

**LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP CAO HỌC**  
**HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH**

— 1967—1969 —



**QUÂN-NHÂN VÀ HÀNH-CHÁNH**  
**ĐỊA-PHƯƠNG**

THƯ VIỆN QUỐC GIA  
VIỆT NAM  
Số 1598

HƯỚNG DẪN BỞI

GS *Nguyễn-văn-Dăng*  
TỔNG TRƯỞNG XÂY DỰNG NÔNG THÔN

Sinh Viên Đệ Trình

*Trần-tân-Lộc*

Cao Học Hành Chính III

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP  
LVHC 1598

Chân thành cảm tạ  
Giáo-sư Nguyễn-văn-Vàng  
đã tận tâm hướng dẫn tôi  
trong việc hoàn thành  
luận văn này.

đ

## Tiểu đoạn mở đầu

### THƯ-VIỆT QUỐC-GIA

Mặc dầu Việt Nam đã thu hồi độc lập từ nhiều năm nay, nền hành chánh nước nhà hiện còn nhiều khuyết điểm.

Về mặt cơ cấu, có nhiều cơ quan thật sự cần thiết mà không có được quyền hạn và sự quan trọng đúng mức để thi hành nhiệm vụ, ngược lại có nhiều cơ quan được thiết lập không do nhu cầu mà do tác dụng phô trương, hoặc tình cảm cá nhân, đáng phái.

Về mặt nhân viên, sự sử dụng nhân viên chưa đúng mức, còn nặng tính chất tình cảm và bè phái với một quy chế nhân viên quá xa xưa, không thích hợp với hoàn cảnh hiện tại nhất là về mặt thù lao, làm phương hại nhiều đến hiệu năng của các cơ quan. Hơn nữa, các thủ tục hành chánh hiện tại, dù đã qua nhiều cải tổ, vẫn còn quá nặng nề còn làm dân chúng sợ sệt, cảm thấy khó khăn khi cần tiếp xúc với chánh quyền nên chưa hữu hiệu trong chiều hướng tranh thủ nhân tâm.

Ngoài ra hệ thống tài chánh của ta còn cần nhiều cải tổ hầu phục vụ cho quân chúng cũng như cơ quan được đúng mức để hỗ trợ đắc lực hơn trong các công cuộc đầu tư vốn dĩ đã quá thu hẹp vì chiến tranh.

Như vậy, hiện tại nền hành chánh Việt Nam cần nhiều cải tổ.

Riêng tại Địa phương, ngoài các trở ngại trên, địa phương còn gặp nhiều khó khăn khác như nạn bè phái, tham nhũng đó là chưa kể các khó khăn chính người quân nhân gặp khi nắm các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương.

Trong khuôn khổ Tập luận văn này, chúng tôi sẽ đề cập đến vấn đề quân nhân giữ vai trò chỉ huy hành chánh địa phương hầu tìm ra vài điểm bổ túc cho giải pháp này. Vì vấn đề có một tầm quan trọng đáng kể, nên chúng tôi chỉ giới hạn trong phạm vi Việt Nam, dành khuôn khổ tập luận văn này cho trường hợp Việt Nam.

## PHẦN I

# Tổng-quát

Hiến pháp nền đệ II Cộng Hoà đã chú ý nhiều đến sinh hoạt hành chánh tại địa phương do vai trò quan trọng đặc biệt của địa phương trong cuộc chiến đấu hiện nay của toàn dân.

Nguyên tắc Địa phương phân quyền với sự tự trị rộng rãi của Địa phương mà hiến pháp quy định đã đem vào nền hành chánh địa phương một niềm phấn khởi, nhất là các cuộc cải tổ quan trọng ở cấp xã mới đây đã là một đòn đánh thẳng vào kẻ địch.

Định chế tốt đẹp, muốn hoạt động hữu hiệu còn phải có người có đầy đủ khả năng. Các quản hạt Địa phương quan trọng như Tỉnh Quận, hiện nay lại do Quân nhân nắm quyền chỉ huy. Họ có thành công hay không, chúng ta sẽ xét ở các phần sau. Trong phần này chúng ta sẽ bàn đến khung cảnh và vai chủ động căn bản để từ đó mà nhận định kỹ về vai tưởng của người quân nhân và hành chánh địa phương.

Vậy phần này được trình bày như sau :

Chương 1 : Hành chánh địa phương  
trong sinh hoạt Quốc gia.

Chương 2 : Đại cương về quân nhân  
và chánh quyền.

## CHƯƠNG I : HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG TRONG SINH HOẠT QUỐC GIA.

φ

Quốc gia là tập thể các địa phương, những quản hạt căn bản của quốc gia. Chánh quyền địa phương bao gồm tất cả những hình thức cầm quyền dưới cấp Trung ương gồm : Vùng, Tỉnh, Thị xã, quận, xã. Mối tương quan giữa Quốc gia và Địa phương càng ngày càng quan trọng do nhu cầu Quốc gia ngày càng tăng gia (sự đô thị hoá, kỹ nghệ hoá, các phát minh tân kỹ v.v...) nhất là cơ cấu trung ương ngày nay có khuynh hướng chuyên hoạch định chánh sách, kế hoạch và sự thi hành phần lớn do địa phương đảm nhận.

### I. Tổng quát về hành chánh địa phương.

#### A/ Phân loại.

Người ta phân biệt 2 loại địa phương chánh yếu :

#### 1) Loại đơn vị Địa phương căn bản. -

Xuất phát đồng thời hay trước Quốc gia. Đây là địa phương có những quyền hạn mà Quốc gia phải công nhận hơn là ban bố cho gọi là đơn vị địa phương căn bản.

Các tập thể này trên lý thuyết thực sự tự trị, chỉ giới hạn bởi sự kiểm soát kín đáo của Quốc gia. Tổ chức của các tập thể này phức tạp, có khuynh hướng tự do, tự trị trong vòng tôn trọng các quy tắc pháp lý thô : đó là các xã thôn. Từ ngữ xã thôn (commune) phát xuất từ một cộng đồng quyền lợi có một đặc tính như một xã hội tự nhiên, do sự sống chung với nhau mà có.

Ở Việt Nam, hiện nay xã có tư pháp pháp nhân, có tài sản riêng và trong những thay đổi hành chánh quan trọng gần đây, xã sẽ đảm nhiệm phần lớn vai trò tranh thủ nhân tâm căn bản trong cuộc chiến tranh ý thức hệ giữa Quốc gia và Cộng sản. Ngoài các đơn vị địa phương căn bản ta còn thấy có các đơn vị địa phương trung gian.

## 2) Các đơn vị địa phương trung gian.

Đây là những đơn vị hành chính do luật lệ tạo ra theo đòi hỏi của nhu cầu hành chính, thường là những lãnh thổ có tư cách pháp nhân, có tài sản riêng nhằm làm trung gian cho trung ương và các đơn vị hành chính căn bản để thi hành chính sách, đường lối của Quốc gia do trung ương đề ra.

Các tập thể này là Vùng Tỉnh Quận, thật ra chỉ có Tỉnh là đơn vị trung gian thực sự còn Vùng và Quận chỉ là cơ quan tản quyền lập ra do nhu cầu hành chính thôi, không có tư cách pháp nhân.

Như vậy, do sự phân loại trên ta có thể nói rằng chính quyền trung ương là các cơ quan, Bộ Phủ đặt tại thủ đô có quyền hạn bao trùm toàn quốc và hành chính địa phương là các hệ thống quyền hành trong một quản hạt nào đó của Quốc gia. Như vậy hành chính địa phương ngoài tính cách căn bản là tính cách thôn xã nó cũng bao gồm cả tính cách thành phố nữa.

Sau khi phân chia các loại đơn vị địa phương ta xét qua vị trí hành chính địa phương đối với các Bộ Trung ương.

### B. Vị trí hành chính địa phương và các Bộ trung ương.

Đa số các Bộ đều có tham dự vào sự điều hoà, giám hộ và kiểm soát các đơn vị hành chính địa phương. Các sự kiểm soát, giám hộ này có thể thi hành trực tiếp hay gián tiếp.

Đặc biệt có vài bộ có vai trò trọng yếu trong các vấn đề tài chính, cảnh sát và phối hợp.

Như vậy Bộ Tài chính rất quan trọng vì nó quyết định số ngân khoản trợ cấp cho địa phương, nên có ảnh hưởng lớn đối với các đơn vị địa phương.

Nhưng Bộ Nội vụ là một bộ quan trọng nhất vì nó phụ trách ngành cảnh sát, phối hợp các hoạt động của đơn vị địa phương, bổ nhiệm và thi hành các biện pháp chế tài các nhân viên địa phương.

Quan trọng nhất là nhiệm vụ phối hợp các hoạt động của hành chính địa phương : đó là công việc thu thập và phân phối các tài liệu, tờ trình, báo cáo, thống kê định kỳ v.v...

Ngoài ra chúng ta còn thấy quyền bổ nhiệm và sa thải nhân viên địa phương của trung ương (Bộ Nội vụ) là phương tiện hữu hiệu để kiểm soát đôn đốc công việc địa phương.

Hậu quả của sự sa thải nhân viên đưa tới một sự kiện là nhân viên địa phương phải hành động theo một đường lối nào đó để khỏi bị sa thải. Và như vậy chính quyền trung ương, trong lãnh vực này, đã chi phối được phần nào hoạt động của các cơ quan địa phương.

Từ sau ngày cách mạng 1/11/63 đến nay vì các chức vụ then chốt ở Địa phương đều do quân nhân nắm giữ nên quyền hạn của Bộ Nội vụ bị yếu đi nhiều. Ta sẽ xem xét kỹ sự trạng này ở những đoạn sau.

Địa phương như vậy, thực sự giám hộ, kiểm soát chặt chẽ và hữu hiệu của các Bộ ở Trung Ương để thi hành nhiệm vụ. Vậy đó là những nhiệm vụ gì, ta sẽ xem kể đây.

### C. Nhiệm vụ của hành chính địa phương.

Nhu cầu, quyền lợi của dân chúng ở địa phương rất khác nhau. Nhiệm vụ của chính quyền địa phương là làm sao thoả mãn các nhu cầu, nguyện vọng này được đúng lúc, đúng mức một cách nhanh chóng.

Chính quyền trung ương tuy giữ vai trò quan trọng nhưng vai trò này có tính cách bao quát trên toàn quốc nên xa lạ với dân chúng tại địa phương, trái lại nhà cầm quyền địa phương là cấp gần dân nhất tiếp xúc thường xuyên với dân, mang quyền lợi, nghĩa vụ trực tiếp đến với dân. Thế nên, nên hành chính địa phương giữ vai trò quan trọng đặc biệt và có khuynh hướng vận động dân chúng hăng hái tham gia chính trị, việc nước, tha thiết với đại cuộc.

Với trào lưu dân chủ hoá hạ tầng cơ sở để chủ quyền có thể thực sự ở trong tay toàn dân ngõ hầu nhu cầu công cộng được dễ dàng thoả mãn, Hiến pháp Việt Nam ngày 1/4/67 đã long trọng xác nhận nguyên tắc địa phương phân quyền. Chúng ta sẽ nhận xét kỹ hơn ở sau đây, để xem nguyên tắc ấy dự phần thế nào trong việc kiện toàn nền hành chính địa phương.

## II. Nguyên tắc địa phương phân quyền và Hiến pháp 1.4.67.

Khi đề cập đến hai nền hành chính, trung ương và địa phương một vấn đề đặt ra ngay cho chúng ta là mối tương quan giữa hai nền hành chính này phải được đặt trên căn bản nào, chẳng hạn mối tương quan này có thể xây dựng căn cứ trên kỹ thuật tập quyền trong đó trung ương hầu như nắm tất cả quyền quyết định, chọn lựa chính sách, các giải pháp để ra lệnh cho địa phương thi hành hay kỹ thuật địa phương phân quyền trong đó địa phương được hưởng một sự tự trị có giới hạn, có quyền giải quyết công việc địa phương và chịu sự kiểm soát của trung ương trong giới hạn luật định.

Kỹ thuật địa phương phân quyền đã được Hiến pháp 1/4/67 chọn lựa để tổ chức và điều hành nền hành chính hiện nay.

### A. Khái niệm về địa phương phân quyền.

Nếu từ ngữ địa phương phân quyền làm chúng ta nghĩ đến nhà chức trách địa phương, có khi cả tập thể địa phương như tỉnh, xã... được hưởng một sự tự trị nào đó thì nó cũng làm ta liên tưởng đến một che đậy tương tự là liên bang chế với tương quan giữa liên bang và tiểu bang. Tìm hiểu khái niệm này trước tiên ta phải xét tổng quát ý niệm Địa phương phân quyền.

#### 1) Ý niệm về địa phương phân quyền.

Ta chú ý đến 2 từ ngữ : địa phương và phân quyền.

Từ ngữ địa phương giới hạn sự khảo sát của ta liên hệ đến kỹ thuật phân quyền. Kỹ thuật phân quyền có thể gồm 2 loại tùy tiêu chuẩn.



- Theo tiêu chuẩn địa dư nó là phân quyền địa phương hành chính hay phân quyền địa dư (décentralisation territoriale).

- Theo tiêu chuẩn cơ năng nó là phân quyền kỹ thuật.

Nơi đây chúng ta chú trọng đến phân quyền địa phương hành chính.

Thứ đến, từ ngữ Phân quyền nói lên sự hội nhập ý niệm phân quyền giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp của các luật gia cổ điển mà theo đó quyền hành trung ương được phân chia cho các tập thể địa phương tương tự sự phân quyền cho 3 cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Nhưng theo quan niệm tân kỳ, với nền tảng nhiệm vụ hành chính của quốc gia và của địa phương, nguyên tắc phân quyền đúng ra phải gọi là phân nhiệm bởi lẽ chủ quyền quốc gia bất khả phân nên không thể có sự phân chia quyền hành thành nhiều mảnh mà chỉ có sự phân nhiệm cho các cơ quan, các tập thể thôi.

Như vậy từ ngữ phân quyền phải mang ý nghĩa phân nhiệm tức chia sẻ nhiệm vụ giữa các tập thể. Phân quyền địa phương như vậy là phân chia nhiệm vụ giữa Quốc gia và dân chúng toàn quốc.

Trên quan điểm này, 2 vấn đề được đặt ra :

- liên bang chế và địa phương phân quyền
- sự tự trị của một phân hạt địa phương hành chính.

a/ Liên bang chế và địa phương phân quyền.

Có nhiều người lầm lẫn cho rằng địa phương phân quyền chẳng qua là chế độ liên bang.

Thật ra hai chế độ này rất khác biệt nhau :

- Về phương diện quyền hạn thì tiểu bang có đầy đủ thẩm quyền của 1 Quốc gia trong khi địa phương được phân quyền chỉ có quyền hành pháp nhưng năng tính cách hành chính. Ngoài ra chính Hiến pháp liên bang quy định thẩm quyền của tiểu bang và

liên bang trong khi đạo luật ấn định thẩm quyền của trung ương và địa phương.

- Về mặt lãnh đạo, trong liên bang chế chức vụ thống đốc tiểu bang là một chức vụ có tính cách chánh trị trong khi trưởng cơ quan địa phương là một chức vụ hành chánh thuần túy.

- Về phương diện tương quan với trung ương, tiểu bang không chịu giám hộ của liên bang trong khi địa phương được phân quyền chịu sự giám hộ của trung ương.

b/ Sự tự trị của 1 phân hạt địa phương hành chánh.

Thường người ta cho rằng ý niệm tự trị đi đôi với ý niệm phân quyền.

Nhưng thế nào là tự trị ?

- Tự trị có nhiều mức độ mà sự tự trị tuyệt đối là tất cả quyền lợi địa phương do địa phương quyết định và kiểm soát lấy. Các yếu tố chánh của sự tự trị theo các luật gia cổ điển Pháp là :

- Pháp nhân cách
- có ngân sách riêng
- có quyền quản trị độc lập ngân sách ấy.

Vậy thực hiện địa phương phân quyền là thực hiện sự tự trị cho tập thể địa phương. Thật ra sự tự trị này không có nghĩa là địa phương độc lập đối với trung ương, một tự trị có tính cách chánh trị mà là tự trị hành chánh, theo đó địa phương được tự mình lo liệu, quyết định, công việc riêng của địa phương mà không chịu sự kiểm soát quá chặt chẽ của trung ương.

Nhưng dùng ý niệm tự trị để giải thích vấn đề địa phương phân quyền là thiếu sót vì không hẳn địa phương tự trị là địa phương được phân quyền và ngược lại. Muốn xác định rõ hơn khái niệm Địa phương phân quyền ta phải tìm hiểu các yếu tố của địa phương phân quyền.

## 2) Các yếu tố của địa phương phân quyền.

Một địa phương được gọi là phân quyền khi hội đủ 3 yếu tố sau đây :

- có công việc riêng của địa phương
- có nhà chức trách của địa phương
- chịu sự kiểm soát của trung ương.

### α. Công việc riêng của địa phương.

Công việc này được xác định trên thực tế cũng như trên pháp lý.

Về mặt thực tế dân ở địa phương có nhu cầu riêng và sự liên đới quyền lợi kết chặt những người chung sống trong một địa phương.

Vì địa phương có nhu cầu riêng nên phải có công việc riêng và công sở riêng để giải quyết các việc ấy. Vậy nếu luật pháp xác nhận địa phương có nhu cầu và thiết lập công sở địa phương tại đó thì sẽ có phân quyền địa phương.

Về mặt pháp lý nhu cầu, công việc của địa phương có tính cách pháp định, nhà chức trách địa phương không thể tự mình quyết định nhu cầu riêng của địa phương mà phải có đạo luật ấn định như tại Pháp các đạo luật 1881 và 1884 định rõ quyền lợi, công vụ nào thuộc tỉnh, thuộc xã hay thuộc quốc gia.

Quyền lợi riêng của địa phương là những quyền lợi liên quan đến công tư sản của địa phương, liên quan đến sự thi hành luật lệ sao cho thích hợp với nhu cầu của địa phương. Một yếu tố nữa là nhà cầm quyền phải có liên hệ đến địa phương.

### α. Nhà chức trách địa phương.

Nhà chức trách địa phương phải đại diện cho địa phương để tranh đấu hữu hiệu cho quyền lợi của địa phương. Cá nhân người lãnh đạo địa phương vì thế phải liên hệ mật thiết với địa phương.

Vì vậy các vị này phải :

- Được chọn trong phạm vi địa phương.
- Do dân địa phương bầu ra.

Yếu tố sau cùng của địa phương phân quyền là phải có sự kiểm soát.

#### \* Sự kiểm soát của chính quyền trung ương.

Địa phương phân quyền được tự trị chứ không độc lập vì vậy phải chịu sự kiểm soát của trung ương. Sự kiểm soát được thực hiện trên cả 2 phương diện : cá nhân nhà chức trách và công việc của nhà chức trách địa phương ấy.

Khái niệm trên sẽ giúp ta tìm hiểu dễ dàng ý niệm Địa phương phân quyền trong Hiến pháp 1-4-67.

#### B/ Địa phương phân quyền theo Hiến pháp 1/4/67.

Các nhà lập hiến Việt Nam đã đặc biệt chú trọng đến nguyên tắc địa phương phân quyền khi ghi hẳn nguyên tắc này vào Hiến pháp 1/4/67.

Chúng ta sẽ lần lượt khảo sát các điểm ghi sau để hiểu rõ Địa phương phân quyền được tổ chức ra sao trong Hiến pháp và biến cải ra sao với thực trạng nền hành chính nước nhà:

- Thể thức Địa phương phân quyền của Hiến pháp 1/4/67.
- So sánh địa phương phân quyền của Hiến pháp này và nguyên tắc tổ chức hành chính địa phương hiện hành.

#### 1) Thể thức địa phương phân quyền của Hiến pháp 1/4/1967.

Theo Hiến pháp 1/4/67, địa phương phân quyền được tổ chức trong tất cả 8 điều, đề cập đến tập thể địa phương được phân quyền, phác họa cơ cấu quản trị địa phương, phương cách thành lập, điều hành và các định thức giải nhiệm, lưu nhiệm, bổ nhiệm.

a/ Tập thể địa phương được phân quyền.

Hiện nay, trong tổ chức hành chính địa phương có 5 tập thể : Vùng, Đô thành, thị xã, tỉnh, quận, tổng và xã. Những tập thể có tư cách pháp nhân là xã, tỉnh, thị xã và Đô thành và theo điều 70 của Hiến pháp đó là các tập thể được hưởng nguyên tắc Địa phương phân quyền.

Do đó, nguyên tắc Địa phương phân quyền không được áp dụng đối với vùng, quận, tổng.

Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu, trong thông điệp đọc trước Quốc Hội ngày 25/1/68 đã có những quan điểm :

- Cấp Tổng không được đề cập đến nữa trong khi vùng và quận là hai cấp được tán quyền (vùng của trung ương và quận của tỉnh).
- Cấp Đô thành, Thị xã và tỉnh sẽ được phân quyền và thi hành nguyên tắc này một cách chính yếu Trung ương sẽ tăng cường quyền giám hộ đối với các cấp này.
- cấp Xã, áp dụng địa phương phân quyền đúng mức để bảo đảm nền tự trị truyền thống của xã thôn. Hiện nay, quy chế mới về hành chính xã đã được áp dụng, các xã trưởng ngày nay trở nên cực kỳ quan trọng nhờ quyền hạn và trách nhiệm của mình được tăng cường và mở rộng.

b/ Cơ cấu quản trị địa phương phân quyền.

Cơ quan quản trị các tập thể địa phương phân quyền, theo 3 điều 71, 72 và 73 gồm có :

- Cơ quan quyết nghị : đó là các hội đồng Đô thành, hội đồng thị xã, hội đồng Tỉnh và hội đồng Xã.
- Cơ quan chấp hành : lãnh đạo các cơ quan chấp hành là Đô trưởng, tỉnh trưởng, thị trưởng và xã trưởng.

Về cách thức thành lập các cơ cấu, Hiến pháp 1/4/67

đã quy định nguyên tắc dân chúng của tập thể địa phương phân quyền bầu cử cơ quan quyết nghị và các vị lãnh đạo cơ quan chấp hành theo lối phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Như vậy, theo nguyên tắc chung, dân sẽ bầu cơ quan quyết nghị, cả tỉnh trưởng, thị trưởng, xã trưởng và cả Đô trưởng. Theo nguyên tắc này, chức vụ tỉnh trưởng nặng tính chất chính trị hơn hành chánh. Các vị này rất có thể là 1 người thiếu khả năng hành chánh chuyên môn nên điều 74 Hiến pháp đã mang đến cho ông ta 2 vị phụ tá về hành chánh và an ninh cùng các nhân viên hành chánh khác do trung ương bổ nhiệm kể cả ở cấp xã.

c/ Định thức giải nhiệm, lưu nhiệm, bổ nhiệm.

Các cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành chịu sự giám hộ của trung ương.

- Về quyền giải nhiệm, đ.75 Hiến pháp đã trao cho Tổng Thống hành xử trong 3 trường hợp theo đó Đô, Thị, Tỉnh, Xã trưởng và nhân viên các Hội đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị xã và Xã sẽ bị Tổng Thống giải nhiệm nếu họ :

- e Vi phạm Hiến pháp
- e Vi phạm luật pháp Quốc gia
- e Vi phạm chánh sách Quốc gia.

Như vậy Tổng Thống chỉ có thể giải nhiệm viên chức thôi, không thể giải tán Hội đồng được (đ.75).

- Về quyền lưu nhiệm, Tổng Thống có quyền lưu nhiệm các Hội đồng Đô Thành, Tỉnh, Thị xã và Xã trong tình trạng chiến tranh, không thể tổ chức bầu cử được.

- Về quyền bổ nhiệm, Tổng thống có thể bổ nhiệm Tỉnh trưởng, trong nhiệm kỳ đầu tiên (đ.114) tức là đến 1971 Tỉnh trưởng sẽ phải do dân bầu lên. Tuy nhiên vì tình trạng chiến tranh, Tổng thống có thể bổ nhiệm tỉnh trưởng được (đ.65). Ở đây Hiến pháp không thấy nói đến các Đô Trưởng, Thị trưởng và Xã trưởng, như vậy các chức vụ đó đến 1971 bắt buộc phải do dân bầu.

Các điểm nêu trên chỉ là chiều hướng tổng quát cho nguyên tắc địa phương phân quyền trong khuôn khổ bản văn Hiến pháp. Việc áp dụng nguyên tắc này dĩ nhiên phải được chi tiết hoá và đ.70 Hiến pháp đã tuyên bố sẽ có 1 đạo luật quy định việc tổ chức và điều hành nền hành chính địa phương. Vì vậy cho đến khi có đạo luật này các luật lệ hiện hành từ dụ 57a và các văn kiện kế tiếp vẫn áp dụng.

2) So sánh Địa phương phân quyền của Hiến pháp 1/4/67 và tổ chức hành chính hiện hành.

Chúng ta sẽ so sánh địa phương phân quyền trong Hiến pháp 1/4/67 và tổ chức hành chính quy định bởi các văn kiện :

- Dụ 57a ngày 24/10/56.
- Sắc lệnh 203a, b, c/NV ngày 31/5/64 thiết lập Hội đồng nhân dân Đô thành, Tỉnh, Thị xã.
- Sắc lệnh 203-d/NV cùng ngày tổ chức hành chính xã ấp.
- Sắc lệnh 67, 68, 69 và 70/NV ngày 9/4/65 tổ chức, thiết lập và bầu cử Hội đồng Đô Thành, Tỉnh và Thị Xã.
- Sắc lệnh 198, 199-SL/ĐUHC ngày 24/12/66 cải tổ hành chính xã ấp.

Chúng ta sẽ thấy các điểm dị đồng sau đây.

a/ Các điểm tương đồng.

- Về tập thể địa phương phân quyền.

Theo dụ 57a thì vùng, tỉnh, quận và xã đều là các cấp tản quyền trong khuôn khổ chế độ tập quyền của chế nhứt Cộng hoà thời.

Về sau với các Sắc lệnh 67, 68 và 69/65 và các sắc lệnh 198, 199/66 ý niệm địa phương phân quyền mới được áp dụng một cách dè dặt, có giới hạn tại cấp Đô thành, Thị xã, Tỉnh và Xã. Các cấp này có pháp nhân cách và có thể gọi là các địa phương phân quyền được.

Riêng các Quận, và cấp Vùng trước đây (trước ngày 12/5/69) chỉ là cấp được tản quyền chứ không có quyền hạn rộng rãi như trước ngày 25/1/68 ngày mà Tổng thống Nguyễn văn Thiệu đọc thông điệp trước Quốc hội.

- Về sự thành lập cơ cấu.

Cơ cấu quản trị của 2 chế độ đều gồm 2 cơ quan cơ quan quyết nghị đều do dân cử và có quyền giải quyết các công việc địa phương.

- Về mặt kiểm soát của quyền trung ương.

Quyền giám hộ được áp dụng cho cấp Tỉnh và Xã :

Ở cấp Tỉnh quyết nghị của các Hội đồng về một số vấn đề phải được trung ương (Thủ tướng hay Tổng trưởng sở quan) duyệt y trước khi thi hành, thí dụ thủ tướng duyệt y trước ngân sách, tổng trưởng duyệt y việc sửa đổi ranh giới địa phương.

Ở cấp Xã 2 cơ quan giám hộ chính duyệt y các quyết nghị của Hội đồng nhân dân xã : đó là quyền giám hộ của Trung ương và quyền giám hộ của tỉnh.

Ngoài ra, về quyền kỷ luật, trên nguyên tắc hội viên các Hội đồng các cấp Tỉnh, Thị xã, Xã và Đô thành đều có thể bị giải nhiệm. Tuy nhiên ở chế độ cũ dụ 57-a và các văn kiện kế tiếp, Tỉnh trưởng đã giải nhiệm được Chủ tịch Ủy ban Hành chánh Xã thay vì phải Tổng thống theo HP 1/4/67.

- Về vấn đề lưu nhiệm, trong lúc có chiến tranh vì không thể tổ chức bầu cử được, Tổng thống có quyền lưu nhiệm các hội viên Hội đồng dân cử.

Thậm quyền này không có ghi trong các văn kiện tổ chức hành chánh địa phương nhưng trong sắc lệnh ban bố tình trạng chiến tranh có ghi rõ cho phép Tổng thống được toàn quyền.

b/ Các điểm dị biệt.

Trước tiên ta thấy có sự khác nhau về mức độ tự trị của



các địa phương mà trong đó chế độ của Hiến pháp ban bố cho địa phương nhiều quyền tự trị hơn qua việc dân bầu vị chỉ huy cơ quan chấp hành.

Về điểm giải tán hội đồng dân cử thì Hiến pháp 1/4/67 chỉ chấp nhận giải nhiệm hội viên, và ngay vị chỉ huy cơ quan chấp hành của các tập thể địa phương do chính Tổng thống giải nhiệm, trong khi theo thể chế hiện nay Thủ tướng có quyền giải tán các Hội đồng các cấp Đô thành Tỉnh và Thị xã trong khi một nghị định của Bộ trưởng Nội vụ cũng đủ giải tán Hội đồng cấp Xã.

Như vậy hiện nay, nguyên tắc địa phương phân quyền có tính cách hiến định. Điều này đã nói lên tầm quan trọng của địa phương phân quyền cũng như xác nhận sự ưu thắng của kỹ thuật này trước kỹ thuật tập quyền trong chiều hướng dân chủ hoá nền hành chánh. Sở dĩ địa phương được chú trọng như vậy là để địa phương hoàn thành nhiệm vụ nặng nề của nó trong giai đoạn hiện tại. Trong đoạn tiếp chúng ta sẽ trình bày vai tuồng hành chánh địa phương trong hiện tại.

### III. Vai tuồng hành chánh địa phương trong hiện tại.

Hơn lúc nào hết, hiện nay hành chánh địa phương đóng một vai trò then chốt trong việc tiêu diệt cộng sản và kiến tạo đất nước.

Các hoạt động căn bản của hành chánh địa phương hiện nay có thể quy vào 2 điểm quan trọng nhưt :

- Dân chủ hoá hạ tầng cơ sở Quốc gia
- Tranh thủ nhân tâm.

#### A/ Dân chủ hoá hạ tầng cơ sở Quốc gia.

Hiện nay mục tiêu này là một mục tiêu quan trọng nhưt mà Quốc gia đang theo đuổi để hoàn thành công cuộc chống Cộng hiện nay. Dân chủ hoá chánh quyền địa phương tức là ban cho địa phương một sự tự trị rộng rãi hầu địa phương có đủ phương tiện để hoàn thành nhiệm vụ mình.

Thật vậy, nhu cầu dân chủ hoá hạ tầng cơ sở rất cần thiết trong nhiều lãnh vực.

- Trên lãnh vực nhiệm vụ hành chánh, nhu cầu hành chánh ngày thêm phức tạp nên sự thoả mãn nhu cầu quan chúng rất khó khăn.

- Về mặt tâm lý, tâm trạng dân chúng các quốc gia vừa giành được độc lập đều là tâm trạng chán ghét độc tài, thích tham gia vào các quyết định liên hệ đến đời sống, không muốn phó mặc số mạng, quyền lợi mình cho 1 đảng hay 1 tập thể thống trị.

- Về mặt chánh trị dân chủ chính là chiều hướng tiến triển chung của một Quốc gia tự do.

Vì vậy, sự thấu triệt nhu cầu, quyền lợi của các thành phần dân chúng ở các địa phương khác nhau rất quan trọng và sự thoả mãn các nhu cầu này một cách hoàn hảo là điều rất cần thiết.

Do theo ý niệm trên, hiện nay nguyên tắc Địa phương phân quyền của Hiến pháp 1/4/67 đã bắt đầu được áp dụng ở cấp Xã, đơn vị hành chánh căn bản của Quốc gia.

### B/ Vấn đề tranh thủ nhân tâm.

Cuộc chiến tranh hiện nay của chúng ta là một cuộc chiến tranh nhân dân có nghĩa là ai chiếm được lòng dân là thắng.

Cuộc chiến tranh đã chuyển dần phần quan trọng về mặt đấu tranh chính trị nên việc tranh thủ nhân tâm là một vấn đề phải được nâng lên hàng đầu trong các chánh sách của Quốc gia.

#### 1) Về mặt hành chánh.

Ở đây Hành chánh Địa phương cần được cải tiến nhiều điểm. Về nhân sự nên có nhiều khoá tu nghiệp để cải tiến hiệu năng của nhân viên và phổ biến nghĩa vụ hành chánh theo đuổi nghe công chức là để phục vụ nhân dân chứ không phải để dân phục vụ mình. Mặt khác thủ tục hành chánh cần được giản dị hoá để không gây phiền toái cho dân chúng, như là chương trình phát và đổi thẻ kiểm tra hiện đang tiến hành, chương trình lãnh tiền bồi thường chiến tranh v.v...

## 2) Về mặt chánh trị. **THU-VIỆP QUỐC-GIA**

Quân đội quả thật có công lớn đối với nhân dân và Tổ quốc. Vì lẽ ấy, có nhiều quân nhân nông nổi nghĩ rằng mình là ân nhân của Quốc gia cần được đền đáp, trả ơn nên có nhiều khi làm mất lòng dân chúng như bạo hành, ăn uống quên trả tiền khi hành quân thì chạm đến tài sản của đồng bào v.v...

Các vị chỉ huy hành chánh địa phương có thể bằng quyền hành mình khéo léo ngăn ngừa các tệ trạng trên được.

Các chương trình, chánh sách tốt đẹp để giúp đỡ dân chúng nông thôn của chánh quyền sẽ trở nên vô nghĩa nếu vài phần tử trong quân đội còn làm dân chúng sợ hãi.

Đối với người Mỹ, một vài phần tử làm mang tiếng chung cho Hoa kỳ vì có những cử chỉ lỗ lã đối với dân chúng như lái xe ẩu, cán người rồi bỏ chạy luôn, có thái độ kẻ cả cần được chánh quyền địa phương khuyến cáo.

## 3) Vấn đề thực thi chánh sách quốc gia.

Sự thực thi đúng đắn và đúng mức chánh sách Quốc gia sẽ đem lại nhiều kết quả tốt đẹp trong cuộc tranh thủ nhân tâm hiện nay.

Nói chung, các cán bộ của chúng ta từ lâu hay mắc bệnh báo cáo quá sự thật. Làm thì không có gì nhưng đến khi báo cáo thì đủ thứ tốt đẹp. Chính bệnh báo cáo láo này đã gây thất bại cho nhiều chương trình của chánh phủ : khu trừ mật, đình điền v.v..

Hiện nay các chánh sách quan trọng nhất đang được thi hành : xây dựng nông thôn, cải cách điền địa đang tiến triển cực kỳ khả quan.

Muốn tránh vết xe cũ, ngoài vấn đề nhân sự phải được huấn luyện đầy đủ, tăng cường đầy đủ, vấn đề thanh tra kiểm soát của trung ương phải đúng mức hơn nữa. Chính lúc này là lúc các vị chỉ huy cao cấp phải biết rời bỏ tháp ngà của mình, để đi sát với từng địa phương, lắng nghe từng nguyện vọng của dân chúng.

Thực ra, chính sách tổng quát của Quốc gia là một sự tổng hợp các nhu cầu của các địa phương, có vậy chính sách mới sát thực tế.

Ngày nay trong nhiều Quốc gia chính các quân nhân nắm chính quyền đã soạn ra chính sách ở cấp bậc trung ương và đồng thời thi hành chính sách ở địa phương.

Hiện tượng quân nhân can thiệp vào chính quyền sẽ được bàn đến trong Chương kế đây.

đ

## CHƯƠNG II : ĐẠI CƯƠNG VỀ QUÂN NHÂN VÀ CHÍNH QUYỀN.

Ngày nay trên khắp thế giới hiện tượng quân nhân can thiệp đã trở nên phổ quát. Hiện tượng này phát triển mạnh nhất ở các nước đang mở mang, trong đó có Việt Nam. Để có được những quan điểm xác đáng, trước hết ta phân loại quân nhân.

### I. Phân loại quân nhân.

Sự phân loại này cần thiết một phần nào khi khảo sát loại quân nhân nào đã can thiệp trực tiếp vào chính trị và hành chính của Quốc gia.

Tổng quát ta có thể phân loại quân nhân theo 3 tiêu chuẩn : nghề nghiệp, cấp bậc và binh chủng.

#### A. Phân loại theo tiêu chuẩn nghề nghiệp.

Theo tiêu chuẩn này ta có thể thấy 3 loại quân nhân :

- quân nhân chuyên nghiệp
- quân nhân lưng chừng
- quân nhân bất đắc dĩ.

### 1) Quân nhân chuyên nghiệp.

Đây là loại quân nhân xem quân đội là tập thể trong đó họ sống và hoạt động suốt đời. Họ theo đuổi binh nghiệp từ một trường đào tạo sĩ quan, binh sĩ hiện dịch, cũng như mọi người khác theo đuổi nghề kỹ sư, bác sĩ v.v...

Vì coi binh nghiệp là nghề nghiệp tốt đẹp nhất cho mình, tập thể do họ tạo nên có những tác phong riêng biệt và tác phong ấy đã chi phối tất cả tập thể quân đội.

Một cách tổng quát chính những quân nhân chuyên nghiệp này tạo nên một giai cấp quân nhân thường gọi là quân phiệt (caste militaire).

Ở Việt Nam, trường võ bị Quốc gia Dalat được coi là trường đào tạo quân nhân chuyên nghiệp cũng như Pháp có Saint Cyr, Mỹ có West Point.

### 2) Quân nhân lưng chừng.

Đây là loại người được sắp ở giữa loại quân nhân chuyên nghiệp và loại quân nhân bất đắc dĩ vì họ không giống cả 2 giới trên. Họ là những người đã đem cuộc đời mình ra thử thách ở mọi lãnh vực sinh hoạt trong xã hội và đã không thành công khả quan trong lãnh vực nào nên chỉ còn đường chót là đi vào quân trường.

Khi đạt đến một mức độ thâm niên nào đó trong quân ngũ, loại quân nhân này sẽ trở thành quân nhân chuyên nghiệp do thói quen mà cũng có phần do sự nặng nề của thời gian, tuổi tác gởi vào họ.

Không có sự phân biệt sâu xa nào giữa quân nhân chuyên nghiệp và quân nhân lưng chừng nếu ta không để ý đến giai đoạn khởi đầu cuộc đời binh nghiệp của họ, bởi lẽ quân đội là một tập thể có khả năng đồng hoá mạnh nhất trong các loại tập thể mà người ta có thể biết được.

### 3) Quân nhân bất đắc dĩ.

Loại quân nhân này đặc biệt chỉ thấy ở các Quốc gia đang có chiến tranh và chiến tranh kéo dài dai dẳng như Việt Nam.

Đây là những người có nghề nghiệp nhất định, đã thành công hay ít nhất cũng bằng lòng với nghề nghiệp trước kia của mình đã bị động viên vào quân ngũ và đã lâu mà chưa được giải ngũ.

Họ sống trong một tâm trạng "hoài cổ" lúc nào cũng nhớ nhung đời sống trước kia của mình bất mãn, coi cuộc sống quân nhân là tạm bợ, không thiết tha chút nào.

Khả năng đồng hoá của quân đội mạnh đến nỗi có thể làm hai người rất khác biệt nhau về cá tính khi ở ngoài đời trở thành có những tư tưởng hành động như nhau khi đã khoác vào người bộ đồ quân nhân mà không đồng hoá nổi loại quân nhân này.

Ở trong loại quân nhân bất đắc dĩ này người ta cũng thấy có một loại quân nhân rất đặc biệt : quân nhân biệt phái ngoại ngạch. Đây là một loại quân nhân không giống ai chỉ qua một giai đoạn huấn luyện nào đó tại quân trường rồi trở về hoạt động lại trong lãnh vực cũ của họ như trước, trên nguyên tắc - là khi nào tối cần thiết quân đội sẽ cần đến họ (sự thật nếu đợi đến khi nào tất cả nhân viên mọi ngành hoạt động phải ngừng công việc, lúc ấy quân đội phải giải tán luôn).

Loại quân nhân này không thể so sánh với các sĩ quan như là sĩ quan cấp tá của Mỹ thường mặc thường phục để giữ các chức vụ quản trị cơ quan viện trợ Mỹ tại địa phương hay Đại diện toà Đại sứ Mỹ tại địa phương, vì họ là sĩ quan đặc biệt đảm nhiệm các chức vụ có tính cách bán quân sự hay dân sự trong khi quân nhân biệt phái ngoại ngạch hoàn toàn không dính dáng gì đến quân đội, ngoại trừ tình trạng hợp lệ quân dịch của họ.

Một cách phân loại khác theo tiêu chuẩn cấp bậc sẽ cho ta cái nhìn khác hơn.

### B/ Phân loại quân nhân theo cấp bậc.

Theo tiêu chuẩn cấp bậc người ta thấy có 3 loại quân nhân : binh sĩ, hạ sĩ quan và sĩ quan.

### 1) Binh sĩ.

Đây là giai cấp đông đảo nhất trong quân đội gồm có các binh nhì và binh nhất.

Trong một quân đội bình thường binh sĩ chiếm lối 89% và là lực lượng nòng cốt của quân đội.

Chính binh sĩ quyết định sự thắng bại của cuộc chiến, sự mạnh yếu của một quân đội bằng vào khả năng và kỹ thuật của họ.

Một quân đội mà binh sĩ được chú trọng hơn các cấp khác nhất định là một quân đội sẽ nắm phần thắng.

### 2) Hạ sĩ quan.

Loại quân nhân này là cấp trung gian giữa binh sĩ và sĩ quan. Ở Việt Nam, thời Pháp thuộc người Việt Nam đi lính cho Pháp chỉ giỏi lắm là lên đến cùng tột cấp bậc hạ sĩ quan là Thượng sĩ nhất.

Từ hạ sĩ, cấp chót của hạ sĩ quan lên đến thượng sĩ nhất một người hạ sĩ quan bình thường mất lối 20 năm. Vì vậy ở các quân đội tân tiến hạ sĩ quan có 1 quy chế hẳn hoi và được trọng dụng đúng theo khả năng và kinh nghiệm của họ.

### 3) Sĩ-Quan.

Cấp này gồm những chức cao nhất trong quân ngũ từ tướng xuống tá rồi đến úy.

Đa số sĩ quan xuất thân từ một trung tâm huấn luyện và khởi đầu cuộc đời binh nghiệp với chức chuẩn úy hoặc thiếu úy.

Chính những sĩ quan từ Đại úy trở lên hoạt động trong lãnh vực chánh trị, hành chánh.

Cấp sĩ quan này đại diện cho quân đội hay ít ra cũng tự cho mình đại diện cho quân đội. Họ có những quy chế vững chắc và dành cho cấp họ nhiều ưu quyền trong mọi lãnh vực vì chính họ là những người soạn thảo quy chế.

Trong quân đội Việt Nam các sĩ quan cấp tá trở lên thường là những cựu quân nhân trong quân đội Liên hiệp Pháp. Họ thường lớn tuổi và thường không được nhiều kính phục của giới quân nhân trẻ sống, học hỏi và theo quân đội từ sau ngày Việt Nam thu hồi độc lập. Một cách nhìn khác để phân loại quân nhân không theo nghề nghiệp cũng không theo cấp bậc, mà là theo binh chủng như kế đây.

### C/ Phân loại quân nhân theo binh chủng.

Tổng quát có 3 loại binh chủng quan trọng : hải quân, lục quân và không quân.

#### 1) Hải quân.

Binh chủng này có trường huấn luyện riêng và đa số quân nhân trong binh chủng này đều là quân nhân chuyên nghiệp.

#### 2) Không quân.

Cũng giống hải quân binh chủng này đa số là những quân nhân chuyên nghiệp vì thế thức gia nhập đòi hỏi một số điều kiện nào đó.

#### 3) Lục quân hay Bộ binh.

Đây là binh chủng quan trọng nhất của quân đội. Nay ở VN, vì nhu cầu của chiến trường binh chủng này bao gồm nhiều binh chủng nhỏ khác như Địa phương quân và Nghĩa quân, và một số các đơn vị thám kích .... Ngoài ra các binh chủng biệt động, nhảy dù cũng có thể được xếp vào lục quân.

Quân số của binh chủng này chiếm  $\frac{3}{4}$  quân số của quân đội và cũng chính những sĩ quan trong binh chủng này hay can thiệp vào sinh hoạt chánh trị và hành chánh của Quốc gia nhiều nhất.

Trong lịch sử hành chánh Việt Nam từ 1954 đến nay người ta chưa hề thấy 1 sĩ quan hải quân hay không quân nắm giữ một Bộ Phủ hay một Tỉnh một Quận nào.



Tóm lại, người ta thường thấy các sĩ quan lâu năm gần như chuyên nghiệp từ cấp đại úy trở lên, thuộc binh chủng lục quân (bộ binh) là hay nắm giữ các chức vụ hành chính chánh trị hơn hết.

Sau khi phân loại quân nhân trong đoạn sau đây ta đề cập đến vai trò quân đội đối với Quốc gia để sự nhận xét về hiện tượng quân nhân nắm chánh quyền được rõ rệt hơn.

## II. Vai trò quân đội trong Quốc gia.

Quân đội là một tập thể đặc biệt có võ trang, có đường lối lãnh đạo riêng biệt, tổ chức riêng biệt để đảm nhiệm những trách vụ <sup>rá</sup>trách vụ/nặng nề sau đây :

- nhiệm vụ Quốc phòng, an ninh.
- nhiệm vụ hậu thuẫn cho Quốc gia để thi hành chánh sách đối nội và đối ngoại.
- nhiệm vụ huấn luyện quân sự cho công dân đến tuổi thi hành quân dịch.

### A/ Nhiệm vụ Quốc phòng và An ninh.

Mọi Quốc gia dù lớn hay nhỏ đều phải có quân đội để đảm nhiệm trách vụ phòng thủ quốc gia, bảo vệ an ninh cho dân chúng được yên tâm theo đuổi công việc hàng ngày.

Trong nhiệm vụ này quân đội có bốn phân chống lại các cuộc xâm lăng từ ngoài vào, dẹp tan nội loạn và không cần phải dư sức mạnh để xâm lấn các nước khác.

Như vậy, quân đội có thể nói là 1 tập thể duy nhất trong quốc gia được độc quyền sử dụng võ lực.

Ta có thể thấy ngân sách nước Mỹ đã tốn rất nhiều triệu mỹ kim để chế ra các phi đạn nguyên tử để cuối cùng không bao giờ dùng đến. Ngoài ra, trong ngân sách quốc gia, lúc nào ngân khoản dành cho các kinh phí của Bộ Quốc phòng cũng trội yếu hơn của các Bộ khác.



Quân đội sẽ đảm nhiệm huấn luyện về quân sự cho các lực lượng bán quân sự hay các lực lượng võ trang địa phương v.v...

Ngày nay mặc dù các Binh chủng Địa phương Quân và Nghĩa Quân có những trung tâm huấn luyện riêng nhưng đa số cán bộ đều là quân nhân chính quy biệt phái qua.

Gần đây nhất việc huấn luyện về trang bị cho các lực lượng nhân dân tự vệ là một nhiệm vụ rất thành công của quân đội vậy.

Ba vai trò chính của quân đội vừa được nêu ra trên đây rất nặng nề và quan trọng mà sự đảm nhiệm một cách hoàn hảo đã là đáng kính phục.

Vậy mà vừa đảm nhiệm các trách vụ trên, quân đội lại chen chân vào nền chính trị và hành chính của Quốc gia. Đó là một hiện tượng có tính cách phổ quát, hoàn vũ mà chúng ta sẽ khảo sát kế đây.

### III. Hiện tượng quân nhân can thiệp vào hoạt động chính quyền.

Khảo sát vấn đề này chúng ta sẽ đề cập đại cương đến các điểm :

- các trình độ can thiệp
- nguyên nhân của sự can thiệp.

#### A/ Các trình độ can thiệp vào chính quyền.

Tổng quát sự can thiệp vào hoạt động chính quyền của quân nhân có thể thấy qua 4 trình độ kể sau từ yếu đến mạnh nhất:

##### 1) Gây ảnh hưởng chính trị.

Đây là mức độ yếu nhất trong đó quân đội dùng những biện pháp hợp hiến để ảnh hưởng đến chính phủ theo chiều hướng có lợi cho mình.

Ở đây quân đội có thể dùng các biện pháp như tuyên bố với báo chí, gây ảnh hưởng trong dân chúng bằng những phương tiện tuyên truyền sẵn có v.v..

Trình độ can thiệp này thường được thấy sử dụng ngay tại các nước có truyền thống dân chủ như Hoa Kỳ, Anh, Pháp v.v...

2) Làm áp lực chính trị.

Ở mức độ này quân đội sẽ dùng đến cách đe dọa như dọa sẽ đảo chính, dọa sẽ không bảo vệ chính quyền nữa nếu chính quyền không theo một đường lối nào đó mà quân đội mong muốn.

Tại Việt Nam, thời đệ I Cộng Hoà trước năm 1960 đã nhiều lần quân đội làm áp lực với ông Ngô đình Diệm để ông này sửa đổi lại chính sách cai trị có tính cách gia đình của ông nhưng không hiệu quả nên đã có những cuộc nổi loạn thực sự mà kết quả là cuộc binh biến sau cùng 1/11/63 đã khai tử nền đệ I Cộng Hoà của Việt Nam.

3) Thay chính quyền dân sự bằng một chính phủ dân sự khác.

Quân đội, trong mức độ can thiệp này sẽ dùng võ lực lật đổ chính phủ dân sự đang quyền và thay bằng một chính phủ dân sự khác.

Dĩ nhiên cách thức này hoàn toàn bất hợp hiến chỉ cần cú trên sức mạnh của võ lực, lưỡi lê đúng như châm ngôn :  
Được làm vua, thua làm giặc.

4) Quân nhân đảo chính và trực tiếp nắm chính quyền.

Đây là trường hợp Miền Điện năm 1962, khi tướng Newin đảo chính Thủ tướng Unu bắt giam hết các chính trị gia quan trọng trong nước thu gọn, trong tay quyền hành Quốc gia kể cả Hành pháp, lập pháp và cả tư pháp.

Ở trên chúng ta trình bày về các trình độ can thiệp của quân nhân vào sinh hoạt của chính quyền.

Ngoài ra nếu đứng trên quan điểm phân quyền ta còn thấy một hiện tượng khác nữa là sự can thiệp ở cấp Hành chính Địa phương và cấp trung ương.

Riêng về sự can thiệp ở cấp Địa phương, bằng cách giữ các chức chỉ huy hành chánh, vai trò người quân nhân thường cũng có thể không mang tính cách tích cực nhưng thực ra đã đem lại những kết quả không kém quan trọng.

Ta sẽ thấy dưới thời đệ nhất cộng hoà, chính Tổng thống Ngô đình Diệm, một người dân sự đã bổ nhiệm các tỉnh trưởng quân nhân để quân sự hoá phần nào nền hành chánh địa phương của Việt Nam. Sự can thiệp của quân nhân nói trên có nhiều nguyên nhân, khảo sát kỹ những nguyên nhân này ta sẽ không ngạc nhiên khi thấy sự can thiệp của quân nhân vào chánh quyền ngày nay đã trở nên phổ quát tại các Quốc gia Á Phi.

### B/ Nguyên nhân của sự can thiệp.

Ta nhận thấy có hai loại nguyên nhân chính đã thúc đẩy quân đội xen vào các hoạt động hành chánh và chánh trị của Quốc gia :

- các loại nguyên nhân từ phía người quân nhân.
- các loại nguyên nhân khác.

#### 1) Các loại nguyên nhân từ phía người quân nhân.

##### a/ Nguyên nhân tâm lý.

Ở đây người ta thấy sự tự tín của quân nhân là một lý do đáng kể.

Thật vậy vì quân nhân đã thành công dễ dàng trong các công việc của mình, những công việc chỉ có tính cách giải quyết vấn đề, khác với các chánh trị gia dân sự thường mất tự tín vì thất bại trong các cố gắng cải tạo xã hội, kinh tế v.v...

Do đó quân nhân có khuynh hướng can thiệp vào chánh trị.

Ngoài ra quân nhân thường tự hào là mình đã từng tranh đấu cho nền độc lập của xứ sở nên cho rằng không thể làm ngơ trước những thất bại của phía dân sự.

Trên một phương diện khác, người ta cho rằng vì quan

niệm của quân đội về vai trò mình trong việc bảo vệ quyền lợi quốc gia đã khiến quân nhân đứng ra can thiệp vào chính trị. Điều này cũng có thể đúng mà cũng có thể sai, nhưng chắc chắn đây là một lý do để quân nhân tự biện bạch cho mình.

### b/ Nguyên nhân về vật chất, tổ chức.

Trước tiên, quân đội là một tập thể có tổ chức chu đáo, có thể nói chu đáo nhất so với các tập thể khác của Quốc gia. Vì khuynh hướng phản ứng tự nhiên trong các hoàn cảnh thất quân bình, quân đội là tổ chức đủ khả năng nhất để gánh vác các nhiệm vụ của các tổ chức khác trong xã hội.

Người ta biết rằng hệ thống quân giai và quân kỹ đã biến quân đội thành 1 công cụ cực kỳ hữu hiệu của ông Tổng tư lệnh để thi hành các cuộc đảo chánh cũng như thực hiện một số công việc sau khi cuộc đảo chánh thành công.

Do sự tổ chức chặt chẽ tình đoàn kết xã hội giữa các quân nhân cũng là một sức mạnh đáng kể của quân đội.

Một điểm quan trọng khác quân đội là 1 tập thể được hưởng độc quyền võ trang. Bằng vào sự độc quyền này quân đội dễ dàng cưỡng chế các lực lượng khác thi hành theo ý mình.

Hơn nữa ta cũng phải kể đến sự phong phú về tài nguyên vật chất của quân đội. Đây là một ưu thế khiến quân đội dễ dàng can thiệp vào chính trị.

Nếu đem so sánh Ngân sách Bộ Quốc phòng với Ngân sách Bộ Nội vụ (bộ có ngân sách lớn thứ 2) người ta thấy sự cách biệt rất xa. Đã vậy ngân sách Quốc phòng còn có khuynh hướng tiệm tiến theo thời gian và đặc biệt tăng mạnh sau mỗi lần đảo chánh thành công. Ngoài các nguyên nhân trên ta thấy những nguyên nhân khác, không liên quan đến quân đội.

### 2) Các loại nguyên nhân khác.

Ta có thể kể ở đây :

- Các nguyên nhân về mặt cơ cấu hành chính và chính trị của Quốc gia.

- Nhu cầu tiến bộ nhanh của Quốc gia.
- Tình trạng chiến tranh.

a/ Các nguyên nhân về mặt cơ cấu hành chính và chính trị của Quốc gia.

Tại các Quốc gia mới thu hồi độc lập cơ cấu hành chính rất luộm thuộm. Các thủ tục hành chính thì rườm rà làm cản trở không ít cho sự thi hành các chính sách nhằm cải tạo xã hội mạnh mẽ và nhanh chóng.

Lại nữa, các đoàn thể chính trị như chính đảng và đoàn thể áp lực quá yếu kém. Chính đảng không kết hợp nổi quan chúng vì tổ chức ô hợp, hoạt động không mạnh mẽ làm quân nhân nghĩ rằng giới lãnh đạo dân sự kém tài tổ chức. Nhu cầu tiến bộ của quốc gia cũng là lý nguyên nhân đáng chú ý.

b/ Nhu cầu tiến bộ nhanh chóng của Quốc gia.

Ngày nay các giao dịch Quốc tế mở rộng đến tối đa nhờ giao thông tiến bộ nhanh chóng. Do đó các quốc gia chậm tiến khó thể chấp nhận tình trạng yếu kém của mình. Họ muốn tiến bộ và tiến bộ nhanh chóng/ <sup>cho</sup> kịp với mức sinh hoạt của các Quốc gia kỹ nghệ tiên tiến.

Nhiều chính sách, chương trình kế hoạch được đề ra và không thể nào đạt được kết quả như đã dự tính vì sự chậm chạp của thủ tục hành chính, các trở ngại về kinh tế, tài chính, chính trị.

Do đó, các quân nhân với lòng tự tin, tổ chức vững chắc, kỷ luật thép - tin rằng họ sẽ thành công - và họ đành lấy trách nhiệm tạo tiến bộ cho quốc gia. Lại nữa, tình trạng chiến tranh làm vai trò quân nhân trở nên quan trọng.

c/ Tình trạng chiến tranh.

Tình trạng chiến tranh cũng là một nguyên nhân quan

trọng thúc đẩy quân nhân tiến tới việc can thiệp vào chính trị và hành chánh của Quốc gia.

Thật vậy, khi chiến tranh xảy ra, quân đội là thành phần đương đầu trực tiếp với địch bằng các khí giới, phương tiện dồi dào của họ. Dĩ nhiên về mặt vật chất và sinh mạng, quân đội trong thời gian này phải chịu thiệt thòi nhiều hơn kẻ khác.

Hơn nữa, vì độc quyền vũ khí, quân đội gần như cũng chiếm độc quyền đương đầu với địch - ít ra trên phương diện thực tế nhất mà người dân nào cũng thấy được.

Bằng vào sự thiệt thòi của mình, bằng vào quan niệm chỉ có mình mới chống ngăn được giặc một cách trực tiếp, quân đội đòi hỏi sự đền bù : nắm chánh quyền để tiện thi hành các chánh sách đối với chiến tranh, và nắm chánh quyền tức là nắm ưu quyền.

Tóm lại 2 loại nguyên nhân kể trên bổ túc cho nhau trong việc giải thích sự can thiệp vào chánh quyền của quân nhân. Vì vậy ta thấy đa số các nước kém mở mang hiện nay đều do quân đội lãnh đạo, chẳng hạn tại Đông Nam Á ta thấy : Thái Lan, Miến điện, Việt Nam - 3 Quốc gia quan trọng nhất hiện nay chánh quyền đều đặt dưới sự điều khiển của quân nhân.

■

■ ■



## PHẦN II

# Quân-nhân và các chức-vụ hành-chánh địa-phương

---

Trong phần trước chúng ta đã xét tổng quát về vai trò nền hành chánh địa phương trong sinh hoạt Quốc gia và quân nhân cùng các lý do khiến họ can thiệp vào chánh quyền.

Thật ra không ai có thể xác định rõ sự can thiệp nào quan trọng hơn, ở cấp Trung ương hay ở Địa phương vì mỗi cấp có tầm quan trọng riêng của mình, Trung ương thì nặng về hoạch định chánh sách, địa phương thì nặng về thi hành chánh sách, đi sát với nhân dân.

Riêng chúng ta khảo sát về hành chánh địa phương nên chỉ chú trọng đến địa phương trong phần này.

Phần được trình bày trong 2 chương :

Chương I : Quá trình đưa quân nhân nắm hành chánh địa phương.

Chương II : Các chức vụ hành chánh địa phương do quân nhân nắm giữ.

**CHƯƠNG I : QUÁ TRÌNH ĐƯA QUÂN NHÂN NĂM  
HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG.**

6

Một cách tổng quát, như đã trình bày ở phần trước, quân nhân nhờ vào lòng tự tin, tổ chức vững mạnh, phương tiện nhiều, lại được độc quyền sử dụng vũ lực để cưỡng chế người khác nên tại các nước Á Phi, trong một khung cảnh chính trị không được khởi sắc với các sự yếu kém của các chính đảng, đoàn thể áp lực, họ đã can thiệp mạnh vào chính trị. Ở Việt Nam sự can thiệp mạnh chỉ diễn ra sau ngày 1/11/63, trước đó, trong thời gian cầm quyền của Tổng thống Ngô đình Diệm, quân nhân chỉ giữ đúng vai trò của mình, ngoại trừ việc được sử dụng vào các chức vụ chỉ huy các cơ quan chấp hành của chính quyền địa phương. Như vậy vào thời Tổng thống Diệm quân nhân chỉ mới can thiệp vào chính quyền cấp địa phương thôi.

Quá trình đưa quân nhân nắm quyền hành ở địa phương qua hai giai đoạn chính, thời Tổng thống Diệm và sau đó đến nay sẽ được trình bày sau đây.

**I. Giai đoạn từ 1954 đến 1/11/63.**

**A/ Việt Nam và Hiệp định Genève.**

Hiệp định Genève được ký ngày 20/7/54 có mục đích ấn định việc ngưng chiến và chọn vĩ tuyến 17 làm nơi phân ranh giữa 2 miền Nam Bắc Việt Nam, giống như trường hợp Hàn Quốc và Đức.

Ngày hôm sau 21/7/54 Đại biểu 9 nước họp tại lâu đài Vạn quốc, Đại biểu Việt Nam Cộng Hoà cực lực phản đối việc ký kết chia rẽ Việt Nam. Đại biểu Hoa kỳ cũng không ký, chỉ nhận chứng kiến và tán đồng quan điểm của Việt Nam Cộng Hoà.

Một bản tuyên ngôn cuối cùng gồm 13 khoản được công bố mà điều khoản thứ 7 dự tính việc tổ chức Tổng tuyển cử vào tháng 7/1956 để thống nhất Việt Nam. Nhưng có điểm quan trọng, như Thủ tướng Pháp M. France đã tuyên bố tại Quốc Hội Pháp là bản tuyên ngôn này không có chữ ký của các Đại biểu, do đó không ai bó buộc thi hành cả.

Thực sự, các điều khoản của Hiệp định đã được nghiên cứu rất kỹ lưỡng và những sự việc xảy ra trong ngày 21/7/54 chỉ có mục đích "trình làng" vì lúc đó ai cũng nghĩ rằng không cần đợi đến 1956 Miền Nam thế nào cũng rơi trọn vào tay Miền Bắc.

Tất cả mọi người kể cả Mỹ đều tin rằng miền Nam Việt Nam không có tương lai gì cả vì tình trạng lúc đó đã cực kỳ bí đát.

Người ta đã cho rằng ông Mendès France đã làm được những gì ông có thể làm. Vấn đề chia cắt Việt Nam làm 2 theo ông là một dịp may cuối cùng tuy trong thâm tâm ông đã cho là "chỉ có trời mới cứu nổi và ông cố gắng vót vát để cứu vãn các quyền lợi của người Pháp ở Việt Nam, cứu vãn đời sống của người Việt Nam sau đó.

Trong tình trạng đó ông Ngô đình Diệm đứng ra nhận lãnh vai trò lịch sử, tạo ra những nỗ lực đáng quan tâm nhằm kiến tạo một miền Nam đồ nát.

#### B/ Những nỗ lực của chánh quyền.

Lúc đó, dư luận Quốc tế cho rằng Thủ tướng Ngô đình Diệm chỉ có mỗi một nhiệm vụ là thanh toán mọi công việc còn bề bộn. Thanh toán cho xong cũng là quý lắm rồi. Ai cũng đều nhận định rằng miền Nam quá thối nát chỉ cần quân đội Pháp rút đi là tất cả sẽ tan rã.

Nhưng chánh quyền Việt Nam Cộng Hoà lúc ấy không nghĩ vậy và nhiều nỗ lực để san bằng trở lực kiến tạo Quốc gia được thực hiện.

#### 1) Nỗ lực thiết lập 1 Quân đội 1 Quốc gia độc lập.

Sau trận Điện Biên Phủ và sau Hiệp định Genève quân đội Việt Nam lúc ấy thật là bí thảm.

Những cố gắng nhằm kiến tạo lại một quân đội đúng nghĩa được giao cho Tướng Trần văn Đôn lúc ấy là Đại Tá.

Một quân đội cho mục tiêu ấy phải hội đủ các điều kiện sau :

- Trang bị tối tân
- Huấn luyện đầy đủ
- Có chính nghĩa.

Nỗ lực này đã thành công. Một năm sau đó, 1955 chính Bình Xuyên đã bị đánh tan bởi 1 quân đội thiện chiến với vũ khí tối tân, kinh nghiệm và nhứt là quân đội ấy lâm trận với 1 tinh thần Quốc gia vững chắc. Quân đội đã lập xong, còn mặt hành chánh cũng đón nhận nhiều nỗ lực không kém.

2) Nỗ lực thiết lập lại một nền hành chánh đủ để đáp ứng nhu cầu Quốc gia.

Sau khi người Pháp rút lui, các cơ sở hành chánh lúc ấy như rấn mất đầu, lạc lỏng và hầu như tan rã. Các người có khả năng thì tiên đoán sự đổ vỡ của Miền Nam không đại gì hợp tác với chánh phủ để "tay phải nhúng chàm". Tình hình thật khó khăn.

Vì thế nền hành chánh cấp địa phương được chánh quyền Ngô đình Diệm trao dần cho quân nhân vì :

- + quân nhân tương đối có thể nắm nền hành chánh địa phương vì họ đã ở trong 1 tập thể vững chắc, có truyền thống tổ chức lâu dài, có phương tiện đầy đủ.
- + thiếu người có khả năng hợp tác.
- + Dùng quân nhân không sợ làm các bộ Năm vùng của miền Bắc hoặc các người bị ảnh hưởng Cộng sản.

Quân đội trưởng thành, hành chánh vững thì chủ quyền Quốc gia phải được khôi phục.

3) Nỗ lực lập lại chủ quyền Quốc gia.

Những gì người Pháp để lại cho chúng ta lúc ấy thật

bi thảm. Một nền hành chánh mục nát, một sự chia rẽ địa phương trầm trọng, một hệ thống giáo phái võ trang luôn luôn tự phong mình như 1 Quốc gia trong 1 Quốc gia.

Để chống lại sự kỳ thị địa phương chánh quyền đã đề ra nhiều biện pháp để chống giặc chia rẽ mà một khẩu hiệu đã liệt nó nguy hiểm ngang hàng với cộng sản ( Chúng ta chống 3 thứ giặc : chia rẽ, chậm tiến và cộng sản).

Đối với giáo phái, việc đặt họ vào khuôn khổ Quốc gia cũng gặp nhiều khó khăn.

Phật giáo Hoà Hảo là một tổ chức giáo phái võ trang có tham dự cuộc chiến tranh Việt Pháp và đã từng không đội trời chung với Việt Minh.

Sau Hiệp định Genève tổ chức này nhứt định không chịu sát nhập vào quân đội Quốc gia. Cuộc chiến đấu lại phát khởi dằng dai giữa quân đội Quốc gia và quân của Hoà Hảo cho đến 1956 tướng Lê quang Vinh tức Ba Cụt bị bắt xử tử, chiến tranh mới chấm dứt.

Một giáo phái khác quan trọng hơn, có mặt tại hầu hết các tỉnh miền Nam là Cao Đài cũng có dính dáng đến cuộc chiến tranh 1945-1954, trong vai trò chống Cộng.

Sau hiệp định Genève, chánh phủ phải mất nhiều nỗ lực khuyến dụ để họ bỏ thế chế tự trị về quân sự của họ.

Riêng với đảng Bình Xuyên hoạt động tại khu vực Sài Gòn - Chợ Lớn, chánh quyền phải giải quyết bằng võ lực một cách mạnh bạo. Tướng Dương văn Minh được giao phó công việc này và ông đã thành công.

Với các nỗ lực trên chánh quyền của ông Ngô đình Diệm đã đứng vững và thật ra trong giai đoạn này vai trò quân nhân tại các quận hạt địa phương được đặt rất đúng chỗ và đúng lúc và chúng ta có thể nói rằng quân nhân đã đảm nhiệm nổi vai trò khó khăn trong thời gian chuyển tiếp đầy gay go đó. Nhưng sau đó, quân nhân đã làm gì ?

## II. Giai đoạn 1/11/63 đến nay.

Từ sau đề I Cộng hoà đến nay tình hình khác hẳn. Hầu như quân đội đã hoàn toàn nắm giữ chính quyền. Sự trạng này do những nguyên nhân chính sẽ kể ra sau đây.

### A/ Quân đội có công phải được đãi ngộ.

Sau những thành công với những năm rực rỡ từ 1955 và những năm sau đó, ông Ngô đình Diệm đã quá chủ quan tự cho mình là ân nhân của dân tộc, đã áp dụng một chế độ cai trị nặng tánh cách gia đình và độc tài.

Gạt bỏ ra ngoài tất cả các âm mưu chính trị, các bí mật trong bóng tối, quả thật quân đội đã có công đầu trong cuộc cách mạng 1/11/63.

Thời kỳ vàng son nhất của quân đội là thời gian Thiếu tướng Nguyễn Cao Kỳ nắm nội các chiến tranh và Trung tướng Nguyễn Văn Thiệu làm chủ tịch Ủy ban Lãnh đạo Quốc gia.

Trong giai đoạn này quân nhân được được hưởng nhiều ưu quyền ở Trung ương và Địa phương là lẽ đương nhiên.

### B/ Sự phá sản của các đoàn thể chính trị.

Trong cái nhìn chung, các đoàn thể chính trị như là đảng phái sau ngày Cách mạng bị xem như là những cái gì tàn tạ, rã rời, không còn sinh khí.

Thật ra, không có thực sự hoàn thành những mục tiêu đẹp đẽ mà những người lãnh đạo đảng đã đưa ra. Thế hệ này, người ta lớn lên trong sự thất bại và im lặng của đảng phái trong suốt một thời gian dài. Có thể trong quá khứ xa xăm những người đảng phái đã hy sinh thật nhiều qua những công cuộc chống thực dân, độc tài và cộng sản.

Nhưng dĩ vãng oai hùng ấy đã đi qua và người ta không nhìn thấy một cách trực tiếp. Hơn nữa, di tích oai hùng đó cũng chẳng lưu lại bao nhiêu sau những thành công của cộng sản

và sự ngự trị của chế độ Ngô đình Diệm.

Người ta chỉ nhìn thấy thực sự những đảng phái Quốc gia đã bị người Cộng sản phá nát và bị chế độ Diệm đàn áp, tù đày.

Rồi đến khi nhân dân chống chế độ Diệm họ cũng không thấy đảng phái nào đóng góp một cách rõ rệt trong công trình ấy. Hình bóng đảng phái mù mịt ở đâu không ai thấy.

Thế mà khi ông Diệm đổ rồi, người dân lại thấy Đảng phái xuất hiện một cách ồn ào.

Do đó nhận định mà người dân đối với Đảng phái là một cái gì sa đoạ, tàn tạ, tranh chấp nhau, chia rẽ nhau, chống đối nhau. Đảng phái không sa đoạ sao được khi một số người theo chế độ Diệm sau đó cũng vô ngược xưng mình là người đối lập, không sa đoạ sao được khi mà công cuộc chống chế độ Ngô đình Diệm, đảng phái không làm được gì, không sa đoạ sao được khi những người cùng đảng lại kèn cựa, chống đối nhau...

Vì vậy, đối với dân chúng, đảng phái chỉ là đồng nghĩa với bè phái, xôi thịt, nơi dung dưỡng các chính trị gia xu thời và lỗi thời, hoàn toàn bất lực.

Trong tình trạng đó, các đoàn thể khác phải có nhiệm vụ đối với Quốc gia. Ta có thể kể :

- lực lượng sinh viên
- lực lượng tôn giáo
- quân đội.

Hai lực lượng trên, sinh viên và tôn giáo đã không đảm nhận nổi vai trò của lịch sử giao phó.

Các lãnh tụ sinh viên thì tập sự tham nhũng, hủ hoá, bị mua chuộc. Thật ra họ chỉ là những con cừ non mới ra đời làm sao đủ sức chống lại cảm dỗ của tiền tài.

Cả đến các nhà lãnh đạo tôn giáo cũng lâm vào tình trạng tương tự. Phật giáo thì chia rẽ, làm náo loạn Quốc gia

với sự trợ lực của các bàn tay bí mật, hoàn toàn đi ngược lại với công trình của mình trong công việc lật đổ chính phủ độc tài.

Và chỉ còn lại có quân đội .... Hơn nữa, lúc ấy lại có chiến tranh.

### C/ Chiến tranh tăng gia cường độ.

Tình trạng chính trị và quân sự ở Việt Nam năm 1964 gặp nhiều rối loạn.

Tháng Giêng năm 1965 số quân Mỹ ở Nam Việt tăng lên 20.000 người. Tháng 1/1966 vọt lên 200.000 chưa kể 50.000 thuộc hạm đội số 7. Kể từ đó Mỹ trực tiếp tham gia chiến tranh Việt Nam. Từng đoàn phi cơ đủ loại được gọi tới, nhiều sân bay được thiết lập nhiều căn cứ quân sự thành hình.

Tháng 2/1965 Tổng thống Johnson ra lệnh oanh tạc Bắc Việt và Mỹ leo thang chiến tranh.

Đến cuối năm 1967 chiến tranh tăng gia cường độ với quân số VN và đồng minh như sau :

Việt Nam	:	700.000	người
Mỹ	:	500.000	-
Đại Hàn	:	48.000	-
Thái Lan	:	15.000	-
Úc	:	8.000	-
Phi luật Tân	:	2.000	-
Tân tây Lan	:	1.500	-

Với sự gia tăng cường độ chiến tranh như thế, dĩ nhiên vai trò quân đội sẽ quan trọng hơn nhiều. Nhưng trong giai đoạn từ 63 đến nay quân nhân có thành công trong chánh quyền địa phương không, điều đó chúng ta sẽ xét ở đoạn sau.

Chúng ta vừa xét qua quá trình đã đưa quân nhân nắm quyền hành chánh, thời Ngô đình Diệm cũng như giai đoạn sau này.

Dĩ nhiên mỗi thời có những lý do riêng để giải thích việc nắm quyền hành chánh địa phương nhưng tựu trung các chức vụ ấy vẫn giống nhau, đó là các chức vụ :



- \* Đại biểu chánh phủ của nền hành chánh cấp Vùng.
- \* Tỉnh trưởng, Thị trưởng của nền hành chánh Tỉnh, Thị xã.
- \* Quận trưởng của nền hành chánh Quận.

Mỗi chức vụ đều có tầm quan trọng riêng đối với sinh hoạt Quốc gia, ta khó lòng nhận định chức nào quan trọng hơn chức nào.

## **CHƯƠNG 2** : CÁC CHỨC VỤ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG DO QUÂN NHÂN NẤM GIỮ.

ò

Đại cương các chức vụ do các cấp bậc tương xứng đảm nhiệm, thường thường Tướng giữ chức Tư lệnh Vùng kiêm Đại biểu Chánh phủ, Trung Tá giữ chức Tỉnh Trưởng kiêm Tiểu khu Trưởng (bên quân sự) và Đại Úy giữ chức Quận trưởng kiêm Chi Khu Trưởng.

### **I. Đại biểu chánh phủ và nền hành chánh Vùng.**

Ngược giòng lịch sử, chế độ Thủ hiến dưới thời Bảo Đại đã đưa tới tình trạng bất lực và thụ động của Trung ương làm giảm sút uy quyền trung ương, vi phạm nguyên tắc thống nhất hành chánh và chánh trị.

Khi nắm quyền hành, chánh phủ Ngô đình Diệm nhằm phục hồi lại uy quyền Quốc gia đã bãi bỏ tư cách pháp nhân và ngân sách tự trị của Phan. Sau đó Dự 57a với khuynh hướng trung ương tập quyền mạnh mẽ đã thu hẹp mọi phương tiện và quyền hạn của Vùng.

Sau ngày Cách mạng 1/11/63 quyền hành của Đại biểu chánh phủ gia tăng rất nhiều do sự kiêm nhiệm chức vụ này của vị Tư lệnh Vùng. Trong phạm vi vùng, như vậy là vị tướng Vùng có toàn quyền quân sự lẫn hành chánh và như vậy Vùng lúc này không khác gì phần mà chỉ thiếu có tư cách pháp nhân thôi.

Sự trạng trên rất nguy hiểm cho sự thuần nhất Quốc gia, chủ quyền của Trung ương nên Tổng thống Nguyễn văn Thiệu

trong Thông điệp đọc trước Quốc hội ngày 25/1/68 và trong Thông tư 1a ngày 1/3/68, sau đó đã đặt lại vấn đề của Vùng. Đến hôm nay chế độ Đại biểu chánh phủ đã bãi bỏ để thay bằng các Phủ đặc ủy thanh tra liên tỉnh.

Tuy nhiên vấn đề Vùng phải được chúng ta xem xét ở đây hầu nhận định rõ rệt về vai trò quân nhân và hành chánh Địa phương.

#### A. Chế độ Đại biểu dưới thời đê I Cộng Hoà.

##### 1) Đại biểu chánh phủ với Dụ 17 ngày 24-12-55.

Dụ 17 trên đã bãi bỏ tư cách pháp nhân của các Phần tử ngày 1/1/1956, thêm quyền quản hạt của Đại biểu chánh phủ thu hẹp lại so với của Thủ Hiến trước kia và các Đại biểu chánh phủ là đại diện của chánh quyền trung ương tại khu vực gồm nhiều tỉnh hay thị xã.

Quyền hạn của Đại biểu chánh phủ theo Dụ trên rất ít ỏi, hầu như Đại biểu chánh phủ chỉ là trung gian giữa Trung ương và Tỉnh thôi. Nhưng với Dụ 57a, chế độ này đổi khác.

##### 2) Đại biểu chánh phủ với Dụ 57a ngày 24/10/56.

Theo Dụ này thì Vùng không có tư cách pháp nhân. Đại biểu chánh phủ do Tổng thống bổ nhiệm, quyền hạn rất eo hẹp giới hạn trong 3 nhiệm vụ quan trọng nhất là thanh tra :

- \* Thanh tra : Với tư cách này Đại biểu chánh phủ có nhiệm vụ theo dõi tình hình các tỉnh trong quản hạt mình, phối hợp hoạt động các công sở trong các Tỉnh, can thiệp với các Bộ tại Địa phương, xem xét tờ trình của tỉnh trưởng và trình ý kiến, đề nghị lên Chánh phủ.
- \* Phụ tá Hành pháp : Với tư cách phụ tá Hành pháp, Đại biểu chánh phủ có nhiệm vụ theo dõi việc thi hành luật lệ, chỉ thị, chánh sách, chương trình của chánh phủ. Trong một vài trường hợp đặc biệt, Đại biểu chánh phủ có thể được giao quyền ra chỉ thị cho các Tỉnh trưởng.

\* Nhiệm vụ đặc biệt. - Trong nhiệm vụ này, Đại biểu chánh phủ có thể được chánh phủ giao phó điều tra hoặc thi hành các công tác đặc biệt ngoài nhiệm vụ thường xuyên là thanh tra và phụ tá hành pháp.

Ngoài các quyền hạn trên các Đại biểu không có quyền lập quy, quyền ra chỉ thị và quyền kiểm soát trực tiếp tức không được chuẩn y hay bác bỏ quyết định của Tỉnh trưởng.

Tới cuối chế độ đệ I Cộng Hoà toàn lãnh thổ có 4 toà Đại biểu là :

- Đại biểu miền Đông Nam Phần
- Đại biểu miền Tây Nam Phần
- Đại biểu Cao nguyên Trung Phần
- Đại biểu Trung nguyên Trung Phần.

#### B. Chế độ Đại biểu sau 1/11/63 đến hết nội các chiến tranh.

Sau ngày Cách mạng, thực trạng chánh trị đã mang đến một bộ mặt mới cho tổ chức hành chánh cấp vùng.

##### 1) Về mặt tổ chức.

Công điện 29.524 ngày 19/11/63 của Hội đồng quân nhân Cách mạng trao chức vụ Đại biểu chánh phủ cho các tư lệnh Vùng chiến thuật kiêm nhiệm. Ta nên nhớ Việt Nam Cộng Hoà có 4 vùng chiến thuật là 1, 2, 3 và 4. Vùng khác hẳn với phần nặng về tính chất quân sự, lại không có tư cách pháp nhân, do một tư lệnh vùng kiêm Tư lệnh Quân đoàn chỉ huy.

Sau đó, Nghị định số 805-TTP/NV ngày 19/4/64 cải biến Văn phòng Đại biểu chánh phủ thành văn phòng Dân vụ cạnh vị Tư lệnh Vùng. Tư lệnh Vùng kiêm Đại biểu chánh phủ và một Phụ tá hành chánh trợ giúp. Với tổ chức như trên, thẩm quyền vị Tư lệnh vùng lại rất lớn hơn bao giờ hết.

##### 2) Thẩm quyền.

Thông tư số 9-TTP/ĐUHC ngày 29/11/63 của Phủ Thủ tướng xác định lại mối tương quan giữa Phủ Thủ Tướng, các Bộ, các Tỉnh và các Vùng chiến thuật như sau :

Mọi vấn đề liên quan đến Địa phương sẽ do Tỉnh trình thẳng lên Phủ Thủ tướng, xin Phủ Thủ tướng giải quyết hoặc cho chỉ thị để thi hành.

Tuy nhiên, về những vấn đề an ninh thuần túy hoặc những vấn đề hành chính và chính trị có liên quan đến an ninh hay quân sự, các chức quyền trên nên tham khảo ý kiến các Tư lệnh Vùng chiến thuật và khi trình lên Phủ Thủ tướng và Bộ Nội vụ sẽ gửi bản sao cho Tư lệnh Vùng.

Ngoài ra, các vị Tư lệnh Vùng chiến thuật có thể trình ngay Phủ Thủ tướng về những vấn đề quân sự hoặc an ninh có liên quan đến hành chính hoặc chính trị. Trong trường hợp này bản sao tờ trình phải được gửi cho Bộ Nội vụ và Bộ Quốc Phòng.

Công điện số 70-CD ngày 19/3/64 ban bố cho tư lệnh Vùng kiêm Đại biểu chánh phủ quyền cử Quận trưởng bằng Sự vụ lệnh và Bộ Nội vụ sẽ hợp thức hoá sau bằng Nghị định. Chính Công điện này đem lại xáo trộn tại Hành chính địa phương không ít, chúng ta sẽ có nhận xét tỉ mỉ ở sau.

Thông tư số 7189-HP/NV ngày 8/9/1966 của Phủ Chủ tịch Ủy ban Hành pháp Trung ương ủy nhiệm cho Đại biểu chánh phủ duyệt ký các sự vụ lệnh hay quyết định về việc tuyển dụng, bổ nhiệm, cho nghỉ việc, chuyển chuyển và lưu dụng nhân viên công nhật và phù động từ B đến D tại các toà Đại biểu chánh phủ.

Với tư cách là Tư lệnh Vùng, và với những quyền hạn thủ đắc sau ngày Cách mạng 1/11/63 Đại biểu chánh phủ có 1 quyền hạn khá rộng lớn.

Trong thời gian chấp chánh của nội các chiến tranh, với Ước pháp tạm thời 19/6/1965, quyền hạn của Tư lệnh Vùng kiêm Đại biểu chánh phủ còn rộng lớn hơn với 4 nhiệm vụ sau :

- Hội viên của Hội đồng Quân lực Việt Nam Cộng Hoà, Tư lệnh vùng kiêm Đại biểu chánh phủ có quyền tham gia vào việc hành xử chủ quyền Quốc gia.

- Ủy viên trong Ủy ban Lãnh đạo Quốc gia, Tư lệnh Vùng có quyền tham gia vào việc ấn định chính sách và điều khiển mọi

công việc của Quốc gia. Với tư cách này Tư lệnh Vùng có vị thế cao hơn các Ủy viên trong Ủy ban Hành pháp Trung ương và chỉ trực thuộc Chủ tịch Ủy ban Lãnh đạo Quốc gia.

- Tư lệnh Vùng chiến thuật, có quyền điều khiển Vùng và quân đoàn cơ hữu và trực thuộc Tổng tư lệnh Quân lực VNCH.

- Đại biểu chánh phủ, Tư lệnh Vùng có quyền điều khiển nền hành chánh Vùng.

### C. Chế độ Đại biểu chánh phủ dưới thời đệ II Cộng Hoà.

Thông tư la ngày 1/3/68 xác định lại nhiệm vụ và quyền hạn Đại biểu chánh phủ theo dụ 57a nhưng sau đó thì không thấy thực hiện cái tổ nào. Đến tháng 4/69, chức vụ Đại biểu chánh phủ bị bãi bỏ, thay vào đó có các Phủ Đặc Ủy Thanh tra liên tỉnh.

Như vậy đến nay chế độ Đại biểu không còn nữa. Thay vào đó, vấn đề thanh tra vẫn được đặt ra để kiến toàn nền hành chánh Tỉnh. Có thể nói, Trung ương đã xét thấy có nhiều bất lợi trong việc cho quân nhân nắm quyền chỉ huy hành chánh địa phương nên đã sửa đổi lần lần. Chúng ta sẽ xét kỹ vấn đề này trong những phần tới.

Ngoài tư cách chỉ huy hành chánh cấp Vùng, quân nhân còn nắm quyền chỉ huy cơ quan chấp hành cấp Tỉnh, một tập thể Địa phương quan trọng nhất của nền hành chánh địa phương Quốc gia, nhất là Tỉnh ngày nay được phân quyền khá rộng rãi.

### II. Tỉnh Trưởng, Thị trưởng và nền Hành chánh Tỉnh, Thị xã.

Với kỹ thuật địa phương phân quyền, dù còn bị giới hạn vì nhiều nguyên nhân của thời cuộc, Tỉnh và Thị xã chiếm giữ một vai trò quan trọng nhất trong nền hành chánh địa phương và ta có thể nói Tỉnh trưởng và Thị trưởng như là một vị Tổng thống nhỏ ở Tỉnh và Thị xã vậy.

Hiện nay trên lãnh thổ Việt Nam Cộng Hoà có tất cả 44 tỉnh và 5 thị xã.

Tỉnh và Thị xã có tư cách pháp nhân, ngân sách và tài sản riêng do 1 Tỉnh, Thị trưởng chỉ huy nền hành chính, có Phó Tỉnh trưởng hay Phó Thị trưởng phụ tá với sự cộng tác của cơ quan quyết nghị là Hội đồng Tỉnh. Được đặt dưới quyền giám hộ của Trung ương, Tỉnh có nhiệm vụ thi hành các chương trình, chính sách của Quốc gia ở cấp Tỉnh, một loại Địa phương quan trọng nhất của nền hành chính.

Để thi hành nhiệm vụ, Tỉnh còn có nhiều cơ quan cùng Tỉnh trưởng thoả mãn các nhu cầu của dân chúng địa phương.

Các cơ quan ấy là các Ty, gồm 1 số Ty nội thuộc toà Hành chính và các Ty chuyên môn đại diện cho các Bộ chuyên môn ở Trung ương.

Các Ty này đặt dưới sự điều động của Tỉnh Trưởng.

Ngoài ra chúng ta còn phải kể các quận, đơn vị hành chính nhận sự tản quyền của Tỉnh Trưởng gũng có nhiệm vụ giúp đỡ cho Tỉnh trưởng thi hành nhiệm vụ nặng nề của mình.

#### A. Chức chương của Tỉnh Trưởng.

Tỉnh Trưởng do Tổng thống bổ nhiệm bằng Nghị định. Tỉnh trưởng hành xử chức chương của mình bằng 2 tư cách :

- Tư cách Đại diện chánh quyền Trung ương.
- Tư cách đại diện tập thể địa phương được phân quyền.

##### 1) Tư cách đại diện chánh quyền Trung ương.

Tỉnh trưởng, với tư cách trên có những nhiệm vụ và quyền hạn sau :

##### a/ Về hành chính

Về phương diện hành chính Tỉnh trưởng có nhiệm vụ sau :

- Thi hành luật lệ và chính sách Quốc gia trong phạm vi Tỉnh.
- có trách nhiệm về sự điều hành tổng quát các công sở trong tỉnh, giúp đỡ đại diện các Bộ trong Tỉnh.

- Phối hợp hoạt động các Ty chuyên môn
- trao đổi công văn trực tiếp với các Bộ, Nha.

Các Bộ Nha khi gửi công văn chỉ thị cho các cơ quan chuyên môn tại Tỉnh phải gửi qua Tỉnh trưởng và ngược lại các cơ quan chuyên môn mỗi khi gửi phúc trình về Bộ, Nha cũng phải qua Tỉnh Trưởng.

- Tỉnh trưởng có quyền đề nghị thuyên chuyển những công chức trong tỉnh không làm tròn nhiệm vụ.
- Chủ tọa các buổi lễ tổ chức trong tỉnh
- Đối với cơ quan tư pháp, quân sự, Tỉnh trưởng không can thiệp trực tiếp nhưng có thể trình trung ương những việc không hợp pháp.
- Đối với Ngân khố, Tỉnh trưởng can thiệp trực tiếp khi có trộm cắp, biến thủ, áp dụng những biện pháp bảo toàn nhưng phải trình chánh phủ và Bộ Tài chánh.
- Nếu Bộ nào vì lý do gì mà không có Đại diện tại Tỉnh, công việc của bộ ấy do Tỉnh đảm đương.

b/ Về phương diện an ninh và trật tự công cộng.

Về phương diện này Tỉnh trưởng có nhiệm vụ :

- Phối hợp hoạt động các lực lượng cảnh sát và an ninh trong tỉnh.
- Trong trường hợp khẩn cấp Tỉnh trưởng có thể trưng dụng quân lực nhưng phải tường trình ngay Tổng Thống (với sự kiêm nhiệm chức vụ Tiểu khu trưởng, sự điều động quân lực dĩ nhiên là rất dễ dàng).
- Phụ tá cho Biện lý với tư cách Tư pháp cảnh lại.
- Quản đốc Trung tâm Cải huấn tại Tỉnh.

Ngoài nhiệm vụ Đại diện Trung ương, Tỉnh trưởng còn có nhiệm vụ đại diện Địa phương và đây là nhiệm vụ rất quan trọng nhất là khi nguyên tắc địa phương phân quyền được áp dụng.

## 2) Tư cách đại diện tập thể địa phương.

Với tư cách này Tỉnh trưởng có các nhiệm vụ sau :

- Thi hành các quyết nghị của cơ quan quyết nghị là Hội đồng Tỉnh.

- Về mặt tài chánh, Tỉnh trưởng là Chuẩn chi viên của Ngân sách Tỉnh.

- quản trị công sản công dụng và tư dụng của tỉnh với sự cộng tác của Hội đồng Tỉnh.

- Trong phạm vi giám hộ của xã, Tỉnh trưởng duyệt y Ngân sách xã bằng hoặc dưới 1 triệu đồng và theo dõi kiểm soát sự thi hành ngân sách này.

- Đại diện cho tỉnh trong các vụ kiện để bảo vệ quyền lợi của tỉnh.

- là Chủ tịch Hội đồng Xây dựng nông thôn Tỉnh và chủ tọa các ủy ban khác trong tỉnh.

Như vậy với 2 tư cách Đại diện cho chính quyền Trung ương và tập thể địa phương, Tỉnh trưởng phụ trách những nhiệm vụ bao trùm nhiều lãnh vực thuộc hành chánh, tài chánh, an ninh trật tự công cộng, Tư pháp.

Sau khi nhận xét nhiệm vụ và quyền hạn tỉnh trưởng để vai trò trên được rõ ràng hơn chúng ta hãy xem qua vai trò và vị trí của tỉnh trưởng sinh hoạt tại tỉnh.

### B. Vai trò và vị trí của Tỉnh Trưởng.

Xác định vai trò và vị trí Tỉnh Trưởng tức là xác định mối tương quan giữa Tỉnh trưởng và cơ quan Trung ương và tương quan giữa Tỉnh trưởng với các Ty trong Tỉnh.

#### 1) Tương quan giữa Tỉnh trưởng và Trung ương.

Theo Thông tư la thì 2 văn kiện căn bản ấn định quyền hạn và trách nhiệm các cấp chỉ huy hành chánh địa phương là Đu 57a và thông tư thi hành đụ này số 115a/TTP/VP ngày 24/10/1956 vẫn còn hiệu lực và theo đó như trên đã nói Tỉnh trưởng là



đại diện chánh quyền Trung ương tại Tỉnh chứ không phải đại diện riêng bộ nào.

Ngoài trách nhiệm về an ninh, trật tự và thi hành luật lệ, Tỉnh trưởng còn có trách nhiệm về điều hành tổng quát các công sở trong tỉnh, điều động các công sở này cho sự hoạt động được hữu hiệu.

Áp dụng nguyên tắc trên một cách thích ứng với định chế hiện nay thì đối với chánh quyền Trung ương, Tỉnh trưởng phải chịu trách nhiệm với Tổng thống, Thủ tướng và các tỉnh Bộ trưởng trong chánh phủ.

a/ Trách nhiệm đối với Tổng Thống.

Đối với Tổng Thống, Tỉnh trưởng chịu trách nhiệm tổng quát về mọi mặt, nhất là trong việc thi hành luật lệ và bảo đảm uy quyền Quốc gia trong Tỉnh.

b/ Trách nhiệm đối với Bộ Nội vụ.

Ở đây Tỉnh trưởng có trách nhiệm điều hành tổng quát nền hành chánh địa phương, chịu trách nhiệm trực tiếp về sự điều hành hành-chánh trong tỉnh. Các nhận viên toà Hành chánh Tỉnh và Văn phòng Quận đều thuộc quyền quản trị của Bộ Nội vụ.

Bản sơ thảo Ngân sách tỉnh sẽ được trình Bộ Nội vụ đồng thời với Tổng Nha Ngân sách và Ngoại viện. Bộ Nội vụ sẽ xét và chuyển ý kiến qua Tổng Nha này.

Trong giai đoạn khảo sát về thảo luận Tổng Nha Ngân sách và Ngoại viện chú trọng nhiều đến ý kiến Bộ Nội vụ.

Dự thảo ngân sách Tỉnh sau khi lập lại, được gửi thẳng về Tổng Nha ngân sách và Ngoại viện để trình duyệt ý và một bản đồng gửi cho Bộ Nội vụ để theo dõi.

Ngoài ra, các kế hoạch, chương trình hoạt động của Tỉnh kể cả các chương trình có dự liệu yểm trợ của nhiều Bộ cũng phải được trình Bộ Nội vụ để theo dõi và đôn đốc về mặt tổng quát.

c/ Trách nhiệm đối với các Bộ khác.

Tỉnh trưởng chịu trách nhiệm về sự điều hành tổng quát các ty thuộc các Bộ khác và phối hợp sự hoạt động các Ty đó trong việc thực hiện chính sách Quốc gia các chương trình trong phạm vi địa hạt tỉnh.

Trong trường hợp gặp khó khăn về phía các Ty trên Bộ Nội vụ sẽ hỗ trợ cho Tỉnh trưởng bằng cách can thiệp với các Bộ khác để giúp Tỉnh trưởng giải quyết công việc.

Còn về việc phúc trình định kỳ và không định kỳ Tỉnh trưởng trình lên Tổng Thống, Thủ tướng, Tổng trưởng Bộ nội vụ và các Tổng Bộ trưởng khác theo giới hạn trách nhiệm ấn định trên.

Tóm lại, bằng tương quan chặt chẽ trên Trung ương đã giám hộ Tỉnh rất nhiều trong các công việc hành chính, nhất là ngày nay các tỉnh trưởng đều là quân nhân và làm hành chính không phải là nghề chuyên môn của các vị ấy.

2) Tương quan giữa Tỉnh trưởng và các Ty Chuyên môn trong tỉnh.

a/ Mô tả.

Tỉnh trưởng có trách nhiệm điều hành tổng quát các Ty chuyên môn trong tỉnh, phối hợp hoạt động giữa các công sở để sự thi hành chương trình, kế hoạch Quốc gia được hữu hiệu.

Tuy nhiên, trách nhiệm này không thể vượt qua phạm vi điều hành tổng quát để can thiệp vào phạm vi chuyên môn của Bộ Sở quan.

Đối với Bộ Nội vụ, với thẩm quyền chỉ huy hành chính Địa phương, Bộ này có thể biết các việc của các Ty chuyên môn tại tỉnh qua báo cáo của Tỉnh trưởng nhưng không được can thiệp trực tiếp vào công việc chuyên môn thuộc thẩm quyền các Bộ khác.

b/ Các chi tiết áp dụng.

- Các Ty chuyên môn có nhiệm vụ phúc trình đầy đủ cho Tỉnh trưởng về tình hình và công việc của mình.

- Mọi chương trình, kế hoạch và ngân sách của các Ty khi được dự thảo cần được sự hội ý của tỉnh trưởng. Tỉnh trưởng duyệt và cho ý kiến trước khi các dự thảo đó được gửi về Bộ.

- Những chỉ thị và khuyến cáo có tính cách tổng quát của các nha, sở thuộc Bộ sở quan gửi cho các Ty chuyên môn đều phải qua Tỉnh trưởng. Những cơ quan này nếu gửi công văn về Bộ cũng phải qua Tỉnh trưởng.

- Tỉnh trưởng có quyền triệu tập hội nghị hàng tháng hoặc mỗi khi thấy cần. Hội nghị gồm các Ty trong Tỉnh nhằm điều hoà sự phối hợp hoạt động của các công sở và đôn đốc sự thực hiện các chương trình công tác.

- Đối với những công tác đặc biệt quan trọng hay khẩn cấp như bầu cử, chống thiên tai, dịch ho, Tỉnh trưởng có quyền huy động các nhân viên thuộc các Ty chuyên môn, kể cả các cơ quan tự trị nhưng cần tránh làm gián đoạn công vụ của công sở này.

- Về phương diện nhân sự, Tỉnh trưởng có nhiệm vụ kiểm soát mọi hành vi không hợp lý của tất cả nhân viên trong Tỉnh không kể là thuộc cơ quan chuyên môn nào, nhất là thuộc hành vi chính trị, tham nhũng và đề nghị lên Bộ sở quan những iện pháp đề nghị.

- Mỗi khi thuyên chuyển các Trưởng ty các Bộ cần hỏi ý kiến Tỉnh Trưởng trước khi bổ nhiệm, cần gửi hồ sơ cá nhân đương sự cho Tỉnh rõ. Tỉnh trưởng có quyền yêu cầu Bộ sở quan xét lại việc bổ nhiệm trong trường hợp đương sự không xứng đáng.

Một cách tổng quát, qua vai trò Bộ Nội vụ đối với Tỉnh Trưởng và quyền hành rộng rãi của vị chỉ huy hành chính địa phương này ta nhận thấy ngày nay, hệ thống ngang đã được tăng cường và đồng thời chúng ta đã trở về quan niệm cổ hữu là "hành chính chỉ huy".

Nhưng quyền hành càng rộng rãi, chức vụ càng quan trọng thì sự lựa chọn càng khó khăn. Để đi sâu hơn vào vấn đề ta xét qua chức vụ Tỉnh, Thị trưởng và Hiến pháp 1/4/67.

C. Hiến pháp 1/4/67 và vai trò Tỉnh, Thị Trưởng trong nền hành chính địa phương tương lai.

Tỉnh, Thị trưởng là cấp chỉ huy địa phương có khả năng nắm đường lối, chính sách Quốc gia, có thẩm quyền điều động các cơ quan chuyên môn trong Tỉnh, nhất là trong giai đoạn chiến tranh hiện tại, Tỉnh trưởng, Thị trưởng vừa phải thỏa mãn nhu cầu hành chính địa phương, vừa đối phó với chiến tranh quân sự.

Trong tương lai, khi hoà bình văn hồi, cuộc đấu tranh chính trị còn gay go hơn nữa nhất là khía cạnh an ninh tình báo cực kỳ tế nhị, vai trò Tỉnh trưởng còn quan trọng hơn.

Với các ý niệm đó, Hiến pháp VNCH ngày 1/4/67 đã có nhiều chú trọng đến chức vụ này.

Ta xét đoạn này bắt đầu bằng nhận định của các nhà Lập hiến.

1) Nhận định của nhà lập hiến về tình hình đất nước.

Theo các nhà lập hiến của HP 1/4/67 thì đất nước có các nhu cầu quan trọng sau đây :

- Nhu cầu đoàn kết quốc gia.

Theo nhu cầu này Quốc gia Việt Nam là một cộng đồng duy nhất và bất khả phân.

- Nhu cầu dân chủ hoá hạ tầng cơ sở Quốc gia.

Theo đây các tập thể địa phương được hưởng quyền tự trị rộng rãi để sinh hoạt tại Địa phương được đổi mới hầu thúc đẩy toàn dân tham gia chính trị, kiến thiết xứ sở.

- Nhu cầu ngăn ngừa độc tài.

Kinh nghiệm độc tài cực chế độ Ngô đình Diệm còn đó nên sự tránh dẫm trên vết xe cũ rất cần thiết để đem Quốc gia ra khỏi tình trạng nguy hiểm.

- Nhu cầu tạo lập công bình xã hội, thanh khiết hoá nền hành chính địa phương.

Theo nhu cầu này, nền hành chính phải trong sách, không có tham nhũng hầu thực thi hữu hiệu chính sách Quốc gia.

Ta sẽ xem các nhà lập hiến giải quyết nhu cầu trên ra sao ?

## 2) Giải pháp của Quốc Hội lập hiến.

Để ứng phó với các nhu cầu trên Quốc hội lập hiến quan niệm phải bầu cử Tỉnh trưởng trong trường hợp có thể được và Tỉnh trưởng sẽ có 2 phụ tá 1 Hành chính và 1 An ninh để giúp đỡ.

Các cuộc bầu cử Tỉnh trưởng đầu tiên sẽ thực hiện vào năm 1971.

Thật vậy, điều 71 Hiến pháp đã quy định rằng để ngăn ngừa độc tài của chính quyền trung ương, để xây dựng dân chủ ở địa phương, để thanh khiết hoá guồng máy hành chính, Quốc hội lập hiến chủ trương bầu cử các Tỉnh Trưởng.

Hơn nữa, để thoả mãn nhu cầu đoàn kết quốc gia, Quốc hội lập hiến duy định chính phủ bổ nhiệm cạnh Tỉnh Trưởng dân cử 2 Phụ tá An ninh và Hành chính (đ.74-HP) và Tổng Thống có quyền giải nhiệm Tỉnh trưởng trong trường hợp Tỉnh trưởng vi phạm hiến pháp, luật pháp Quốc gia hay chính sách Quốc gia. Tuy nhiên, trong trường hợp chiến tranh không tổ chức bầu cử được, với sự chấp thuận của 2/3 Dân biểu và nghị sĩ, Tổng Thống có quyền bổ nhiệm một số Tỉnh trưởng.

Như vậy, trong thời gian sắp tới, các Tỉnh trưởng sẽ được bầu cử. Ta hãy xét xem giải pháp này đạt được những ưu điểm gì ?

## 3) Ưu điểm của sự bầu cử Tỉnh Trưởng.

Sự bầu cử Tỉnh trưởng quả là một thay đổi lớn lao trong nền hành chính Việt Nam. Điều này sẽ đem đến những ưu điểm sau đây :

### a/ Bầu cử Tỉnh trưởng sẽ ngăn ngừa độc tài.

Theo kinh nghiệm của Hoa kỳ, các nhà lập hiến Việt Nam đã áp dụng nguyên tắc địa phương phân quyền để xây dựng dân chủ. Thật vậy, Hoa kỳ khi mới lập quốc, chưa có truyền thống Dân chủ, quyền tự trị của Tiểu bang đã ngăn ngừa mọi khuynh hướng

độc tài của Liên bang và kết quả là ngày nay Hoa kỳ là một nước Dân chủ giàu mạnh nhất thế giới.

Một Tỉnh trưởng được bầu cử sẽ ít lệ thuộc chánh quyền trung ương, lợi có số cử tri đông đảo làm hậu thuẫn sẽ có đủ sức để ngăn ngừa khuynh hướng độc tài của Trung ương.

b/ Dân chúng sẽ tham gia chính trị nhiều hơn.

Bằng sự bầu cử Tỉnh trưởng đều muốn đều không dân chúng phải lưu tâm đến các ứng cử viên vì vai trò những Tỉnh trưởng ở đây sẽ ảnh hưởng trực tiếp hơn vào đời sống của họ.

Các Tỉnh trưởng được bầu cử đối với dân chúng sẽ gần gũi hơn tạo một sự liên lạc giữa chánh quyền và dân chúng chặt chẽ hơn.

c/ Chánh đảng sẽ có nhiều cơ hội phát triển.

Sự bầu cử Tỉnh Trưởng là cơ hội tốt để các chánh đảng hoạt động gây cơ sở và khi nắm được chánh quyền địa phương họ sẽ có cơ hội hoạt động thực hiện chương trình của đảng đề xướng. Từ đó chánh đảng sẽ lần lần phục hồi uy thế hoặc tạo uy thế mới đối với dân chúng bằng các thành công tốt đẹp ở địa phương.

Ngoài ra, khi nắm được chánh quyền địa phương chánh đảng sẽ đối lập ôn hoà, xây dựng cơ sở chờ ngày nắm chánh quyền trung ương bằng bầu cử nên không chủ trương bạo động có thể phương hại đến tiềm lực quốc gia.

Dĩ nhiên bên cạnh các ưu điểm trên thế nào cũng có những khuyết điểm mà người ta cố tình gán cho giải pháp bầu Tỉnh Trưởng như : có thể chính sách Quốc gia không được thi hành thuận nhất vì vì Tỉnh trưởng dân cử đây có hậu thuẫn cử tri, đôi khi vì áp lực cử tri mà không triệt để thi hành mệnh lệnh trung ương, có thể sẽ có tình trạng "Quốc gia trong Quốc gia" vì quyền hạn quá lớn của Tỉnh trưởng dân cử....

Dù sao, Hiến pháp đã quy định rồi. Dù sao đây là một giải pháp mới, có thể đem một luồng gió mới vào nền hành chánh nước nhà hầu đối phó hữu hiệu với Cộng sản.

Một điểm quan trọng nhất, chính những cuộc bầu cử sẽ đem đến cho Việt Nam các Tỉnh trưởng dân sự mà từ lâu nhân dân hằng mong ước. Với các Tỉnh trưởng dân sự, vấn đề tranh thủ nhân tâm sẽ hữu hiệu hơn nhiều.

Thật vậy, gạt bỏ ra ngoài các yếu tố khả năng, đức độ v.v..., làm sao người dân quê chấp nhận cho được một hình ảnh chính quân nhân càn quét xóm làng họ (đủ để diệt Cộng) rồi lại cũng chính quân nhân đứng ra tổ chức cứu trợ - Một mình người quân nhân giữ chức vụ hành chánh khó lòng đóng 2 vai ông Ác (khi đi hành quân) và ông Thiện (khi ủy lạo, cứu trợ) cùng một lúc đối với dân chúng được.

Đó chỉ là một khía cạnh nhỏ của vấn đề. Còn nhiều điểm khác, chúng ta sẽ đề cập đến ở sau.

Sau khi bàn qua vấn đề Tỉnh, Thị trưởng và nền hành chánh Tỉnh, Thị xã, chúng tôi đề cập qua một vai trò hành chánh khác tại địa phương cũng do quân nhân nắm giữ, đó là vai trò Quận trưởng, một vai trò không kém phần quan trọng, gần gũi với dân chúng hơn Tỉnh trưởng nhiều, vì thật ra Quận cũng như một Tỉnh thu nhỏ, các Ty biến ra thành các Chi với số nhân viên ít hơn nhưng để thi hành những phần vụ tương tự nhau trong một lãnh thổ nhỏ hẹp hơn.

### III. Quận Trưởng và nền Hành chánh Quận.

ooo

Quận là một tập thể địa phương hiện nay cũng do quân nhân nắm quyền hành chánh.

Trên phương diện tổ chức và điều hành có thể nói quận là một đồng dạng của Tỉnh nhưng nhỏ hơn và đặc biệt là tuy có nhiều điểm giống nhau, Quận và Tỉnh có điểm khác biệt rất đáng chú ý là một đảng ở Tỉnh thì áp dụng nguyên tắc phân quyền trong lúc quận thì là một phân hạt hành chánh tập quyền mà tổ chức hành chánh đều hoàn toàn lệ thuộc vào thượng cấp là Tỉnh.

Chúng ta sẽ xét kỹ vấn đề này.

#### A. Căn bản pháp lý.

Trong đoạn này chúng ta sẽ bàn đến 2 điểm :

- Nguyên tắc tản quyền và hành chính Quận.
- Khung cảnh pháp lý và vấn đề bổ nhiệm Quận trưởng.

1) Nguyên tắc tản quyền và nền hành chính Quận.

Muốn hiểu thế nào là tản quyền ta phải xét qua ý niệm trung ương tập quyền. Trung ương tập quyền là một nguyên tắc trong đó, mọi quyền hành về chính trị và hành chính từ hoạch định chính sách, chương trình, kế hoạch cho đến quyền quyết định các giải pháp, kiểm soát sự thi hành đều thuộc về trung ương. Do đó các tập thể địa phương chỉ là những cơ quan thừa hành do Trung ương thiết lập với nhiệm vụ thi hành chỉ thị của trung ương và chịu trách nhiệm tất cả những sai lầm trong sự thi hành đó.

Còn tản quyền địa phương thật ra chỉ là một ngoại lệ của nguyên tắc trên, được định nghĩa như là một sự phân chia và chuyển giao quyền quyết định từ trên xuống cấp dưới.

Tuy vậy tính cách thống nhất của các quyết định vẫn được duy trì, địa phương được tản quyền vẫn chịu sự kiểm soát chặt chẽ của trung ương và bị quyền thượng cấp chi phối khắc khe.

Như vậy xuyên qua tổ chức hành chính Địa phương Việt Nam ta thấy Tỉnh áp dụng dụng nguyên tắc phân quyền trong khi vùng trước đây, và Quận thì áp dụng nguyên tắc tản quyền.

Các định chế ấy từ trước đến nay đã chịu bao lần thay đổi, chỉ có Quận là ổn cố.

Đi ngược xa hơn giòng lịch sử, từ những Huyện Châu dưới thời quân chủ đến những quận đường thời Pháp thuộc và qua tổ chức Quận hiện tại, tên gọi có thay đổi ít nhiều, nhưng thực chất, Quận vẫn luôn luôn là 1 hệ cấp Hành chính tản quyền tức là Quận đại diện cho thượng cấp để quyết định và kiểm soát hệ thống trực thuộc, chịu sự kiểm soát của thượng cấp và chịu trách nhiệm trước thượng cấp về những lệch lạc quản hạt của mình.

Trong khi thi hành nhiệm vụ nặng nề và phức tạp ấy, các viên chức chỉ huy nền hành chính Quận bị chi phối bởi khung cảnh pháp lý ra sao, là điều chúng ta sẽ nói sau đây.



2) Khung cảnh pháp lý của Quận và vấn đề  
bổ nhiệm quận trưởng.

Vì được quan niệm như 1 phần hạt hành chính tản quyền nên tổ chức hành chính Quận hoàn toàn lệ thuộc vào quyền hành của Thượng cấp nên Hiến pháp không có đề cập đến.

Riêng Dự 57a chỉ nói vắn tắt :

"Nhiều xã hợp lại thành Tổng, nhiều Tổng hợp lại thành Quận. Tại xã, Tỉnh trưởng thi hành nhiệm vụ với sự phụ tá của Chánh Tổng và Quận trưởng. Quận trưởng do Tổng thống bổ nhiệm chiếu đề nghị của Tỉnh Trưởng".

Thông tư 1a ngày 1/3/68 của Tổng thống Thiệu về việc áp dụng Dự 57a chỉ đề cập sơ qua về vấn đề bổ nhiệm quận trưởng.

Do đó, việc tổ chức và điều hành nền hành chính Quận do Nghị định ngày 6/12/1941 của Toàn Quyền Đông dương đến nay vẫn còn hiệu lực và đang được áp dụng. Trừ nghị định trên, các văn kiện pháp lý trên như Dự 57a, Thông tư 1-a chỉ nói qua về vấn đề bổ nhiệm Quận trưởng ta sẽ phân tích sau đây.

Thời Quốc trưởng Bảo Đại, Quận trưởng do Thủ Hiến bổ nhiệm chiếu đề nghị Tỉnh trưởng.

Thời Đế I Cộng Hoà, theo Dự 57a, Quận trưởng do Tổng Thống bổ nhiệm theo đề nghị Tỉnh trưởng.

Sau Cách mạng 1/11/63, Công điện số 70CD ngày 13/9/64 ủy cho các Tư lệnh Vùng kiêm Đại biểu chính phủ quyền cử Quận Trưởng bằng Sự vụ lệnh và Bộ Nội vụ chỉ sẽ hợp thức hoá bằng Nghị định sau thôi.

Đến nay, Thông tư 1-s ngày 1/3/68 dành quyền bổ nhiệm Quận trưởng do Bộ Nội vụ chiếu đề nghị của Tỉnh trưởng sau khi được Thủ tướng chấp thuận. Mục đích của Thông tư trên là lấy lại quyền hành của Tư lệnh Vùng kiêm Đại biểu Chính phủ nhưng trên thực tế nay dù chức vụ Đại biểu chính phủ đã bị bãi bỏ, việc bổ nhiệm Quận trưởng vẫn còn tùy thuộc nhiều vào ông Tư lệnh Vùng vì các sĩ quan được đề cử thường thuộc cấp số quản trị của sư đoàn, quân đoàn.

Để tránh tình trạng đó, Bộ Quốc phòng đã tổ chức các khoá Quân chính đào tạo các sĩ quan có khả năng để đảm nhiệm các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương như Tỉnh trưởng và Quận trưởng (Khoá 1 từ 1/3/68 kéo dài 4 tuần, khoá 2 từ 1/9/68 kéo dài 6 tuần tại trường Quân Y) và Bộ Nội vụ sẽ bổ nhiệm Quận trưởng căn cứ theo danh sách thứ hạng tốt nghiệp mà Bộ Quốc Phòng chuyển đạt qua.

Như ta đã thấy, các văn kiện thời đệ I và đệ II Cộng Hoà chỉ đề cập sơ quan đến cách bổ nhiệm Quận trưởng nên quyền hạn và nhiệm vụ của Quận trưởng ngày nay cũng vẫn do Nghị định 6/12/41 quy định.

### B. Quyền hạn và nhiệm vụ Quận Trưởng.

Trên pháp lý, quyền hạn Quận trưởng hẹp hòi nhưng lại rất rộng rãi trên thực tế như sau đây :

- Về chánh trị Quận trưởng có nhiệm vụ thi hành chánh sách, chương trình của chánh phủ như chiêu hồi, xây dựng nông thôn, áp tân sinh v.v...

Ngoài ra, Quận trưởng còn có nhiệm vụ thu thập tin tức tình báo bằng cách tổ chức hệ thống tình báo theo dõi dư luận quần chúng trong Quận, kiểm soát những gia đình có thân nhân tập kết, có thân nhân theo Việt Cộng, có thân nhân là cán phạm chánh trị. Quận trưởng về mặt chánh trị còn có nhiệm vụ kiểm soát hành vi chánh trị của dân chúng, của cả các công chức cán bộ trong Quận.

- Về mặt an ninh, Quận trưởng có nhiệm vụ thi hành luật lệ, áp dụng các biện pháp cảnh sát và an ninh trong phạm vi trách nhiệm của mình. Quận trưởng với tư cách Chỉ khu trưởng còn phải điều động các lực lượng quân sự và bán quân sự (Địa phương quân, Nghĩa quân, Cảnh sát, Xây dựng, nông thôn), tổ chức hành quân, phối hợp với các đơn vị chánh quy để bảo vệ an ninh lãnh thổ.

- Về mặt Hành chánh Quận trưởng phải tổ chức và điều hành Văn phòng Quận, phân công, phân nhiệm, ủy quyền cho Phó Quận Trưởng.

Đối với xã, ấp Quận trưởng phải phối hợp hoạt động của họ, khiển trách và đề nghị lên tỉnh biện pháp trừng phạt nếu các viên chức này phạm lỗi.

Đối với các Chi chuyên môn, Quận trưởng có nhiệm vụ đôn đốc và phối hợp các hoạt động của các Chi này để đạt một hiệu năng, hạ quan hậu phục vụ cho dân chúng trong Quận, nhưng không được xen vào quyền nội bộ của các Chi.

Cũng trong phạm vi hành chính, Quận trưởng có quyền cho phép tế lễ, cúng giỗ, cấp phát, thị thực những giấy tờ về hành chánh tổng quát.

- Về mặt tài chánh, đối với Ngân sách xã, Quận trưởng phải đôn đốc, thiết lập, kiểm soát dự thảo ngân sách và trình Tỉnh với ý kiến của mình.

Đối với sổ sách kế toán xã, Quận trưởng phải kiểm soát thường xuyên.

Riêng về thuế vụ, Quận trưởng hỏi thúc việc hành thu cho đầy đủ, nhắc nhở các xã phải dâng nộp số thuế đã thu được.

- Về mặt Tư pháp, Quận trưởng có tư cách sĩ quan Tư pháp cảnh lai để phụ tá cho Biện lý, tầm nã các khinh, trọng tội; thu thập bằng chứng, giải phạm nhân đến toà, bắt phạm nhân, tịch thu tang vật lấy khẩu cung trong trường hợp phạm pháp quả tang. Quận trưởng còn có tư cách thẩm phán hoà giải trong việc giải quyết những tranh tụng về hộ vụ có liên quan đến quyền lợi gia đình.

Quận Trưởng về mặt Tư pháp còn phải thị nhận chữ ký các viên chức hộ tịch xã.

Ở trên là phần trình bày tổng quát chức chương Quận trưởng mà nghị định 6/12/41 đã quy định.

Nhưng ngày nay, nghị định này đã lỗi thời vì không quan niệm một chức vụ Phó Quận Trưởng cũng như một tổ chức Chi Khu

và một Hội đồng Xây dựng nông thôn Quận do nhu cầu của thời cuộc.

Riêng về chức vụ Phó Quận trưởng, sở dĩ được đặt ra là do việc Quận nhân nắm vai trò Quận Trưởng, cần có người phụ tá về hành chánh để bổ khuyết khả năng cũng như tiếp tay với Quận trưởng những lúc vì này bận việc quân sự. Tiếc thay chức vụ này không có quy chế rõ ràng nên việc xử dụng các Phó Quận trưởng không được thích hợp. Ta sẽ xem xét điểm này ở những đoạn sau.

Vấn đề quan trọng ở đây là các Quận nhân khi nắm giữ các chức vụ ấy đã gặp các khó khăn trở ngại gì và biện pháp của chánh quyền nhằm đối phó những trở ngại đó ra sao. Ta sẽ xem tiếp trong phần tới những khó khăn mà quân nhân vấp phải trong khi thi hành nhiệm vụ và các giải pháp nhằm lãnh mạnh hoá nền hành chánh Địa phương.

☩

☩ ☩

## PHẦN III

# Các trở-ngại và giải-pháp cho vấn-đề

---

Quân nhân đã và đang nắm quyền cai trị tại địa phương quan trọng nhất là ở Quận và Tỉnh.

Trong tình trạng chiến tranh hiện tại với những hậu quả tất yếu của nó như xã hội bị phân hoá, tệ trạng phát triển và làm hại dân chúng, các quân nhân đã gặp nhiều khó khăn, đó là chưa kể đến các khó khăn nội tại nơi người quân nhân có liên quan nhiều nhất đến vấn đề khả năng chuyên môn về hành chánh vấn đề kỹ thuật chỉ huy giữa hành chánh và quân sự khó thể dung hợp trong công việc hàng ngày.

Trong phần này ta sẽ thấy có 2 chương :

Chương I : Các trở ngại của quân nhân khi điều khiển hành chánh Địa phương.

Chương II : Các giải pháp cho vấn đề.

**CHƯƠNG I : CÁC TRỞ NGẠI CỦA QUÂN NHÂN KHI ĐIỀU KHIỂN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG.**

o

Quả thật khi điều khiển hành chính địa phương các quân nhân đã gặp nhiều khó khăn. Nhiệm vụ và quyền hạn của họ, như đã trình bày ở phần trên chỉ riêng trong lãnh vực hành chính đã quá nặng nề và thiển quá nhiều về mặt chuyên môn, trong lúc họ còn phải nắm các chức vụ quân sự cũng không kém quan trọng trong tình trạng chiến tranh sôi bỏng từng phút từng giờ.

Các khó khăn ảnh hưởng đến quân nhân nằm trong 2 loại chính :

- Các khó khăn trong khi thừa hành nhiệm vụ.
- các tệ trạng của nền Hành chính địa phương.

**I. Các khó khăn trong khi thừa hành nhiệm vụ.**

Các quân nhân đóng vai trò các nhà hành chính dù nằm trong sự chi phối của kỹ thuật phân quyền hay tản quyền đều gặp khó khăn trong khi thi hành nhiệm vụ.

Khó khăn đầu tiên là vấn đề liên quan khả năng hành chính. Thật vậy, chúng ta sẽ thấy nghệ thuật chỉ huy hành chính và quân sự thường khác biệt nhau và hơn nữa khả năng chuyên môn về hành chính của quân nhân có thể nói là chưa đủ ứng phó với tình hình.

**A. Các khó khăn liên quan đến khả năng hành chính.**

**1) Khó khăn trong kỹ thuật chỉ huy mỗi ngành.**

Trong quân đội hay trong ngành hành chính thật ra cũng đều cần những khả năng về tổ chức và quản trị những nhóm người phức tạp và khả năng giao thiệp và đại diện những nhóm ấy trong sự liên lạc với các nhóm khác. Tuy nhiên, một người đã thành công trong một tổ chức này không nhất thiết phải thành

công trong tổ chức khác, do đó việc áp dụng thể thức chỉ huy quân sự vào ngành hành chính thường gặp nhiều trở ngại có liên quan đến vấn đề hiệu năng hành chính.

a/ Về phía quân sự, kỹ thuật chỉ huy chú trọng triệt để vào kỷ luật, lệnh ban ra phải được thi hành triệt để theo nguyên tắc thi hành trước khiêu nại sau. Chỉ có thủ kỷ luật cứng rắn ấy mới duy trì và phát triển được "Khối quân sự" to lớn vốn dĩ đã kết chặt với nhau bằng hệ thống quân giai.

Thường thường một sĩ quan khi đã lên đến Đại Úy hay Thiếu tá, Trung tá để giữ các chức vụ chỉ huy hành chính địa phương thì đã ở trong quân đội ít nhất là 5 năm. Trong thời gian quá dài sinh hoạt trong 1 tập thể có khả năng đồng hoá phi thường ấy, người quân nhân đã tiêm nhiễm đến xương tủy tác phong quân nhân, tức cách chỉ huy coi mỗi người lính chỉ là một người lính. Trong quân đội, hầu như người ta không thấy còn cá nhân nữa : một binh sĩ là 1 binh sĩ với nhiệm vụ của mình; đối với họ không có vấn đề nhu cầu cần được chú ý đến, hay nếu cần chú ý thì chú ý một cách thật "nhà binh"....

Nếu đứng về phương diện hành chính thuần túy mà xét đoán, cách chỉ huy của quân nhân chỉ gồm một kiểu duy nhất đó là cách chỉ huy chuyên đoán, chỉ đòi hỏi thuộc cấp tuân hành triệt để mệnh lệnh của mình.

b/ Về phía hành chính, kỹ thuật chỉ huy phải uyển chuyển mà mục tiêu chính là sự hợp tình hợp lý, một ý niệm bao gồm, vấn đề thu phục nhân tâm hơn là đạt mục đích với bất cứ hậu quả nào.

Trong nền hành chính cũng có những vị chỉ huy áp dụng cách chỉ huy chuyên đoán nhưng trừ một vài lãnh vực như cảnh sát, cách chỉ huy này không đem đến hiệu năng khả quan.

Thật ra trong nền hành chính vị chỉ huy phải vừa chú ý cùng lúc quân chúng, tức khách hàng của công sở và thuộc viên của mình, tức vừa thoả mãn nhu cầu công cộng vừa thoả mãn các nhu cầu của nhân viên đem lại sự hài lòng cho họ, để họ phục vụ

hăng hái trong tinh thần hợp tác và đồng đội hầu tăng gia năng suất của cơ quan.

Trong quân đội, mỗi binh sĩ hầu như chỉ là phương tiện, trong lúc trong hành chánh, nhân viên là cứu cánh và trong quan điểm này cá nhân nhân viên cần được bảo vệ và phát triển, giá trị nhân viên cần được bảo vệ và làm cho tăng giá.

Rất nhiều quân nhân Tỉnh trưởng, quận trưởng áp dụng quân kỷ đối với nhân viên hành chánh như đi làm việc phải mặc quân phục (dĩ nhiên là không cấp bậc) chủ nhật phải vào công sở như quân sĩ cắm trại làm tổn thương nặng nề tinh thần phục vụ của công chức.

Ngoài khó khăn trong nghệ thuật chỉ huy các quân nhân trên còn gặp khó khăn nhiều hơn nữa trong lãnh vực khả năng hành chánh chuyên môn.

## 2) Khó khăn vì kém khả năng hành chánh.

Phải thẳng thắn mà nhìn nhận rằng tiêu chuẩn văn hoá không phải là một tiêu chuẩn quan trọng trong việc chọn lựa các quân nhân để giao cho các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương của chánh quyền Trung ương.

Trước kia, trên nguyên tắc, các Tư lệnh Vùng có quyền đề nghị Tỉnh trưởng và bổ nhiệm Quận trưởng. Việc đề nghị trên chỉ được xem như là một thủ tục hành chánh thôi, trên thực tế các đề nghị đó coi như đã được quyết định rồi.

Với một quyền hạn quá rộng lớn trên thực tế, với một truyền thống hệ thống quân giai chặt chẽ các Tư lệnh Vùng thường chọn lựa những người có liên hệ tình cảm hoặc quyền lợi của mình làm Tỉnh trưởng, quận trưởng - và vì các tiêu chuẩn ấy không có liên quan gì đến khả năng đức độ thường thường các vị ấy rất vất vả trong công việc hoặc có một thái độ "điếc không sợ súng" phóng mạng làm càng không cần biết đến hậu quả ra sao.



Ngày nay các chức vụ Quận trưởng, Tỉnh trưởng đều do Tổng thống và Bộ Nội vụ bổ nhiệm trong danh sách các người học lớp Quân Chánh. Thời gian học các khoá từ khoá 2 trở đi là 6 tuần lễ hay hơn nữa.

Đành rằng không phải nhứt định tài năng nhà hành chánh hoàn toàn dựa vào sự học hỏi của học đường, nhưng bất cứ làm một điều gì cũng cần một thời gian tập tành cần thiết. Làm sao bắt 1 đứa trẻ học trong 2, 3 ngày thì biết đọc biết viết.

Các kiến thức căn bản của nhà cai trị có tính cách chuyên môn phải học trung bình 3 năm ở Đại học. Các quân nhân đối với vấn đề này lại coi thường và họ quan niệm rằng hành chánh chỉ là ký tên, cùng lắm đã có các "Ông Phó".

Do sự "bất xứng" ấy họ không được sự nể trọng của công chức thuộc cấp mà ta sẽ thấy ở trong phần tới.

### B. Các loại khó khăn khác.

Sự thiếu kém khả năng chuyên môn cũng như tánh cách cứng rắn trong khi chỉ huy gây nhiều bực bội cho chính người quân nhân cũng như các người khác có liên quan đến các vị này. Ta còn thấy các khó khăn khác ảnh hưởng đến công vụ không ít như :

- do hệ thống quân giai.
- Khó khăn đối với quần chúng
- Khó khăn đối với thuộc viên.

#### 1) Các khó khăn do hệ thống quân giai.

Nếu hệ thống quân giai tạo cho quân đội một sức mạnh vô địch nhờ vào tinh thần đoàn kết chặt chẽ giữa quân nhân các cấp với nhau thì trong lãnh vực hành chánh địa phương hiện tại của Việt Nam nó là một trở ngại không nhỏ.

Các địa phương có Bộ Tư lệnh sư đoàn hay Bản doanh của Tư lệnh Vùng thì quyền hành của các Quân nhân chỉ huy hành chánh Vùng ấy bị vô tình "lạm phát" rất nhiều.

Bộ Tư lệnh Sư đoàn hay Quân đoàn có nhiều sĩ quan cao cấp hơn hay ngang hàng với Tỉnh trưởng trong tỉnh. Những người có cấp bậc ngang hàng với vị chỉ huy hành chánh thường xếp mình ngang hàng với các vị Tỉnh trưởng, Quận trưởng.

Dĩ nhiên, trên hình thức các vị ấy có đầy đủ phương tiện để tiền hô hậu ủng như Tỉnh, Quận trưởng. Trong một địa phương có quá nhiều quan lớn, dân chúng sẽ nhầm mắt nhầm tai, sự kính trọng uy quyền quốc gia vì một tinh cách độc tôn sẽ giảm đi nhiều. Đó là chưa kể tại nhiều cuộc lễ đáng lẽ Tỉnh trưởng phải chủ tọa, ông này lại nhường cho một quan lớn hơn ở Bộ Tư lệnh sư đoàn.

Các địa phương khác cũng xảy ra nhiều tai hại do hệ thống quân giai. Chẳng hạn 1 sĩ quan cao cấp đến 1 địa phương ra lệnh cho vị chỉ huy địa phương nhiều mệnh lệnh thật rắc rối. Nếu thi hành thì sẽ vi luật, còn không thì bị phạt theo quân kỷ. Thường thường các quân nhân trong tình trạng trên đe dưới búa đó đã thi hành mệnh lệnh dù có sai luật lệ. Thà như thế không bị rắc rối nhiều, có lắm khi đến "bây ghê" luôn.

Đó là trường hợp của một Quận trưởng thuộc tỉnh Bình Long. Phía trước mặt quân có nhiều lò than án ngữ tạo ra một thế mà trong đêm địch có thể dựa vào đó tấn công. Chuẩn tướng Tư lệnh Khu đến thanh tra ra lệnh cho Quận trưởng nội trong ngày phải dẹp bỏ các lò than ấy, chủ nhân là ai cũng mặc, vấn đề bồi thường không thấy Tướng đề cập đến.

Tướng ra lệnh cho Đại úy, làm sao mà cãi. Trên nguyên tắc, muốn phá bỏ các lò than ấy phải có một Ủy ban cứu xét nhiều điều, định giá bồi thường v.v... ít ra cũng hàng tháng mới mong thi hành được lệnh san bằng. Ngay trong ngày hôm ấy, Đại Úy cho xe ủi đất triệt hạ hết, nhưng chẳng may gặp tay không vừa, chủ nhân các lò than ấy khiếu nại lên Trung ương. Hình như viên Đại Úy mất chức Quận trưởng sau đó.

Như vậy, hệ thống quân giai đã đặt các quân nhân giữ chức vụ hành chánh trước nhiều nghịch cảnh mà nếu thay vào chỗ các vị ấy các người dân sự, trạng huống trên làm sao xảy ra.

## 2) Khó khăn về phía quân chúng.

Đối với quân chúng, quân nhân chỉ huy hành chánh không đem đến cho họ niềm tin toàn vẹn.

Lý do rất dễ hiểu là sự kiêm nhiệm hai chức vụ về hành chánh và quân sự cùng một lúc.

Trong bản chất có thể nói 2 ngành này hoàn toàn khác biệt nhau. Hành chánh nhằm phục vụ quân chúng, đắp cầu, làm đường v.v... công việc mang nặng tính cách xây dựng. Ngược lại quân sự, đối với quân chúng là cái gì biểu hiệu cho tàn phá, giết chóc. Các cuộc hành quân, oanh tạc, pháo binh đã làm người dân Việt ghê sợ gần 1/4 thế kỷ rồi.

Người dân sẽ khó lòng tin tin tưởng trọn vẹn nơi vị quân nhân, ban sáng thì chỉ huy lính hành quân càn quét, phá hoại, mà buổi chiều lại chủ tọa những cuộc lễ cứu trợ đồng bào chiến nạn.

Lòng tin của dân không trọn vẹn, sự thực thi chánh sách khó lòng mà thực hiện hoàn hảo.

Do đó chúng ta sẽ hết ngạc nhiên khi thấy các khu tị nạn công sản xinh đẹp, đầy tương lai chỉ được dân Vùng bất an ninh ở một thời gian ngắn lấy có, rồi sau đó bỏ đi, trở lại ruộng vườn bị tàn phá của họ mà sanh sống.

Nếu chúng ta có những tỉnh, Quận trưởng dân sự để đóng những vai trò của "Ông Thiện", cứu trợ, xây dựng, vượt thì các chương trình của trung ương sẽ được thực hiện đẹp đẽ hơn không ?

Như vậy, đối với quân chúng, hiệu năng hành chánh đã không đúng mức.

Mặt khác đối với công chức thuộc quyền, quân nhân cũng gặp nhiều khó khăn trong khi hành xử chức chương của mình.

## 3) Khó khăn về phía thuộc viên.

Như chúng ta đã trình bày sơ ở trên, chế độ quân nhân tại Việt Nam chưa tạo được một khích lệ nơi tinh thần làm việc

của người công chức vì đường lối chỉ huy chuyên đoán cứng rắn quen áp dụng quan kỹ và uy quyền không thích hợp với nhu cầu tinh thần của người công chức vốn cần được lưu tâm đến nỗi khó khăn, tình trạng chật vật của họ và cần được đối xử tế nhị hơn.

Ngoài ra, người công chức càng nản lòng hơn nữa trước cảnh chánh quyền quân nhân thường ưu đãi giới quân nhân, hoặc chánh phủ quân nhân ưu đãi xử dụng các cấp chỉ huy dân sự trong các chức vụ điều khiển hành chánh đáng lẽ theo sự phân công hợp lý những chức vụ ấy phải được giao cho những người dân sự.

Do đó, về phía các công chức phụ tá như Phó Tỉnh trưởng Hành chánh, Phó Quận trưởng, các vị này thường có khuynh hướng qua mặt cấp chỉ huy của mình hay ít ra cũng tỏ thái độ coi thường kẻ dốt hơn lại chỉ huy mình.

Một hậu quả nữa là các vị chỉ huy quân nhân thường hay bất kể luật pháp và buộc các phụ tá điều chỉnh cho hợp lệ. Vì vậy người công chức lâm vào thế bí đâm ra hoang mang vì không thi hành thì "chết" mà thi hành thì cũng "chết luôn" nếu đổ bể nên tinh thần phục vụ dân chúng có phần sút kém.

Một khía cạnh khác, nếu các Phụ tá có khuynh hướng khinh thường cấp chỉ huy quân nhân thì ngược lại các cấp chỉ huy quân nhân cũng thường cho các Phụ tá "ngồi chơi xơi nước".

Thật vậy, sự ủy quyền cho các Phó Tỉnh trưởng, Phó Quận trưởng chỉ được quy định bằng các thông tư đơn giản, không có một quy chế thích đáng, hợp lý, nên vị chỉ huy nào có ý thức thực hiện sự ủy quyền đúng với khả năng người dân sự phụ tá mình còn vị nào không can thì thôi. Chính thực trạng này làm thối chí nhiều Phó Đốc sự trẻ mới ra trường mong đem tâm huyết phục vụ quê hương, lại bị đưa vào một trạng thái khác hẳn với hoài bão cao đẹp của họ. Thường thì ta kính trọng ai, người ta sẽ kính trọng lại mình hay ngược lại. Do đó người phụ tá và vị quân nhân chỉ huy thường chông đối nhau âm thầm và người ta ít khi tìm được một sự hợp tác chân thành của 2 bên nhằm phục vụ dân chúng. Mà người phụ tá thường được các công chức tại địa phương coi như vị chỉ huy chánh thức; vị chỉ huy của họ không

ưa ai, họ cũng ghét người đó, vậy thì, làm sao có sự hợp tác chân thành để đạt năng suất cao cho được.

Sau cùng, vấn đề kiêm nhiệm quân sự hành chính cũng đem lại một trở ngại khác cho người quân nhân khi thừa hành nhiệm vụ, một trở ngại liên quan đến vấn đề phân chia đơn vị lãnh thổ về quân sự và hành chính.

#### 4) Khó khăn liên quan đến lãnh thổ.

Các quản hạt hành chính được thiết lập chủ yếu là để thoả mãn nhu cầu quân chúng. Thường quân chúng càng đồng nhất thì nhu cầu thường cũng loại. Do đó, quản hạt hành chính cần có tính cách đồng nhất về sinh hoạt và địa phương tính của dân chúng.

Ngược lại, quản hạt quân sự có tính cách chiến thuật, chỉ căn cứ vào các yếu tố quân sự như địa hình, địa vật v.v... không liên quan gì đến hành chính cả, vậy mà được chọn làm quản hạt hành chính gây khó khăn cho quân nhân chỉ huy Hành chính không ít.

Chiến tranh đã nâng cao tính cách khẩn thiết của vấn đề quân sự, để quân sự vượt qua hành chính tức quản hạt Hành chính thường nặng tính cách quân sự. Như vậy quan niệm điều hành chiến tranh của ta đã bị lệch lạc. Nhân dân, yếu tố quyết định thắng bại không được chú trọng phục vụ đúng mức. Gần như chúng ta hành quân là để chiếm đất, giết giặc Công hơn là để dành dân. Mà Việt Cộng thường giả dạng thường dân nên những phương tiện chiến tranh của ta như phi cơ, pháo binh, hoá lực cá nhân trong khi phát động không tránh khỏi thiệt hại lây đến dân chúng. Chúng ta bị thất nhân tâm phần nào là do đây. Nhưng điều này không quan trọng bằng các tệ trạng của nền hành chính địa phương vì các tệ trạng này còn nguy hiểm hơn sự lệch lạc trong quan niệm điều hành chiến tranh của chúng ta nhiều.

## II. Các tệ trạng của nền hành chính địa phương.

Quân nhân khi giữ các chức vụ chỉ huy hành chính

địa phương thường gặp một loại trở ngại khác đó là các tệ trạng của nền hành chính địa phương hiện nay, đáng kể nhất là nạn bè phái và tham nhũng. Chính 2 quốc nạn này làm tê liệt phần nào hoạt động của nền hành chính địa phương, và vì tính cách ngày càng trầm trọng của nó, quân nhân phải gánh một phần trách nhiệm.

#### A. Nạn bè phái.-

Nạn bè phái rất phổ thông tại các Quốc gia chậm tiến và ta có thể nói rằng chính nó cũng là một nguyên nhân của sự chậm tiến.

Trong nền hành chính địa phương nạn bè phái được thể hiện qua 2 hình thức chính : chia bè nhóm tại công sở và bè phái trong khi bổ nhiệm các cấp chỉ huy hành chính.

##### 1) Các hình thức của nạn bè phái.

###### a/ Chia bè phái tại công sở.

Có các loại bè phái khác nhau có thể kể như chia bè kết nhóm vì quyền lợi, vì tình trạng chia rẽ hành chính, quân sự, vì đảng phái hoặc vì tôn giáo.

- Vì quyền lợi : những kẻ được hưởng quyền lợi thường cấu kết nhau để chia xẻ những quyền lợi thu hoạch được và để lập thành một lực lượng đương đầu với sự chống đối của nhóm người không được hưởng. Trong lãnh vực này có khi vị Tỉnh trưởng trọng dụng Ông Phó Hành chánh, có khi trọng dụng vị Trưởng ty Tài chánh, để có người hoạt động "kinh tài" cho mình. Cho nên ở địa phương những thành ngữ về vấn đề chia chác thường được nghe như "chia lời tứ lục, hay tam thất" v.v...; chia tứ lục là được 10 phần thì người hưởng 6 kẻ hưởng 4, tam thất thì kẻ 3/10 người 7/10.

Đĩ nhiên trong <sup>các</sup> trường hợp trên, quân sự và hành chính đã có sự đoàn kết thật "chặt chẽ" vậy.

- Kết bè phái vì tình trạng chia rẽ hành chánh quân sự : tại địa phương thường có sự đố kỵ giữa 2 phần vụ Hành chánh và Nội an và các công chức thường kết thành nhóm quanh 2 ông Phó nội an và Phó Hành chánh. Sự xung đột thể hiện mối tương quan không tốt đẹp giữa quân sự và hành chánh tại địa phương.

Ngày nay chức vụ Phó nội an đã bãi bỏ, tình trạng trên bớt đi nhiều nhưng không bao giờ người ta thấy các quân nhân biệt phái tại Toà Hành chánh hay tại ban Thường vụ Hội đồng Xây dựng nông thôn lại thân thiện với bên dân sự.

- Vì đảng phái : ở những tỉnh có nhiều đảng phái thường xảy ra tình trạng bè phái kết hợp bởi những đảng viên của các Đảng chánh trị được lồng vào khung cảnh hành chánh. Các phe nhóm này cố tranh giành ảnh hưởng để có thể đạt những thắng lợi về vật chất cũng như tinh thần để thành công trong các cuộc bầu cử. Sự trạng này thường thấy rất nhiều ở các tỉnh miền Trung, nơi các đảng phái hoạt động rất mạnh.

- Kết bè phái vì tôn giáo : Tại những địa phương ảnh hưởng tôn giáo khá quan trọng, các tôn giáo lớn thường đưa người hay giới thiệu người vào công sở hầu gây uy tín cho tôn giáo mình, do đó phát sinh ra tình trạng các tôn giáo tranh giành ảnh hưởng trong cơ quan hành chánh.

Hiện tượng này cũng thường xuất hiện và phát triển ở miền Trung nhiều hơn ở trong Nam.

Ngoài các loại bè nhóm trên còn có một vấn đề chia bè kết phái do sự bổ nhiệm các cấp chỉ huy hành chánh ở địa phương.

b/ Vấn đề bè phái trong việc bổ nhiệm các chỉ huy hành chánh địa phương.

Như ta đã thấy, trước đây việc bổ nhiệm các chức vụ chỉ huy hành chánh hầu như nằm trong tay các Tư lệnh Vùng. Vì quyền lợi, vì tình cảm các Tư lệnh Vùng thường chọn người

thân cận mình để đặt vào các chức vụ Tỉnh trưởng, Quận trưởng mà những vị này thường xuất thân từ những sư đoàn thuộc vùng Chiến thuật. Từ Tư lệnh vùng đến Tư lệnh Khu đến Tỉnh trưởng rồi đến Quận trưởng có sự liên hệ chặt chẽ nhau về tình cảm, quyền lợi và cấp bậc trong quân ngũ tạo thành thể liên hoàn hỗ tương do đó phát sinh ra nạn bè phái có hệ thống rõ ràng.

Ngày nay Tổng thống bổ Tỉnh trưởng, Tỉnh trưởng đề nghị Quận trưởng cho Bộ nội vụ bổ nhiệm, tình trạng trên có giảm đi phần nào. Nhưng từ Tỉnh xuống quân, các Quận trưởng thường là người của Tỉnh trưởng, bấy nhiêu đó cũng đủ cho Tỉnh trưởng làm mưa gió tại địa phương đến đâu rồi.

Còn thể liên hoàn từ Vùng xuống đến Quận vẫn mạnh dù có vài thay đổi tại các tỉnh sau ngày ban hành thông tư 1-a. Gần đây người ta thay việc cách chức một tư lệnh Sư đoàn đã cấu kết với 1 tỉnh trưởng để tham nhũng đã thể hiện phần nào mặt trái của nạn bè phái trên.

Thật ra, không phải trong 1 hệ thống hành chính thuần túy dân sự không có bè phái, nhưng thường nếu có thì chỉ vì lý do tình cảm, quyền lợi thôi. Trái lại trong hệ thống hành chính do quân nhân điều khiển nạn bè phái mạnh hơn 1 bậc do hệ thống quân giai và sự ưu đãi quan nhân với nhau.

Chính những điều này đã gây nhiều trở ngại cho các vị chỉ huy hành chính địa phương quân nhân và vì kém tài lãnh đạo, không nắm vững được sự phục tùng tuyệt đối và đích thực của nhân viên, quân nhân đã khiến nền hành chính càng ngày càng đi xuống.

Ngoài sự gây thiệt hại đến công vụ, nạn bè phái còn đưa đến những hậu quả tai hại khác.

## 2) Hậu quả.

Hậu quả đầu tiên là sự suy yếu của chính quyền trung ương nhất là Bộ Nội vụ.



Thật vậy, vì bè phái, người ta sẽ che chở lẫn nhau mỗi khi có lầm lỗi, bị cấp trung ương khiển trách. Sự che chở lẫn nhau còn bịt mắt trung ương làm cho Trung ương không thể theo dõi một cách chính xác tình hình và hoạt động của chánh quyền tại địa phương. Sự trạng này đã đưa đến việc trung ương không có phản ứng thuận lợi đối với địa phương, gây sự khinh thường của địa phương đối với mình.

Kết quả là nền hành chánh địa phương sẽ suy nhược dần dần vì thiếu sự kiểm soát giám hộ cần thiết.

Hậu quả khác là nạn bè phái làm tổn thương đến nguyên tắc trọng pháp, tinh thần thượng tôn pháp luật. Công lý không được tôn trọng vì cấp dưới phạm lỗi dù nặng nhẹ thế nào cũng được cấp trên che chở. Sự che chở ấy làm cho sự thật không được phơi bày ra trước pháp luật, những cuộc điều tra sẽ mất hết tính cách vô tư.

Vì công lý không được tôn trọng nên những thói nát bất công tha hồ sinh sôi nảy nở. Một khi phạm lỗi mà không sợ bị trừng trị người ta sẽ có xu hướng tha hồ làm gì thì làm, không chú trọng đến luật lệ, sự thói nát do đó sẽ phát triển mạnh và tạo bất công trong công sở.

Rồi sự thưởng phạt sẽ hết tính cách phân minh, công bằng, kẻ có công không được tưởng thưởng, có tội không bị trừng phạt, chỉ những kẻ khéo léo lòn cúi thủ lợi bất chánh thôi.

Tóm lại, nạn bè phái một phần do quân nhân nắm quyền chỉ huy hành chánh gây nên, một mặt do sự phân hoá của xã hội tạo ra đã đưa đến những hậu quả tai hại vô cùng, nhưng nguy hiểm nhất là từ đó phát sinh ra nạn tham nhũng, thói nát mà hiện nay đối với dân Việt Nam đó là một Quốc nhục mà sự bài trừ nó đã được đưa lên hàng quốc sách.

### B. Nạn tham nhũng. -

Nạn tham nhũng là một trở ngại trầm trọng cho các

quân nhân giữ các chức vụ hành chính địa phương. Tham nhũng đã làm tê liệt phần nào sự thực thi chính sách Quốc gia tại Địa phương, góp phần vào sự thất bại của quân nhân đối với nền hành chính địa phương.

Mặt khác, chính quân nhân cầm quyền là một nguyên nhân quan trọng gây ra nạn tham nhũng. Ta sẽ xét ở các mục sau.

### 1) Các hình thức tham nhũng.

Tham nhũng được thực hiện dưới nhiều hình thức biến đổi tùy hoàn cảnh, không gian và thời gian. Tuy trung, các hình thức có tính cách phổ quát sau đây hiện đang "lưu hành" trong nền hành chính địa phương.

- Các hành vi thâm lạm công quỹ.
- Hối lộ.

#### a/ Các hành vi thâm lạm công quỹ.

Với ý niệm lệch lạc "Ăn cấp của Quốc gia, không phải là ăn cấp", việc thâm lạm công quỹ được tiến hành rất dễ dàng và hầu như không có thắc mắc của lương tâm. Nó nguy hại cho tài nguyên Quốc gia, hao tổn tiền bạc mà không phục vụ được gì cho dân chúng.

Việc thâm lạm công quỹ còn gây ra bất công trong xã hội vì lợi tức Quốc gia không được phân phối đồng đều đưa đến tình trạng kẻ quá giàu mà không đỡ mồ hôi nước mắt, người quá nghèo mà làm việc cực khổ lao lung. Do đó sự chênh lệch giữa 2 giai cấp giàu nghèo, không dựa vào tiêu chuẩn cần lao mà dựa vào sự hóc lột, các mảnh khoé quý quyết nên để tạo sơ hở cho đối phương công kích.

Sau đây là vài hình thức chính của sự thâm lạm công quỹ :

- Số lương ma : gọi là ma những số lương trong đó số tên người lãnh lương nhiều hơn số người làm việc thực sự có

lãnh lương - như vậy các người ma không có làm việc mà có lương thì lương sẽ do cấp chỉ huy lãnh và xài hộ luôn.

Tình trạng này hay xảy ra tại các nơi tuyển dụng nhân viên theo lới chấm công hay lương khoán như Ty Công chính, Kiến thiết v.v....

Mặt khác các số lương ma Nghĩa quân còn quan trọng hơn vì số trội hơn để hưởng lợi thường đến cả trăm người mà là thường.

Có khi Nghĩa quân đào ngũ, hay nhập sang ngành khác như đi lính, qua làm cán bộ xây dựng nông thôn, cấp chỉ huy vẫn để nguyên tên tuổi họ để lãnh lương dùm. Dĩ nhiên công việc này được thực hiện bằng cả 1 hệ thống từ trên xuống dưới nên khó lòng mà lở vỡ ra được.

Còn khi cấp trên đến thanh tra, thì đám người ma sẽ được bảo là bạn đi hành quân, hay đóng ở đồn xa hẻo lánh, vậy là xong hết.

Một hình thức thâm lạm kế tiếp là trội khai chi phí.

- Trội khai chi phí : Khai giá hàng mua dùng trong công vụ của địa phương cao hơn giá mua thật để hưởng phụ trội, như hàng giá 5.000\$ thì khai là 6.000\$ v.v...

Trong việc trội khai này có sự phối hợp của tiệm buôn hay nhà thầu và các thương gia, các nhà cung cấp hàng hoá dịch vụ này sẽ hưởng lợi theo một tỉ lệ nào đó trong số tiền khai trội. Như vậy người khai gian và kẻ bán đều có lợi, chỉ công quỹ là bị thiệt thòi.

Đây là một hình thức tham nhũng rất phổ thông và "bình thường" tại các toà Hành chánh.

Thuế khoá, mặt khác cũng là một phương tiện để thâm lạm công quỹ.

- Đồng loã khai man thuế khoá : một hình thức thâm lạm công quỹ bằng những sắc thuế do người thợ thuế góp cho Quốc

gia nhưng bị các chỉ huy cơ quan thuế vụ đồng tình với người nộp thuế khai ít đi về cả hai bên đều có lợi theo một tỉ lệ nào đó. Chẳng hạn một cơ sở kỹ nghệ thương mại tại địa phương nếu khai đúng thì sẽ đóng 100.000\$ nhưng nhờ sự thương lượng nên chỉ đóng 20.000\$ thôi. Số sai biệt là 80.000\$ sẽ được chia cho cả 2 bên. Tình trạng trên mang lại thất thu mà người ta sẽ dựa vào tình trạng an ninh mà biện hộ.

- Hoang phí công quỹ.

Công quỹ địa phương thường ở trong tình trạng bị xử dụng rất bừa bãi và những luật lệ tài chánh thường không được triệt để áp dụng.

Thường tại các chuyến đi công tác tại Đô thành các vị chỉ huy hành chánh Địa phương bằng khẩu lệnh thường được ứng trước một số tiền lớn để tiêu xài dọc đường. Số tiền này sau đó sẽ được điều chỉnh bằng 1 công tác nào đó chỉ có trên giấy tờ.

Sự chi tiêu bừa bãi còn thấy trong các buổi tiếp tân, nhất là khi Tỉnh tiếp các phái đoàn thanh tra trung ương. Sự trạng trên chỉ làm hao tổn công quỹ mà không mang lợi ích đến cho dân. Dân chúng sẽ thấy phản động góp mình không được xử dụng chánh đáng sẽ bất mãn và dễ nghe lời tuyên truyền láo khoét của đối phương.

Một hình thức tham nhũng khác lộ liễu hơn gây tai hại quan trọng hơn hình thức thâm lạm công quỹ nhiều, đó là hối lộ.

b/ Hối lộ.-

Hối lộ là dùng quyền lực, chức vụ để thu lợi bất chánh. Nó là một căn bệnh của thời đại được thể hiện dưới mọi hình thức, nhưng ở địa phương thường thấy là :

- Che chở bỏ qua các tệ trạng xã hội
- làm khó dễ trong việc cấp giấy phép.

- Phân phối địa điểm, nhà, hàng hoá.
- làm tiền các người đào ngũ, trốn quân dịch.
- che chở cho các tổ chức tứ đồ tởng.

Đáng lẽ thiên chức của các nhà cai trị là đem lại sự tốt đẹp cho địa phương dưới quyền mình, các vị này có nhiều khi thực hiện hối lộ bằng cách che chở cho các tổ chức tứ đồ tởng, nhất là tại các tỉnh có nhiều quân đội đồng minh mà lực lượng Mỹ là quan trọng nhất. Ở đây sự ăn hối lộ của cấp chỉ huy tại địa phương thường do nạn nhân tự nguyện đem tiền đến để được chánh quyền "thông cảm" các hành vi bất hợp pháp của họ.

- Trong các trường hợp có liên quan đến vấn đề cấp giấy phép cũng vậy, thường muốn mở một Snack bar các chủ Bar phải chịu một số tiền khá lớn rồi sau đó còn có người phải đóng góp đều đều hàng tháng theo giá biểu đã được thỏa thuận từ trước.

Mặt khác các việc cấp giấy phép hợp lệ cũng phải tốn tiền "thông cảm" với chánh quyền thì giấy phép mới có mau lẹ, nếu không người ta thường viện vào các thủ tục hành chánh mà ngâm hồ sơ cho lâu. Thành ra, ngày nay tại đa số các địa phương việc xin các giấy phép chẳng hạn mở nhà máy xay, mở lò đường, xây cất nhà cửa đều theo một thông lệ là phải tốn tiền trà nước cho chánh quyền địa phương.

- Việc phân phối địa điểm nhà cửa hay phân phối hàng hoá cũng gặp trường hợp tương tự, người nào muốn được địa điểm tốt hay môn bài buôn bán những loại hàng khan hiếm cũng phải tốn tiền đút lót. Đặc biệt, các con buôn sau khi được phép rồi thì tha hồ bóc lột lại dân chúng để lấy lời nhiều và để bù đắp vào khoản tiền hối lộ. Lo lót thì ít mà bóc lột lại thì nhiều, dân chúng có kêu rêu thì chánh quyền vì trót ăn tiền rồi, cũng phải ngoảnh mặt làm ngơ.

Do đó người dân sẽ mất tin tưởng nơi chánh quyền vì chánh quyền đã dung túng và che chở con buôn làm đất đỏ sinh hoạt của dân chúng.

- Về việc đào ngũ hay trốn lính, người ta thường thấy chánh quyền địa phương thường cấp chứng minh thư cho các kẻ đào ngũ, trốn quan dịch chứng nhận rằng họ là nhân viên của Tiểu khu hay phòng, 2 để trình khi bị xét hỏi. Những người này thuộc cấp số đặc biệt trong tỉnh, lương họ không lãnh mà còn đưa thêm cho các người có thẩm quyền. Đa số là người Việt gốc Hoa.

Tóm lại, sự hối lộ nguy hiểm hơn các hình thức tham nhũng khác vì nó xảy ra ngay trước mắt người dân làm cho người dân đâm ra chán ngán chánh quyền, không hợp tác thực tâm với chánh quyền, lần lần làm cho nền hành chánh suy yếu đi.

Nạn tham nhũng, như vậy hiện đang hoành hoành, nhưng do những nguyên nhân nào mà tệ trạng ấy bành trướng quá mạnh, thì ta xét kể đây.

## 2) Nguyên nhân của nạn tham nhũng.

Như ta đã biết, nạn tham nhũng làm trở ngại cho các quân nhân chỉ huy hành chánh trong khi thi hành nhiệm vụ cai trị dân nhưng đồng thời cũng bắt nguồn từ sự cầm quyền của những vị này một phần nào. Nói như vậy không phải là ta đổ tất cả tội tham nhũng cho quân nhân vì thật ra chính các cán bộ dân sự cũng tham nhũng, và chính nhờ tay họ các quân nhân mới có tiền xây nhà, bỏ túi....

Như vậy, tham nhũng có nhiều nguyên nhân khác nhau có thể kể :

- quân nhân chỉ huy hành chánh
- những sai lệch và thiếu sót trong bộ máy hành chánh
- sự thay đổi thang bậc giá trị xã hội.
- tình trạng chiến tranh.

### a/ Nguyên nhân quân nhân chỉ huy hành chánh.

Một cách khách quan, tham nhũng là một bệnh kinh niên của hành chánh xảy ra bất cứ ở đâu và bất cứ thời gian nào.

Sở dĩ chúng ta cho rằng việc quân nhân chỉ huy hành chánh làm phát sinh ra tham nhũng vì trong hiện tại, tham nhũng đã bành trướng quá mạnh mẽ, lộ liễu và trầm trọng hơn bất cứ thời nào trong lịch sử hành chánh Việt Nam, và trong khi thi hành các hành vi tham nhũng, người quân nhân không e dè sợ sệt gì cả. Điều này do các lý do sau đây thúc đẩy :

- Lý do tâm lý : Nghề hành chánh không phải là nghề nghiệp chính của quân nhân chỉ huy hành chánh địa phương. Họ biết rằng có rất nhiều lý do để cấp trên thay thế họ bất cứ lúc nào nên làm giàu được lúc nào thì làm ngay lúc ấy.

- Lý do chế tài quá yếu : các quân nhân ấy sẽ không sợ bị chế tài vì hệ thống chế tài quá yếu ớt. Đối với một tội cố Đại hình nếu người làm là dân sự thì đối với quân nhân họ thường bị cách chức và giao hoàn về bộ Quốc phòng.

- Hệ thống bè phái : như ta đã biết hệ thống này kết hợp chặt chẽ thường che dấu tất cả sự thật trước các phái đoàn thanh tra, các Ủy ban, tạo cho các quân nhân chỉ huy hành chánh một sự an toàn tinh thần khi họ thi hành thủ đoạn tham nhũng.

Như vậy, với quân nhân chỉ huy hành chánh nạn tham nhũng tại địa phương rất trầm trọng. Phải chăng đây là một lý do cấp bách để dân sự hoá lại nền hành chánh, vì người dân sự tuy không tránh khỏi tham nhũng nhưng mức độ tham nhũng của họ sẽ thấp hơn vì chế tài gắt gao, vì danh dự nghề nghiệp.

Một nguyên nhân khác cũng làm phát triển tình trạng tham nhũng đó là những sai lệch và thiếu sót trong bộ máy hành chánh.

b/ Những sai lệch và thiếu sót trong bộ máy hành chánh.

- Trước hết chúng ta thấy rằng luật lệ bãi trừ tham nhũng chưa được áp dụng một cách đúng đắn, vô tư. Việc áp dụng chế tài không đồng đều, người ta thường thấy những kẻ yếu thế hay những nhân viên "tép riu" mới bị trừng phạt mà thôi.

Thỉnh thoảng cũng có một tỉnh trưởng ra toà lãnh án, nhưng khoác ngoài tội trạng tham nhũng, bên trong là những bí mật có tính cách chánh trị bè phái mà thôi.

- Ngoài ra các luật lệ hành chánh, kinh tế tài chánh còn quá nhiều sơ hở khuyến khích kẻ gian lợi dụng để kiếm tiền, thí dụ các luật lệ về các phẩm vật ích lợi quân sự đã làm giàu không ít cho 1 số người rớt cuộc Việt Cộng cũng vẫn ăn gạo ngoài thành chợ vô, có "pin" để giạt mìn xe dò đều đều.

- Sự thay đổi thang bậc giá trị xã hội.

Ngày nay thang bậc giá trị xã hội thay đổi. Xã hội đặt những người có tiền lên hàng đầu, người có tiền được trọng vọng, kẻ không tiền dầu liêm chính, ngay thẳng cũng bị coi thường do đó công chức bị thúc đẩy làm giàu bằng mọi cách để được xã hội trọng vọng. Trước mặt họ những kẻ không ra gì, nhờ vào tình trạng chiến tranh làm giàu nhanh chóng, những kẻ chạy theo đồng tiền của ngoại nhân là những cái gương để làm sao kiếm ra thật nhiều tiền.

Có điểm đáng chú ý là các công chức nhỏ ít lương tham nhũng đã đành, còn các công chức lớn đã được đầy đủ về vật chất sao còn kiếm thêm. Đó là vì hoàn cảnh xã hội bên ngoài xui khiến lại nữa lòng tham con người không đáy, không biết đến đâu là cùng.

- Tình trạng chiến tranh.

Tình trạng chiến tranh lâu dài và khốc liệt khiến người công chức không tin tưởng vào tương lai, lo vội vàng hưởng thụ hoặc kiếm nhiều tiền phòng khi mình có bề gì thì vợ con đỡ khổ.

Do đó ta sẽ không ngạc nhiên khi thấy tại các địa phương kém an ninh công chức tham nhũng hơn các nơi khác.

Hơn nữa chiến tranh đã làm đảo lộn mọi giá trị sẵn có của xã hội để chỉ còn lại "luật lệ của đồng tiền" như ta đã thấy trên.



Tóm lại, các nguyên nhân trên đây cho chúng ta thấy rằng nan bề phải trong việc quân nhân chỉ huy hành chánh cùng với những sai lệch và thiếu sót trong bộ máy hành chánh, sự thay đổi thang bậc giá trị xã hội và chiến tranh đã gây ra một tình trạng đặc biệt trong nền hành chánh Việt Nam và đưa đến những hậu quả vô cùng tai hại.

### 3) Hậu quả của tình trạng tham nhũng.

Các hành vi tham nhũng hối lộ trong nền hành chánh địa phương tại Việt Nam đưa đến những hậu quả tai hại liên quan đến việc điều hành công vụ và còn ảnh hưởng đến văn đề tranh thủ nhân tâm nữa. Thật vậy, người dân ở địa phương thường đánh giá và xét đoán chánh quyền Trung Ương qua các hành động và tác phong các viên chức ở địa phương. Như vậy hậu quả văn đề tham nhũng thật ra trầm trọng hơn nhiều người tưởng nhiều.

#### a/ Các hậu quả trực tiếp.

Hậu quả trực tiếp nhận thấy ngay là sự hao hụt công quỹ. Ngân quỹ Quốc gia thay vì được sử dụng để phục vụ quần chúng lại chạy vào túi các nhân viên hành chánh. Như vậy các chương trình, chính sách nhằm kiến thiết xứ sở, xây dựng hạ tầng cơ sở quốc gia để cải thiện đời sống nhân dân bị thiệt hại.

Thường thường vì tham nhũng, ngân sách địa phương bị thặng chi và các phần hành về tài chánh quanh năm chỉ lo điều chỉnh hơn là áp dụng chánh sách tài chánh cho thích hợp với địa phương. Nhất là khi có thay đổi Tỉnh trưởng hay Quận trưởng công việc điều chỉnh những thâm lạm hay hoang phí nhiều khi được thực hiện cả ngày đêm.

Vì công quỹ không được sử dụng chánh đáng nên nhu cầu dân chúng thường không được thoả mãn thành ra tình trạng tham nhũng thường đưa đến tình trạng thất nhân tâm và sút mẻ đến chánh nghĩa của Quốc gia.

Ngoài ra các hậu quả gián tiếp cũng không kém quan trọng.

b/ Các hậu quả gián tiếp.

Tham nhũng đưa đến những hậu quả gián tiếp ảnh hưởng đến sinh hoạt Quốc gia về nhiều phương diện : chánh trị, kinh tế, xã hội và cả quân sự.

- Về chánh trị nạn tham nhũng gây phương hại cho Quốc gia về đối nội lẫn đối ngoại.

Đối nội, dân chúng chán ghét chánh quyền. Các hoạt động dân vận sẽ thiếu hiệu quả và vì vậy chương trình chánh sách của chánh phủ không được dân tích cực hưởng ứng.

Sự tham nhũng còn gây chênh lệch quá lớn giữa kẻ giàu và người nghèo gây bất mãn cho kẻ nghèo vốn chiếm đa số trong quan chúng.

Lại nữa, những người tài đức, những kẻ có lòng sẽ chán nản không tha thiết tham gia việc nước.

Đối ngoại, thói nát là nguyên nhân khuyến khích kẻ địch tăng gia chiến tranh và kéo dài cuộc xâm lăng vì có cơ để chúng đã kích chánh nghĩa của chúng ta, và để đợi ngày tàn tạ của chúng ta mà ra tay cướp chánh quyền. Ngược lại, nếu chúng ta có một chánh quyền lành mạnh trong sạch, địch sẽ nhận thấy âm mưu thôn tính của họ khó thành tựu, không còn nuôi hy vọng hảo huyền nữa.

Thật vậy, chủ nghĩa cộng sản chỉ phát triển ở những nơi nào mà nghèo đói, bất công còn đầy dẫy, dân chúng quá bất mãn với chánh quyền mà thôi, còn tại các Quốc gia tiên tiến như ở Pháp, Ý v.v... Cộng sản làm sao mà hoạt động được.

Mặt khác tham nhũng còn gây khó khăn cho Đồng minh trong việc giúp đỡ chúng ta, có thể làm họ nản lòng mà kém đi sự viện trợ. Đó là chưa kể dân chúng các nước ấy sẽ phản đối chánh phủ mình sẽ giúp đỡ một cách vô ích cho một chánh quyền đầy dẫy bất công.

Về ngoại giao, tham nhũng có thể làm cho các Quốc gia trên thế giới ngờ vực chúng ta, nhất là các quốc gia thuộc khối thứ ba, không liên kết.

- Về mặt kinh tế, trước tiên ta thấy ngay rằng người dân đen là kẻ gánh chịu hầu hết các tệ đoan tham nhũng, vì các tiền hối lộ thật ra đều do người tiêu thụ chịu chứ kẻ đưa hối lộ đã lấy vốn lại ngay trong món hàng của mình rồi.

Nhiều khi con buôn rút lót cho chánh quyền để tự do đầu cơ tích trữ, làm giàu trên xương máu đồng bào. Nếu chánh quyền áp dụng biện pháp mạnh để văn hồi tỉnh thể thì sợ con buôn tổ cáo lại, bởi thế chỉ có chánh quyền trong sạch ngay thẳng mới có thể bài trừ hữu hiệu nạn chợ đen hầu ổn định vật giá, lành mạnh hoá nền kinh tế Quốc gia.

Tham nhũng còn làm cho các chương trình viện trợ của ngoại quốc bị hao hụt đi trước khi tới tay của đồng bào.

- Về mặt xã hội tham nhũng làm đảo lộn thang bậc giá trị cũ, đưa tiền bạc lên hàng đầu bậc thang xã hội. Những kẻ giàu có phủ phê đa số là những kẻ tham nhũng hay những kẻ hợp tác với tham nhũng trong các "áp phe" mờ ám.

Và với thế lực đồng tiền họ sẽ cấu kết nhau, tham gia các định chế quốc gia nhất là các chức vụ dân cử quan trọng nhằm ngấm ngấm phá hoại chánh sách lành mạnh hoá Quốc gia để thủ lợi riêng mình.

Ngoài ra, thế lực kim tiền sẽ ám ảnh giới trẻ, và thế hệ đó chỉ coi tiền là quan trọng không còn thấy đâu là tốt, đâu là xấu.

Tóm lại, tham nhũng đào sâu hố chia cách giữa 2 giới giàu nghèo tạo nên bất mãn đồ kỳ do đó xã hội sẽ xáo trộn thường xuyên.

Ngoài những hậu quả chánh trị, kinh tế, xã hội, tham nhũng còn đưa đến những hậu quả tai hại về mặt quân sự.

- Về mặt quân sự, tham nhũng làm nản lòng chiến sĩ ngoài tiền tuyến, làm họ hoang mang không biết họ chiến đấu để đưa quốc gia với đầy dẫy các tệ trạng như vậy đi đến đâu ?

Đối với những quân nhân chỉ huy hành chánh, tội lỗi tinh thần còn nặng hơn nữa : họ đã nhận danh quân đội, làm giàu trên xương máu chiến sĩ. Họ mới chính là những kẻ đâm sau lưng chiến sĩ, phản bội những chiến hữu của họ ngày đêm đang vất vả trên chiến trường.

Chúng ta vừa trình bày về các trở ngại của quân nhân vấp phải trong khi điều khiển nền hành chánh địa phương. Đó là các khó khăn trong việc thừa hành nhiệm vụ và các tệ trạng trong nền hành chánh địa phương.

Trình bày các điểm này thật ra chúng ta chỉ muốn đi đến một kết luận là phải thay đổi chế độ quân nhân nắm quyền chỉ huy hành chánh địa phương đi. Có thay đổi chúng ta mới mong đạt được các mục tiêu hiện nay đang trên đà tiến triển.

Thật ra, các cơ quan hành pháp và lập pháp đã có nhiều biện pháp về vấn đề này rồi. Trong Chương tới đây chúng ta sẽ xem qua về các biện pháp ấy để đo lường mức độ thiện chí và cố gắng của chánh phủ trong công việc tát nước cho con thuyền Quốc gia.

## CHƯƠNG 2 : CÁC GIẢI PHÁP CHO VẤN ĐỀ.

ò

Như ta đã nhận định trong các phần trước các quân nhân gặp rất nhiều trở ngại khi nắm giữ các chức vụ hành chánh địa phương, trở ngại về phương diện khả năng, trở ngại vì các tệ trạng ở Địa phương.

Riêng đối với các tệ trạng này, quân nhân đã không khuất phục được mà còn là một nguyên nhân đã đóng góp vào sự phát triển của nó nữa.

Ngày nay, sự thất bại của quân nhân đã quá rõ ràng và các giải pháp đã hoặc sẽ thi hành có rất nhiều, về mặt lập pháp lẫn hành pháp.

Các biện pháp ấy đều nhằm vào việc dân sự hoá nền hành chánh địa phương. Trước khi bàn các giải pháp của lập pháp và Hành pháp, chúng ta xét xem giải pháp này có hợp không đối với tình thế hiện tại.

### I. Dân sự hoá có thích hợp không ?

Thật ra, bàn vấn đề thích hợp hay không của giải pháp này ở đây không hẳn đúng vì muốn thẩm định giá trị một giải pháp thường thường người ta phải đợi xem kết quả giải pháp này có mang đến thành công hay không và đạt đến một hiệu năng cỡ nào ?

Nhưng đứng về mặt cái tổ yếu tố nhân sự, ta có thể nói dân sự hoá là giải pháp thích hợp nhất để thay đổi thể chế quân nhân nắm quyền chỉ huy các chức vụ hành chánh tại địa phương, và chỉ có giải pháp này may ra mới cứu vãn được tình trạng suy yếu của nền hành chánh địa phương hiện tại. Thật vậy, giai đoạn quân nhân nắm quyền chỉ huy hành chánh địa phương đáng lẽ ra đã cáo chung từ lâu rồi.

**A. Giai đoạn quân nhân nắm quyền hành chính tại địa phương đã hết.**

Phải nhìn nhận rằng thời Ngô đình Diệm, quân nhân đã tương đối thành công trong vai trò các nhà chỉ huy hành chính địa phương.

**1) Quân nhân và hành chính địa phương thời Ngô-đình-Diệm.**

Quả thật không ai có thể chối cãi được là người quân nhân đã chu toàn vai trò của mình trong các chức vụ chỉ huy hành chính địa phương

Điều này rất dễ giải thích bằng các điều kiện và tình trạng đặc biệt thời ấy.

a/ Quân nhân thành công vì được điều khiển bởi một chánh phủ dân sự thuần túy, đến bộ Quốc phòng cũng do dân sự chỉ huy.

Vì chánh phủ dân sự điều khiển Quốc gia nên tránh được các vấn đề củng cố đoàn thể bè phái, quân nhân dành ưu quyền cho quân nhân để làm nhiều điều quá trớn. Hơn nữa không có việc che chở tội lỗi cho nhau khi người cầm quyền bị phạm lỗi. Quan trọng nhất là ông Diệm chọn người theo tiêu chuẩn khả năng và đức độ chứ không đo theo cảm tình riêng hay quyền lợi.

Dưới thời Ông Diệm, quân nhân lại thực sự giữ đúng cương vị của mình, quân đội là công cụ của chánh quyền.

Và vì được điều khiển bởi 1 chánh phủ dân sự, một chánh phủ mạnh (do dân cử và được nhân dân ủng hộ) đã dẫn dắt quốc gia khỏi cơn nguy biến) nên các biện pháp kiểm soát được thi hành gắt gao, các luật lệ hành chính, tài chánh kinh tế được triệt để thi hành.

Lại nữa, ít nhất cũng là nhiều năm đầu của chế độ chánh quyền trung ương rất nghiêm minh, hễ ở trên chính đáng thì ở dưới đảng hoàng là lẽ đương nhiên. Quân nhân vì có những cấp chỉ huy trung ương tốt, họ cũng gắng noi gương mà không làm điều gì quá đáng.

b/ Quân nhân thành công vì Tư lệnh Vùng không có nhiều quyền hành.

Trước ngày cách mạng, Đại biểu chánh phủ là người dân sự. Sau ngày này, Tư lệnh Vùng kiêm luôn chức vụ Đại biểu Chánh Phủ.

Ta đã thấy sau ngày 1/11/63 Tư lệnh Vùng hầu như có quyền quyết định bổ nhiệm Tỉnh trưởng, và quận trưởng. Sự trạng này đưa đến nạn bè phái, tham nhũng làm suy yếu nền hành chánh địa phương trong khi chờ thi hành nhiệm vụ của mình.

Thời ông Diệm vì sự liên lạc quyền lợi giữa Tư lệnh Vùng và Tỉnh trưởng, Quận trưởng không chặt chẽ nên không có sự che chở cho các cấp này khi phạm lỗi. Lại nữa, luật lệ quá nghiêm minh dù có muốn che chở cũng không được. Do đó, dù có muốn xoay sở để kiếm tiền bắt chánh các quân nhân chỉ huy hành chánh cũng e dè không dám phạm lỗi, hay ít ra sự phạm lỗi cũng được hạn chế đến mức tối đa.

Lại nữa thời ông Diệm, xã hội chưa đến nỗi phân hoá trầm trọng.

c/ Quân nhân thành công vì xã hội có kỷ cương.

Thời Tổng thống Ngô đình Diệm, xã hội tuy sau cơn chiến tranh nhưng không đến nỗi suy đồi, trái lại các giá trị cổ truyền của Quốc gia hầu như ngày càng hồi phục sau những tổn thương do người Pháp gây nên. Xã hội Việt Nam được tổ chức lại trên một nền tảng vững chắc của đạo lý và tôn giáo.

Các tôn giáo lớn nhỏ đều được nâng đỡ nhằm đối chiếu và phản ứng với chế độ vô thần của Cộng sản. Khiêu vũ bị cho là phương hại đến nền luân lý cổ truyền bị cấm chỉ.

Nạn mãi dăm bị bãi trừ gát gạo, Bình Khang là nơi suy đồi trước kia nay là nơi hướng nghiệp cho các người sa chân lỡ bước.

Giá trị của sự học hỏi được đề cao, nền giáo dục được cải tiến sâu rộng, nhất là giáo dục chuyên nghiệp, kỹ thuật nhằm cung cấp cho Quốc gia đang phát triển các chuyên viên học hỏi ngay trong nước hiểu rõ tình trạng và nhu cầu của Quốc gia, không mắc bệnh không tương, lệch lạc, chủ quan, méo mó như những người đã xuất ngoại trở về.

Ngược lại, xã hội từ sau ngày Cách mạng 1/11/63 đến nay đã gặp nhiều ảnh hưởng không hay làm thay đổi trầm trọng.

Chiến tranh tăng gia cường độ làm cho người ta sống không nghĩ đến ngày mai.

Hơn nữa sự hiện diện ồ ạt của quân đội Đồng minh đã ảnh hưởng nặng nề vào xã hội vì sự va chạm giữa hai nếp sống hoàn toàn khác biệt, một đảng chủ tinh thần một đảng vật chất. Khối lượng tiền tệ khổng lồ của họ đem vào Việt Nam đã làm người ta tranh nhau kiếm tiền, và xã hội đổi hướng, thay vì trọng đạo lý, nhân phẩm lại tôn trọng những kẻ có tiền, có tiền là làm được tất cả mọi việc.

Cho nên vấn đề của Quốc gia hiện tại là vấn đề phục hồi truyền thống đạo đức cho xã hội mà công cuộc bãi trừ các tệ đoan như tham nhũng, thói nát, sa đoạ là các công việc chánh phải giải quyết tức thời.

Ta đã xét các lý do đã giúp cho Quân nhân hoàn thành nhiệm vụ trong giai đoạn khó khăn của nước nhà sau ngày đất nước <sup>bi</sup>chia đôi.

Ta sẽ thấy giai đoạn của họ đã hết và từ những ngày sắp sụp đổ chế độ, ông Ngô đình Diệm đã có nhiều dự định thay thế.



2) Với ông Diệm giai đoạn của quân nhân đã hết!

Như ta đã thấy từng trình bày ở trên, ông Diệm sử dụng quân nhân vào các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương vì các khó khăn của nước nhà lúc ấy. Các lý do được nêu ra là :

- Quân nhân đã sống trong một tập thể mạnh mẽ có tổ chức và vững chắc nhất thời ấy sẽ có đủ khả năng để tạm chỉ huy hành chánh địa phương.
- Các người có khả năng không hợp với chánh quyền trong lãnh vực này vì tiên đoán sự đổ vỡ phải có của miền Nam lúc ấy, ngại "tay những chàm" sẽ lãnh đủ những sự trả thù của cộng sản.
- Hơn nữa vấn đề dùng người trong giai đoạn này rất khó sẽ có thể làm bọn nằm vùng trà trộn vào. Chỉ có quân nhân là những người đã đương đầu trực diện với Cộng sản, sẽ không sợ mua chuộc hay bị ảnh hưởng do các thân nhân hoặc do môi trường chung quanh.

Do đó, việc sử dụng quân nhân vào các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương chỉ có tính cách giai đoạn, tạm thời tương tự như lúc Quốc gia gặp khó khăn, tình trạng giới nghiêm giao cho quân nhân quản trị cả hành chánh, an ninh, canh sát và rồi sau đó khi trật tự văn hồi, quân nhân lại trở về vị trí cũ, các cơ cấu của Quốc gia lại được bình thường hoá.

Từ năm 1962, chánh quyền lúc ấy đã có một chương trình huấn luyện Quân sự cho sinh viên tốt nghiệp Quốc gia Hành chánh để các sinh viên này thay thế lần lần các chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương, một nền hành chánh lúc ấy cần được tăng cường hơn lúc nào hết vì Việt Cộng đã bắt đầu phá hoại khá mạnh nhất là tại địa phương. Chính các sinh viên tốt nghiệp khoá 7 Quốc gia Hành chánh đã phải thụ huấn quân sự tại Đồng Đế, một trung tâm huấn luyện lừng danh vì sự khắc khổ và vì tài năng tốt đẹp của các sinh viên tốt nghiệp, để có đủ khả năng quân sự trong khi thi hành nhiệm vụ.

Vậy mà sau khi ông Diệm chết đi, chương trình trên cùng với chương trình Ấp chiến lược đã mai một một cách oan uổng tạo thời cơ cho cộng sản thao túng miền Nam này.

Chiến tranh tăng gia và chúng ta đã phải Tổng động viên để đáp ứng nhu cầu tăng gia quân số.

Do sự hy sinh quá lớn của toàn dân đối với vấn đề Tổng động viên, nỗ lực chiến tranh hiện nay không thể nào phí phạm được.

### B. Nỗ lực chiến tranh không thể bị mai một.

Sự dân sự hoá chánh quyền địa phương còn hợp lý hơn nếu chúng ta chú trọng đến nỗ lực hiện nay và toàn dân.

#### 1) Quân đội đang cần các sĩ quan.

Các nỗ lực hiện nay của toàn dân có tính cách toàn diện. Chính người dân phải đóng góp thêm để quân đội ta có đủ phương tiện thay thế một phần quân đội Đồng Minh. Do sự thay thế ấy các sĩ quan nói riêng và quân nhân nói chung rất cần cho quân đội.

Cuộc chiến đấu là cuộc chiến đấu chung của toàn dân, chiến đấu trong lãnh vực này hay trong lãnh vực khác vẫn là chiến đấu. Vấn đề là Quốc gia đặt người đứng chỗ để công cuộc kháng chiến của toàn dân đạt được mục tiêu một cách hoàn hảo bằng một phương tiện ít nhất.

Như vậy, có phải người quân nhân chiến đấu trong lãnh vực quân sự của mình sẽ hữu hiệu hơn là chiến đấu trong lãnh vực hành chánh không? Ở đây có người sẽ biện luận rằng chính quân nhân cũng đã chiến đấu khi kiêm nhiệm các chức vụ Tiểu khu Trưởng, Chi khu Trưởng. Trên lý thuyết thì như thế đấy, nhưng với công việc hành chánh bề bộn, các vị ấy còn thì giờ đâu để quần thảo với địch quân.

Chúng tôi đã nhiều lần chứng kiến cảnh "đóng trò" của một quan đầu tỉnh 1 Tỉnh họ. Quan tỉnh lý độ vài cây số thường hay xảy ra các cuộc đụng độ với Cộng quân. Thí dụ như đụng vào lúc 8 giờ sáng. Quan hay được thì tức tốc có một sự biểu diễn : nai nịt, áo giáp, súng ngắn súng dài ... Quan nai nịt xong thì đã 10 giờ và lúc đoàn thiết giáp hộ tống ông đến cùng viện binh thì chiến cuộc đã tàn từ lúc nào. Lúc ấy, ông chỉ còn búi ngùi đưa xác các binh sĩ tử thương về hay đốc thúc công cuộc cứu thương.

Câu chuyện xảy ra nhiều lần mới gây được sự chú ý cho người khác.

Thật ra, sinh hoạt hành chánh với tác phong bần giầy (vì kém khả năng) đã làm cùn nhụt tinh thần chiến đấu của họ. Hơn nữa nếu xông xáo rủi có chết thì tiền của nhiều quá để lại cho ai đây ?

Trên đây chúng tôi chỉ nói đến tình trạng tổng quát vì cũng có các quân nhân coi cái chết nhẹ tơ lông hồng đã nằm xuống, hoặc còn đang góp phần vào cuộc chiến đấu chung. Chúng tôi xin cảm phục họ, nhưng phải nhìn nhận rằng đó chỉ là những ngoại lệ mà thôi.

Lại có lý luận rằng cho quân nhân giữ các chức vụ chỉ huy hành chánh là ưu đãi quân đội khích lệ họ chiến đấu. Có đúng không ?

## 2) Ưu đãi có đúng không ?

Các quân nhân cao cấp chỉ lật đổ được chánh quyền Ngô đình Diệm đã dành quá nhiều ưu quyền cho giới mình, nên việc giữ các quân nhân trong các chức vụ hành chánh địa phương chính là có ý hậu đãi.

Nhưng ý muốn này phản tác dụng vì 2 lý do :

- Các kẻ cho là được ưu đãi chỉ là thiểu số.
- Tham nhũng còn gây bất mãn trăm trọng trong chiến sĩ.

Thật vậy các kẻ được ưu đãi chỉ là thiểu số. Chúng ta có lối 50 tỉnh và thị xã và lối 400 quận vậy chỉ có lối 500 quân nhân được ưu đãi. Trên quan điểm danh chính ngôn thuận thì đúng ra là quân nhân đang chỉ huy hành chánh địa phương, tức quân nhân vì chiến đấu gian khổ hiểm nguy nên được ưu đãi.

Nhưng thật ra, trong lòng đa số quân nhân đang chiến đấu, họ nghĩ rằng các người kia cũng là quân nhân như mình mà sao lại "sướng" thế, rồi đâm ra so bì, tinh thần chiến đấu sẽ kém đi.

Hơn nữa việc chỉ huy hành chánh địa phương là một trách nhiệm, trách nhiệm nặng nề là đằng khác, tại sao lại cho là ưu đãi.

Đâu phải ai được đặt ngồi vào đó cũng là để hưởng thụ quyền cao chức trọng, xe cộ rành rang. Còn các chương trình, chánh sách của chánh phủ, còn nhu cầu quyền lợi của dân chúng địa phương.

Vậy mà nhiều người lo chiếm cho được một ghế ở địa phương để làm giàu thậm chí không từ việc đút lót trước coi như bỏ vốn rồi sẽ lấy lại sau.

Cho nên tham nhũng cũng là một lý do gây ra sự phản tác dụng của chánh sách ưu đãi đó.

Như ta đã biết ở trên chính những kẻ tham nhũng làm nản lòng chiến sĩ, họ là những người đâm sau lưng chiến sĩ, còn nguy hiểm hơn cán bộ Việt Cộng nhiều.

Như vậy nói là để khích lệ quân nhân giải pháp quân nhân chỉ huy hành chánh Địa phương lại làm nản lòng quân nhân.

Tóm lại, giải pháp dân sự hoá nền hành chánh địa phương rất thích hợp trong giai đoạn hiện tại, nhất là trong lúc quân đội ta đang lần lần thay thế quân đội Đồng minh.

Lập pháp lẫn Hành pháp cũng đã ý thức được các điểm trên cùng tầm quan trọng của vấn đề nên đã có những cố gắng đáng kể.

## II. Biện pháp của Lập pháp.-

Dân sự hoá phải được thực hiện trên một quy mô toàn diện. Do đó Hiến pháp 1/4/67 đã gián tiếp thực thi giải pháp này.

### A. Dân sự hoá bằng Hiến pháp 1/4/67.-

Trong thâm tâm các nhà lập hiến, việc thay thế các cấp chỉ huy quân nhân tại các địa phương rất khó thực hiện vì 2 lý do :

- lòng tự tôn của quân nhân
- sự khủng hoảng nếu thiếu chuẩn bị.

Do lòng tự tôn, sự thay thế là thể hiện của sự thất bại, quân nhân thường không bao giờ nhận là thất bại. Do đó họ sẽ phản ứng lại, vấn đề sẽ trở nên khó khăn nhất là với chức vụ kiêm nhiệm quân sự, dựa vào đó họ sẽ không bàn giao chức vụ thì làm sao ? Và lại, nếu họ chịu bàn giao thì sẽ cũng có các sự ghét ngầm và phá hoại ngầm các công trình của các người thay thế.

Ngoài ra nếu lập pháp khuyến cáo mạnh, Hành pháp bằng lòng thay thế ngay thì công việc sẽ gặp khó khăn vì các cuộc thay thế ấy sẽ thiếu chuẩn bị và thiếu căn bản pháp lý, rất ít hy vọng để thành công.

Do các lý do trên, Hiến pháp đã quy định giải pháp bầu cử các Tỉnh trưởng cùng áp dụng nguyên tắc Địa phương phân quyền rộng rãi ở địa phương, chúng ta đã xem xét kỹ càng ở các phần trước rồi.

Tổng quát, Tỉnh trưởng sẽ do dân bầu vào năm 1971. Trường hợp chiến tranh không thể tổ chức bầu cử được, Tổng Thống với sự đồng ý của 2/3 tổng số dân biểu sẽ chỉ định Tỉnh Trưởng. Sự chỉ định này cũng sẽ tuân theo nguyên tắc địa phương

phân quyền, tức sẽ chọn những người có liên hệ mật thiết với địa phương để cử giữ chức vụ Tỉnh trưởng.

Trong tình trạng này, sự việc vẫn tốt đẹp vì một người có liên hệ mật thiết với địa phương sẽ ít khi phản bội quyền lợi của Địa phương, đâu có muốn làm gì cũng còn nề dân chúng đã biết mình quá nhiều, không giống như các quân nhân từ đâu đến ngồi cai trị dân, có lỗi gì đối đi mất, vậy là huê.

Ngoài ra Hiến pháp còn có một ưu điểm nữa là thực hiện sự thay đổi một cách toàn diện.

### B. Tính cách toàn diện của giải pháp.-

Vì là một vấn đề Hiến định, sự bầu cử chỉ huy hành chánh Tỉnh đã đem đến một sự thay đổi cơ tính cách toàn diện.

Chính tính cách toàn diện này mới bảo đảm được giá trị của giải pháp, đem đến thành công với nhiều hy vọng nhất.

Và chính tính cách toàn diện này giải thích được sự thất bại của một vài giải pháp đơn lẻ trước đây, điển hình là Bác sĩ Bùi Hoành, Tỉnh trưởng Quảng Ngãi; các sự thất bại này đôi khi được những bậc không thức thời vin vào để bảo vệ chế độ quân nhân chỉ huy hành chánh địa phương.

Điểm chánh của sự thất bại của Bác sĩ Bùi Hoành là trường hợp đơn lẻ của nó. Vì đơn lẻ, ông đã bị đồng hoá vào số đông quân nhân Tỉnh trưởng tức là ông được đối xử như một Trung Tá và ngược lại ông cũng tự coi mình là một Trung tá. Sự đồng hoá này xảy ra rất dễ dàng bởi lẽ hệ thống tổ chức quân đội vốn dĩ mạnh và việc quân nhân nắm chánh quyền địa phương cũng xảy ra lâu rồi, coi như thành lệ.

Vì Bác sĩ Bùi Hoành bị đồng hoá với một quân nhân nên ông ta đã cấu kết để thực hiện tham nhũng theo thể thức hệ thống quân giai rõ ràng và vị Tư lệnh Khu đứng đầu hệ thống "làm ăn" ấy hiện nay đang bị thay đổi. Ông ta thất bại là phải.

Ngoài ra, chính tính cách toàn diện này sẽ thổi một luồng gió mới vào nền hành chính địa phương hầu đẩy mạnh chiến thắng về mọi lãnh vực. Sự thay đổi toàn diện sẽ là một yếu tố tâm lý khiến cho các vị tân nhiệm sẽ hết lòng cùng nhiệm vụ cho xứng đáng với lòng tin của Tổ Quốc và dân chúng cử tri.

Mặt khác bầu cử Tỉnh trưởng tức nhiên có nghĩa như là dân sự hoá, bởi lẽ không đời nào người dân lại "rước" các Tỉnh trưởng quân nhân về ngồi trên đầu trên cổ mình nữa, những người đã gây cho họ quá nhiều cay đắng.

Và lại đó là thâm tâm các nhà Lập hiến là thay đổi ôn hoà, sẽ ít gây thương tổn đến lòng tự tín, mặc cảm tự tôn của quân đội hiện nay.

Tóm lại biện pháp của Quốc hội đối với vấn đề hành chính địa phương coi như rất thích đáng. Hành pháp cũng thế, chúng ta sẽ thấy Hành pháp có những cố gắng đáng khích lệ.

### **III. Biện pháp của Hành Pháp.**

Từ ngày bắt đầu đệ nhị Cộng Hoà, chánh quyền đã có nhiều biện pháp nhằm cải thiện nền hành chính địa phương, tạo lập tính cách chuyên tiếp cho hành chính địa phương để đón nhận thể chế mới do Hiến pháp 1/4/67 quy định.

Ta có thể kể 2 tính cách của các biện pháp này :

- Tính cách chỉnh đốn nền hành chính địa phương
- Tính cách tạo lập sự chuyên tiếp.

#### **A. Loại biện pháp để chỉnh đốn nền hành chính địa phương hiện tại.**

Loại này có 2 công việc chính là : Bãi bỏ chức vụ Đại biểu chánh phủ của Tư lệnh Vùng và bãi bỏ chức vụ Phó Tỉnh Trưởng Nội An.

### 1) Bãi bỏ chức vụ Đại biểu Chánh phủ.

Việc bãi bỏ các chức vụ Đại biểu chánh phủ căn cứ vào các quan điểm sau đây :

- Ông Nguyễn hoà Hiệp, nguyên Tổng trưởng Nội vụ cho rằng chức vụ Đại biểu chánh phủ thực ra chỉ có tính cách làm cảnh hơn là một cần thiết đích thực cho nền hành chánh địa phương. Các Đại biểu chánh phủ theo dự 57a thì không có thực quyền gì và toà Đại biểu chỉ là một trạm bưu cục giữa Trung ương và Tỉnh, không hơn không kém.

- Việc kiêm nhiệm chức vụ Đại biểu chánh phủ của Tư lệnh Vùng làm sống lại chế độ Thủ hiến khi xưa với một hậu quả không mấy tốt đẹp như chúng ta đã trình bày ở trên.

- Công việc chính của Toà Đại biểu là Thanh tra đơn đốc các cơ quan Hành chánh địa phương như vậy trùng với công việc của Bộ Nội vụ.

Tuy vậy, vấn đề thanh tra đơn đốc vẫn được chú trọng vì chánh quyền đã lập các Đặc khu thanh tra liên tỉnh để theo dõi chặt chẽ tình hình toàn quốc, tránh được phần nào hay phần nấy các tệ trạng tại địa phương.

Như ta đã thấy ở các đoạn trước, các Tư lệnh Vùng kiêm đại biểu chánh phủ vì có quá nhiều quyền hành nhất là quyền bổ nhiệm Tỉnh, Quận trưởng (thực chất) nên đã vô tình làm phát sinh ra nạn bè phái, tham nhũng do hậu quả của hệ thống quân giai gây ra.

Như vậy bỏ chức vụ Đại biểu chánh phủ là ngăn chặn được phần nào các tệ trạng của địa phương nhằm kiện toàn nền hành chánh Quốc gia.

### 2) Bãi bỏ chức vụ Phó Tỉnh trưởng Nội an.

Cách đây lối 3 năm, Bộ Nội vụ dự tính thiết lập thêm



### 1) Bãi bỏ chức vụ Đại biểu Chính phủ.

Việc bãi bỏ các chức vụ Đại biểu chính phủ căn cứ vào các quan điểm sau đây :

- Ông Nguyễn hoà Hiệp, nguyên Tổng trưởng Nội vụ cho rằng chức vụ Đại biểu chính phủ thực ra chỉ có tính cách làm cảnh hơn là một cần thiết đích thực cho nền hành chính địa phương. Các Đại biểu chính phủ theo dự 57a thì không có thực quyền gì và toà Đại biểu chỉ là một trạm bưu cục giữa Trung ương và Tỉnh, không hơn không kém.

- Việc kiêm nhiệm chức vụ Đại biểu chính phủ của Tư lệnh Vùng làm sống lại chế độ Thủ hiến khi xưa với một hậu quả không mấy tốt đẹp như chúng ta đã trình bày ở trên.

- Công việc chính của Toà Đại biểu là Thanh tra đơn đốc các cơ quan Hành chính địa phương như vậy trùng với công việc của Bộ Nội vụ.

Tuy vậy, vấn đề thanh tra đơn đốc vẫn được chú trọng vì chính quyền đã lập các Đặc khu thanh tra liên tỉnh để theo dõi chặt chẽ tình hình toàn quốc, tránh được phần nào hay phần này các tệ trạng tại địa phương.

Như ta đã thấy ở các đoạn trước, các Tư lệnh Vùng kiêm đại biểu chính phủ vì có quá nhiều quyền hành nhất là quyền bổ nhiệm Tỉnh, Quận trưởng (thực chất) nên đã vô tình làm phát sinh ra nạn bè phái, tham nhũng do hậu quả của hệ thống quân giai gây ra.

Như vậy bỏ chức vụ Đại biểu chính phủ là ngăn chặn được phần nào các tệ trạng của địa phương nhằm kiện toàn nền hành chính Quốc gia.

### 2) Bãi bỏ chức vụ Phó Tỉnh trưởng Nội an.

Cách đây lối 3 năm, Bộ Nội vụ dự tính thiết lập thêm

ở các Quận một chức Phó Quận trưởng nội an nữa và có hỏi ý kiến sâu rộng trong các giới chức hành chánh ở địa phương và dự tính này bị phản đối kịch liệt vì lý do chánh là quân nhân đã quá lâu át hành chánh rồi, nay muốn "giết" luôn hay sao ?

Thật vậy, các chức vụ ấy chỉ gây thêm chia rẽ thôi, như ta đã từng trình bày, ở các Toà Hành chánh nhân viên thường kết bè lập phái quanh hai ông Phó Tỉnh trưởng Nội an và Hành chánh.

Như vậy việc chánh quyền bãi bỏ chức vụ Phó Tỉnh trưởng Nội an là đã cố gắng phần nào kiện toàn nền hành chánh địa phương.

### B. Các biện pháp tạo lập sự chuyển tiếp.

Đó là các sự thiết lập các lớp quân chánh dài hơn trước và sự bầu cử xã ấp với cải tổ sâu rộng. Các biện pháp này nhằm dọn đường, tạo tánh cách chuyển tiếp cho chánh quyền địa phương để những người thay thế không bị bỡ ngỡ khi bắt tay vào việc.

Lớp Quân Chánh Khoá I năm 1968 mở ngày 1/3/68 kéo dài 4 tuần và các lớp sau đó kéo dài 6 tuần hay hơn nữa. Danh sách học viên theo thứ hạng sẽ được trình lên để trung ương căn cứ vào đó mà bổ nhiệm các chỉ huy hành chánh địa phương. Như vậy tiêu chuẩn khả năng và đức độ được chú trọng, và nạn bè phái thân thiết với các vị Tư lệnh Khu Vùng trước kia sẽ bị tiêu diệt.

Ngoài ra các cuộc bầu cử xã ấp mới đây và cuộc cải tổ quy chế xã ấp đã thực sự tạo được nếp sống tự trị tại các đơn vị hành chánh căn bản và dọn đường cho địa phương sinh hoạt theo nguyên tắc thực sự phân quyền sắp tới.

Tóm lại, chế độ quân nhân chỉ huy hành chánh địa phương hiện tại phải cáo chung vì quân nhân đã vì các trở lực như trên đã kém hữu hiệu trong nhiệm vụ này. Hiện tại, quân nhân còn nắm quyền chỉ huy địa phương thực ra ta phải quan niệm chỉ là giai đoạn chuyển tiếp mà thôi.

TIỂU ĐOẠN THAY LỜI KẾT LUẬN

đ

Trong mọi lãnh vực, muốn theo đuổi một mục tiêu nào vấn đề tiên quyết vẫn luôn luôn là vấn đề nhân sự.

Chúng ta đã trình bày trong luận văn này vấn đề quân nhân và các chức vụ hành chánh địa phương và đưa đến việc nhận một giải pháp không có không được là giải pháp dân sự hoá nền hành chánh này.

Đáng lẽ chúng ta không đề nghị gì cả, vì các hoạt động của Lập pháp và Hành pháp đã đặt trọng tâm nhiều vào việc cải tổ hành chánh địa phương rồi, và việc thực hiện cho đúng đắn và tích cực đã là vô cùng khó khăn.

Chúng tôi chỉ muốn nhắc lại vấn đề đặt người đúng chỗ.

Phải nhìn nhận rằng ông Diệm là người có tài. Không có tài làm sao lại đưa được nước nhè ra khỏi tình trạng khốn đốn những năm sau Hiệp định Genève, xây dựng lại được một xã hội tương đối tốt đẹp và quá sức tốt đẹp so với hiện nay.

Các quân nhân sau ngày Cách mạng 1/11/63 đã vướng một lỗi lầm quan trọng là phá bỏ các Ấp chiến lược, trúng vào tim đen của công sản, đến khi thiết lập lại thì thực lực Quốc gia cũng đã yếu đi phần nào.

Ông Diệm đã dùng quân nhân trong việc chỉ huy nền hành chánh địa phương, và đã dự trù thay thế bằng các sinh viên Quốc gia Hành chánh.

Tại sao hiện tại không dùng họ, ít nhất là cũng vào các chức vụ Quân trưởng để tránh cái trạng huống muôn đời bất công của xã hội là kẻ dốt chỉ huy người trí thức, người giỏi lại chịu dưới sự điều động của những kẻ kém hơn mình.

Việc đặt lại các Ấp chiến lược được thực hiện hơn một năm sau ngày phá bỏ.

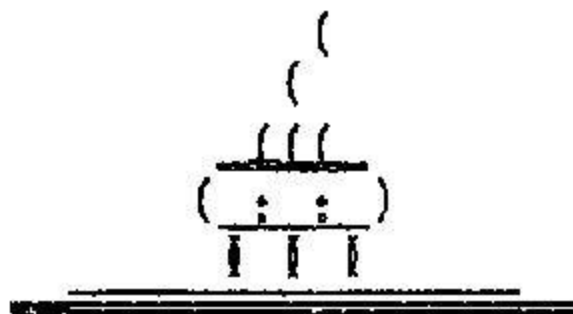
Việc sử dụng người cho đúng chỗ, để khỏi phí phạm tài nguyên Quốc gia, đào tạo ra rồi để đó, đến nay nay hãy còn chưa muộn.

Hãy cho chúng tôi đầy đủ quyền hạn và phương tiện.

Hãy để cho chúng tôi một cơ hội để thi thố tài năng đúng trong lãnh vực mình đã học hỏi, có thi thố mới biết được hay, dở. Dù sao, giải pháp quân nhân đã đến lúc phải cáo chung.

Việc bầu cử Tỉnh Trưởng đến 1971 mới thực hiện. Từ đây đến đó còn lâu, mà tình hình nước nhà thay đổi từng ngày, mọi việc còn rất ít thời giờ.

Hãy quên quyền lợi riêng của mình, của tập thể mình trong quyền lợi chung của Quốc gia thì mới mong tót được hết nước trong con thuyền Quốc gia đã quá khẳm rồi, thà muộn còn hơn không./.



## M Ụ C - L Ự C

--++eθe++--

### \* Tiểu đoạn mở đầu -

#### Phần 1 : Tổng quát

Chương 1 : Hành chánh địa phương trong sinh hoạt Quốc gia.

- \* Mục 1 : Tổng quát về Hành chánh địa phương
- \* Mục 2 : Nguyên tắc địa phương phân quyền và Hiến pháp 1/4/67.
- \* Mục 3 : Vai tuồng hành chánh địa phương trong hiện tại.

Chương 2 : Đại cương về quân nhân và chánh quyền.

- \* Mục 1 : Phân loại quân nhân
- \* Mục 2 : Vai trò Quân đội trong Quốc gia
- \* Mục 3 : Hiện tượng quân nhân can thiệp vào hoạt động chánh quyền.

#### Phần 2 : Quân nhân và các chức vụ hành chánh địa phương.

Chương 1 : Quá trình đưa quân nhân nắm hành chánh địa phương.

- \* Mục I : Giai đoạn từ 1954 - 1/11/63.
- \* Mục II : Giai đoạn 1/11/63 đến nay.

Chương 2 : Các chức vụ hành chánh địa phương do quân nhân nắm giữ.

- II -

- \* Mục I : Đại biểu chánh phủ và nền hành chánh Vùng.
- \* Mục II : Tỉnh Trưởng, Thị trưởng và nền Hành chánh Thị xã.
- \* Mục III : Quận trưởng và nền hành chánh Quận.

Phần 3 : Các trở ngại và giải pháp cho vấn đề.

Chương 1 : Các trở ngại của quân nhân khi  
điều khiển hành chánh địa phương.

- \* Mục I : Các khó khăn trong khi thực hành nhiệm vụ.
- \* Mục II : Các tệ trạng của nền hành chánh địa phương.

Chương 2 : Các giải pháp cho vấn đề.

- \* Mục I : Dân sự hoá có thích hợp không ?
- \* Mục II : Biện pháp của Lập pháp.
- \* Mục III : Biện pháp của Hành Pháp.

# Tiểu đoạn thay lời Kết luận.



II AI - / IỆU / HAM - KHẢO

--ø--

- Hiến pháp Việt Nam Cộng Hoà 1/4/67
- Dự 57a ngày 24/10/56
- Thông tư 115a ngày 24/10/56 về việc thi hành dự 57a.
- Thông tư 1-a ngày 1/3/1968
- Thông điệp của Tổng Thống ngày 25/1/68
- Công báo Việt Nam Cộng Hoà.
- Hành chính công quyền học : Simon, Smithburg,  
Thompson  
Bản dịch của Trung Tâm Nghiên Cứu Việt Nam - 196...
- The role of the military in underdeveloped country  
của J.J. Johnson.
- Chính trị tại các nước đang phát triển :  
Tạ-văn-Tài : Giảng văn Cao Học III.
- Revue internationale des Sciences Administratives -  
Vol. XXXII - 1966, No 4.