệu (Administrer, c'est prévoir). Đây là phương châm căn bản và quan trọng cho các vị lãnh đạo và chỉ huy. Tiên liệu là dự đoán trước những sự việc, những tình thế có thể xảy ra trong tương lai gần hoặc xa để dự trù sẵn kế hoạch đối phó và phản ứng kịp thời, hữu hiệu.

Hoạt động hành chánh bao trùm trên khắp lãnh vực sinh hoạt của xã hội. Vì vậy tiên liệu sẽ giúp cho lãnh đạo và chỉ huy khỏi lâm vào tình trạng bị động, bở ngỡ, tránh được những hành động cầu may, hú họa, thiếu mạch lạc thường thấy nơi sự thiếu tiên liệu. Kế hoạch công tác hay lịch công tác mà các vị chỉ huy thường soạn thảo cũng là một hình thức tiên liệu và dự tính những gì sẽ làm trong tương lai, những gì có thể xảy ra trong thời gian đó để khỏi bị ngỡ ngàng và xáo trộn trong sự điều hành công vụ.

### 2.- Nêu gương tốt.-

Điều quan trọng cần ghi nhớ là nhân viên thường trông vào hành động, thái độ của vị lãnh đạo hay chỉ huy để làm tiêu chuẩn cho hành động của mình. Không thể đòi hỏi thuộc viên sự tận tâm và sốt sắng khi chỉ huy bê tha, chểnh mảng trong nhiệm vụ. Cấp dưới không giữ được trong sạch khi mà thượng cấp hành động vì tư lợi, tham nhũng. Phương ngôn ta có câu "Thượng bất chính, hạ tất loạn" nêu rõ tầm quan trọng của người trên phải nêu gương tốt cho người dưới.

Nêu gương tốt còn có nghĩa là chỉ huy và thuộc viên phải tuân hành và tôn trọng mệnh lệnh của chính quyền để cho dân chúng noi theo. Thật là bất công khi cán bộ vi phạm luật lệ mà không bị xử phạt, trong khi dân chúng thì bị phiền nhiễu. Thí dụ lệnh cấm người ngồi sau xe gắn máy, Honda... bỏ chân hai bên không được quan nhân và cảnh sát tuân hành trong thực tế. Sự kiện bé nhỏ này chứng tỏ một số cán bộ quốc gia đã không làm gương cho dân chúng trong khi bổn phận của họ là phải tuân hành triệt để hơn ai hết. Sẽ không vận động được dân chúng hợp tác thuận tình khi dân chúng không tin tưởng ở những người đại diện cho chính quyền có những hành động bất chấp luật pháp.

3.- Biết nhận lãnh trách nhiệm và khuyến khích sáng kiến của thuộc viên.-

Vị chỉ huy hay đổ lỗi cho thuộc viên khi thất bại sẽ không vận động được tinh thần phục vụ tích cực của nhân viên. Nhân viên sẽ có khinh hướng giữ kẽ, chỉ hành động khi có lệnh. Hậu quả là nhân viên không dám có sáng kiến hành động một mình.

Lãnh đạo và chỉ huy sẽ không cải tiến được nếu các vị này không biết nhận lãnh trách nhiệm trước thượng cấp, và khuyến khích nhân viên có sáng kiến trong lề lối phục vụ.

4.- Nặng về cảm hóa và thuyết phục.-

Nhiệm vụ của lãnh đạo và chỉ huy là vận động và hướng dẫn người khác. Muốn vậy phải thuyết phục và cảm hóa. Phát tác mệnh lệnh buộc người khác thi hành nhiệm vụ bằng sự đe dọa của chế tài chỉ làm cho thuộc viên sợ hãi và thi hành một cách tiêu cực, tác trách. Trái lại cảm hóa và thuyết phục sẽ khiến thuộc viên chân thành hợp tác, ngay cả trong khi nhân viên phạm lỗi. Tìm hiểu lý do bằng cách cho đương sự trình bày, sau đó chỉ huy phân tích những lỗi lầm và khuyên nhủ, cảm hóa sẽ có hiệu quả hơn là một sự giận dữ và trừng phạt vì nó không làm cho nhân viên nhận mình có lỗi mà ngược lại người này còn đổ lỗi cho vị chỉ huy bất công.

Nặng về cảm hóa và thuyết phục không có nghĩa là vị chỉ huy sẽ trở nên nhu nhược, không dám áp dụng hình phạt và uy quyền. Tại đây, chỉ huy cần quan niệm uy quyền chỉ giữ vai trò hỗ trợ khi cần thiết và chỉ mang ra sử dụng đúng thì đúng lúc. Một sự áp dụng hình phạt đúng lúc cũng sẽ có tác dụng tốt đẹp không kém gì một sự cảm hóa và thuyết phục.

5.- Dùng hòa các quyền lợi khác biệt.-

Lãnh đạo và chỉ huy là phải dung hòa những quyền lợi khác biệt giữa thuộc viên, giữa các tập thể trong xã hội. Sự dung hòa nhằm mục đích tạo một thế ổn định, quân bình nhằm tránh những xung đột có thể xảy ra chỉ gây thiệt hại cho quyền lợi chung mà thôi.

6.- Lãnh đạo và chỉ huy thực tế.-

Chỉ nên vận động quần chúng tham gia vào những chính sách, công tác mang lại kết quả thiết thực và cụ thể nhất liên

quan đến sự cải tiến cuộc sống của họ. Như vậy lãnh đạo và chỉ huy mới gặt hái được nhiều kết quả vì được sự hưởng ứng nồng nhiệt của nhiều người.

7.- Nỗ lực thực hiện cho kỳ được các chính sách, kế hoạch đề ra.

Muốn vậy, các vị lãnh đạo, chỉ huy cũng là thuộc viên phải chấp nhận hy sinh, không ngại khó ngại khổ, quyết chí nỗ lực thực hiện đến nơi, đến chốn kế hoạch đề ra. Có như vậy quốc gia mới mong thoát khỏi tình trạng chậm tiến để chóng tiến bộ và phú cường.

Sau hết các nguyên tắc và phương châm hành động trên cần được mọi cấp từ trên xuống dưới thấm nhuần, cùng là tri hành hợp nhất. Có thế tình trạng yếu kém, nghèo nàn của lãnh đạo hành chính nói chung mới hy vọng được phá vỡ và giúp ta gặt hái nhiều thắng lợi trên đường cứu quốc và kiến quốc.

Các nguyên tắc và phương châm đề nghị trên chắc chắn còn nhiều thiếu sót và thực ra không phải là mới mẽ dưới mắt các vị lãnh đạo chỉ huy. Nhưng trong thực tế, vì nhận thấy tinh thần của các nguyên tắc, phương châm trên, nói chung, chưa được biểu lộ rõ rệt trong hành động của các vị hữu trách. Vì vậy sự chú trọng và nhấn mạnh tới các điểm trên một lần nữa, xét ra không phải là vô ích.



# KẾT LUẬN

Công cuộc lãnh đạo, chỉ huy nền hành chính quốc gia đặc biệt là tại Việt Nam trở nên một công cuộc tối thiết và khó khăn do nhu cầu vừa chiến đấu vừa xây dựng và phát triển cấp bách trong các điều kiện của một nước chậm tiến lại có chiến tranh công sản. Sự quần hợp của cộng đồng dân tộc được thúc đẩy bằng các nguyện ước, kỳ vọng mà ta gọi là ý chí chung, đã làm nổi bật lên vai tuồng của giới lãnh đạo, chỉ huy. Vai tuồng này ngày nay không còn cung cấp phương cách ưu đãi cho một giới thống trị, cai trị mà đặt để cho các vị này bốn phần, nghĩa vụ đối với cộng đồng. Ý niệm quyền lực do đó phải nhường chỗ cho nhiệm vụ; tư lợi cho cá nhân hay bè phái phải bị hủy diệt để khai sáng quyền lợi chung. Cầu cánh của lãnh đạo, chỉ huy như vậy là làm thế nào phụng sự tối đa dân chúng để họ sống yên vui, no ấm và tiến bộ trong một quốc gia phú cường. Điều đó nói lên hai loại đối tượng của chỉ huy, lãnh đạo : thuộc viên và quần chúng. Nhờ sự chỉ huy thích nghi trong nội bộ guồng máy chính quyền, thuộc viên sẽ hợp lực cùng các vị lãnh đạo, chỉ huy tiến hành công tác dân vận và lãnh đạo quần chúng.

Quan niệm chính thống về lãnh đạo và chỉ huy hành chính không thể rút vào ý nghĩa chật hẹp là các vị lãnh đạo, chỉ huy tự mình nỗ lực để cung cấp hết cả tiện ích đủ loại cho dân và dân chúng, thuộc viên hoàn toàn thụ động, vô sáng kiến, Sự xây dựng và phát triển quốc gia không là nhiệm vụ riêng biệt của một số người, một giới nào mà của toàn thể cộng đồng dân tộc. Tức là, thuộc viên không thể là kẻ thừa sai và dân chúng không thể đứng bên lề, làm kẻ bàng quan chờ hưởng thụ ! Mọi tương quan giữa các vị lãnh đạo, chỉ huy và dân chúng, thuộc viên bắt buộc phải có tính cách của sự đồng tâm hợp tác. Quân, cán, chính là cộng sự viên, dân chúng vừa là người được phụng sự vừa là thành phần hậu thuẫn, nguồn tiếp lực mạnh mẽ nhất cho những người được ủy nhiệm lãnh đạo, chỉ huy. Từ đó, lãnh đạo chỉ huy hẳn là một sự vận động, hướng dẫn quần chúng và thuộc viên cùng tham gia vào nỗ lực thực hiện những chính

sách hay công cuộc ích lợi chung. Quyền lợi chung là nền tảng để các vị lãnh đạo, chỉ huy hành động trong sự dung hoà giữa các quyền lợi cá biệt của các tập thể trong xã hội (Nghịệp Đoàn, Hiệp Hội, đoàn thể Tôn giáo ...). Vì công việc lãnh đạo, chỉ huy đòi hỏi nhân thi hành, thực hiện và đây không phải là một nhiệm vụ mà bất kỳ ai cũng có thể đảm nhiệm nếu không được huấn luyện hay tự học hỏi trước, nên một số điều kiện và đức tính tối thiểu cần phải có như khả năng chuyên môn, thấu hiểu mục tiêu, thông minh, thanh liêm, trung trực, hăng hái và tận tâm ... xét ra là cần thiết để các vị đó có thể chu toàn nhiệm vụ giao phó.

Năm 1954, người Pháp ra đi chỉ để lại cho Việt Nam một guồng máy hành chánh thuộc địa có tầm hoạt động hạn chế và thu hẹp với một số nhân viên thừa hành người bản xứ. Mục tiêu an sinh toàn dân của một quốc gia thu hồi độc lập, trong ý hướng muốn xây dựng nên một quốc gia hùng cường, bỏ bước chính quyền phải biến cải, tổ chức lại thành một nền hành chánh quốc gia mà phạm vi hoạt động phải được mở rộng và bành trướng, bao trùm trên các lãnh vực kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, y tế ... nhằm đạt mục tiêu trên. Do đó, nhu cầu về lãnh đạo, chỉ huy đã được đặt ra một cách cấp thiết về phẩm lẫn lượng và cần phải được ưu tiên giải quyết. Các nhân viên thừa hành trước kia đã được nâng lên hàng cấp chỉ huy với sự hỗ trợ kiến thức bằng cách tham dự những phiên diễn giảng về các vấn đề hành chánh tổng quát do phái đoàn MSU (Michigan State University) thực hiện, bằng những biện pháp tu nghiệp tại ngoại quốc. Nhu cầu đào luyện cấp chỉ huy trong tương lai lâu dài cũng đã được chú trọng qua sự biến cải Trường Hành Chánh Đà Lạt thành Học Viện Quốc Gia Hành Chánh trực thuộc Thủ Trưởng Hành Pháp, với quan niệm đào tạo các vị chỉ huy đa hiệu (polyvalent) chú trọng tới các kiến thức tổng quát về hành chánh, tài chánh, kinh tế, xã hội, chính trị, luật pháp hơn là chuyên môn hoá trong một lãnh vực đặc biệt nào.

Ngoài sự cải tiến phẩm lượng cho guồng máy hành chánh về lãnh đạo, chỉ huy và chấp hành; môi trường, khung cảnh quốc gia không thể không được cấp lãnh đạo, chỉ huy lưu ý giải quyết. Khung cảnh chậm tiến nói chung với cơ cấu xã hội hầy còn nặng đầu óc phân chia giai cấp do đó khuynh hướng xa cách,

không hoà mình với người khác đã được ghi nhận. Ảnh hưởng của chế độ đại gia đình hãy còn làm cho cá nhân nghĩ nhiều đến quyền lợi riêng tư hơn là quyền lợi chung; tâm lý phục tùng cấp trên, thiếu sáng kiến và thụ động cũng như khuynh hướng chuyên đoán của chỉ huy là những điểm không thể chối cãi trong thực tế.

80% dân chúng sống về nông nghiệp có tính cách bất trắc. Nói chung, mức sống của dân chúng thấp kém với sinh hoạt đất đỏ đã xô đẩy người dân đắm mình vào cuộc vật lộn mưu sinh hàng ngày, còn đâu tâm trí mà chú ý đến sinh hoạt quốc gia. Kết quả là số mạng của quốc gia mặc nhiên được giao phó cho chính quyền, cụ thể là cho các vị lãnh đạo, chỉ huy. Thế nên, nền hành chính Việt Nam chịu các hậu quả xấu hay đẹp là tùy ở các vị này có xứng đáng, có thành tâm hay không. Cũng vì thế lãnh đạo hành chính tại Việt Nam có sắc thái của biến động, của khủng hoảng bắt nguồn từ tính cách bất xứng, bất chính đáng của đa số cấp gọi là lãnh đạo, chỉ huy. Chính trị thì luôn luôn bất ổn, gây hoang mang và xáo trộn trong dư luận, đánh mất lòng tin của dân chúng.

Cộng thêm vào đó còn kẻ thù cộng sản phát động chiến tranh ý thức hệ, luôn luôn tìm cách tuyên truyền xuyên tạc chủ trương đường lối của chính quyền, xáo động dân chúng chống đối. Cộng sản ngoài nỗ lực gây chia rẽ nghi kỵ giữa dân và chính quyền, tìm cách bôi lọ các nhà lãnh đạo, chỉ huy quốc gia có uy tín, đã phát động những hành vi quân sự phá hoại mọi công trình xây dựng, giết chóc và khủng bố dân chúng, cán bộ chính quyền quốc gia.

Sự hỗ trợ của đồng minh Hoa kỳ cho Việt Nam tuy giúp ta nắm giữ ưu thế về quân sự nhưng đồng thời đã gây trở ngại cho công cuộc lãnh đạo hành chính. Tư thế đồng minh không được đeo đuổi đúng đắn nên dân lại nghi kỵ các vị lãnh đạo lệ thuộc ngoại bang, lòng tin thêm suy giảm.

Tất cả tình trạng trên đã tác động sâu rộng vào guồng máy hành chính. Một cuộc kiểm điểm và phân tích những sắc thái đặc biệt của công cuộc lãnh đạo hành chính Việt Nam từ 1954 tới nay qua ba giai đoạn thời đệ nhất Cộng Hoà (1954-1963), thời kỳ khủng hoảng chính trị (1963-1967) và trong hiện tại đã

cho thấy một số nét làm nổi bật thực trạng lãnh đạo nghèo nàn, yếu kém và phạm nhiều khuyết điểm, không làm thoả mãn sự đòi hỏi của quốc gia trước nhu cầu giải quyết cuộc chiến tranh hiện tại cũng như trước nhu cầu phát triển và tiến bộ nhanh chóng. Những nét nổi bật nhất biểu lộ qua sự suy giảm lý tưởng, tinh thần phục vụ của yếu tố nhân sự, gây nên tệ trạng và tham nhũng; sự thiếu ý thức chính trị và ý thức lãnh đạo của một số kẻ đồng đảng chỉ huy hành chánh, cũng như một số sai lầm của các cấp lãnh đạo tối cao đã để cho chính trị xâm nhập và chi phối hành chánh mãnh liệt. Từ đó, hiệu năng guồng máy hành chánh sút giảm, lãnh đạo chỉ huy không hữu hiệu mà lâm khi bị lâm vào tình trạng tê liệt. Việc vận động, hướng dẫn quần chúng và thuộc viên vì thế chưa thành công tốt đẹp.

Thực trạng trên khiến ta bùi ngùi và ưu tư về sự kiện lãnh đạo hành chánh yếu kém mà hiện tại công tác chấn chỉnh và sửa sai tuy có nhưng chưa được đặt thành hệ thống, kế hoạch qui cũ, rộng lớn và cách mạng.

Cho tới nay, vấn đề lãnh đạo hành chánh vẫn còn phải được đặt nặng. Chính Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu cũng đã nhận định trong dịp đến chủ tọa lễ mãn khóa Quân chánh ngày 6-4-68: "Guồng máy hành chánh vẫn còn nhiều lệch lạc trong tổ chức, khuyết điểm trong thi hành, trong tinh thần cũng như đạo đức". Sửa chữa những khuyết điểm trên là trọng tâm của chính phủ Trần văn Hương hiện tại với những mục tiêu chính yếu: tái lập uy quyền quốc gia, ổn định hậu phương, lạnh mạnh hoá guồng máy hành chánh (diệt trừ tham nhũng), duyệt xét lại những tiêu chuẩn về lãnh đạo, chỉ huy như phân công minh bạch, trách nhiệm rõ ràng.

Sự nhận định thành khẩn về các khuyết điểm, trở lực của lãnh đạo, chỉ huy không mang ý nghĩa cố vỏ cho thái độ phó mặc, đầu hàng; trái lại, ta phải xem chúng như các thủ thách. Trước nhu cầu tranh thủ nhân tâm trong cuộc chiến hiện tại, thuộc viên và quần chúng cần được vận động để cùng nhau tiến theo chiều hướng chung thuận lợi nhất cho quốc gia. Việt Nam cần được lãnh đạo và phải được thực sự lãnh đạo hữu hiệu.

Các nguyên tắc chỉ đạo đề nghị thiết nghĩ đáng được quan tâm thi hành đúng mức. Nền hành chánh tuy không thể gạt



bỏ được sự xâm nhập của chính trị nhưng chính trị được chấp nhận phải hướng về quyền lợi quốc gia, sự sống còn của dân tộc. Nhờ đó, nguyên tắc liên tục sẽ nhiều hy vọng được bảo đảm mà sự liên tục hành chính là điều kiện hết sức quan trọng cho hoạt động công quyền. Các nhu cầu của ta đa loại, phức tạp để làm cho cấp hữu nhiệm bối rối để "chìm" đi trong chi tiết. Do đó, lãnh đạo, chỉ huy cần sáng suốt nhận định thứ tự ưu tiên, tầm quan trọng của nhu cầu các loại để thực hiện. Các nỗ lực nhờ thế được vận dụng, phân phối thích đáng thay vì lãnh đạo sai lầm. Hơn thế nữa, cấp lãnh đạo chỉ huy, ngoài việc trau dồi và phát triển kỹ luật bản thân, còn phải chấp nhận nguyên tắc chính trị hoá công chức các cấp. Theo đó, mỗi yếu tố nhân sự đều thấm nhuần quan niệm vì dân phụng sự, quan niệm nghĩa vụ hành chính, mỗi người là một cán bộ, một chiến sĩ của lý tưởng tự do dân chủ.

Tuy nhiên, điều quan trọng vẫn là thi hành, thực hiện. Các phương châm hành động cho cấp lãnh đạo chỉ huy hướng về việc dung hoà các quyền lợi khác biệt để hướng dẫn cộng đồng quốc gia dân tộc một cách thực tế hơn là xa vời, không tưởng. Để hoàn tất công tác đó, lãnh đạo chỉ huy cần vận động đối tượng (thuộc viên, quần chúng) để hợp tác cùng nhau tiến hành vì vấn đề là của toàn dân. Nhờ đó nền hành chính sẽ có khí thế nhân dân mạnh mẽ để gạt hái thành công đối nội lẫn đối ngoại. Sự vận động hợp tác đó hẳn là đòi hỏi cấp lãnh đạo, chỉ huy về kỹ thuật lãnh đạo đức ngoài tài năng tối thiểu phải có. Thuộc viên cần được khuyến khích sáng kiến và cùng với dân chúng, họ cần được cảm hoá, thuyết phục thay vì bị cưỡng bách bằng quyền lực, đe dọa. Cấp lãnh đạo chỉ huy dám nhận lãnh trách nhiệm và nêu gương tốt, biết tiên liệu, sẽ giúp cho guồng máy hành chính lành mạnh, phấn khởi và hữu hiệu. Sau hết, với sự đồng tâm, hậu thuẫn của dân chúng và thuộc viên, các chính sách kế hoạch phải nghiên cứu đáp ứng nhu cầu và cần được thực hiện cho kỹ được.

Các cố gắng để thoát ra khỏi tình trạng chậm tiến về lãnh đạo chắc chắn sẽ còn nhiều gian nan, khó khăn, đòi hỏi nhiều nỗ lực của quốc gia và trước hơn ai hết phải là nỗ lực của chính các giai tầng lãnh đạo, chỉ huy trong hiện tại và tương lai. Có như thế mới hy vọng trông thấy một quốc gia Việt

Nam phú cường trong phát triển và tiến bộ mai sau.

Trong hoàn cảnh đất nước hiện tại, vấn đề giải quyết cuộc chiến tranh Việt Nam đã có nhiều dữ kiện cho thấy hình thức đấu tranh võ trang sẽ bị thay thế để chuyển sang bình diện đấu tranh chính trị giữa hai đối thủ quốc gia và cộng sản. Những cuộc bầu cử sẽ được tổ chức trong tương lai để lấy dân làm trọng tài quyết định tối hậu. Guồng máy hành chính chắc chắn sẽ tham dự và góp phần vào cuộc tranh đấu này. Muốn quyết thắng, yếu tố nhân sự phải có một lập trường quốc gia vững chắc, một lý tưởng phục vụ cao độ, biết chấp nhận hy sinh; tóm lại phải có tinh thần của một "cán bộ" phục vụ tách cực. Có như vậy mới mong tranh thắng trong những công tác vận động, thuyết phục, lôi cuốn, hướng dẫn quần chúng nghiêng về phía ta.

Trong tình thế đó, nhiệm vụ đấu tranh chính trị với địch chắc chắn không phải là nhiệm vụ riêng biệt của đảng phái, mà trái lại nó phải là một sự đóng góp của toàn dân, của những ai không chấp nhận chủ nghĩa cộng sản. Trong nhiệm vụ đấu tranh chung đó, phần đóng góp của các vị chỉ huy và guồng máy hành chính nói chung, chắc chắn phải là quan trọng trong phạm vi và lãnh vực thi hành chính sách quốc gia.

Tất cả các nguyên tắc và phương châm trên kết nối trong khung cảnh tranh thủ nhân tâm, đấu tranh chính trị sẽ thiếu sót nếu ta chỉ nhìn vấn đề trên một khía cạnh: phía chính phủ với các cấp lãnh đạo chỉ huy. Thực tế là du có lý tưởng, tinh thần cao mà khối dân chúng quá dốt nát đến độ không biết được quyền lợi và bổn phận mình, cấp lãnh đạo chỉ huy sẽ có thể tiến dần đến độc tài. Tính cách độc tài không thể chấp nhận được với khuynh hướng dân chủ hoá hiện tại. Cho nên, dân trí cao, dân trưởng thành biết được bổn phận và đặc biệt là quyền kiểm soát chính phủ, cấp lãnh đạo mà mình đã ủy nhiệm, sẽ giúp cho công cuộc lãnh đạo hành chính thêm bảo đảm trong hành động hướng về quyền lợi chung. Đó là cái thắng thiết yếu nhìn về phía công dân không thể thiếu được.

Tổng kết, công tác lãnh đạo hành chính tại Việt Nam là công tác khó khăn và gặp nhiều trở ngại. Càng khó hơn và trở ngại hơn khi phải lãnh đạo quần chúng trong chiến tranh chống cộng sản và trong hoàn cảnh eo hẹp về phương tiện các loại.

Nhưng khó, trở ngại không có nghĩa là không vượt được. Chúng ta chỉ e ngại và lo sợ cấp lãnh đạo, chỉ huy hiện nay và trong tương lai không đủ cương quyết, thành tâm, thiện chí mà thôi. Để giải toả tình trạng yếu kém và nghèo nàn về lãnh đạo hành chính tại Việt Nam, hướng về sự sống còn của quốc gia và dân tộc, ngoài sự đoàn kết của mọi người, ba điều đòi hỏi thực tế nhất ở cấp lãnh đạo, chỉ huy và cán bộ các cấp là phải muốn hành động, dám hành động và quyết hành động. Được thế, mặt trận hành chính và chính trị sẽ biến đổi thuận lợi cho ta để cùng với mặt trận quân sự đánh gục cộng sản xâm lăng khuyển đảo, kiến tạo một nước Việt Nam hưng khởi, thanh bình và cường thịnh.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

-\*-

### VIỆT NGŨ :

- 1.- Bùi-quang-Khánh - Vấn đề chỉ huy.
- 2.- Hoàng-xuân-Việt - Thuật lãnh đạo.
- 3.- Thiệt-Lan dịch - Thuật dùng người.
- 4.- Nguyễn-năng-An dịch - Nghệ thuật cầm quyền.
- 5.- Nghiêm-Đặng và Vũ-uyên-Văn - Hành chánh Học
- 6.- Simon, Smithburg và Thompson - Hành Chánh công quyền.
- 7.- M.S.U. - Một vài cục diện của nền hành chính ngày nay -  
Học Viện Quốc Gia Hành Chánh. 1956.
- 8.- Nguyễn-Độ - Luật hành chánh
- 9.- Trần-văn-Dùng - Chính Trị và Hành Chánh.
- 10.- Tùng-Phong - Chính Đế Việt Nam.
- 11.- Trần-trọng-Kim - Nho Giáo.
- 12.- Phạm-văn-Sơn - Việt Sử Tân Biên.
- 13.- Bùi-quang Khánh - Cách xử thế của các vị chỉ huy hành chánh địa phương - Nghiên cứu hành chánh 3, 4 - 1962.
- 14.- Vũ-uyên-Văn - Khả năng chỉ huy - Nghiên cứu hành chánh 7, 8  
1962.
- 15.- Nguyễn-quang-Nhạ - Kinh nghiệm và Kiến thức trong trách vụ điều khiển - Nghiên cứu hành chánh 1 - 1963.
- 16.- Nguyễn-văn-Là - Nghệ thuật và tâm lý chỉ huy - Hành chánh Khảo luận VII - 1961.
- 17.- Trần-thúc-Linh - Cấp chỉ huy - Nghiên cứu hành chánh 10 - 1961.
- 18.- Trần-thúc-Linh - Sĩ phu chậm tiến - Quê Hương 40 - 1962.
- 19.- C. Woodruff - Ý kiến của 67 viên chức về những vị chỉ huy của họ trong các cơ quan chính phủ Việt Nam - Nghiên cứu hành chánh 1 - 1963.
- 20.- Tài liệu hội thảo môn "Lãnh Đạo Hành Chánh" do GS Lương-thọ-Phát hướng dẫn (đệ I LCN, năm II, Cao Học III)
- 21.- Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1-4-67.

NGOẠI NGỮ :

- 1.- Urwick - Leadership in the 20<sup>th</sup> century.
- 2.- Browne - The study of leadership.
- 3.- Lippitt - Leadership in action.
- 4.- Tead - The Art of Leadership.
- 5.- Argyris - Executive Leadership.
- 6.- Selznick - Leadership in Administration.
- 7.- Nghiêm-Đặng - Politics and Public Administration.
- 8.- Jennings - An Anatomy of Leadership.
- 9.- Montgomery - The Path to Leadership.
- 10.- Ross and Hendry - New understandings of Leadership.
- 11.- Bize - Le surmenage des dirigeants.
- 12.- Leblanc - Comment humaniser les relations de l'Administration avec le public.
- 13.- Revue internationale des Sciences administratives.
- 14.- Georges Maes - Le chef dans le travail de bureau.
- 15.- Smith - \*Developping your executive ability.
- 16.- Selvin - The effects of Leadership.
- 17.- White - Autocracy and Democracy.
- 18.- Hollander - Leaders, Groups and Influence.
- 19.- Laird - The new psychology for Leadership.
- 20.- Stogdill - Leader behavior.

\*\*\*\*\*  
\* \* \*  
\* \* \*  
\* \* \*