

Kính tặng

THẦY VIỆN. TRƯỞNG

Diagon, 27. 10. 1970.

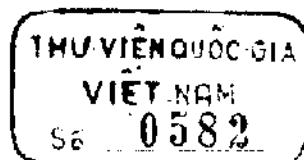
Trần Thị

HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH
LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP

THỬ ĐẶT VẤN ĐỀ

CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG

TRONG TINH THẦN ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN RỘNG RÃI
CỦA HIẾN PHÁP VIỆT-NAM CỘNG-HÒA NGÀY 1-4-1967.



Giáo Sư hướng dẫn

NGUYỄN-VĂN-TƯƠNG

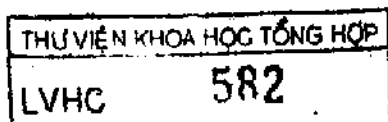
TIẾN - SĨ CÔNG - PHÁP
Nguyên Đặc Ủy Trưởng Phủ
Đặc Ủy Hành Chánh Nội-các
Chiến-tranh

Nguyên Bộ-Trưởng Phủ Thủ-
Tướng đặc trách liên-lạc
Quốc-Hội

Sinh viên đệ trình

TRẦN - THI

Ban Đốc sự 1967 - 1970



THÀNH KÍNH TRI-ÂN

Giáo-Sư NGUYỄN-VĂN-TUONG

Luật Khoa Tiên-Sĩ

đã hết lòng hướng dẫn

chúng tôi hoàn thành tập

luận - văn này.

THÀNH KÍNH TRI-ÂN:

Giáo-Su VIỆN-TRƯỞNG
G.S Phó VIỆN TRƯỞNG
Quý Vị GIÁO - SU

đã dày công rèn luyện
chúng tôi trong suốt
học trình 1967-1970.

!

đã cho chúng tôi n
nhiều ý kiến quý báu

CHÂN THÀNH CẢM-TẠ:

O. LY-KIM-HUYNH, Phó
Động Lý Văn - Phòng
Phụ Thu - Tướng

O. NGUYỄN-ĐÌNH-XUONG
Tổng Quản-Trị Hành -
Chánh, Phụ Tổng-Thống

!

đã giúp đỡ cho chúng
chúng tôi nhiều tài-
liệu và ý kiến quý giá.

1

Kính dâng MẸ
Kính tặng các Anh Chị

1

Kính tặng SONG THÂN
đã khích lệ, rất nhiều
khi soạn thảo luận văn

1

Cho PL., ghi ngày 10
tháng 9

NỘI DUNG

<u>DẪN NHẬP :</u>	Trang
- Công cuộc cải tổ hành chính tại các nước	1
- Cải-tổ hành chính địa-phương và các lý-thuyết tập quyền tản quyền và phân quyền	2
- Tính cách quan trọng của công cuộc cải-tổ	5

PHẦN MỘT

CÔNG CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG VIỆT-NAM VÀ CHIỀU HƯỚNG CẢI-TỔ MỚI

<u>CHƯƠNG MỘT</u> : LƯỢC KHẢO CÔNG CUỘC CẢI-TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG VIỆT-NAM	8b
---	----

<u>Mục một</u> : <u>Tổng quan nền hành chính địa-phương Việt-Nam trước thời đệ nhất Cộng-Hòa.</u>	9
---	---

<u>Đoạn 1</u> : <u>Tổng quan nền Hành-chánh thời quân chủ</u>	9
---	---

- I.- Tản quyền từ cấp Tỉnh trở lên
- II.- Tự trị ở cấp Xã thôn.

<u>Đoạn 2</u> : <u>Tổng quan nền Hành-chánh bị trị</u>	11
--	----

- I.- Nền Hành-Chánh chia để trị.
- II.- Nền Hành-Chánh du nhập kỹ-thuật Tây phương.

<u>Mục hai</u> : <u>Sơ lược công cuộc cải-tổ Hành - chính địa-phương thời đệ I Cộng Hòa</u>	12
---	----

<u>Mục ba</u> : <u>Lược khảo công cuộc cải-tổ Hành-</u>	
---	--

Đoạn 1: Công cuộc cải-tổ Hành-chánh địa-phương
thời chính-phủ Nguyễn-Khánh14

- I.- Phân quyền hạn chế,
- II.- Phân quyền điều chế.

Đoạn 2: Công cuộc cải-tổ Hành-chánh địa-phương
thời chính-phủ Nguyễn-Cao-Kỳ.15

Mục bốn : Công cuộc cải-tổ và nền Hành-chánh địa-
phương hiện nay.17

Đoạn 1: Phân quyền rộng rãi ở hạ tầng Xã thôn..17

- I.- Tự quản hành-chánh .
- II.- Tự túc tài chánh .
- III.-Tự phòng.

Đoạn 2: Phân quyền điều chế tại Tỉnh, Thị, Đô..18

CHƯƠNG II : CHIỀU HƯỚNG MỚI TRONG CÔNG CUỘC CẢI-TỔ
HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG .

Mục một : Lý-thuyết địa-phương phân quyền.20

- I.- Công việc của địa-phương20
- II.- Nhà cầm quyền địa-phương21
- III.- Quyền kiểm soát của Trung-Uong21
 - 1.- Kiểm-soát đối với cá nhân .
 - 2.- Kiểm-soát đối với hành vi .
 - Quyền chấp thuận trước .
 - Quyền sửa đổi đình chỉ huỷ bỏ.
 - Quyền thay thế.

Mục hai : Nguyên-tắc Địa-phương phân-quyền hiên-
định hay chiếu hướng cải-tổ hành-chánh
tuong lai, 23

Đoạn 1 : Địa-Phương Phân-Quyền, một cương lĩnh
của Hiến-Pháp Việt-Nam. 23

- A.- Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền... 24
 - 1.- Lập trường chống đối nguyên-

tắc địa-phương phân-quyển.....	24
2.- Lập trường chủ trương nguyên-	
tắc địa-phương phân-quyển	24
B.- Vấn đề bầu-cử Tỉnh, Thị, Đô Trưởng.	26
1.- Phe thiểu số.	
2.- Phe đa số.	

<u>Đoạn 2</u> : Nguyên-tắc địa-phương phân-quyển và	
các điều khoản	29
A.- Phân quyền địa-phương	29
B.- Quyền bổ nhiệm và giải nhiệm của	
Trung-Uong	30

PHẦN THỨ HAI

PHONG NHÌN VỀ CÔNG CUỘC CẢI-TỔ TƯƠNG LAI	34b
--	-----

<u>CHƯƠNG I</u> : VẤN-ĐỀ CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG ĐỐI VỚI	
CO-QUAN LẬP-PHÁP	36

<u>Mục I</u> : <u>Mục-dịch, quan-niệm và kỹ-thuật tổ chức</u>	
<u>điều hành</u>	37

<u>Đoạn 1</u> : Mục-dịch và quan niệm	37
---	----

<u>Đoạn 2</u> : Kỹ-thuật tổ chức	38
--	----

- I.- Cơ-quan địa-phương.
- II.- Quyền kiểm-soát và giám-hộ của Trung-Uong:
 - 1.- Quyền duyệt-y,
 - 2.- Quyền giải nhiệm và tuyên bố đương nhiên từ chức,
 - 3.- Quyền bổ nhiệm các phụ-tá,
 - 4.- Quyền lưu nhiệm và bổ nhiệm các nhà chức trách phân-quyển.

<u>Mục II</u> : <u>Vài nhận-xét về các đặc điểm của dự-án</u>	
<u>luật</u>	44

<u>Đoạn 1</u> :	Nhận-xét các đặc điểm về quyền kiểm- soát và giám-hộ của Trung-Uong	45
	1.- Thời gian duyệt-y,	
	2.- Ngạch số,	
	3.- Quyền lưu-nhiệm.	

<u>Đoạn 2</u> :	Nhận xét các đặc điểm về quyền hạn của co-quan địa-phương	47
	1.- Quyền quyết nghị về các kết-ước thầu công tác hay cung cấp vật dụng trong trường hợp chưa ghi rõ vào ngân-sách ,	
	2.- Quyền tự ân-định phụ cấp,	
	3.- Quyền đặc miễn.	

CHƯƠNG II : VẤN-ĐỀ CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG
ĐỐI VỚI CƠ-QUAN HÀNH-PHÁP 52

Mục I : Dự luật cải-tổ của Bộ Nội-Vụ 52

<u>Đoạn 1</u> :	Các tập thể địa-phương phân quyền	53
	1.- Các tập thể địa-phương phân-quyền và các phân hạt hành-chánh	53
	2.- Thị-Xã tự-trị và Thị-Xã trực- thuộc Tỉnh	53

Đoạn II: Những đặc điểm về quyền hạn các cơ-
quan địa-phương 55

I.- Cơ-quan quyết-nghị :	
1.- Những đặc điểm về tổ chức	55
	- Đơn-vị bầu cử,
	- Hội-Viên dự-khuyết.
2.- Những đặc điểm về quyền hạn của Hội-Đồng.	

II.- Những đặc điểm về quyền hạn của Vị
chỉ-huy cơ-quan chấp hành 57

III.- Nghiệp-vụ tài chánh 58

<u>Mục II.</u> - Vấn-đề cải-tổ hành-chánh địa-phương đối với Phủ Thủ-Tướng và Phủ Tổng-Thống	59
<u>Đoạn 1</u> : Quan-niệm của Phủ Thủ-Tướng	59
I.- Phân hạt hành-chánh và Thị-Xã trực thuộc	59
II.- Điều-kiện văn-hóa của Vị chỉ-huy cơ- quan chấp hành	60
III.- Quyền thuợng cầu	61
IV.- Đặc quyền tài phán	63
V.- Nghị-Viên dự khuyết	63
<u>Đoạn 2</u> : Quan niệm của Phủ Tổng-Thống	63
I.- Sách lược cải-tổ hành-chánh	64
II.- Ân-định quyền hạn cho các phụ-tá	64
III.- Khu-vực phát-triển	65
IV.- Các phân hạt hành-chánh	66
V.- Thị-Xã hỗn hợp	66

KẾT-LUẬN

*)



DAN NHẬP

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

I.- CÔNG CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH TẠI CÁC NƯỚC :

Cải-tổ hành-chánh (Administrative reform) là một vấn-đề quan-trọng sông với thời gian và không gian. Bất cứ lúc nào và ở đâu vấn-đề cũng được đặt ra. Không phải chỉ ở Việt-Nam mới đặt vấn-đề cải-tổ, mà tại các nước khác, công cuộc cải-tổ được đặt ra ở tầm mức quan-trọng.

Tại Hoa-Kỳ có nhiều Ủy-ban Cải-cách Hành - chánh qua các thời. Ủy-ban Cải-cách Hành-chánh dưới thời Tổng Thống Hoover (Hoover commission) được coi là thành công nhất. Ủy-ban có một cơ-cấu tổ chức quy mô và một thành-phần hùng hậu, với Bộ Chỉ-huy gồm đến 18 người, được chia làm 3 thành phần, mỗi thành phần có 6 người, một phần do Tổng-Thống, một do Thượng-Viện và một do Hạ-Viện để cử. Trong nền hành-chánh Mỹ, nền hành-chánh công và nền hành-chánh tư đều quan-trọng như nhau, có lẽ vì vậy nên nhằm đem lại nguồn sinh lực mới mẽ cho gương máy hành-chánh Quốc-gia, mỗi nhóm 6 người lại được chia làm đôi, 3 người là chuyên viên thuộc lãnh vực hành-chánh công, còn ba người kia thuộc lãnh-vực hành-chánh tư. Phụ giúp bộ-phận Chỉ-huy có 18 Ủy-ban nhỏ, qui tụ 100 chuyên-viên.

Ủy-ban Cải-cách Hành-chánh thời Hoover được coi là thành công nhất trong số các Ủy-ban cải-cách các thời vì Ủy-ban đã đề ra 188 lời khuyên-nghị trong thời - gian 18 tháng nghiên-cứu, trung bình mỗi tháng đưa ra 10 lời khuyên-nghị, khi đem áp dụng có đến 50 o/o những lời khuyên cáo đem lại kết-quả khả quan.

Thành công rực rỡ trong công-cuộc cải-tổ hành-chánh thu-thập được tại Hoa-kỳ, hữu hiệu hoá gương-máy hành-chánh Quốc-gia, gia-tăng vượt bực hiệu-năng công-vụ đáp ứng được nhu-cầu càng ngày càng đa tạp của quần chúng, đã làm hứng-khởi và phát động phong-trào cải-cách hành-chánh thế-giới, tại các nước tiến tiên cũng như tại các quốc gia mới thu hồi độc-lập với nền dân-chủ trẻ trung.

Tại Đài-Loan, một Ủy-Ban Cải-cách Hành-Chánh được thiết-lập trực-thuộc Tổng Thống để ra gần 100 lời khuyên - nghị, khi áp dụng đã đem lại kết-quả tốt không những trên lãnh vực hành-chánh mà còn thành công rực rỡ cả trên lãnh vực kinh-tê, giáo-dục, cải-cách điền-địa. Tại Mã-Lai-Á công-cuộc cải-tổ đặt nặng trên lãnh-vực hành-chánh trung-ương đem lại sự gia-tăng hiệu-năng công-vụ và giảm thiểu chi phí. Tại Phi-Luật-Tân công-cuộc cải-tổ hành-chánh nhằm thẳng vào yếu-tố nhân-sự, gặt hái được nhiều thành-quả khả quan.

Còn tại Việt-Nam, công-cuộc cải-tổ hành-chánh được thực hiện từ lâu qua các công-cuộc cải-tổ cục bộ và toàn diện. Lý-thuyết cải-tổ cục bộ nhằm đặt nặng vấn-đề kỹ-thuật, sửa đổi thủ-tục hành-chánh, cải-tổ như vậy có tính cách vá viêu. Lý thuyết cải-tổ toàn diện, ngược lại nhằm cải-cách toàn diện gương-máy hành-chánh trung-ương, địa phương.

Qua những công-cuộc cải-tổ dọc dài từ thời bị - trị đến nay, công-cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương được giới chức hữu-quyền đề cập đến nhiều nhất và được coi là rất quan trọng.

II.- CẢI-TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG VÀ LÝ THUYẾT TẬP-QUYỀN, TÂN QUYỀN VÀ PHÂN QUYỀN.

Gạt ra ngoài vấn đề cải-tổ hành-chánh trung-ương, việc cải-tổ hành-chánh địa phương tạo cho gương-máy hành-

Chánh địa-phương những bộ mặt khác biệt tùy theo lý thuyết căn bản mà nhà cải tổ hành-chánh áp dụng, Trung ương tập quyền (centralisation), Trung-ương tản quyền (déconcentration). hay địa-phương phân quyền(décentralisation).

Trong chiều hướng Trung-Uương tập quyền thuần túy, công-cuộc cải-tổ hành chánh địa-phương khiến cho chính-quyền địa-phương không còn quyền hành nào cả. Mọi công sớ đều thuộc về chính-quyền Trung-Uương, mọi công việc trong nước đều do guồng-máy chính quyền Trung-ương đảm trách, các chi phí phát sinh đều do một ngân-sách duy nhất là ngân-sách Quốc-gia đài thọ, pháp nhân duy nhất trong quốc-gia là pháp nhân quốc-gia. Như vậy cải-tổ hành chánh địa-phương trong chiều hướng tập quyền thuần túy là nhằm phá vỡ tu cách pháp nhân (personnalité morale) của địa-phương.

Chiều hướng ấy không còn thích hợp với hoàn cảnh tân-tiến hiện đại, trong đó công vụ càng ngày càng đa tạp. Không ai có thể tưởng tượng được rằng ngày nay lại có thể tổ chức 1 guồng máy hành chánh trong đó mọi việc đều do Trung-Uương lo liệu, làm như vậy sẽ khiến cho Trung-Uương bù đầu trong công-việc, và địa phương lại không sáng kiến. Guồng máy hành-chánh do đó sẽ chận chạp với nhiều thủ tục phức tạp, các chương trình áp dụng tại địa-phương khó thích hợp với địa-phương. Để giải quyết vấn-đề đó, người ta có thể áp dụng phương-thức Trung-Uương tản-quyền hay Địa-phương phân-quyền.

Trung-Uương tản-quyền là phương thức nhằm giao bớt công-việc của Trung-Uương cho các Viên chức hữu quyền tại địa-phương do Trung-Uương bổ nhiệm, kiểm-soát và theo dõi. Viên chức địa-phương bị đặt dưới quyền kỷ-luật và quyền thượng-cấp của Trung-Uương. Thượng cấp có quyền trừng phạt nhân viên phạm lỗi hay bất tuân thượng lệnh, và với quyền thượng cấp, cấp trên có quyền huỷ bỏ một quyết - định của

cấp dưới xét ra quyết định ấy không hợp pháp hay không hợp thời, có quyền thay thế một quyết-định của cấp dưới bằng một quyết-định của mình, và cũng có quyền tự ý nêu ra một vấn-đề thuộc thẩm-quyền của cấp dưới để giải-quyết.

Đứng trên quan-điểm chính-trị, trung-ương tản- quyền dễ đưa đến độc tài. Đứng trên khía-cạnh hành-chánh phương - thức trung-ương tản-quyền không giúp cho địa-phương tự - trị hầu phát-triển mau lẹ. Chiều hướng cải-tổ mới là phân quyền cho địa-phương một cách rộng rãi.

Loại trừ phân quyền công sở, địa phương phân quyền là phương thức nhằm công-nhận cho địa-phương có công việc riêng, có tu-cách pháp-nhân, tài-sản riêng và ngân-sách riêng. Cũng là gia tăng quyền hạn cho địa phương, nhưng Địa-phương phân-quyền khác hẳn Trung-ương tản-quyền. Theo André de LAUBADÈRE thì Trung-ương tản-quyền chỉ là phương-thức nhằm "hạ xuống tay những vị Quận-Trưởng những chức phận thuộc cấp bực Bộ Trưởng" (1), như vậy "có bớt tập trung nhưng không phải là bỏ hẳn sự tập trung quyền hành tại trung-ương" (2). Nguyên tắc địa-phương phân-quyền khác hẳn nguyên-tắc trung-ương tản quyền và ngược lại nguyên-tắc tập-quyền thuận tụy.

Chê-độ địa-phương phân-quyền có nhiều ích lợi. Về mặt chính-trị, phân-quyền địa-phương là thể hiện chế-độ dân - chủ đích thực, và đồng thời là phương tiện huấn luyện cho những ai muốn ra cầm quyền trong nước. Về phương-diện hành- chánh phương-thức địa-phương phân-quyền giúp giải-quyết các công việc địa-phương chính xác, sát thực tế và hữu hiệu

(1) và (2) A. de LAUBADÈRE, Traité élémentaire de droit administratif, 2è édition, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1957, p. 71.

hơn. Tuy nhiên ở mặt khác chế-độ địa-phương phân-quyền nếu không khéo áp-dụng sẽ dễ đưa đến sự độc lập nguy hại giữa địa-phương và trung-ương.

Trong lịch-sử cải-tổ hành-chánh địa-phương , nguyên-tắc địa-phương phân-quyền dần dần chiếm ưu-thế và ngày nay trở thành chiếu-hướng chung cho những công-cuộc cải-tổ hành-chánh tại Việt-Nam và tại các quốc-gia khác.

III.- TÌNH CÁCH QUAN-TRỌNG CỦA CÔNG-CUỘC CẢI-TỔ.

Công cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương trong tinh thần địa-phương phân-quyền rộng rãi trở nên rất quan-trọng nhất là tại Việt-Nam. Nguyên nguồn nào khiến vấn-đề quan-trọng như vậy ?

Có hai loại nguyên nhân, một tìm thấy tại mọi quốc-gia, và một riêng tại Việt-Nam.

a) Guồng máy hành chánh dính liền với đối-tượng của nó, đối-tượng đó là quần chúng với nhu-cầu thay đổi luôn. Ngày xưa nhu cầu của dân chúng càng đơn giản bao nhiêu thì ngày nay càng phức-tạp bấy nhiêu, guồng máy vì vậy cần phải thay đổi theo. Một guồng máy hành-chánh tân tiến giúp địa-phương phát-triển mau lẹ, ngược lại một guồng máy lỗi thời kìm kẹp sự phát-triển.

Trường hợp tổ-chức hành-chánh Mỹ qua các phương-thức tổ chức hành-chánh: cơ quan chấp-hành là một người ít quyền (Weak mayor type) và phương thức hội-đồng và quản-đốc (Council manager plan)⁽¹⁾ là một điển hình. Một số các thành-phố Mỹ quốc lúc ban đầu áp dụng phương thức thứ nhất, về sau vì sự phát-triển nhanh chóng cần nhiều nhu cầu, công-vụ mới nên phương thức thứ nhất tỏ ra lỗi thời, nhưng vẫn còn lại một số thành phố còn giữ phương thức trên, tại các thành phố ấy nhà cầm quyền địa-phương đã không thực-hiện

(1) Frederic A. Ogg & P. Orman. Ray, *Essentials of American Government*, 7th edition, Appleton-Century-Crofts, Inc. New York 1952, p. 697-711. 5

nổi những chương-trình phát-triển lớn và dài lâu⁽¹⁾. Phương-thức thứ hai áp-dụng lần đầu ở Virginia vào năm 1908 đem lại sự phát triển nhanh chóng, từ đó ảnh hưởng lớn vào cơ cấu tổ chức các thành-phố khác. Guồng-máy hành-chánh vì vậy cần được cải-tổ cho hợp với hoàn cảnh.

Trên phương diện khác, qua ý-chí chung của dân chúng phong trào dân-chủ hóa được đẩy mạnh ở mọi lãnh vực. Dân-chủ được thể hiện khi trao cho địa-phương quyền tự quản - trị tài sản, ngân-sách và giải-quyết những công việc riêng bằng những cơ-quan riêng của địa phương.

b) Riêng tại Việt-Nam, ngoài những lý do trên công cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương càng quan trọng và cấp thiết.

Trước hết là trong tinh-thần trọng hiến được các chính-phủ liên tiếp xác nhận, nên hành-chánh địa-phương Việt-Nam cần được cải-tổ cho phù hợp với Hiến-Pháp. Hiến Pháp Việt-Nam Cộng-Hoa ban hành ngày 1-4-1967 dành các điều 70, 71 để công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi.

Tinh cách quan trọng của công-cuộc cải-tổ còn được thể hiện trong hoàn-cảnh chiến-tranh Việt-Nam. Đó là cuộc chiến mang nặng tính cách chính-trị, mà yếu-tố tất thắng là dành lấy ảnh-hưởng của thôn dân nói riêng và nhân dân nói chung. Về phương-diện tuyên truyền cả hai bên đương cuộc đều cho rằng bên mình là dân-chủ và bên kia là độc-tài. Công-cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương trong tinh-thần địa-phương phân-quyền rộng rãi là chiếc gương thân nhận-diện chính-thể nào là chính-thể dân-chủ đích thực và là chìa khoá mở cửa dân-chủ chân chính.

Công-cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương, vì vậy, cần được thực hiện nhanh chóng, và tinh-thần địa-phương phân-quyền rộng rãi cần được đặt lên thành chiếu-hướng

(1) Qs. Bùi Quang Khánh - Tổng biên tập và nhận xét về tổ chức thành chánh các thành phố tại Mỹ Quê. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÁNH tập 5 số 10. Tháng 10-1960. Trang 137-140.

cải-tổ mới mẽ. Mới đây các dự-án luật và dự thảo luật của các cơ-quan lập-pháp và hành-pháp đã và đang thực - hiện trong chiều-hướng ấy.

* * *

Đặt vấn-đề cải-tổ hành-chánh địa-phương trong tinh thần địa-phương phân-quyền rộng rãi của Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hoà ngày 1-4-1967, trước tiên chúng ta tìm hiểu những công cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương dọc dài theo lịch sử nước ta, cũng tìm hiểu chiều-hướng cải-tổ mới, để từ đó phóng nhìn đến vấn-đề cải-tổ trong tương lai. Tập luận văn này được xây dựng qua 2 phần :

Phần 1 : Những công cuộc cải-tổ hành-chánh địa - phương Việt-Nam và chiều-hướng cải-tổ mới.

Phần 2 : Phóng nhìn về công cuộc cải-tổ tương lai.

Việc nghiên-cứu có 2 đường, khảo-hướng cơ-câu và khảo-hướng nguyên-lý. Khảo-hướng cơ-câu nhằm đặt nặng vấn đề mô-tả trình-bày cơ-câu tổ chức. Khảo-hướng nguyên - lý chú trọng nhiều đến những nét tổng quát, đưa vấn-đề lên tầm nhìn bao quát. Chúng tôi cố gắng chú trọng đến khảo - hướng thứ hai. Và vì thế chúng tôi nghĩ sẽ không tránh khỏi nhiều khuyết điểm.

Đã

PHAN NHAT

**CÔNG CUỘC CẢI TỐ HÀNH CHÁNH
ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM VÀ CHIỀU
HƯỚNG CẢI TỐ MỚI**

CHƯƠNG MỘT

LƯỢC KHẢO CÔNG CUỘC CẢI TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM

Nền hành-chánh địa-phương Việt-Nam thay đổi không ngừng theo dòng lịch sử. Từ xưa ý niệm địa-phương phân-quyền thấy xuất hiện trong chế độ xã-thôn tự-trị. Đến thời Pháp-thuộc, lý-thuyết địa-phương phân-quyền được minh định. Từ ngày thu hồi độc-lập nhiều cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương quan trọng được hình thành. Trước hết thời đệ nhất cộng-hoà áp dụng chế độ tập quyền mạnh mẽ. Từ khi cách-mạng tháng 11 thành công, chiếu hướng cải-tổ hành-chánh địa-phương là nhằm hướng đến việc thực hiện chế-độ phân-quyền địa-phương. Đến năm 1967 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hoà xác nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền rộng-rãi, những cuộc cải-tổ hành-chánh thời đệ nhị cộng-hoà nhằm thực-hiện nguyên-tắc hiến-định trên.

Để tìm hiểu những công-cuộc cải-tổ đã qua, từ đó tìm thấy những kinh-nghiệm cải-tổ, chương một được chia làm 4 mục :

Mục một : Tổng-quan nền hành-chánh địa-phương trước thời đệ nhất cộng-hoà.

Mục hai : Sơ-lược công-cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương thời đệ nhất cộng-hoà.

Mục ba : Lược-khảo công-cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương thời Cách-Mạng.

Mục bốn : Công-cuộc cải-tổ và nền hành-chánh địa-phương hiện nay

**TỔNG QUAN NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG TRƯỚC THỜI
ĐỆ NHẬT CỘNG-HÒA**

Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền trải qua nhiều bước thăng trầm, và dần dần đến ngày nay được công nhận bằng một nguyên-tắc hiến định. Không phải chỉ ngày nay mà từ ngàn xưa dưới chế-độ quân chủ chuyên chế, nguyên-tắc tự-trị địa-phương đã được thể hiện bằng chế-độ Xã thôn tự-trị. Đến thời Pháp thuộc, chế độ Xã thôn tự trị bị người Pháp lợi dụng để cai trị nước ta (1).

Đoạn I: TỔNG QUAN NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG TRƯỚC THỜI QUÂN CHỦ

Mô thức hành chính địa-phương Việt-Nam là một mô thức cá biệt, thể hiện sự dung hòa hai nguyên-tắc dị biệt, tập quyền và phân quyền để đi đến phương thức Trung-Uong Tản-Quyền từ cấp cấp Tỉnh trở lên, và Phân-Quyền tự trị ở hạ tầng Xã thôn.

I. - TẢN QUYỀN TỪ CẤP TỈNH.

Tại cấp Tỉnh có sự phân công các chức-vụ nhưng không phân nhiệm và phân lập hai cơ-quan quyết-nghị và chấp hành. Cầm đầu Tỉnh là Quan Tổng-Độc hay Tuần-Vũ, có các phụ-tá là Quan An-Sát lo xử án, Quan Bộ Chánh lo về thuế má, hành-chánh, Quan Lãnh Binh lo về quân-sự. Chính quyền Trung-Uong kiểm-soát Tỉnh bằng quyền thượng cấp (pouvoir hiérarchique).

Phân gồm một số Tỉnh, thời bấy giờ do Tổng Trấn chỉ huy, Nhà Vua điều khiển các Tổng Trấn bằng quyền thượng cấp. Quyền hạn của nhà Vua đối với các Quan rất rộng lớn.

(1) Lời phê bình của Pierre Pasquier, Toàn Quyền Đông Dương: "... Chúng ta không lợi ích gì mà đã phá trực-tiếp hoặc gián tiếp một cơ quan hiện là một lợi khí thống trị máu nhiệm" (Theo VŨ QUỐC THÔNG, Pháp Chế Sử, Saigon, 1968, trang 193 dòng 18, 19).

II. - TỰ-TRỊ Ở CẤP XÃ THÔN :

1) Xã thôn tự-trị : Chế-độ Xã thôn tự-trị mang lại cho làng xã sự tự-trị rộng rãi về hành-chánh, tài-chánh và an ninh.

Về hành-chánh, nhà Vua và triều-đình không can-thiệp trực-tiếp vào công việc của Xã. Công việc hành-chánh giao cho hai cơ-quan quyết-nghị (Hội-Đồng Kỳ-Mục), và chấp-hành (do Xã Trưởng hay Lý-Trưởng cầm đầu). Để tự túc về tài-chánh, Xã có tài-sản riêng, được quyền sử-dụng tài-sản ấy theo những thủ tục riêng mà không chịu sự kiểm-soát nào của cơ-quan cấp-trên. Xã tự đảm-trách về vấn-đề an-ninh trong Xã, được quyền thành lập ban tuần riêng, tự kiểm-soát, đặt cơ cấu tổ-chức và phương pháp điều hành .

Ngoài ra, Xã còn có quyền tự phán xét những vụ tranh-tụng trong Xã, quyền này giao cho Tiên-chỉ đảm-trách, xét xử theo những tục lệ và luận-lý cá biệt ở mỗi nơi.

2) Quyền kiểm-soát, giám-hộ : Cơ-quan cấp trên có quyền kiểm-soát, giám hộ Xã. Hai hình thức kiểm soát là kiểm- soát cơ-quan đại-diện Xã và kiểm-soát hành-vi các cơ-quan này.

Xã Trưởng và Phó Lý thời bấy giờ do dân bầu (1). Kết quả bầu cử được cơ quan Tỉnh duyệt y mới hợp lệ, sau đó Tỉnh bổ nhiệm người đắc cử. Lý trưởng, phó Lý làm việc dưới sự kiểm soát khá chặt chẽ của các quan chức cấp trên. Đối với các kỳ mục, nhà vua hay các quan đại diện có phương tiện thủ tiêu bằng sắc để kiểm-soát và chế- tài những vị nào không tuân hành luật lệ triều đình.

Cơ quan cấp trên có quyền kiểm soát hành vi các cơ quan đại diện xã trên phương diện hợp với phép vua và trên khía cạnh thích ứng. Chính quyền trung-ương có thể trừng phạt toàn xã bằng biện pháp 'triệt hạ' (2).

(1) Vũ Quốc Thông, Sách đã dẫn, p, 178

(2) Biện Pháp 'Triệt hạ' khiến cu dân, nhà của, súc vật đều bị hủy diệt. (Vũ Quốc Thông, sách đã dẫn, p.183, 184).

Chính nhờ quyền giám-hộ phân-tích ở trên, chế-độ xã
thôn tự-trị không đem lại sự phân hóa địa-phương và giữ vững
tính cách đơn nhất của quốc-gia Việt-Nam.

Đoạn II.- TỔNG QUAN NỀN HÀNH-CHÁNH BỊ TRI.

Khi Pháp đô hộ, nền hành-chánh địa phương Việt-Nam bị
thay đổi tận gốc rễ. Qua những cuộc cải lương hương chính
(réforme communale), nền hành-chánh địa phương mang hai
đặc thái : nền hành chính chia để trị, và nền hành-chánh du-
nhập kỹ-thuật Tây-phương.

I.- NỀN HÀNH-CHÁNH CHIA ĐỂ TRI: Với dụng đích chia phân để
để bề thông trị, nhà cầm quyền Pháp lợi dụng chế-độ xã- thôn
tự-trị cổ-truyền Việt-Nam, và cô tạo ở mỗi địa-phương một sắc
thái hành-chánh khác nhau.

Ở Nam Kỳ, Xã do một cơ-quan duy nhất là Hội-Đồng Làng
hay ban Hội-Tế cầm đầu, khác với cơ cấu tổ-chức phân- quyền
tại Xã gồm hai cơ-quan quyết-nghị và chấp hành ở Bắc và Trung.

Nền hành-chánh Tỉnh, Thành phố cũng khác biệt nhau ở
ba Kỳ. Tại Nam Kỳ, Hội-Đồng Tỉnh lúc ban đầu được gọi là Hội
Đồng hàng Quận (Conseil d'Arrondissement) với dụng ý coi Nam
Kỳ như một phần hạt hành chính của Mẫu quốc Pháp. Tại thành-
phố Pháp chia làm hai quy-chê, quy-chê Thị-Xã bậc nhất (Thành
Phố), và Thị-Xã bậc nhì.

II.- NỀN HÀNH-CHÁNH DU NHẬP KỸ-THUẬT TÂY-PHƯƠNG: Trong nền
hành-chánh cổ-truyền Việt-Nam không có, hay nói đúng hơn
không minh-định rõ ràng những ý-niệm cơ-quan quyết-nghị,
chấp hành, tư cách pháp nhân, quyền giám-hộ.

- Phân-định rõ rệt cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành: Ở
cấp Xã, nguyên-tắc phân nhiệm và phân lập hai cơ-quan quyết-
nghị và chấp hành thực hiện ở Nam, Bắc, Trung qua những cuộc
cải-lương hương chính năm 1904, 1921 và 1942.

- Ban hồ tư-cách pháp-nhân : Xã là đơn vị địa-phương
có những quyền lợi chung, quyền lợi ấy được quy vào cơ quan

đại diện, có một hệ thống bầu cử hữu hiệu, do đó xã đủ điều kiện để được cung-cấp tư-cách pháp-nhân. Ở Bắc kỳ, xã và ngay cả thôn, giáp, xóm cũng có tư-cách pháp-nhân (1). Còn tại Trung-kỳ, làng (tức xã), thôn (hay ấp) và giáp (hay xóm) đều có tư-cách pháp-nhân (2).

- Quyền giám hộ - : là một kỹ-thuật hành-chánh được người Pháp minh-định và triệt để khai thác. Quyền giám-hộ xã được giao cho Tỉnh thể hiện dưới 3 hình thức : kiểm soát tính cách thích-ứng của hành-vi, kiểm soát tính cách hợp-pháp của hành-vi, và kiểm-soát tài-chánh. Đối với Hội đồng Tỉnh chính-quyền trung ương có quyền giải tán hội đồng, hoặc truất quyền, hay lạc-linh từ-dịch (démission d'office). Ở Trung, Co-một-Viện có quyền đình chỉ khoá họp, quyền đương-nhiên thay thế khi hội-đồng không chịu xét một phần hay toàn thể bản dự-án ngân-sách Tỉnh. Đối với Hội-đồng Thành - phố, tùy trường-hợp, Thủ-Hiên, Thống Sứ hay Thống-Độc có quyền đình chỉ phiên họp, kiểm soát hành-vi và đương nhiên thay thế hội-đồng.

Tóm lại, phân quyền địa phương ở đây chỉ được coi như một phương tiện để cai trị. Hội đồng Tỉnh, Thành phố chỉ có hư quyền, không phải là đại diện chân chính của dân chúng địa phương (3). Nền hành-chánh bị-trị, do đó, khác xa nền hành-chánh xã thôn tự trị về trước và khác hẳn nền hành-chánh độc lập về sau.

MỤC HAI

SƠ LƯỢC CÔNG-CUỘC CẢI-TỔ TẠI VIỆT NHẬT CỘNG-HÒA

Nền hành-chánh độc-lập mang sắc-thái mới, thống-nhất gương máy hành-chánh địa-phương Việt-Nam.

(1) Điều 284 Dân-Luật Bắc

(2) Điều 292 Dân-Luật Trung

(3) Tỷ số hội-viên đại diện trong Hội Đồng trên tổng số cư dân Pháp tại Địa-phương là một tỷ lệ rất cao so với trường hợp người Việt.

Trong thời Bảo-Đại, qua Dự số 2 ngày 1-7-1949, Đô Thành, Thành phố, Tỉnh, Xã được ban tu cách pháp-nhân. Riêng tại Xã, Hội-đồng Hương-Chính nắm cả quyền quyết-nghị lẫn quyền chấp hành. Đặc biệt với chế-độ Thủ-Hiến, Phần được hưởng tu-cách pháp-nhân, có tài-sản và ngân-sách riêng.

Chính thể dệnhất cộng-hoà với sự áp dụng chế-độ tập-quyền rộng-rãi, chế-độ Thủ-Hiến bị cáo chung, một số quyền hành trước kia thuộc Thủ-Hiến nay được gom về cho chính quyền trung-ương và một số cho Tỉnh Trưởng. Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng do Tổng-Thống bổ nhiệm ; Hội-đồng Tỉnh trướckia được thiết lập nay bị đình chỉ, bãi bỏ, mãi đến ngày mùng 8-12-1961 với sắc lệnh 257/NV hội-đồng mới được tái sinh , nhưng bị tước đoạt quyền quyết-nghị, chỉ còn vốn vẹn quyền tu vấn. Tại xã, cơ quan quản trị xã do chính-quyền trungương bổ-nhiệm.

Văn kiện căn-bản là Dự 57a ngày 24-10-1956, công nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền. Nhưng Dự 57a qui định quá tổng quát, do đó chính quyền trung-ương đã bỏ trôi việc thiết lập các văn-kiện cấp dưới thi-hành nguyên-tắc phân quyền. Hậu quả là chính-quyền trung-ương dễ dàng thiết lập chế-độ tập-quyền.

Mãi đến ngày 3-5-1963, với Sắc-lệnh 45 NV, nên hành-chánh xã thôn Việt-Nam mới được khôi phục phần nào tinh thần xã thôn tự-trị.

MỤC BA

LUỘC KHẢO CÔNG CUỘC CẢI TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG
THỜI CÁCH - MẠNG

Giai đoạn từ 1-11-1963 đến 1-4-1967 là giai đoạn khó khăn nhất của đất nước. Chính quyền trung-ương thay đổi liên hồi tạo sự bất an tại Trung-ương, và bỏ ngỏ tại hạ tầng nông

thôn, cùng với quốc sách Ấp Chiến Lược bị hủy tàn nhanh chóng và sự chêt yếu của Sắc-lệnh 45 NV ngày 3-5-1963. Trước tình trạng đó về phương diện hành chánh một số các văn kiện cải-tổ hành chánh địa phương ra đời : Sắc lệnh 203 d/NV ngày 31-5-1964, các Sắc lệnh số 67, 68, 69 NV ngày 9-4-1965 thiết lập Hội Đồng Đô-Thành, Tỉnh, Thị Xã, và Sắc lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966. Trong đó có hai công cuộc cải tổ hành chánh địa-phương có ảnh-hưởng lớn mạnh là công-cuộc cải-tổ thời chính-phủ NGUYỄN-KHÁNH và thời chính-phủ NGUYỄN-CAO-KỶ.

Đoạn I : CÔNG CUỘC CẢI TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG THỜI CHÍNH PHỦ NGUYỄN KHÁNH.

Sau thời Cách-Mạng, tâm lý chung là đổi mới. Lại nữa cơ-cấu tổ-chức theo chính sách tập-quyền không thích-hợp với hoàn cảnh và truyền-thống hành-chánh Việt-Nam. Đó là những lý do chính trị và hành chánh của công-cuộc cải tổ.

Cuộc cải tổ nhằm thực hiện 3 mục-tiêu : dân-chủ hoá nền hành-chánh địa-phương, thực hiện chính-sách phân-quyền, đồng thời giúp xã thôn có phương tiện phát-triển đồng đều. Sắc-lệnh 203 d/NV ngày 31-5-1964 thực hiện chế độ phân-quyền địa-phương, nhưng có tính cách hạn-chê và điều-chê.

10/ Phân-quyền hạn-chê : Gọi là phân quyền hạn-chê vì những quyết nghị của hội-đồng dân-cử phải do cơ-quan giám-hộ duyệt-y rồi mới được thi-hành. Hội-đồng Xã, cơ-quan dân-cử, giữ quyền quyết-nghị cùng quyền tư-vấn, đề-nghị, thỉnh nguyện. Quyền quyết nghị được thực hiện trong giới hạn luật định về các vấn đề kinh tế tài chánh và những dự án liên quan đến Xã, giá ngạch của các quyết nghị phải được duyệt y của Tỉnh hay Trung-ương trước khi thi hành được ấn định là từ 30.000\$00 hay 300.000\$ trở lên. (1)

(1) Các điều 5, 6, 7 Sắc lệnh 203 d/NV ngày 31-5-1964.

20/ Phân-quyền điều-chế : Gọi là phân-quyền điều-chế vì những quyết-nghị của cơ-quan dân cử do một cơ-quan công cử thi hành. Cơ-quan chấp-hành là Ủy-Ban Hành-chánh xã, do một Chủ Tịch cầm đầu. Chủ Tịch được bổ nhiệm bằng quyết-định của Tỉnh Trưởng theo những thể thức do Tổng-Trưởng Bộ Nội Vụ ấn định.

Chính vì hai đặc-tính trên khiến cho quyền kiểm-sốt và giám-hộ của trung-tương đối với xã trở nên nặng nề, đem lại nhiều bất lợi. Ba mục tiêu căn bản không thực hiện được. Không đem lại sự hợp tác thuận-tình giữa cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành. Hội-đồng nhân-dân xã chỉ có tính cách hình thức, Ủy-ban hành-chánh xã thiếu thuận-nhất chỉ huy.

Nhưng dù sao, Sắc lệnh 203 đ/N ngày 31-5-1964 cũng là một bước tiến quan trọng trong việc dân chủ hoá hạ tầng cơ-sở. Hơn nữa hoàn cảnh bất an thời bấy giờ cần một chính quyền xã mạnh, điều này giải thích được phần nào lý do phân quyền hạn chế và điều chế của Sắc Lệnh 203đ.

Đoạn II : CÔNG CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG THỜI CHIẾN-PHỤ NGUYỄN-CAO-LÝ.

Tính cách tập-quyền còn mạnh mẽ của Sắc Lệnh 203đ như đã phân tích trên khiến gương-máy Hành-Chánh Xã không t thích ứng và đem lại nhiều khuyết-điểm trên lý-thuyết và thực-tế. Hơn nữa để nối tiếp truyền-thống xã thôn tự-trị, đáp ứng nhu cầu dân-chủ hoá xã thôn, Sắc-lệnh 198-31/ĐQLC ngày 24-12-1966 ra đời.

Công-cuộc cải-tổ nhằm đạt 2 mục tiêu chính. Thứ nhất là gia tăng hiệu-năng gương máy hành-chánh xã bằng cách cải ngộ tương-những các cấp chỉ huy tại xã, thống nhất chỉ-huy và đồng người đứng chỗ. Thứ hai là khôi-phục đơn vị hành chính cũn lần, bảo đảm sự tự trị.

1. - Nhà chức-trách và quyền hạn : Nhà chức trách Xã do dân bầu, được phân nhiệm và phân lập ra làm 2 cơ-quan, Hội-đồng nhân-dân Xã và Ủy-ban hành-chánh Xã. Xã là một đơn vị bầu cử duy nhất chứ không cần chọn lập làm đơn vị bầu cử như Sắc-lệnh 203đ, hầu tránh khuyết-diểm là cu dân trong xã coi người đắc cử cầm đầu cơ quan chấp hành như là đại diện cho xã. Chủ-Tịch Ủy-Ban Hành-Chánh xã được bầu ra trong số hội-viên hội-đồng nhân-dân Xã, nhằm mục-đích tránh việc tổ chức nhiều cuộc bầu-cử, vì Chủ-tịch Xã dễ bị ám-cát hay từ-chức.

Cơ-quan quyết-nghị được gia-tăng quyền hạn, đặc biệt có quyền kiểm soát công việc làm, hành-vi của nhân-viên xã trừ chánh, phó Thư ký xã. Cơ-quan chấp-hành hành-kử quyền hạn liên quan đến tư-cách đại-diện của chính-quyền trung ương tại Xã và đại diện nhân-dân Xã.

2. - Quyền kiểm- soát, giám-hộ : Trung-ương giữ quyền giám hộ Xã. Phủ Đốc-Ủy hành-chánh có thể giải tán toàn-thể hay một vài hội-viên Hội-Đồng. Tỉnh Trưởng có thể giải-nhiệm Chủ-Tịch Xã; và bằng quyền duyệt-y sự bổ-nhiệm, Tỉnh, Quận-Trưởng có thể phủ nhận sự bổ-nhiệm các Ủy-viên của Xã. Riêng Đốc biệt Tỉnh Trưởng có quyền bổ-nhiệm các Chánh, Phó Thư ký để giữ việc điều khiển văn phòng và giữ nhiệm-vụ Thủ-quý xã.

Tỉnh Trưởng hay Bộ sở quan có quyền duyệt y những quyết-nghị của Xã giá-ngạch từ 50.000\$00 hay 500.000\$00 trở lên.

Tóm lại, qua công-cuộc cải-tổ hành-chánh thời nội các chiến-tranh, nền hành-chánh xã thôn đã được dân-chủ hoá trong tinh-thần địa phương phân-quyền. Ngay tại Ấp, không có tư-cách pháp-nhất, dân chúng cũng được bầu Trưởng và Phó Trưởng Ấp. Mô-thức phân-quyền tại xã thôn và tản-quyền từ cấp Tỉnh trở lên được phục-hồi theo truyền thống hành-chánh Việt-Nam. Sắc lệnh 198, và vậy, ảnh-hưởng đậm đà vào công-cuộc cải-tổ vừa qua của thời đệ-nhị Cộng-Hoà.

CÔNG CUỘC CẢI TỔ VÀ NỀN HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Các cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương trong giai đoạn từ 1-4-1967 đến nay mang tính chất cải-tổ cục bộ. Thông-tư 001 a PTP/VP ngày 1-3-1968 chỉ nhằm mục đích điều chỉnh và xác-nhận một số điểm của dụ 57 a và thông-tư 115 a PTP/VP ngày 24-10-1956, nhất là xác định sự tương-quan giữa Tỉnh-Trưởng và Trung-ương cũng như các Ty chuyên môn. Sắc lệnh 045 NV ngày 1-4-1969 sửa đổi một số điều khoản của Sắc-lệnh 198, như giải toả tư cách ủy-viên hệ-tịch của xã trưởng, thêm nhiệm-vụ cho phó Xã Trưởng An-ninh, tăng gia một số ủy-viên, cán-bộ xã, giải-toả tư-cách thủ-quý của Chánh Thư-ký hạ giám quyền giám-hộ về tài chánh của Tỉnh đối với Xã.

Qua những sửa đổi trên, nền hành-chánh địa - phương Việt-Nam hiện nay mang đặc điểm của một nền hành-chánh phân quyền rộng-rãi (overall decentralization) ở cấp hạ tầng Xã, nhưng điều chế ở cấp Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đo, xuyên qua chính sách Trung-Uương Tân-quyền.

Đoạn I : PHÂN QUYỀN RỘNG RÃI Ở HẠ TẦNG XÃ THÔN.

Nhấn 4 mục tiêu : trọng hiền, tăng cường thành- phần chánh quyền xã ấp, đặt chức vụ đúng chỗ, và tăng cường quyền-hạn, các công-cuộc cải-tổ liên tiếp vừa qua mang lại cho xã-thôn Việt-Nam một đặc-thái cá biệt : tự quản, tự túc và tự vệ.

I/ TỰ QUẢN HÀNH CHÍNH : Cơ-quan quyết-nghị là Hội-đồng xã giữ quyền quyết-nghị, kiểm-sốt, tư vấn quyền đề-nghị giải-nhiệm và thỉnh nguyện như Sắc lệnh 198 ấn-định. Cơ-quan chấp hành là Ủy-Ban Hành-chánh Xã do Xã-Trưởng cầm đầu. Để công-việc quản-trị hành-chánh xã hữu hiệu, các cuộc cải-tổ cục-bộ thời kỳ này đã mở rộng quyền quyết-nghị về tài-chánh cho Hội-đồng, tăng cường nhân-lực, tài-lực, vật - lực cho cơ-quan chấp-hành xã.

Tuy là tự-quản, nhưng Xã vẫn chịu sự kiểm-soát giám-hộ của chính-quyền cấp trên. Với quyền bổ-nhiệm Chánh Thu-ký và điều-khiển văn-phòng Xã, quyền kiểm-soát được thể-hiện một cách tế-nhị, nhưng không nặng nề vì đã giải-toả tư-cách Thủ-quý của Chánh Thu-ký. Hình-thức giám-hộ nặng hơn: là chính-quyền Trung-ương có quyền giải-nhiệm các hội-viên cơ-quan quyết-nghị và Trưởng cơ-quan chấp-hành khi không thi-hành nhiệm-vụ hay hoạt động thân cộng, trung-lập thân cộng hay có lợi cho Việt-Cộng.

II/ TỰ-TỤC VỀ TÀI-CHÍNH : Nguyên-tắc là Ngân Sách Xã đảm trách chi-phí các công tác, chương trình, dự án tại xã, Ngân-sách trung-ương chỉ yểm trợ. Xã Trưởng có quyền chi-xuất dưới 50.000\$00 khi được Hội-đồng biểu-quyết chấp-thuận.

Trung-ương có quyền giám-hộ : Tỉnh được quyền duyệt-y Ngân-Sách Xã mà không phải gửi lên Tổng-nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện nữa, Tỉnh hay Trung-ương có quyền duyệt-y các dự án có giá ngạch từ 50.000\$00 hay 500.000\$00 trở lên. Riêng các dự-án hay chương trình do Trung-Uương đài thọ chi-phí thì sự kiểm soát được thực hiện từ đầu cho đến khi hoàn tất.

III/ TỰ PHÒNG : Giúp xã tự phòng thủ an-ninh là một đặc điểm của công-cuộc cải-tổ thời đệ-nhi Cộng-Hòa, Xã Trưởng được trao vào tay 2 lực-lượng : Nghĩa-quân lực lượng cơ hữu của Xã và Nhân-Dân Tự-Vệ, với mục đích giữ an ninh lãnh thổ, bảo vệ dân chúng chống lại khủng bố, và tiêu diệt hạ tầng cơ sở của địch. Xã Trưởng được phụ tá bởi Phó Xã Trưởng an ninh và Ủy viên quân sự.

Đoạn II : PHÂN-QUYỀN BIỂU-CHỨC TẠI TỈNH, THỊ, ĐÔ.

Tỉnh, Thị xã và Đô thành đều có tư cách pháp-nhân, có Ngân-sách và có tài-sản riêng. Hội-đồng Tỉnh, Thị, Đô là cơ-quan dân cử cộng tác với Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng, Đô Trưởng hiện nay do Tổng Thống chỉ định, đó là đặc-điểm của chế-độ phân-quyền điều chế.

Các Hội-Đồng Đô Tỉnh Thị nắm quyền quyết nghị quyền kiểm soát và quyền tư vấn. Ngoài ra còn được t tham-gia các ủy-ban thành lập tại Đô Tỉnh Thị liên - hệ để thể hiện sự hợp tác dân chính trong việc quản-trị quyền lợi tại địa-phương.

Đô Trưởng, Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng hành - xử quyền hành với tư cách đại diện Trung-Uong tại địa - phương, và đại diện tập thể địa-phương. Mặt khác, Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng bị đặt dưới quyền t thượng cấp và quyền giám hộ của Trung-Uong.



Tóm lại, qua dòng lịch-sử, nền hành chánh địa phương Việt-Nam thay đổi luôn luôn, và dần dần tiến đến chế độ phân quyền địa phương.

Với Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng hòa ngày mùng một tháng tư năm 1967, nguyên-tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi trở nên một nguyên tắc hiến định, và địa-phương phân quyền rộng rãi là chiếu hướng mới trong công cuộc cải-tổ tương lai.



CHƯƠNG HAI

CHIỀU HƯỚNG MỚI TRONG CÔNG CUỘC CẢI TỔ HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM

Cơ-quan lập-hiến đã thảo luận sôi nổi về vấn-đề địa-phương phân quyền suốt từ ngày thứ bảy 17-12 đến thứ ba 20-12-1966 trong phiên nhóm bàn thảo các nét chính của Hiến-Pháp, và suốt ngày 23-2-1967 trong phiên nhóm biểu quyết các điều khoản của Hiến-Pháp. Kết quả là Hiến Pháp đã dành 6 điều khoản để minh định nền hành chính địa-phương Việt -Nam. Nguyên tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi trở thành chiều hướng mới trong công cuộc cải-tổ tương lai.

Trước khi tìm hiểu chiều hướng Địa-Phương phân quyền rộng rãi, chúng ta thử đi tìm hiểu sơ lược lý thuyết địa-phương phân quyền.

Chương hai gồm 2 mục :

- Mục một : Sơ lược lý thuyết địa-phương phân-quyền
- Mục hai : Nguyên tắc địa-phương phân-quyền hiến định hay chiều hướng cải-tổ hành-chánh địa-phương trong tương lai.

Mục hai sẽ được chú trọng rất nhiều.

MỤC MỘT

SO-LUỘC LÝ-THUYẾT ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN-QUYỀN

Khái-niệm địa-phương phân-quyền là một khái-niệm phức tạp. Phức tạp vì nó khá dễ đưa ta nghĩ đến "nhà cầm quyền" địa-phương hay "tập thể" địa-phương. Thị trường là một tác nhân phân-quyền nhưng Thị-xã là một đoàn-thể phân-quyền. Phức tạp vì khái-niệm hàm chứa nhiều yếu-tố mà mỗi yếu-tố không có tiêu chuẩn rõ rệt để phân biệt phân-quyền với tản quyền.

Về bản chất, khi nói đến địa-phương phân-quyền là nói đến tự-trị địa-phương, bằng cách cho địa-phương được quyền thiết lập những cơ-quan riêng đảm trách công việc riêng của địa-phương, nhưng là sự tự-trị có giới hạn. Giới hạn đó là sự kiểm-soát của chính-quyền Trung-Ưong đối với địa-phương, nhưng ngoài chính-quyền Trung-Ưong ra, địa-phương không còn chịu sự kiểm-soát nào khác.

Do đó ba yếu-tố của nguyên-tắc địa-phương phân-quyền là công việc riêng của địa-phương, cơ-quan địa-phương và quyền kiểm-soát của Trung-Ưong.

I. - CÔNG VIỆC RIÊNG CỦA ĐỊA-PHƯƠNG : Tập thể địa-phương có những quyền lợi, nhu cầu riêng. Quyền lợi nhu cầu đó là sợi dây liên kết những cư dân trong tập thể với nhau. Nhu cầu quyền lợi địa-phương được phân biệt với nhu cầu quyền lợi quốc-gia. Ví như nhu cầu vệ sinh thành phố có tính cách địa-phương, nhu cầu an-ninh quốc phòng có tính cách quốc-gia.

Phạm-vi của nhu cầu và công việc địa-phương được quy định bằng văn-kiến pháp-lý do quốc-gia và chỉ có quốc-gia mới đủ khả năng ấn-định, tập thể địa-phương không thể tự mình định lấy được.

Vì có nhu cầu, công việc riêng nên tập-thể địa-phương

cán có tài-sản riêng, nhân viên, ngân-sách, cán có khả-năng pháp-lý và nhiệm-vụ riêng hầu thực hiện và điều khiển công-việc địa-phương. Trong danh từ pháp-lý, địa-phương như vậy là có tư-cách pháp-nhân. Pháp nhân địa-phương cán có người cầm đầu, điều khiển.

II.- NHÀ CẦM QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG : Nhà cầm quyền của pháp nhân địa-phương phải là nhà cầm quyền địa-phương. Nghĩa là nhà cầm quyền ấy đại-diện cho địa-phương chứ không đại-diện cho Trung-Uong tại địa-phương (1), hầu tập thể địa-phương không bị cai-trị từ ngoài vào. Nhà cầm quyền địa-phương vì vậy cần được dân chúng tuyển lựa. Có hai đặc điểm :

a) Chọn lựa trong địa-phương : Nhà cầm quyền địa-phương phải là người sinh sống trong địa-phương ấy. Chức-vụ cầm đầu địa phương có tính cách bất thường, nghĩa là người đại-diện làm thời ra đảm trách chức-vụ chứ không phải là một công chức chuyên nghiệp làm việc cho địa-phương.

b) Chọn lựa bởi địa-phương : Nhà cầm quyền địa-phương phải do chính nhân-dân trong địa-phương tuyển lựa. Hệ thống bầu cử dân chủ giúp tập thể địa-phương được tự trị bằng cơ quan riêng của mình.

III.- QUYỀN KIỂM-SOÁT CỦA TRUNG-ƯƠNG :

Chê-độ địa-phương phân-quyền là chế độ tự-trị chứ không phải là độc lập. Tập-thể địa-phương chịu sự kiểm-soát của Trung-ương, nhưng là sự kiểm-soát không quá chặt chẽ. Có hai loại kiểm-soát cần phân biệt, kiểm-soát nhà chức-trách tản-quyền và kiểm-soát nhà chức trách phân-quyền. Quyền kiểm soát của Trung-ương đối với nhà chức trách phân-quyền được thể hiện dưới hai phương diện, cá nhân và hành vi.

(1): A. de Laubadère. Traité élémentaire de Droit administratif. R. Pichon et R. Durand-Auzias, 2^e édition, Paris, 1957, p. 64 : "Il faut que ces autorités soient des autorités locales, c'est-à-dire des représentants de la localité et non des représentants du pouvoir central dans la localité".

1.- KIỂM-SOÁT ĐỐI VỚI CÁ NHÂN : Cơ-quan Trung-Uong có quyền kỷ-luật đối với nhà chức trách phân-quyền, thể hiện dưới hình-thức huyền chức, giải chức, hay giải tán, nhưng không quá gắt gao như đối với nhà chức trách tản-quyền tại địa-phương. Theo Waline thì chính-quyền Trung - Uong có thể giải-chức các viên chức của tập-thể địa-phương, nhưng không thể thay thế vĩnh viễn bằng một viên chức khác do Trung-uong chỉ định (1). Theo Maspétiol và Laroque thì luật lệ cần phải ấn định một thời hạn khít khao để tổ chức bầu cử thay thế cơ quan bị giải tán (2).

2.- KIỂM-SOÁT ĐỐI VỚI HÀNH-VI : Đối với hành-vi nhà chức trách phân quyền chính quyền trung-uong áp dụng quyền giám hộ hành chánh (tutelle administrative); quyền này khác với quyền thượng cấp (pouvoir hiérarchique) mà chính quyền trung-uong áp dụng đối với nhà chức trách tản quyền tại địa-phương.

Ý niệm giám-hộ hành-chánh không giống ý-niệm giám-hộ của dân luật. Giám-hộ hành-chánh không chỉ có mục - đích che chở tập thể và quyền lợi địa-phương, mà còn nhằm mục đích chính yếu là bảo toàn quyền-lợi chung của quốc-gia, chống lại sự lạm dụng quyền hạn của nhà chức trách phân-quyền.

Quyền giám-hộ khác với quyền thượng-cấp ở chỗ nhà chức trách phân-quyền còn có một phần tự-trị, không bị đặt dưới quyền điều khiển (pouvoir de commandement) mà chỉ chịu sự kiểm soát (contrôle) của nhà cầm quyền trung-uong mà thôi. Ngược lại, với quyền thượng-cấp nhà chức trách cấp trên có quyền kiểm soát, điều khiển mọi hoạt động của nhà chức trách cấp dưới, đồng thời lại có quyền giáo-huấn (pouvoir d'instruction) nặng tính cách chỉ-thị và cưỡng chế.

(1) và (2) : Theo A. de LAUBADÈRE, sách đã dẫn, p. 66.

Quyền giám-hộ được thể hiện, tùy theo mức độ, dưới những hình thức sau :

- Quyền chấp thuận trước : Quyết-nghị của tập-thể địa phương chỉ có giá trị khi được nhà cầm-quyền giám-hộ duyệt-y trong thời gian luật định. Nếu quá thời gian ấy mà nhà cầm-quyền giám-hộ vẫn lặng thinh, thì sự lặng thinh được coi như là chấp thuận mặc nhiên.

- Quyền sửa đổi, đình chỉ và huỷ bỏ : Nhà cầm quyền giám-hộ trong phạm vi luật lệ qui định khả dĩ sửa đổi, đình chỉ sự thi hành, hay tuyên bố đương nhiên vô giá trị quyết-định của cơ-quan phân quyền.

- Quyền thay thế : theo đó cơ-quan giám-hộ được quyền làm những công việc mà cơ-quan phân-quyền không chịu làm. Đây là hình thức giám-hộ mạnh mẽ nhất.

Quyền giám-hộ tùy theo hệ thống luật pháp mỗi quốc-gia, có thể được cơ-quan giám-hộ thực hiện theo thể thức hành chánh tức là cơ-quan giám-hộ áp dụng quyền này bằng thủ tục hành-chánh, hoặc theo thể thức tư pháp tức là cơ-quan giám-hộ phải xin toà án huỷ bỏ quyết định bất hợp pháp của cơ-quan phân-quyền.

Vấn-đề quan trọng là thủ xem quyền giám-hộ có thể được dùng để thẩm lượng tính cách bất hợp thời (inopportunité) hay chỉ thẩm lượng tính cách bất hợp pháp (illégalité) của quyết định thuộc cơ-quan phân-quyền. Khi thẩm lượng tính cách hợp thời, sự kiểm soát hành xử trên thẩm quyền chuyên quyết (compétence discrétionnaire) của cơ-quan phân-quyền, và khi thẩm lượng tính cách hợp pháp sự kiểm soát hành xử trên thẩm quyền lệ quyết (compétence liée) (1). Thoạt kỳ thủy, người ta cho

(1) A. de LAUBADERE, sách đã dẫn, p. 69.

rằng thẩm lượng tính cách hợp thời được dành riêng cho quyền thượng-cấp, nhưng quan-niệm này không chính xác. Thật vậy, quyền giám-hộ được xử dụng nhiều đôi với những quyết-định bất hợp pháp nhưng có khi cũng được hành xử đôi với những quyết-định bất hợp thời. Và ngược lại, quyền thượng cấp không phải chỉ luôn luôn được áp dụng đôi với quyết định bất hợp thời mà đôi khi với cả quyết-định bất hợp pháp (1).

Quyền giám-hộ được coi như một biệt lệ, hành xử trong phạm vi luật pháp qui định, còn quyền thượng-cấp được coi như một thông lệ hành xử ngay cả phạm-vi mà luật lệ không dự trù. Khác với quyền thượng cấp có thể hành xử tự ý hay do đơn khiếu nại của dân chúng, quyền giám-hộ chỉ được nhà cầm quyền giám-hộ hành xử tự ý, và nếu có hành xử do đơn khiếu nại của dân chúng thì phải được luật lệ phỏng đoán trước. (2)

Ở mặt khác, khi quyền giám-hộ được xử dụng bất hợp pháp, cơ-quan phân-quyền có quyền xin toà án có thẩm quyền huỷ bỏ quyết định bất hợp pháp. Đó là thẩm quyền đặc biệt mà nhà chức trách tản-quyền khi gặp trường hợp tương tự không được hành xử. Lý do của sự khác biệt là tập thể địa-phương có quyền lợi riêng được bênh vực trước pháp đình.

MỤC HAI

NGUYÊN TẮC ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN HIỆN ĐỊNH HAY CHIÊU HƯỚNG CẢI-TỔ HÀNH CHANH TRONG TƯƠNG LAI

ĐOẠN I : ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN-QUYỀN, MỘT CUONG-LĨNH CỦA HIỆN-PHÁP VIỆT-NAM

Nguyên tắc địa-phương phân-quyền là một nét chính được bàn thảo kỹ lưỡng khi soạn thảo Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng

(1) A. de LAUBADERE, sách đã dẫn, p. 69
(2) A. de LAUBADERE, sách đã dẫn, p. 70.

Hoà. Nguyên tắc ấy được phân biệt hẳn với nguyên-tắc địa - phương tự trị. Nguyên-tắc tự-trị được coi là tự trị về phương-diện chính-trị, không thích hợp với hoàn cảnh Việt-Nam, chiến tranh và phân hoá. Nguyên tắc địa-phương phân-quyền, khi bàn thảo, cũng được phân biệt với sự bầu cử các trưởng cơ-quan chấp-hành.

A.- NGUYÊN TẮC ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN QUYỀN

Khi bàn thảo nguyên-tắc này, Quốc-Hội Lập-Hiến có 2 lập trường khác hẳn nhau :

I/ Lập trường chống đối nguyên-tắc địa-phương phân-quyền :

Phe chống-đối cho rằng nguyên-tắc địa-phương phân-quyền không dựa trên một căn-bản vững chắc. Nếu lấy tục-lệ "phép vua thua lệ làng" làm căn bản, thì chính tục-lệ ấy là tục lệ phản dân chủ vì trong một quốc-gia đơn nhất cần có luật-pháp quốc-gia. Tục lệ ấy còn nguy-hiểm vì dễ khiến các Trưởng cơ-quan chấp hành địa-phương thành những vị Tổng Thông của địa-phương phân-quyền. Nếu lấy nguyên-tắc dân-chủ hoá tận gốc làm căn bản thì đáng ca ngợi, nhưng hiện-trạng Việt-Nam không cho phép thả lỏng địa-phương vì địch quân ngày đêm rình mò bên lưng.

Địa-phương phân-quyền đưa đến nhiều khuyết điểm. Thứ nhất là tạo một chính-quyền yếu tại Trung-Uong. Quốc-hội có quyền bất tín-nhiệm chính phủ, Tổng-Thông lại mất nhiều quyền hành tại các Tỉnh, Thị, Đô, thì chính-phủ rất dễ thành bất lực, như một cơ thể rời rạc tay chân. Thứ hai là dễ đưa đến tình trạng sứ-quân.

II/ Lập-trường chủ-trương nguyên-tắc địa-phương phân-quyền :

Hoàn toàn ngược hẳn lại lập luận của phe chống đối,

lập trường phe chủ trương nguyên-tắc địa phương phân-quyền
lấy tục-lệ và nguyên-tắc dân chủ tận gốc làm căn bản. Tục
lệ 'phép vua thua lệ làng' là căn bản của chế-độ xã thôn t
tự trị. Cần khôi phục lại những truyền thống tốt đẹp và n
nặng dân-tộc tính mà đã bao lâu vô tình hay cố ý các chính
quyền đã qua bóp chết. Chính tinh-thần truyền-thống về tự-
trị địa-phương sẽ là bình phong ngăn ngừa độc tài ở Trung-
Uong. Lại nữa, dân-chủ không chỉ được xây dựng ở thượng t
tầng, dân chủ đích thực phải đặt trên căn-bản xây dựng ngay
tại địa-phương, ở hạ tầng cơ-sở. Không thể vì lý do gì mà
ngăn chặn bước tiến dân chủ, chính dân chủ hoá là dấu hiệu
của tiên bộ và là phương thức hữu hiệu chiến thắng địch
quân.

Nguyên-tắc địa-phương phân quyền rộng rãi đem lại n
nhiều lợi điểm. Trước tiên, nó là phương cách giúp dân ch
chúng cởi ách độc tài và thoát ra khỏi mặc-cảm nô-lệ, tạo
cho dân chúng dịp để tham gia chính-trị, và là trường đào
luyện người có khả năng chính-trị, có khả năng điều khiển
công việc. Thứ đến nó là phương thức giúp đảng phái có dịp
tham-gia chính-trị và do đó đổi lập ôn-hoà trong tinh-thần
xây-dựng. Lại nữa nó giúp cho việc bài trừ tham nhũng và đ
độc-tài hữu hiệu vì có dân kiểm-soát nhà cầm quyền địa-ph
phương, và trung-wong không gòm hết vào tay mọi quyền hành.
Cuối cùng về phương diện hành-chánh và phát triển, địa -
phương phân-quyền giúp cho công việc chạy điều hoà nhanh
chóng và địa-phương để phát triển mau lẹ nhờ tính cách th
thích-hợp với địa-phương.

Trong phiên nhóm khoáng đại Quốc-hội Lập-Hiến ngày
19-12-1966, nguyên-tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi tại
cấp xã được chấp thuận với tỷ lệ 95 o/o (102 phiếu thuận)

trên 107 dân biểu hiện diện). Riêng tại cấp Tỉnh, Thị, Đô nguyên-tắc địa-phương phân-quyển chỉ được chấp nhận tổng quát, còn việc bầu hay không bầu các vị chỉ huy cơ-quan chấp hành gây nhiều sôi nổi.

B.- VẤN-ĐỀ BẦU-CỬ TỈNH, THỊ, ĐÔ TRƯỞNG :

Việc bầu-cử Tỉnh-Trưởng được coi là khó chấp nhận hơn Đô, Thị Trưởng. Vấn đề bầu cử Đô, Thị, Tỉnh Trưởng vì vậy được thu gọn thành vấn đề bầu cử Tỉnh Trưởng, nếu chấp nhận bầu cử Tỉnh Trưởng thì cũng coi như đương nhiên chấp nhận bầu cử Đô, Thị Trưởng. Tại Quốc-Hội Lập-Kiến có hai lập trường khác biệt.

I.- PHE THIẾU-SỐ :

Phe thiếu số chủ-trương không bầu ngay chức vụ Tỉnh Trưởng, vì tình trạng phân hoá trầm trọng, ý thức chính trị thấp kém của dân chúng, cộng vào đó an ninh kém, đạo quân chính trị của địch sẵn sàng len lỏi vào hàng ngũ quốc gia.

Bầu cử Tỉnh Trưởng được coi như có hại vì Tỉnh Trưởng dễ mị dân, dễ đưa đến tình trạng sứ quân và gây nhàm chán nơi dân chúng vì phải đi bầu cử quá nhiều. Tỉnh-Trưởng tạo một 'équipe' dưới tay; mô thức giao cho Phó Tỉnh-Trưởng hay Tổng Thư-ký thực hiện tính cách liên tục và thống nhất giống máy hành-chánh quốc gia khó thực hiện, vì Tỉnh-Trưởng chỉ cần tổ chức một cuộc biểu tình có dâng kiến nghị là đủ đuổi đi các vị phụ tá không làm vừa lòng Tỉnh Trưởng. Từ đó dựa vào thế dân cử Tỉnh Trưởng sẽ không tuân-phục Thủ-Tướng các Bộ Trưởng là những chức vụ công cử. Mặt khác dân chúng phải đi bầu quá nhiều để gây nhàm chán, cứ bốn năm người dân ở Đô-Thành sẽ phải đi bầu 5 lần, dân chúng ở thị xã, Tỉnh và các xã phải đi bầu 7 lần.

Đề nghị của nhóm thiểu số là tăng quyền của Hội Đồng dân cử, nhưng các Trưởng cơ-quan chấp hành phải do Trung ương chỉ định, ít nhất là trong hoàn cảnh hiện tại. Tóm lại phe thiểu số chống đòi tinh thần phân quyền rộng rãi ở cấp Tỉnh, Thị, Đô, và chủ trương phân-quyền hạn-chế ở các cấp hành-chánh này, nhất là cấp hành chánh Tỉnh.

II.- NHÓM ĐA SỐ :

Nhóm đa số chủ trương cần thực hiện gấp cuộc bầu-cử Tỉnh, Thị, Đô Trưởng. Nhờ đó tạo được sự ổn định, bài-trừ hữu-hiệu thực trạng những lạm, chạy chọt, bè phái, dành được yêu-tố nhân-tâm, thỏa mãn nhu-cầu dân chủ, tạo ý-thức chính trị nơi dân chúng. Khác về phương diện hiệu năng giúp-hữu hiệu hoá các chương trình dự án thực hiện tại địa phương nhờ thích hợp với địa-phương, tránh cho trung-ương phải giải quyết những công việc vụn vặt thuộc địa phương, tạo sự hợp tác và đánh tan được sự xung đột ngầm ngấm vì mặc-cảm dân cử và công cử giữa 2 cơ-quan đại-diện địa-phương hiện tại.

Tình trạng sú quân khó xảy ra, vì :

- Trên phương-diện lý-thuyết : Tỉnh trưởng chỉ là người đại diện dân chúng trong một tỉnh, còn Tổng Thống đại diện toàn dân, Thủ Tướng và các Tổng Bộ Trưởng hành xử quyền hành và nhiệm-vụ với tư cách đại diện Tổng-Thống. Do đó, Tỉnh Trưởng không thể dựa vào thể dân-cử mà chống lại Tổng-Thống Thủ Tướng và các Tổng Bộ Trưởng được.

- Trên phương diện thực-tê : Tỉnh Trưởng chịu sự kiểm soát bởi những hệ thống sau :

a) Hệ thống kiểm-soát hợp hiến và hợp pháp của Tối-Cao Pháp-Viện về hành-vi hành-chánh và những quyết-nghị của địa-phương.

- b) Hệ thống kiểm-soát của Viện Giám-Sát và Thanh-Tru
- c) Hệ thống kiểm-soát của Chính-quyền Trung-ương về những biện-pháp chấp hành.
- d) Hệ thống hành-chánh và an ninh do Trung-ương bổ nhiệm xuống phụ tá cho Tỉnh Trưởng.
- e) Hệ thống kiểm-soát của cơ-quan quyết-nghị dân cử đối với cơ-quan chấp-hành.

Về phía tập thể phân quyền, Tỉnh không được quyền lập một hệ thống nhân-viên, quân đội, không có quốc hội, hệ thống luật pháp, hệ thống tu-pháp, chính sách riêng, nhu trường hợp chế độ liên-bang Mỹ, do đó Tỉnh không thể trở thành sứ quân hay tiểu bang được. Mặt khác, thông thường Tỉnh yêu kém về tài chánh, bằng vào phương tiện tài trợ tài chánh cho Tỉnh, Trung ương kiểm soát Tỉnh dễ dàng.

Vấn đề bầu hay không bầu Tỉnh-Trưởng được biểu-quyết vòng đầu không đủ tức số, đến vòng nhì việc bầu Tỉnh Trưởng được chấp thuận với đa số tương đối. (1)

*
* * *

Tóm lại, nguyên-tắc địa-phương phân quyền rộng rãi đã được chấp thuận và thành một cương lĩnh của Hiến Pháp. Nhằm tránh tình trạng vị Trưởng cơ-quan chấp hành dân cử kém khả năng, Trung-ương được quyền thiết lập một hệ thống liên tục về hành chánh và quân sự để phụ tá cho Trưởng cơ-quan chấp hành. Đồng thời để tránh tình trạng biệt lập giữa địa-phương đối với Trung-Uương, Trung-Uương có quyền giải nhiệm các cơ-quan quyết-nghị và chấp hành khi vi-phạm hiến pháp, vi phạm trầm trọng luật pháp quốc gia và chính sách quốc gia (2).

(1) 73 phiếu thuận trên 107 phiếu. Biên Bản Quốc Hội Lập Hiến số 039-QH/LH/BB ngày 20-12-1966, trang 35.
(2) Biên Bản dân thượng, trang 36.

ĐOẠN II : NGUYÊN-TẮC ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN VÀ CÁC ĐIỀU KHOẢN:

Hiến-pháp Đệ-nhi Cộng-Hoa Việt-Nam dành 6 điều khoản từ điều 70 đến 75 để minh định nguyên tắc địa-phương phân quyền rộng rãi.

A. - PHÂN-QUYỀN ĐỊA-PHƯƠNG :

Xã, Tỉnh, Thị xã, Thủ Đô được Hiến Pháp công nhận là có tư cách pháp nhân (1), tức là được coi như con người về phương diện pháp lý. Đã từ lâu nước ta vì sự phân chia thiên nhiên, hoặc vì nhu cầu chính trị hay hành chánh đã công nhận tư cách pháp nhân cho các tập thể trên. Những phân hạt hành chánh như miền, quận, phường, khóm, ấp không được công nhận là tập thể địa phương phân quyền mà chỉ là các bậc thang nối liền giữa các tập thể phân quyền hay giữa nhân dân và tập thể địa phương.

Các tập thể phân quyền ấy được chỉ huy bởi hai cơ-quan quyết-nghị và chấp hành, đó là các Hội Đồng Xã, Hội Đồng Tỉnh, Hội Đồng Thị Xã, Hội Đồng Đô Thành và các Xã Trưởng, Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng, Đô Trưởng (2). Tinh thần địa-phương phân quyền rộng rãi thể hiện trong việc các cơ-quan quyết-nghị và chỉ huy cơ-quan chấp-hành của các tập thể địa-phương phân quyền đều do cử tri bầu cử phổ thông, trực tiếp và kín (3). Đây là điểm mới mẻ đối với nền hành chánh Việt-Nam. Quốc Hội Lập-Hiến có nhiều lập trường đối với vấn-đề bầu-cử các vị chỉ huy cơ-quan chấp hành.

- Trước tiên, đối với vấn-đề bầu cử Tỉnh Trưởng, có hai chủ trương. Chủ trương thứ nhất của đa số Dân biểu Quốc-hội cho rằng cần bầu ngay Tỉnh-Trưởng. Chủ trương thứ hai cho rằng nên bầu-cử có điều kiện, đó là bầu cử Đô Trưởng, Thị

(1) Khoản 1, điều 70 Hiến Pháp VNCH ngày 1-4-1967.

(2) Các điều 73, 72 Hiến Pháp dẫn thượng.

(3) Khoản 1, điều 71 Hiến Pháp dẫn thượng.

Trưởng trước rồi sau khi an ninh vắng hơi sẽ bầu các Tỉnh Trưởng. Người ta quan niệm rằng Tỉnh ở Việt-Nam không phải là một đơn vị xã hội như xã, và Tỉnh Trưởng chỉ là người thừa hành chính sách quốc gia.

Ý kiến của nhóm thiểu số tuy không được ghi vào các điều khoản ấn định nguyên-tắc địa phương phân quyền, nhưng cũng có ảnh hưởng lớn trong Hiến Pháp. Điều 114 Hiến Pháp ghi "Trong nhiệm kỳ đầu tiên, Tổng thống có thể bổ nhiệm các Tỉnh Trưởng".

-Đối với vấn đề bầu cử Xã Trưởng, có 2 chủ trương, bầu trực tiếp và bầu gián tiếp. Chủ trương thứ nhất cho rằng bầu cử trực tiếp Xã-Trưởng tỏ ra thích hợp hơn, dân chủ hơn, tránh được nạn bè phái, tránh được nạn Xã-Trưởng mua chuộc các cử tri vẫn là hội-viên của Hội Đồng xã để được đắc cử. Chủ trương thứ hai cho rằng nên bầu gián-tiếp vì thể thức bầu-cử này dù giống thể thức bầu cử trong chế độ đại-nghị, nhưng bầu cử gián tiếp vừa dân chủ vừa tiết kiệm, đỡ bận rộn cho dân chúng và tránh xáo trộn nền hành chính xã vì chức vụ Xã-Trưởng dễ bị ám sát và hay từ chức.

Khoảng 2 điều 71 Hiến Pháp công nhận nguyên-tắc bầu cử gián tiếp chức-vụ Trưởng cơ-quan chấp hành xã.

Như vậy, nguyên-tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi đã được ghi vào Hiến Pháp. Tuy nhiên Hiến Pháp chỉ ghi nét tổng quát, còn cách tổ chức và điều hành nền hành-chính địa-phương Việt-Nam được giao cho một đạo luật ấn định (1)

B.- QUYỀN BỔ NHIỆM VÀ GIẢI NHIỆM CỦA TRUNG ƯƠNG

Nhằm tránh tình trạng độc lập giữa địa phương và trung ương, đồng thời tạo sự thống nhất và liên tục cho guồng máy

(1) Khoản 2, điều 70 Hiến Pháp VNCH ngày 1-4-1967.

hành-chánh quốc gia, chính quyền trung-ương giữ quyền bổ nhiệm các phụ tá cho các Trưởng cơ-quan chấp hành và quyền giải nhiệm các nhân viên cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành.

1) Quyền bổ nhiệm : Chính phủ có quyền bổ nhiệm bên cạnh các Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng, Xã Trưởng hai vị viên chức có nhiệm-vụ phụ-tá về hành-chánh và an ninh cùng các nhân-viên hành-chánh khác (1). Chính phủ ở đây không có nghĩa cứng rắn là chính phủ trung-ương mà có thể là chính quyền địa-phương được sự uỷ nhiệm của chính phủ trung-ương. Ví như Tỉnh Trưởng có thể được uỷ nhiệm của chính-phủ trung-ương để bổ-nhiệm các vị phụ tá cho Xã Trưởng.

Có quan niệm lo sợ về sự xích mích sẽ xảy ra giữa các phụ tá do Trung-ương bổ nhiệm xuống và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, khi các phụ tá được bổ nhiệm không do ý muốn của vị chỉ-huy tập thể phân quyền. Sự bổ nhiệm của Trung-ương và vì vậy có thể tạo sự bất hoà giữa các viên chức trên, gây trở ngại lớn lao cho gương-máy hành-chánh tại địa-phương.

Tuy nhiên việc trao cho chính phủ quyền bổ nhiệm các phụ tá nói trên đem lại nhiều lợi điểm. Trước nhất là tạo được sự hợp tác giữa trung-ương và địa phương. Thứ đến là thoả mãn được tính cách liên tục của công vụ, ví như nhờ vào những vị phụ-tá điều-hành công-vụ nên dù cho có thay đổi vị chỉ huy cơ-quan địa-phương, các văn-kiến ký kết giữa chính quyền và nhân dân vẫn có hiệu lực liên tục. Và nhất là sự bổ nhiệm ấy bỏ khuyết được sự thiếu sót khả-năng chuyên môn của các vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành, bởi lẽ các vị này được dân chúng bầu ra vì khả năng chính-trị chứ không vì khả năng chuyên-môn.

(1) Điều 74, Hiến Pháp VNCH ngày 1-4-1967.

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

Nếu hiểu sát nghĩa điều khoản của Hiến Pháp thì chỉ có 'nhân viên các cơ-quan quyết-nghị' mới có thể bị Tổng Thống giải-nhiệm, còn các Hội đồng dân cử không thể bị giải tán (2). Và nếu quyền giải nhiệm được áp dụng như vậy thì có vẻ phi lý khi quyết định bất hợp hiến do hội-đồng tạo thành, người ta khó gán tính cách bất hợp hiến đó cho các nhân viên hội - đồng. Phải chăng Hiến-Pháp muốn nhấn mạnh đến trách nhiệm cá nhân về các hành vi phạm pháp của cá nhân đó.

Chê tài giải nhiệm được coi là chế tài tối đa trong hệ-thống kỷ-luật quốc gia. Khi Tổng-Thống có chế-tài tối đa thì cũng có chế tài tối thiểu, như khiển trách có hoặc không ghi vào hồ sơ.

Nhiều quan-điểm gặp gỡ nhau khi nhận xét về quyền giải-nhiệm của Trung-Uong, và cho rằng quyền-hạn này quá mơ hồ. Mơ hồ vì trong hệ thống luật-pháp hiện tại không có tội vi-phạm hiến-pháp mà chỉ có tội vi phạm hình luật hay vi phạm dân luật. Lại nữa, nếu vi-phạm Hiến-Pháp thì chỉ có Tối-Cao Pháp-Viện mới có quyền phán định, và khi Tối-Cao Pháp - Viện tuyên bố một hành-vi pháp-lý bất hợp hiến thì hành-vi pháp lý ấy trở nên vô hiệu lực. Tổng Thống sẽ dựa vào đâu mà trừng phạt (3). Mơ hồ vì phạm vi của quyền giải nhiệm quá rộng lớn,

(1) Điều 75 Hiến Pháp VNCH ngày 1-4-1967.

(2) Luật Su Truong Tiên Đạt, Hiến Pháp Chú Thích, Saigon, 1967, trang 296.

(3) Trương Tiên Đạt, sách đã dẫn, trang 294 và kế tiếp.

chẳng lẽ chỉ vi-phạm một tội nhỏ như tội vi-cảnh được luật pháp quốc-gia qui định, các vị chỉ huy địa-phương cũng bị giải nhiệm hay sao. Hơn nữa chính sách quốc gia có tính cách đại-cương và tất yếu chuyển không có một phạm vi hay bản văn nhất định, vậy liệu sẽ căn cứ vào đâu để phán xét tính cách vi phạm chính sách quốc gia (1)

Quyền giải nhiệm của Tổng Thống do đó rất rộng lớn. Quốc-hội Lập Hiến có trao cho Tối-Cao Pháp-Viện quyền kiểm soát các quyết định giải nhiệm của Tổng Thống khi cơ-quan dân cử địa phương khiếu-tô hay kháng cáo lên hay không? Qua những bàn thảo trong phiên họp khoáng đại, Quốc Hội chấp nhận sự kiểm soát ấy nhưng chỉ trong phạm vi giảinhiệm vì lý do bất hợp hiến và bất hợp pháp mà thôi. Còn đối với các quyết định giải nhiệm vì lý do vi phạm chính sách quốc gia thì Tối-Cao Pháp-Viện không có quyền phán xử. Bởi lẽ chính sách quốc gia do cơ-quan Hành-pháp đưa ra, cơ-quan Tư-pháp không có tư-cách, thẩm quyền và khả năng để thụ lý và phán xét (2)

Một đặc điểm đáng ghi nhận nơi đây, trong khi tìm hiểu tinh thần Hiến Pháp qua các cuộc thảo luận của Quốc Hội Lập Hiến, là sự bác bỏ một điều khoản đề nghị tu chính thêm vào điều 75. Điều khoản ấy như sau: 'Tối-Cao Pháp - Viện có quyền kiểm soát các quyết định nói trên'. Điều khoản này đã bị Quốc Hội Lập Hiến bác bỏ, dù sự bác bỏ có gặp sự chống đối của thiểu số dân-biểu (3).

(1) Biên Bản Quốc Hội Lập Hiến số 074-QHLH/BB ngày 23-2-1967, trang 81.

(2) Biên Bản dẫn thượng, trang 93.

(3) Biểu quyết vòng nhì với 55 phiếu thuận, 8 phiếu chống, trang 90 và kê tiếp, Biên Bản quốc Hội Lập Hiến số 074-QHLH/BB, đã dẫn.

Rồi ra, cơ-quan hữu trách khi hình thành các dự luật về vấn-đề cải-tổ hành-chánh địa-phương sẽ nghĩ thế nào về việc có nên thiết lập hay không quyền kiểm-soát của cơ-quan tu-pháp đối với sự giải-nhiệm các nhà chức trách phân-quyền của Tổng Thống . Và việc thiết lập như vậy liệu có vi- phạm vào tinh thần Hiến-pháp hay không.

*
* *

Tóm lại, nguyên tắc địa-phương phân quyền rộng rãi đã được Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hoà ngày 1-4-1967 công nhận. Lý-thuyết địa-phương phân-quyền được coi là có nhiều ưu - điểm về hành-chánh về phát-triển địa-phương và rất thích - dụng để xây-dựng dân-chủ.

Qua tinh thần và các điều khoản Hiến-Pháp, có người lo sợ Tổng-Thống sẽ lạm dụng quyền giải-nhiệm để nắm trọn quyền hành vào tay. Nhưng cũng có rất nhiều người cho rằng vì tương lai chính-trị, vì lợi ích quốc-gia khiến Tổng-Thống hành-sử quyền này trong trong mục-dịch thuần nhất củng cố máy hành chánh, và chính-sách quốc-gia, bảo vệ Hiến-Pháp và luật-pháp quốc-gia mà vẫn tôn trọng nguyên-tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi.

PHAN HAI

**PHÓNG NHÌN VỀ CÔNG CUỘC
CẢI TỐ TƯƠNG LAI**

Qua thực trạng cải tổ và nền hành-chánh địa-phương cùng với chiều hướng cải tổ mới mẽ ghitrong Hiến Pháp đã được lược khảo qua phần thứ nhất, chúng ta ghi nhận một hướng tiến rõ rệt của lịch sử cải tổ hành-chánh địa-phương Việt-Nam là thể hiện nguyên tắc địa-phương phân-quyền rộng rãi.

Nền hành chính địa phương cần được cải tổ cho phù với nguyên-tắc Địa-phương phân-quyền rộng rãi hiến định . Nhưng cải tổ cho phù hợp với nguyên-tắc hiến định không chưa đủ, guồng máy hành chính địa phương Việt Nam cần phải được hiệu năng hoá.

Có hai lãnh vực cải-tổ hành-chánh tương lai đó là cải tổ về cơ-cấu và cải-tổ về nhân sự. Gạt ra ngoài vấn đề cải tổ nhân sự, chỉ xét về phương diện cải-tổ cơ-cấu, công việc của nhà cải-tổ hành chính trên thực tế là dựa vào Hiến Pháp đi tìm một cơ-cấu thích hợp làm sao có thể dung hoà được nguyên tắc phân quyền địa phương và thực trạng đất nước, dung hoà được quyền giám hộ, kiểm soát của trung ương với quyền tự quản của địa-phương, đồng thời phânquyền một cách điều hoà để tạo hợp tác giữa hai cơ-quan quyết-nghị và chấp hành, cũng như tạo điều kiện thuận lợi để địa phương phát triển.

Cơ quan lập pháp và cơ quan hành-pháp đã soạn thảo nhiều dự-luật nhằm cải-tổ nền hành-chánh địa-phương.

Phần hai được chia làm hai chương :

- Chương một : Vấn đề cải-tổ hành-chánh địa phương đối với cơ-quan lập pháp.
- Chương hai : Vấn đề cải tổ hành chính địa phương đối với cơ-quan hành pháp.

CHƯƠNG MỘT

VẤN ĐỀ CẢI TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA

PHƯƠNG VIỆT NAM ĐỐI VỚI CƠ QUAN

LẬP PHÁP

Vấn-đề cải-tổ hành-chánh địa-phương được cơ-quan Lập Pháp, Hạ-Viện, lưu tâm đặc-biệt. Tại đây trong mục-đích thực thi Hiến-Pháp và hoàn tất các cơ-cấu địa-phương phân quyền, Ủy-Ban Nội-Vụ Hạ-Nghị-Viện đưa ra dự án luật tu-chính số 01/H/UBNV ngày 14-11-1969 (1), nhằm cải-tổ guồng-máy hành-chánh Tỉnh, Thị-Xã và Đô-Thành.

Cơ cấu tổ-chức được cải-tổ dựa trên những mục-đích và quan-niệm đặc biệt mang lại nhiều điều mới mẻ.

Chương một được chia làm hai mục :

- Mục một : Mục-đích, quan-niệm và kỹ-thuật tổ-chức điều hành.
- Mục hai : Vài nhận-xét về các đặc điểm của dự-án luật.

(1) Dự-án luật số 01/H/UBNV ngày 14.11.1969 là dự-án luật tu chính căn cứ trên dự-án luật số 61/69 ngày 26.12. 1968 " tổ chức việc quản-trị Đô-Thành Sài-Gòn", dự-án luật số 84/69/H ngày 19.5.1969 " quy định việc tổ-chức nền hành - chính địa-phương " và dự-án luật số 99/69/H ngày 5 - 7 - 1969 " qui-định tổ-chức và điều - hành nền hành-chánh địa phương".

MỤC-DỊCH, QUAN-NIỆM VÀ KỸ-THUẬT TỔ-CHỨC ĐIỀU HÀNH

Đoạn 1: MỤC DỊCH VÀ QUAN-NIỆM :

I.-MỤC-DỊCH : Dự-án luật tu-chính nhằm vào ba mục-đích :

1.- Thực hiện khoản 1 điều 70 Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1.4.1967 : " Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền được công nhận cho các tập thể địa-phương Xã, Thị Xã, Tỉnh và Thủ-đô có tư cách pháp nhân."

2.- Thi hành khoản 2 điều 70 Hiến-pháp : " Một đạo luật sẽ qui định sự tổ chức và điều hành nền hành-chánh địa-phương " .

3.- Đặt căn bản cho việc tổ chức bầu cử các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh, Thị Xã, và Đô Trưởng, Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng.

II.- QUAN NIỆM :

Quan-niệm địa-phương phân-quyền không thể dựa vào tiêu chuẩn phân quyền trên hình thức, mà phải phân-quyền thực sự bằng cách giao những công việc riêng của địa-phương cho những cơ-quan địa-phương đảm trách.

Nền hành-chánh hiện hữu dựa trên Dự số 57-a ngày 24.10.1956 và các văn kiện lập quy kế tiếp, đã công nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền cho các tập thể Đô-thành, Tỉnh, Thị-xã và Xã. Nhưng trên thực tế, nguyên tắc này bị hạn chế tới đa đến độ gần như cơ-quan địa-phương không còn quyền hạn nào cả. Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng do Trung-Uong bổ nhiệm và bãi chức; các ngạch viên chức địa-phương do chính quyền Trung Uong tuyển dụng và quản trị; và vì ngân-sách của tập thể địa-phương luôn luôn thiếu hụt, nên Trung -

Ung dựa vào sự tài trợ cho ngân-sách địa-phương mà kiểm soát chặt chẽ tập-thể địa-phương.

Tập thể địa-phương cần được phân-quyền rộng rãi, nhưng ở mặt khác, cần trừu liệu những biện pháp giám hộ và kiểm soát của Trung-Uong đối với địa-phương hầu tránh tình-trạng độc-lập nguy hại giữa Trung-Uong và địa-phương.

Quan niệm địa-phương phân-quyền, như vậy, dựa vào ba tiêu-chuẩn. Đó là tập thể địa-phương có trách nhiệm, nghĩa-vụ và quyền hạn riêng được luật-pháp thừa nhận, tập thể được tự quản-trị bằng những cơ-quan riêng của tập thể địa-phương và tập thể địa-phương đó chịu sự kiểm-soát và giám-hộ của Trung-Uong.

Đoạn II.- KỸ-THUẬT TỔ-CHỨC VÀ ĐIỀU HÀNH :

Để tìm hiểu kỹ-thuật tổ chức và điều hành giống máy hành-chánh địa-phương do dự-án luật của Ủy-ban Nội-vụ đưa ra chúng ta cần tìm hiểu cơ-cấu tổ-chức và điều hành các cơ quan địa-phương, sau đó tìm hiểu quyền kiểm-soát và giám-hộ của Trung-Uong đối với địa-phương.

I.- CƠ-QUAN ĐỊA-PHƯƠNG : Mỗi tập thể địa-phương phân quyền được đặt dưới sự quản-trị của một cơ-quan quyết-định và một cơ-quan chấp hành.

1.- CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ :

a) Tổ-chức : Cơ quan quyết-định của các tập thể địa-phương phân quyền Đô, Tỉnh, Thị là Hội-Đồng Đô Thành, Hội-Đồng Tỉnh, và Hội-Đồng Thị-Xã, gồm nhiều Nghị-Viên dân cử, nhiệm kỳ 3 năm. Khi Hội-Đồng không khuyết quá một nửa tổng số Nghị-Viên ân-định cho Hội-Đồng thì sẽ tổ chức bầu cử bổ-túc trong thời hạn tối đa là 3 tháng.

Văn phòng thường trực của Hội-Đồng gồm có một Chủ-Tịch, một Phó Chủ-Tịch, một Tổng Thư Ký và một hoặc hai Ủy-Viên.

b) Quyền hạn : Hội-Đồng giữ quyền quyết nghị, kiểm-soát và tu-vấn.

- Quyền quyết-nghị: Hội-Đồng có quyền quyết-nghị về các vấn đề liên quan đến tập thể địa-phương sở quan. So sánh với các thẩm quyền thường thấy trong các văn kiện lập quy ân-định thẩm quyền các Hội-Đồng hiện tại, thì Hội-Đồng do dự án luật Ủy-ban Nội-Vụ quy định bị mất quyền quyết-nghị về các kết-ước thầu công tác hay cung cấp vật dụng trong trường hợp đã ghi rõ vào ngân-sách, nhưng về các vấn đề liên quan đến tài-chánh Hội-Đồng có quyền quyết nghị rộng rãi hơn, vì giá ngạch các quyết-nghị cần phải được Trung-Uong duyệt-y trước khi thi hành được nói rộng lên đến trên 20 triệu đồng cho Hội-Đồng Đô Thành và trên 10 triệu cho Hội-Đồng Tỉnh và Thị-Xã.

Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành phải thi hành các quyết-nghị hợp lệ của Hội-Đồng chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày quyết-nghị chuyển sang trừ những quyết-nghị cần được cơ-quan giám-hộ duyệt-y.

Trong trường hợp quyết-nghị của Hội-Đồng chưa thể thi hành, Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành phải viện dẫn lý-do và yêu cầu Hội-Đồng thảo luận lại. Hội-Đồng sẽ chung quyết vấn-đề với 2/3 tổng số Nghị-Viên. Nếu không đạt tới túc số này thì quan điểm của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành được coi là chung quyết.

- Quyền kiểm-soát: Hội-Đồng có quyền kiểm-soát việc thi-hành các chính sách, chương-trình của chính-phủ và quyết-nghị của Hội-Đồng, kiểm-soát các bản kết-toán hành-chánh về việc thi hành ngân-sách, các sổ sách kê-toán, và kiểm-soát hành-vi của các nhân-viên, cán-bộ các cấp nhất là trong lề lối phục-vụ nhân dân.

Ngoài ra Hội-Đồng có quyền đề nghị lên chính-phủ

khuyến-cáo các cấp chỉ-huy sở tại, nêu xét thấy có sự so-xuất khi thi hành nhiệm-vụ, đồng thời Hội-Đồng được mời tham-gia các tổ chức tại địa-phương để thể hiện sự hợp-tác dân chính trong việc quản-trị quyền lợi địa-phương.

- Quyền tư vấn : Hội-Đồng có quyền tư-vấn rộng rãi. Hội-Đồng được vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành tham khảo ý kiến về một số vấn đề. Hội-Đồng được quyền trình bày mọi ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện về mọi vấn-đề có ích lợi chung thuộc phạm-vi tập thể địa-phương lên Tổng-Thống và Thủ-Tướng chính phủ.

c) Điều hành :

Hội-Đồng họp thường lệ mỗi tháng một khoá do Chủ-Tịch Hội-Đồng triệu tập, mỗi khoá không quá 7 ngày. Ngoài ra có thể họp khoá bất thường không quá 3 ngày, do lời yêu cầu của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành hay phân nửa tổng số Nghị-Viên của Hội-Đồng. Túc số phiên họp họp lệ được ấn định là $2/3$. Nếu không đủ túc số, thì phiên họp được khai mạc họp lệ ngày sau với bất cứ túc số nào.

Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành hay đại diện có nhiệm vụ dự các buổi họp, và có thể tham dự với các nhân viên phụ-trách. Hội-Đồng cũng có thể yêu cầu vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành mời chuyên viên đến dự các phiên họp.

Tổng Thư ký lập biên bản phiên họp. Biên bản được gửi đến vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành trong thời hạn 7 ngày sau phiên họp.

2.- CƠ QUAN CHẤP HÀNH :

a) Cử nhiệm : Cơ-quan chấp hành do Đô-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng điều khiển và chịu trách nhiệm. Các vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành được bầu cử nhiệm kỳ 3 năm. Trong trường họp không khuyết, vị phụ-tá hành-chánh liên hệ tạm quyền chức vụ

và trong thời hạn 3 tháng phải tổ chức bầu cử vị chỉ huy cơ- quan chấp hành mới với nhiệm-kỳ 3 năm.

b) Nhiệm Vụ : Vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành vừa là đại diện chính quyền trung-ương trong quản-hạt hành-sự vừa đại-diện tập-thể địa-phương.

Với tư-cách đại-diện chính quyền trung-ương trong quản hạt hành sự, vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành có nhiệm-vụ thi hành luật-pháp, chính sách quốc-gia, áp dụng chương-trình và chỉ thị của chính phủ, duy-trì trật tự an ninh, chủ tọa các buổi lễ, phụ tá chức vụ tư pháp cảnh lại. Các viên chức trên có quyền lập quy, riêng Tỉnh Trưởng có quyền giám hộ các xã.

Với tư cách đại diện tập thể địa phương, các vị chỉ huy cơ-quan chấp hành có trách nhiệm chuẩn bị và thi hành quyết-nghị của Hội Đồng, chuyển trình về Trung-Uơng duyệt y các quyết nghị của Hội Đồng, chuẩn bị và thi hành ngân sách chuẩn-chính-án sách này, điều hành tổng quát các công sớ địa-phương trong quản hạt, quản trị công sản công dụng và tư - dụng, thay mặt tập thể địa phương trước pháp luật trong các vụ tranh tụng.

Ngoài ra vị chỉ huy cơ-quan chấp hành được chính quyền Trung-Uơng tham-khảo ý-kiến về việc thiết lập và điều hành các kế hoạch và chương trình có liên hệ đến tập thể địa - phương.

c) Điều hành :

Đô Trưởng, Thị Trưởng, Tỉnh Trưởng được phụ giúp bởi các Phụ Tá công cử về hành chánh và an ninh.

Tương quan giữa Toà Hành Chánh các tập thể địa phương với các Ty sớ chuyên môn, tổ chức các Toà Hành Chánh cùng sự phân nhiệm giữa vị chỉ huy cơ-quan quyết nghị và các phụ-tá

được dự luật dành cho Sắc lệnh ấn định. Các văn kiện lập quy cũng được quyền ấn định tổ chức và điều hành nên hành chính tại các phân hạt hành chính.

II.- QUYỀN KIỂM SOÁT VÀ GIÁM HỘ CỦA TRUNG-ƯƠNG :

Quyền kiểm soát và giám hộ của Trung ương được quan - niệm cần hạn chế đến mức vừa đủ để duy trì sự thống nhất quốc-gia, đồng thời bảo vệ sự tự trị của địa phương.

Quyền hạn trên được thể hiện dưới các hình-thức : duyệt y các quyết nghị của Hội Đồng địa phương, giải nhiệm và tuyên bố đương nhiên từ chức các nhà chức trách phân-quyền, bổ nhiệm các phụ tá, và trong trường hợp đặc biệt có quyền lưu nhiệm và bổ nhiệm các nhà chức trách địa-phương.

1- QUYỀN DUYỆT Y :

Một số các quyết-định quan trọng của Hội Đồng địa-phương phải được chính-quyền trung ương duyệt y trước khi thi hành. Thời gian duyệt y được ấn định là hai tháng.

Giá ngạch các quyết nghị cần phải duyệt y trước khi thi hành được ấn định trên 10.000.000\$00 cho Thị xã và Tỉnh hoặc trên 20.000.000\$00 cho Đô Thành. Riêng các quyết nghị về việc mua, bán, đổi, nhượng tài sản Đô Thành trị giá trên 10.000.000\$00 cũng cần phải được duyệt y giống như trường hợp Tỉnh và Thị Xã.

2.- QUYỀN GIẢI NHIỆM VÀ TUYÊN BỐ ĐƯƠNG NHIÊN TỪ CHỨC :

Các vị chỉ huy cơ-quan chấp hành và các Nghị-Viên cơ quan quyết-nghị có thể bị Tổng Thống giải-nhiệm trong trường-hợp vi-phạm Hiến-Pháp, luật-pháp quốc-gia, hay chính sách quốc-gia.

Các nhà chức-trách phân-quyền nói trên cũng có thể

bị Tổng Thống tuyên bố đương nhiên từ chức vì phạm vào trường hợp bất khả kiêm nhiệm, hoặc không còn hội đủ các điều kiện ứng cử luật định, phát giác trước hay sau khi đắc cử.

Riêng các Nghị-Viên các cơ-quan quyết nghị có thể bị Tổng Thống tuyên bố đương nhiên từ chức vì vắng mặt liên tiếp 3 lần trong những khoá họp thường hay bất thường mà không có lý-do chánh đáng được Hội Đồng chấp thuận.

Các vị chỉ huy cơ-quan chấp hành khi bị giải nhiệm hay tuyên bố đương nhiên từ chức phải rời khỏi chức vụ trong thời hạn ngắn nhất, nhưng được xử-dụng tô quyền tài-phán luật định trước Toà-Án có thẩm quyền. Các Nghị-Viên không được xử dụng tô quyền trước Toà-Án trong trường hợp tương tự.

3- QUYỀN BỔ NHIỆM CÁC PHỤ TÁ : Chính quyền Trung-ương có quyền bổ nhiệm các phụ-tá cho các vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành. Nhưng sự bổ nhiệm không hoàn toàn có tính cách đơn phương. Để tránh những sự chông đỗi có thể xảy ra do sự bổ nhiệm đơn phương các vị Phụ-tá, đồng thời để tạo sự hợp tác giữa chính quyền Trung-ương và địa-phương, Thủ Tướng Chính-Phủ chiểu theo đề nghị của vị chỉ huy cơ-quan chấp hành Đô, Tỉnh, Thị Liên hệ bổ nhiệm các Phó Đô Trưởng Hành-Chánh, Phó Đô Trưởng Nội An, Phó Tỉnh Trưởng Hành Chánh, Phó Tỉnh Trưởng Nội An, Phó Thị Trưởng Hành Chánh, Phó Thị-Trưởng Nội-An và các Quận-Trưởng để phụ giúp cho vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành.

Ngoài các viên chức trên, tùy theo nhu cầu chính-phủ có thể bổ nhiệm thêm một số các viên chức khác phụ giúp Đô-Trưởng, Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng.

4.- QUYỀN LƯU NHIỆM VÀ BỔ NHIỆM CÁC NHÀ CHỨC TRÁCH PHÂN-QUYỀN :

Các hình-thức kiểm-soát và giám-hộ nói trên được áp dụng trong trường hợp bình thường. Ngoài các hình thức trên,

trong trường hợp chiến-tranh không thể tổ chức bầu cử được , với sự chấp thuận của 2/3 tổng số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ, Tổng Thông có quyền :

- Lưu nhiệm Hội Đồng Đô-Thành, một số các Hội-Đồng Thị-Xã hoặc Hội-Đồng Tỉnh.

- Bổ nhiệm một số Tỉnh-Trưởng thay thế các Tỉnh-Trưởng dân cử mãn nhiệm.

Quyền bổ nhiệm Tỉnh-Trưởng còn được Tổng Thông hành-xử trong nhiệm kỳ Tổng Thông đầu tiên của nền Đệ Nhị Cộng Hòa.

Với đặc quyền trên, chính-quyền Trung-Uong có thể tạo cho Tỉnh một nền hành chánh phân-quyền điều chế, còn tại Đô Thành và các Thị-Xã vẫn giữ nguyên nền hành-chánh phân-quyền rộng rãi, chỉ khác ở điểm cơ-quan quyết-nghị là một Hội-Đồng lưu nhiệm. Trong trường hợp đặc biệt trên, cơ cấu tổ-chức nền hành chánh Tỉnh trong chiếu hướng phân quyền một cách hạn chế được coi là thích hợp với hoàn cảnh.

MỤC HAI

VÀI NHẬN-XÉT VỀ NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CỦA DỰ-AN LUẬT

Cơ cấu tổ-chức trình bày ở trên thể hiện nguyên-tắc địa-phương phân quyền rộng rãi của Hiến-Pháp tại các tập thể địa-phương phân-quyền Đô-Thành, Thị-Xã và Tỉnh. Dự luật đặt ra ngoài việc cải-tổ cơ cấu hành chánh Xã, và dành cho một văn-kiện lập pháp khác quy định(1).

Dự-luật mang lại nhiều đặc điểm liên quan đến quyền-hạn của cơ-quan dân cử địa-phương và quyền kiểm-soát, giám-

(1) Điều 38 dự án luật đã dẫn.

hộ của Trung-Uong.

Đoạn I : NHẬN XÉT CÁC ĐẶC-ĐIỂM VỀ QUYỀN KIỂM SOÁT VÀ GIÁM-HỘ CỦA TRUNG- UONG :

Dự-luật trao cho chính quyền Trung-Uong hành xử quyền bổ nhiệm các phụ-tá cho Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, và đặc biệt trao cho các văn-kiện lập quy ân-dịnh sự phân nhiệm giữa Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành và các Vị Phụ-tá. Đặc điểm này được coi là rất quan thiết, giúp cho cơ-quan Hành Pháp có thẩm quyền để tự tổ chức guồng máy hành chánh quốc-gia hầu tạo được sự thuận nhất và liên tục cho guồng máy hành chánh, đồng thời tránh tình-trạng độc lập nguy hiểm giữa địa phương và trung ương.

Quyền duyệt-y, giải-nhiệm được trao cho Trung-Uong cũng nhằm trong mục-dịch đó. Và trong trường hợp chiến tranh đặc biệt Trung-Uong có thể lưu nhiệm và bổ nhiệm các nhà chức trách phân quyền. Có vài điểm đặc biệt liên quan đến quyền duyệt-y và quyền lưu nhiệm.

1) Thời gian duyệt-y : Thời gian duyệt-y được ân-dịnh là hai tháng, sau thời gian hai tháng đó mà cơ quan chính-quyền Trung-Uong có thẩm quyền giám-hộ vẫn lặng thinh thì sự lặng thinh đó được coi như mặc nhiên chấp thuận. Điều 17 dự-án luật ân định thời gian duyệt-y nói trên.

Trong luật lệ hiện hành, Trung-Uong có quyền duyệt-y các quyết-nghị của các Hội Đồng địa-phương, nhưng không ân-dịnh thời gian duyệt-y. Vì vậy cơ-quan giám-hộ thường thường "bỏ trôi" các quyết-nghị nào của Hội-Đồng địa-phương mà cơ-quan xét thấy không thích hợp hay không muốn cho thi hành. Quyền quyết-nghị của địa-phương vì vậy bị hạn chế rất nhiều.

Việc ân định rõ thời gian duyệt-y sẽ tránh được tình-trạng trên, đem lại sự bảo đảm cho quyền quyết-nghị của Hội

Đồng không bị cơ quan giám-hộ hạn chế quá đáng.

2.- Ngạch số : Các khoản 5, 7, và 8 trong điều 17 của đạo-luật Ủy-ban Nội-vụ Hạ-Viện ấn định ngạch số các quyết - nghị cần phải được duyệt-y trước khi thi hành là trên 10 triệu hoặc trên 20 triệu cho các quyết-nghị của Hội-Đồng Tỉnh, Thị Xã hoặc của Đô Thành.

Việc ấn-định ngạch-số trong dự-án luật phải chăng và cơ-quan lập-pháp muốn coi đó như là một trong những phương-thức bảo đảm sự thực hiện đúng đắn nguyên-tắc phân-quyền rộng rãi. Vì nếu không ấn định như vậy, có thể cơ quan hành-pháp khi muốn kiểm-soát, giám-hộ chắc chế cơ quan phân quyền sẽ hạ ngạch số xuống quá thấp.

Ở mặt khác, việc ấn-định ngạch số trong một đạo luật sẽ gây nhiều khó khăn. Người ta cho rằng khó tìm thấy một căn bản khoa học để dựa vào đó mà ấn-định ngạch số. Và nhất là ngạch số rất dễ lỗi thời, vì giá trị đồng bạc thay đổi quá nhanh. Nên để hợp thời, phải sửa đổi ngạch số trong đạo luật, nhưng thủ tục thay đổi một đạo luật rất là phức tạp và khó khăn.

Nếu ấn định ngạch số trong một văn kiện lập quy thì việc sửa đổi sẽ dễ dàng, nhanh chóng, và ngạch số vì vậy sẽ thích hợp với hoàn cảnh hơn. Nhưng nếu dành quyền ấn định ngạch số cho các văn kiện lập quy sẽ vướng phải điều lo sợ của các nhà lập pháp nêu trên.

Vấn đề nên ấn định ngạch số trong một đạo luật hay không trở thành một vấn đề chọn lựa các điểm lợi và bất lợi. Các nhà hành-chánh muốn ấn-định ngạch số trong Sắc-Lệnh, còn các nhà lập pháp trái lại muốn ấn định trong đạo luật.

3.- Quyền lưu nhiệm : Như đã trình bày, Tổng-Thống

Đây là một đặc điểm của dự-án luật.

Những văn kiện lập quy qui-định thẩm-quyền của các Hội-Đồng địa-phương hiện tại đã dành cho Hội-Đồng quyền quyết nghị về mọi kết ước thầu công tác, chuyên chở hay cung cấp vật dụng(1).

Qui định như vậy gây nhiều khó khăn cho cơ-quan chấp hành. Cơ-quan chấp hành phải chờ quyết nghị của Hội-Đồng trước khi kết ước, dù kết ước đó chỉ là để thực hiện công tác hay mua sắm vật dụng đã được ghi rõ vào trong ngân-sách. Sự biểu quyết của cơ-quan quyết nghị trong trường hợp này trở nên trùng hợp vô ích vì cơ-quan quyết nghị đã biểu quyết các vấn-đề ấy từ khi lập ngân-sách rồi.

Với điều khoản mới mẽ của dự-án luật tu chính, thì những kết-ước thầu công tác hay cung cấp vật dụng trong trường hợp chưa ghi rõ vào trong ngân-sách, mới cần được Hội-Đồng biểu-quyết trước khi thi hành, còn khi đã ghi rõ vào trong ngân-sách rồi thì cơ-quan chấp hành cứ theo đó mà kết ước với nhà thầu.

Điểm cần xác định là "Hội-Đồng có quyền quyết nghị về các kết ước" không có nghĩa là Hội-đồng được thảo luận và biểu quyết các kết ước (Contrats) do cơ-quan chấp hành và nhà thầu ký kết, mà Hội-đồng chỉ có quyền biểu quyết về các khoản dự chi để thực hiện công tác hay cung cấp vật dụng mà thôi.

2.- Quyền tự ân-định phụ cấp :

Nghị-viên được quyền tự ân-định phụ cấp căn bản và phụ cấp chức-vụ, tương xứng với trách nhiệm và chức vụ của Nghị-Viên. Số phụ cấp ấy là phụ cấp hàng tháng do ngân sách địa phương đài thọ.

(1) Khoản 8 điều 9 Sắc Lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 ghi rằng Hội-đồng nhân-dân Xã có quyền quyết-nghị về các "kết ước thầu công tác, cung cấp hay chuyên chở cho Xã".

Số phụ cấp căn bản được giới hạn không ^{ân} ~~định~~ vượt quá phân nửa phụ cấp căn bản của Dân-Biểu.

Nghị-Viên sẽ không còn hưởng phụ cấp hàng tháng do chính-quyển Trung-Uong ^{ân}-định và ngân-sách quốc gia đài thọ. Phụ cấp của các Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tuy do Tổng-Thông ^{ân}-định, nhưng lại do ngân sách địa phương đài thọ.

Đặc quyền này thể hiện tính cách tự-trị của địa phương về phương diện tài-chánh.

3.- Quyền đặc miễn :

Đoạn chót của điều 9 dự-án luật tu chính của Ủy-Ban Nội-Vụ ghi: "Không thể truy-tô, tẩm nã, bắt giam hay xét xử một Nghị-Viên Đô, Thị, Tỉnh vì những sự sự phát-biểu và biểu quyết trong những phiên họp chính - thức của Hội-Đồng về những vấn-đề thuộc địa-phương"(1).

Như vậy, các Nghị-Viên được hưởng quyền đặc - miễn pháp định. Đây là một điểm mới lạ, vì từ trước đến nay nhân viên các Hội-Đồng địa-phương không được hưởng đặc quyền này. Quyền đặc miễn hiến định được trao cho các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ. Quyền đặc miễn pháp định do một đạo luật trao cho nhân viên hữu-trách thuộc Giám-Sát Viện.

Đứng trên quan điểm của các nhà lập pháp thì nên trao cho các Nghị-Viên quyền đặc miễn. Vì tại các Tỉnh hiện nay có nhiều Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành thường hay dựa vào quyền hành ưu thế tại các tập thể địa-phương bắt nạt các Nghị-Viên. Tư cách đại-diện nhân dân, vì vậy, bị giảm sút giá-trị. Và sự công -

(1) Điều 37 Hiến-Pháp ngày 1,4.1967 ghi: "Không thể truy-tô tẩm nã, bắt giam hay xét xử một dân-biểu hay Nghị-sĩ vì những sự phát biểu hay biểu quyết tại Quốc-Hội."

đổi giữa hai cơ-quan ngầm ngầm hay bộc phát xảy ra. Cho nên cần trao cho các Nghị-Viên quyền đặc miễn để chấm dứt tình trạng ấy.

Trên quan điểm của các nhà hành-chánh, thì không nên trao quyền đặc miễn pháp định cho các Nghị-Viên vì hai lý do. Lý do thứ nhất cho rằng không có căn-bản để cho Nghị-Viên được hưởng quyền đặc miễn, vì Hội-Đồng địa-phương chỉ là Hội-đồng hành chánh chứ không phải là Hội-đồng chính-trị. Hội-đồng địa-phương là hội-đồng hành-chánh vì chỉ có quyền quyết-nghị về những vấn - đề địa-phương trong khung cảnh luật pháp quốc-gia, không khổ chính-trị, chính-sách quốc-gia. Chỉ có Quốc-Hội là cơ-quan dân cử có tính cách chính-trị, và vì Quốc-Hội có nhiệm-vụ chính-trị nên mới được hưởng quyền đặc miễn. Lý do thứ hai cho rằng nếu trao cho Nghị-Viên quyền đặc miễn thì sẽ khiến các Nghị-Viên hoạt-động chính-trị t trong Hội-đồng, biến một Hội-đồng có tính cách hành - chánh thành ra một Hội-đồng có tính cách chính-trị. E Khuyh hướng chung là các Nghị-Viên thích hoạt-động c chính-trị ngay trong Hội-đồng, làm như vậy là đi ra ngoài thẩm quyền của một Nghị-Viên.

Nhưng dù sao cũng không thể làm ngo trước sự ép chế của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành đối với các Nghị-Viên. Nếu không thể trao cho các Nghị-Viên quyền đặc - miễn, thì có lẽ cũng nên trao cho họ một số đặc quyền (privilèges).



Tóm lại, qua cơ cấu tổ chức ghi trong dự-án luật, Ủy-Ban Nội-Vụ Hạ Nghị Viện đã đem lại nhiều điểm mới mẽ

Gồm những đặc điểm thực thi nguyên tắc địa-phương phân quyền rộng rãi, ví như các điều khoản ấn định các nhà chức trách phân quyền đều do dân bầu cử lên, hành-xử quyền hạn rộng rãi..., và những đặc điểm nhằm phân phối hợp lý quyền hạn của các cơ-quan địa-phương, ví như đặc điểm về quyền quyết-nghị các kết-uớc.

Nhiều người cho rằng sự phân nhiệm giữa Vị chỉ huy cơ-quan chấp hành và các Vị phụ-tá thể hiện rõ rệt nhất mối tương quan giữa Trung-Uơng và Địa-phương. Dự án luật dành cho văn-kiến lập-qui ấn định sự phân nhiệm đó. Dù dự-luật không ấn-định, nhưng quyền hạn của Vị phụ-tá chỉ có tính cách "phụ-tá" mà thôi, vì Vị chỉ-huy cơ quan chấp hành giữ những nhiệm vụ và quyền hạn với tư cách đại-diện của Trung ương trong quản hạt hành-sự, và đại diện tập thể địa-phương; quyền hạn của Vị phụ tá nêu được gia tăng thì đó là do sự ủy-quyền của vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành mà ra.

Đó là điểm khác biệt với quan niệm cần ấn-định rõ quyền hạn và nhiệm-vụ cho các Viên-chức tản-quyền tại địa-phương vào ngay trong đạo luật. Quan-niệm này là của cơ quan Hành-pháp.

*)

CHƯƠNG HAI

VẤN ĐỀ CẢI TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM ĐỐI VỚI CƠ QUAN HÀNH PHÁP

Dự án luật của cơ-quan Lập-pháp ảnh hưởng mạnh vào cơ-quan Hành Pháp làm phát động một công cuộc nghiên cứu và soạn thảo dự thảo luật cải-tổ hành-chánh địa-phương Việt Nam. Khởi đầu từ Bộ Nội-Vụ, một dự-thảo luật dày 75 trang qui tụ 169 điều được hình thành và gửi lên Phủ Thủ-Tướng, tại đây dự thảo luật được bàn thảo kỹ lưỡng và nghiên cứu bổ túc để hình thành một dự thảo luật khác gửi lên Phủ Tổng Thống (1).

Chương 2 được chia ra làm 2 mục :

- Mục một : Dự luật cải-tổ của Bộ Nội Vụ.
- Mục hai : Vấn đề cải-tổ hành chánh địa phương đối với Phủ Thủ Tướng và Phủ Tổng Thống.

MỤC MỘT

DỰ LUẬT CẢI TỔ CỦA BỘ NỘI VỤ

Quan niệm Bộ Nội Vụ về vấn đề cải-tổ hành chánh

(1) Dự thảo luật chung kết của cơ-quan Hành Pháp chưa được hình thành hoàn tất khi sinh-viên soạn thảo tập luận-văn này.

địa phương có nhiều điểm mới lạ thể hiện qua dự thảo luật do Bộ hình thành. Những đặc điểm này liên quan đến việc ấn định các tập thể địa phương phân quyền, và quyền hạn cơ quan địa phương.

Đoạn I : CÁC TẬP THỂ ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN :

1- Các tập thể địa phương phân quyền và các phân hạt hành chính :

Dự thảo luật Bộ Nội Vụ quy-định Xã, Tỉnh, Thị Xã và Đô-Thành là những tập thể địa phương có tư cách pháp-nhân, có ngân-sách tự trị và công sản riêng. Ngân sách tự trị do tài-sản địa phương đài thọ.

Quận, Phường, Khóm, Ấp là những phân hạt hành chính (circonscriptions administratives). Khu Phố là một phân hạt hành chính nằm dưới Thị Xã trong tổ chức hiện tại, bị Dự-thảo luật bãi bỏ và thay vào đó bằng Phường, các Thị Xã lớn có thể có quận.

Đặc biệt là trong dự thảo luật, Bộ đã qui định rất rõ tổ chức và điều hành các phân hạt hành chính nêu trên.

2- Thị Xã tự trị và Thị Xã trực thuộc Tỉnh :

Điểm mới mẽ của dự-thảo luật Bộ Nội-Vụ là phân biệt hai loại Thị Xã, Thị Xã tự trị và Thị Xã trực thuộc Tỉnh.

Thị Xã tự trị là Thị Xã độc lập với Tỉnh dù về địa dư có nằm trọn trong lòng Tỉnh. Thị Xã được định coi là thuộc Trung Ương, nghĩa là chịu quyền giám hộ và kiểm soát của Trung Ương và ngoài chính quyền Trung-Ương ra Thị Xã không còn chịu sự kiểm soát nào khác.

Trái lại, Thị Xã trực-thuộc Tỉnh, được định nghĩa như là một nấc thang để các Xã lớn bước qua và tiến đến

Thị Xã tự trị, Thị Xã thụ nhận quyền giám hộ của Tỉnh Trưởng. Thị Trưởng Thị Xã trực thuộc Tỉnh và là đại diện của chính quyền Trung ương và của Tỉnh Trưởng liên hệ trong quản hạt hành sự. Tỉnh Trưởng duyệt y một số quyết nghị của Hội Đồng Thị Xã. Và đặc biệt Thị Xã không có các Ty Sở chuyên môn, công việc chuyên môn do Ty Sở của Tỉnh liên hệ đảm trách, trừ khi hoạt động chuyên môn tại Thị Xã có tầm quan trọng đặc biệt, các cơ quan Trung ương mới có thể tổ chức các cơ quan chuyên môn tại Thị Xã với sự thoả hiệp của Thị Trưởng và Tỉnh Trưởng liên hệ.

Tóm lại, không có cơ quan chuyên môn và chịu quyền giám hộ của Tỉnh là hai đặc điểm để phân biệt Thị Xã tự trị và Thị Xã trực thuộc Tỉnh.

Để thành lập một Thị Xã trực thuộc Tỉnh cần hội đủ 4 tiêu chuẩn căn bản :

- Dân số và mật độ dân số cao,
- Hiện trạng thiết kế thị-thành và khả năng phát triển cao,
- Khả năng ngân-sách dồi dào,
- Nguyên vọng của dân chúng địa phương.

Còn muốn trở thành một Thị Xã tự trị ngoài 4 điều kiện trên cần có trên 100.000 dân trở lên. Khi được công nhận qui chế thị-xã tự trị, thị-xã có quyền lập thị ước trong khuôn khổ luật định.

Quy-chê Thị-Xã trực thuộc Tỉnh được thiết lập do nhu cầu thực tế đòi hỏi. Có rất nhiều Xã hay Xã tỉnh lỵ có dân số cao sống trong một diện tích nhỏ hẹp, rất có khả năng phát triển, cần nhu cầu thiết kế thị thành, lại có khả năng ngân sách rất dồi dào. Nhiều nhu cầu tại xã

khiến một cơ cấu tổ chức Xã không đáp ứng nổi, nhưng chưa có thể đạt các tiêu chuẩn để được hưởng qui chế Thị-Xã tự trị, do đó rất cần một qui-chế trung gian cho loại Xã này.

Qui chế Thị xã trực thuộc Tỉnh vừa trình bày rất dễ khiến người ta liên tưởng đến qui chế Thị xã năm 1914 thời Pháp thuộc (1). Vì Thị Xã thời ấy cũng có tư cách pháp-nhân, tài sản, ngân sách riêng và đặt dưới quyền quản trị của Tỉnh Trưởng hay Công-sứ. Chính quyền Pháp lúc bấy giờ muốn biến cải các thị trấn (centres urbains) phần nhiều là những tỉnh lỵ quan trọng trở thành những thị xã (communes), nhằm tiến tới việc thành lập thêm các thành phố mới.

Đoạn II : NHỮNG ĐẶC ĐIỂM VỀ QUYỀN HẠN CÁC CƠ QUAN ĐỊA PHƯƠNG .

I- CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ

Số Hội-viên hay Nghị Viên được ấn định từ 6 đến 12 người cho Hội Đồng Xã, từ 6 đến 21 người cho Hội Đồng Tỉnh và Thị-Xã và không quá 36 người cho Hội Đồng Đô Thành. Dự luật có nhiều đặc điểm về tổ chức và về quyền hạn của cơ quan quyết-nghị tập thể địa-phương.

1) Những đặc điểm về tổ chức : Về tổ chức bầu cử, đơn vị hành chánh địa phương chia ra làm nhiều đơn vị bầu cử. Dự luật, đồng thời, cũng qui định một số hội-viên dự khuyết.

a) Đơn vị bầu cử : Điều 5 dự thảo luật qui định rằng : "...đôi với việc bầu cử cơ quan quyết nghị, đơn vị hành chánh có thể chia ra nhiều đơn vị bầu cử ...".

(1) Qui-chế Thị Xã thời này do Nghị Định ngày: 31-12-1914 qui định.

Ở cấp Tỉnh, Thị, Đô, việc phân chia như vậy có nhiều ưu điểm, vì Hội Đồng sẽ gồm nhiều Nghị Viên đại diện cho dân chúng tại mọi nơi trong địa phương chứ không chỉ là đại diện cho một vùng nào đó mà thôi, do đó các quyết nghị của Hội Đồng sẽ thể hiện quyền lợi toàn Tỉnh.

Việc phân chia như vậy khiến các Tỉnh hay Thị Xã nào có 1 đoàn thể, 1 đảng phái hay tôn giáo ảnh hưởng mạnh mẽ sẽ không bị đoàn thể, đảng phái hay tôn giáo ấy chi phối hoàn toàn Hội Đồng. Tại các Tỉnh hay Thị Xã đó có thể Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng là người của đoàn thể (1), nhưng Hội Đồng không gồm tất cả các Nghị Viên do đoàn thể ấy đưa ra.

Nhưng tại cấp Xã, vì Xã Trưởng do Hội Đồng Xã bầu ra trong số các Hội Viên của Hội Đồng, cho nên việc phân chia đơn-vị bầu-cử tại xã sẽ khiến Xã Trưởng là người xuất thân từ một đơn vị bầu cử nào đó mà thôi. Điều này khiến dân chúng trong Xã có cảm tưởng Xã Trưởng chỉ là người đại diện cho một Ấp nào đó chứ không là đại diện cho toàn Xã.

Có lẽ ở cấp Xã nên qui định một đơn vị bầu cử duy nhất để bầu cử Hội Đồng Xã.

b) Hội-Viên dự-khuyết : Dự thảo luật dự liệu một số Hội-Viên dự khuyết cho Hội Đồng Xã, số hội viên này không quá một nửa tổng số Hội-Viên chính thức, và mỗi hội viên phải hội đủ số phiếu tối thiểu 50/o tổng số cử - tri hợp lệ trong cuộc bầu cử.

Số Hội Viên dự khuyết dần dần thay thế các Hội-Viên chính thức mỗi khi bị không khuyết bất cứ vì lý do gì.

(1) Đô Trưởng, Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng được bầu cử trong một đơn vị bầu cử duy nhất.

Chỉ khi nào số Hội-Viên không khuyết lên tới quá bán tổng số Hội-Viên của Hội-Đồng mà không diện thế được thì mới bầu cử bổ túc hay toàn diện.

Sự không khuyết Hội Viên Hội-Đồng Xã thường hay xảy ra, nên việc dự liệu số Hội-viên dự khuyết được coi là rất ích lợi, giảm thiểu các cuộc bầu cử bổ túc và tránh sự xáo-trộn nền hành-chánh Xã.

2.- Những đặc điểm về quyền-hạn của Hội-Đồng:

Ngoài những quyền hạn thông thường hiện có của một cơ-quan quyết-nghị thuộc tập thể địa-phương phân-quyền, Hội Đồng được gia tăng một số quyền hạn :

- Được quyền nhận xét về những dự-án đầu-tu của Chính-quyền Trung-Uơng tại địa-phương liên hệ, ngoại trừ những dự-án có tính cách quốc-phòng.

- Được quyền ấn định chính-sách, đường lối hoạt-động cho các vấn-đề địa-phương. Do đó những quyết-nghị của Hội Đồng đương nhiên có hiệu lực chấp hành hoặc ngay sau khi có quyết-nghị, hoặc 30 ngày sau khi vấn-đề được trình lên cơ-quan giám-hộ duyệt-y.

Những quyết-nghị của Hội-Đồng hoặc vì nằm trong đường hướng quốc-gia, hoặc vì phạm vi quản-hạt hay khả-năng tài chánh mới phải trình lên chính-quyền trung-ương duyệt-y trước khi thi hành.

II.- NHỮNG ĐẶC ĐIỂM VỀ QUYỀN-HẠN CỦA VỊ CHỈ-HUY CƠ-QUAN

CHẤP HÀNH :

Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành do dân bầu ra, được tái cử tối đa hai lần, vừa giữ những trách-nhiệm với tư cách đại diện trung-ương trong quản-hạt hành sự, vừa hành - xử những quyền hạn và nhiệm-vụ với tư cách đại diện tập thể địa-phương.

Nếu đem so sánh với trách nhiệm của vị chỉ huy cơ quan chấp hành Đô Thành, Tỉnh và Thị Xã do dự án luật của Ủy-Ban Nội-Vụ Hạ-Viện ấn định, thì trách nhiệm của các vị này do dự-thảo luật Bộ Nội-Vụ ấn định có những điểm khác biệt sau đây :

1/- Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng, Đô Trưởng không có quyền được chính-quyền trung-ương tham khảo ý kiến về việc thiết lập và thi hành các kế hoạch và chương trình có liên quan đến tập-thể địa-phương như dự-án luật tu chính của Ủy-Ban Nội-Vụ Hạ-Viện ấn định.

2/- Các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành và tính cách quan trọng và trách-nhiệm nặng nề phải có mặt thường xuyên tại quán-hạt. Trong trường hợp rời quán hạt phải có sự chấp thuận của Thủ Tướng Chính-Phủ.

3/- Các Vị Chỉ-huy cơ-quan chấp-hành được minh thị công nhận có quyền hành rộng-rãi trong việc bổ nhiệm, bãi chức, huyên chức các viên chức hành-chánh địa-phương, ngoại trừ các vị phụ-tá, và các vị Quận-Trưởng do Trung-Uương bổ nhiệm. Riêng đối với việc bổ nhiệm Quận Trưởng, Chính quyền Trung-Uương hỏi ý kiến các vị chỉ huy cơ-quan chấp hành trước khi bổ nhiệm.

III.- NGHIỆP-VU TẠI CHÁNH :

Một đặc điểm khác của dự-án luật Bộ Nội Vụ là ấn định rõ quyền hạn về ngân sách và tài chánh.

Nhìn chung, các điều khoản về nghiệp vụ tài chánh chỉ là các điều khoản thi hành các luật lệ tài chánh do Sắc-luật số 19/SLu ngày 03-9-1966 và Sắc-lệnh số 170-SL/TC(1) qui định tân thể chế tài chánh Việt Nam ấn định.

Đồng thời địa-phương được quyền phát hành trái

(1) Sắc lệnh 170 SL/TC ban hành ngày 13.12.1968, là Sắc-lệnh thi hành Sắc luật 19/SLu ngày 3.9.1966.

phiếu tức là các công phiếu địa phương để tài trợ cho các cuộc phát triển địa-phương. Đặc biệt đối với các ngân - sách địa-phương không cần trợ cấp của Ngân-sách Quốc -gia thì tập thể địa phương được toàn quyền soạn thảo.

*
* *

Tóm lại, Bộ Nội-Vụ qua dự thảo luật đã đưa ra một số điểm mới mẽ nhằm cải-tổ nền hành-chánh địa-phương Việt Nam. Đó là những đặc điểm liên quan đến cơ-quan quyết-nghị, đến quyền hạn vị chỉ huy cơ-quan chấp hành, đến nghiệp vụ tài chánh, và đặc biệt nhất là qui-chê Thị-Xã trực thuộc Tỉnh. Tuy nhiên ở mặt khác dự thảo luật Bộ Nội-Vụ có vẻ là một tổng hợp các luật lệ hiện hành, lại nữa có vẻ giống một bộ luật hành chánh (code administratif) với những thể lệ, những chi tiết được ấn định trong 169 điều khoản.

MỤC HAI

VẤN ĐỀ CẢI TỔ HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG ĐỐI VỚI PHỦ THỦ TƯỚNG VÀ PHỦ TỔNG THÔNG

Đoạn I : QUAN NIỆM CỦA PHỦ THỦ TƯỚNG :

Dự thảo luật Bộ Nội Vụ được Phủ Thủ Tướng bàn thảo và sửa đổi một số lớn các điều khoản. Quan niệm Phủ Thủ - Tướng về vấn đề cải-tổ hành-chánh địa-phương được thể-hiện qua những điểm sửa đổi này. Phủ Thủ Tướng bãi bỏ nhiều điều khoản đồng thời cũng thêm vào các điều khoản mới. Sau đây là những điểm chính:

1/- PHÂN-HẠT HÀNH-CHÁNH VÀ THỊ XÃ TRỰC THUỘC.

Các phân hạt hành chánh như Quận, Phường, Khóm, Ấp được coi như là các cấp hành-chánh trung gian, không cần

thiết phải qui định trong một đạo luật. Một đạo luật không thể có tham vọng qui-định hết mọi vấn-đề, mà phải dành lại một số vấn đề cho các văn kiện lập quy ân định. Một trong những vấn đề ấy là tổ chức và điều hành các phân hạt hành chánh.

Do đó tất cả các điều khoản ân định tổ chức và điều hành các phân hạt hành chánh nói trên đều bị gạch bỏ.

Đôi với Thị Xã trực thuộc Tỉnh cũng vậy. Chính cái tên của nó cũng không được chính. Hiến Pháp đã qui định các tập thể địa phương phân quyền là Đô Thành, Thị Xã, Tỉnh và Xã. Dưới Tỉnh không có Thị Xã trực thuộc.

Trong một số Tỉnh chỉ có Xã tỉnh lý là quan trọng nhất, nếu biên Xã tỉnh lý thành Thị-Xã trực thuộc Tỉnh thì Tỉnh sẽ không còn quyền-lợi nào cho Ngân-Sách.

Hơn nữa, vì Thị-Xã trực thuộc Tỉnh ít quyền-hành nên rất có thể bị Tỉnh Trưởng với quyền bính trong tay chiphôi mạnh mẽ, lúc đó Thị Trưởng trở nên người thừa hành của Tỉnh Trưởng hơn là vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành của một tập thể phân quyền.

Các điều khoản qui-định qui-chê Thị-Xã trực-thuộc Tỉnh vì vậy bị bác bỏ.

2/- ĐIỀU KIỆN VĂN-HÓA CỦA VỊ CHỈ-HUY CƠ QUAN CHẤP HÀNH.

Về tu-cách ứng cử viên Tỉnh Trưởng, Thị-Trưởng, Đô Trưởng, ngoài những điều kiện luật định thông thường, còn có thêm điều kiện tối thiểu phải có văn bằng Tú Tài hai hoặc văn bằng tương đương trở lên.

Điều này được coi như một bảo đảm tối thiểu để vị chỉ huy có thể thông suốt trọng trách, quyền hạn của mình,

cùng các vấn đề liên hệ, hầu có thể hoạt động hữu hiệu.

Tuy nhiên ân định điều kiện văn-hoá như trên là hạn chế quyền tự do ứng cử. Có nhiều nhân tài xuất chúng nhưng lại không có bằng cấp, những người đó sẽ không thể thi thố tài năng. Nguyên tắc tự do ứng cử là một trong những căn bản chính yếu của nguyên tắc dân chủ. Hiến Pháp đã tiên liệu trường hợp Vị chỉ huy cơ-quan chấp hành được bầu ra không có khả năng chuyên môn. Nhưng trong tinh thần Hiến Pháp thể hiện qua các cuộc thảo luận không thấy đề cập đến điều kiện văn hoá nói trên.

Có lẽ khi thực hiện nguyên tắc địa phương phân quyền rộng rãi, nên áp dụng nguyên tắc tự do ứng cử, hay nói khác, không cần ân định điều kiện văn hoá cho các ứng cử viên Tỉnh Trưởng, Thị Trưởng, Đô Trưởng.

3/- QUYỀN THƯỢNG CẦU : Điểm đặc biệt là Vị chỉ huy cơ-quan chấp hành và các Nghị-Viên hay Hội-Viên cơ-quan quyết nghị có thể xử dụng :

- Quyền thượng-cầu xin Tổng Thống xét lại,
- Quyền thượng-cầu trước Tham-Chánh-Viện,

trong trường hợp bị Tổng Thống giải nhiệm vì vi phạm Hiến Pháp, luật pháp Quốc-gia, chính-sách quốc gia, hay khi bị Tổng Thống tuyên bố đương nhiên từ chức vì phạm vào trường hợp bất khả kiêm nhiệm, không đủ điều kiện ứng cử luật định, phát giác hay xảy ra sau khi đắc cử, hay khi bị chính Hội Đồng bãi chức vì vắng mặt hoặc không thi hành nhiệm vụ.

Quyền thượng cầu trên được xử dụng trong thời gian một tháng kể từ ngày tổng đạt quyết định giải nhiệm, tuyên bố đương nhiên từ chức hay bãi chức.

Tham Chính Viện có quyền và nhiệm vụ phán xét trong thời hạn tối đa là hai tháng. Sự thượng-tô lên Tối-Cao Pháp-Viện không có hiệu lực đình chỉ.

Quyền thượng cầu trình bày ở trên được coi là cần thiết, giúp quyền giải nhiệm, tuyên bố đương nhiên từ chức hay bãi chức được xử dụng trung thực hơn. Rất khác quyền thượng cầu ấy rất thông thường, nó đã được qui-định trong luật lệ hiện hành, cho phép nhân viên cấp dưới khi bị trừng phạt được quyền xin thượng cấp xét lại quyết định chế tài, hay xin Tham Chính Viện xét xử.

Đặc biệt là quyền thượng cầu có thể xử dụng trước Tham Chính Viện và có thể thượng tô lên Tối-Cao Pháp-Viện. Ở đây, phán quyết của Tối-Cao Pháp-viện có tính cách chung quyết. Liệu những quyết-định giải nhiệm của Tổng Thông đối với các nhà chức-trách địa-phương Xã, Tỉnh, Thị Xã và Đô-Thành về lý do vi-phạm vào chính sách quốc gia có bị sự kiểm soát của cơ-quan tu-pháp hay không? Dự thảo luật không nói rõ trường hợp này nhưng qui-định tổng quát rằng cơ-quan tu-pháp phải xét xử các đơn thượng-cầu hay thượng tô, như vậy cơ-quan tu-pháp có quyền.

Trong phần thứ nhất khi lược-khảo tinh-thần Hiến-Pháp, chúng tôi đã ghi nhận một điểm đặc biệt là Quốc-Hội Lập-Hiến đã bác bỏ đề-nghị tu-chính cho cơ-quan tu-pháp (Tối-Cao Pháp-Viện) quyền kiểm soát các quyết-định giải-nhiệm của Tổng Thông. Liệu điều qui định về quyền thượng-cầu trình bày ở trên có ngược lại tinh-thần Hiến-Pháp chăng?

Nhưng như trên vừa trình bày, quyền thượng cầu này lại rất thường được xử dụng và coi là một bảo đảm tối-thiểu của cấp dưới đối với hình-phạt của cấp trên.

4/- ĐẶC-QUYỀN TÀI-PHÂN.

Tuy các Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành không được quyền cho tu-cách tu-pháp cảnh-lại, nhưng được hưởng đặc quyền tài phán khi phạm vào khinh tội hay trọng tội trong lúc thi hành chức vụ hay ngoài chức vụ.

Nếu hành-vi phạm-pháp cấu thành một khinh tội, Chánh Nhứt Toà Thượng-Thẩm theo lời yêu cầu của Chương-ly chỉ định một Toà Án trong quản hạt của Toà Thượng Thẩm nhưng ở ngoài quản-hạt hành-sự của đương sự để thụ lý việc truy tố và xét xử.

Nếu hành-vi phạm pháp cấu thành một trọng tội, Chánh Nhứt Toà Thượng-Thẩm và Chương-ly sẽ thi-hành nhiệm-vụ dự-thẩm và công-tô, hoặc đặc biệt ủy nhiệm cho các Thẩm-phán thi-hành nhiệm-vụ. Phòng Luận Tội tuyên án chuyển tông bị cáo ra trước một Toà Đại-hình khác Toà Đại-hình nơi bị cáo hành sự để xét xử.

5/- NGHỊ VIÊN DỰ KHUYẾT :

Bộ Nội-Vụ chỉ ân định số Hội-Viên dự khuyết cho Hội Đồng Xã mà thôi. Thủ Thủ Tướng ân định luôn cả số Nghị-Viên dự khuyết cho các Hội-Đồng Tỉnh, Thị Xã, và Đô Thành.

Việc ân định số Nghị-Viên dự khuyết trên thực tế tỏ ra rất cần thiết, điển khuyết được những trường hợp không khuyết thường xảy ra, và giảm thiểu các cuộc bầu cử bổ túc.

Đoạn II : QUAN NIỆM CỦA PHỦ TỔNG THÔNG .

Tại đây, vấn đề cải-tổ hành-chánh địa-phương được nhìn dưới nhân quang vừa có tính cách hành-chánh chuyên môn vừa có tính cách chính-trị. Có nhiều quan điểm mới cũng với những quan điểm nhằm khai sáng, xác nhận hay bác bỏ những quan điểm của các Bộ, Phủ vừa trình bày. Sau đây là những điểm chính:

1- SÁCH-LƯỢC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH :

Chủ Tổng Thống có cao vọng đặt sách-lược cải-tổ hành chánh địa-phương vào chương đầu của dự-thảo luật. Sách-lược đó nhằm trao cho quốc-gia quyền hành về những vấn-đề có tầm mức toàn diện quốc-gia, có tính cách trường cửu, lâu dài, đồng thời trao cho địa-phương quyền hành về những vấn-đề cục bộ địa-phương, có tính cách nhất thời, giai đoạn.

Từ sách lược đó, suy luận ra 4 nguyên tắc chỉ hướng:

- Dung hoà nguyên-tắc địa-phương phân-quyền hiến-định với thực trạng đất nước và truyền thống dân-tộc, nhằm tạo một nền hành-chánh hữu hiệu.

- Dung hoà quyền giám-hộ và quyền kiểm soát của Trung Ương đối với quyền tự quản của địa-phương.

- Phân quyền điều hoà giữa cơ-quan chấp-hành và cơ-quan quyết-nghị để tạo hợp tác giữa 2 cơ-quan của tập-thể địa-phương.

- Tạo điều-kiện thuận lợi để địa-phương phát triển.

Đặt sách-lược vào chương đầu của dự luật có thể có ảnh hưởng chính trị, còn trên thực tế chính nội dung của dự luật, chính các điều khoản thể hiện sách lược ấy mới có giá trị.

2- ÂN-ĐỊNH QUYỀN HẠN CHO CÁC PHỤ-TÁ :

Nhiệm vụ và quyền hạn các Phụ-tá các Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành do Trung-Ương bổ nhiệm cần được ân-định rõ ràng. Việc ân-định rõ quyền-hạn và nhiệm-vụ các Phụ-tá được coi như rất cần thiết để tạo sự thông nhất, liên tục và hữu hiệu cho guồng máy hành-chánh quốc-gia, đồng thời có thể bảo đảm sự hợp tác giữa trung-ương và địa-phương, tránh khỏi tình trạng độc lập nguy-hại giữa các cấp chính-quyền này.

Như vậy tại địa-phương, các Vị phụ-tá sẽ không hành xử quyền hành hoàn toàn do sự ủy-nhiệm nhiều hay ít của Vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành. nữa, mà là hành - xử quyền hạn và nhiệm-vụ do luật lệ qui định. Dĩ nhiên trong khuôn khổ một đạo luật, quyền hạn và nhiệm-vụ ấy chỉ có thể quy định một cách tổng quát chứ không chi - tiết. Và nhiệm-vụ và quyền hạn mà luật lệ dự liệu trao cho Vị phụ-tá vẫn là những nhiệm-vụ và quyền hạn có tính cách "phụ-tá" mà thôi.

Về phương diện ấn định quyền hạn và nhiệm-vụ của các Vị phụ-tá, có một số hành-chánh gia cho rằng nên trao cho Vị phụ tá nhiều quyền hành về những vấn đề nào tại địa-phương mà có tính cách tổng quát quốc-gia, có liên hệ đến quyền lợi của quốc-gia, có tính-cách lâu dài, liên tục.

3. - KHU VỰC PHÁT-TRIỂN :

Dự liệu một điều khoản thiết lập khu vực phát-triển công cộng được Bộ Nội-Vụ, Thủ THỦ-Tướng và Thủ Tổng-Thống tán đồng.

Theo đó thì khi cần thực hiện những chương - trình phát-triển đặc biệt về văn hóa, kinh tế, giao-thông công chánh, xã-hội, Chính quyền Trung-Uong có thể cho thiết lập những khu-vực phát triển công cộng bao gồm một số các tập thể địa-phương phân quyền và các phân hạt hành-chánh.

Khu-vực phát-triển công cộng được đặt dưới sự quản-trị của một ủy-ban quản-trị, và chương-trình phát-triển sẽ được thực hiện dưới hình-thức công-quản.

Dân chúng sống trong khu-vực phát-triển công-

cộng, thụ hưởng kết quả của chương trình, sẽ tài-trợ cho chương-trình.

Việc thành lập các khu vực phát-triển công cộng rất có ích lợi trên thực tế. Tại các nước tiến - tiến lợi ích của việc thiết lập những khu vực phát - triển rộng lớn đã giúp rất nhiều vào công cuộc phát triển các địa phương nói riêng và toàn quốc nói chung. Tại Việt-Nam, điều khoản dự liệu thiết lập khu vực phát - triển công cộng rất thích hợp khi thực hiện những những chương-trình thủy điện Đa-Nhiêm, chương-trình p phát-triển sông Cửu-Long..v.v...

4.- CÁC PHÂN-HẠT HÀNH-CHÍNH :

Phủ Tổng Thống lấy lại quan điểm nên thiết lập những điều khoản về tổ chức và điều hành các phân hạt hành chính Quận, Phường, Khóm, Ấp. Nhưng các điều - khoản không ân-định một cách quá chi tiết mà chỉ ân - định một cách tổng quát.

Đạo luật được quan niệm là một văn-kiến qui - định những vấn đề hành chính có tính cách lâu dài. Các phân hạt hành-chính là những thực thể hành-chính đã , đang và sẽ còn tồn tại trong nền hành-chính địa - phương Việt-Nam, nên không thể không qui định vào trong đạo luật tương lai.

5.- THỊ-XÃ HỖN HỢP :

Thị-Xã trực thuộc Tỉnh do Bộ Nội-Vụ dự liệu t trong dự thảo luật đã bị bãi bỏ, và thay vào đó là qui chế Thị-Xã hỗn hợp.

Thị-Xã hỗn hợp do Tỉnh Trưởng liên hệ kiêm - nhiệm chức-vụ chỉ-huy cơ-quan chấp hành. Vì thế Thị -

Xã không có Thị-Trưởng dân cử, và cũng vì sự kiêm-nhiệm ấy mà Thị-Xã hỗn hợp còn có tên là Thị-Xã do Tỉnh kiêm-nhiệm.

Sự kiêm nhiệm của Tỉnh-Trưởng, người ta nghĩ rằng sẽ gây ra nhiều khó khăn về pháp lý cũng như trên thực-tê.

- Về pháp lý : Chức vụ Tỉnh Trưởng được luật lệ ấn định không thể kiêm nhiệm các chức-vụ dân cử hay công cử khác. Thêm vào đó, tính cách đại diện của Tỉnh Trưởng đối với dân chúng toàn Tỉnh chưa hẳn đã trùng hợp với tính cách đại diện của vị chỉ huy cơ quan chấp hành đối với dân chúng trong Thị Xã. Nói khác hơn, dân chúng toàn Tỉnh có thể coi Tỉnh Trưởng là đại diện của mình, nhưng dân chúng trong Thị Xã chưa chắc đã coi vị Tỉnh Trưởng ấy là đại diện đích-thực của thị dân.

- Trên thực tế : Qui chế Thị-xã hỗn hợp khi được áp dụng có thể khiến cho một Tỉnh có đến 2, 3 hay nhiều hơn nữa các Thị-Xã hỗn hợp. Ví dụ như tại Định Tường có thể có một Thị-Xã hỗn hợp tại tỉnh lỵ Định Tường, và một tại Cai Lậy. Trong trường hợp đó có lẽ Tỉnh Trưởng khó có thể chu toàn nhiệm vụ được, khi phải kiêm nhiệm.

Tuy nhiên, nếu chỉ xét đến việc cần hay không cần thiết lập qui chế Thị Xã hỗn hợp thì chúng ta thấy việc thành lập rất cần thiết. Qui chế Thị Xã hỗn hợp được coi như một giai đoạn cần để Xã tiến lên thành Thị-Xã, đồng thời giải quyết được tình trạng "tất nghẽn công vụ" tại các Xã lớn có Ngân Sách dồi dào, dân cư đông đúc và đang phát triển mạnh mẽ.

Tóm lại, qua những quan điểm của Bộ Nội Vụ, Thủ Thủ Tướng và Thủ Tổng Thông, dự-thảo luật chung kết của cơ-quan Hành Pháp trong tương lai gần được chuyển qua cơ quan Lập-pháp chắc chắn sẽ mang lại nhiều điểm mới lạ.

Cơ quan quyết nghị của tập thể địa phương sẽ được nói rộng quyền hạn bằng cách ấn định thời gian duyệt y, trao quyền thượng cấp cho các Nghị Viên ; về phương diện tổ chức, sẽ phân chia đơn vị hành chánh thành nhiều đơn vị bầu cử, ấn định số Nghị-Viên và Hội-Viên dự khuyết.

Vị Chỉ-huy cơ-quan chấp-hành được hành xử quyền thượng cấp, đặc quyền tài phán và có quyền-hạn lớn đối với các nhân-viên địa phương.

Điểm mới mẽ khác là ấn định trong dự luật các điều khoản qui định Thị-Xã hỗn hợp, khu vực phát triển công cộng và các phân-hạt hành chánh đặc biệt là Quận.

Và đặc biệt nhất là dự thảo luật tương lai có thể ấn định rõ những quyền hạn và nhiệm vụ của viên-chức phụ - tá các Vị chỉ-huy cơ quan chấp hành địa phương.

Một đặc điểm của Bộ Nội Vụ và Thủ Thủ Tướng là ấn định một thể thức mang tính chất dân chủ trực trị. Đó là việc tổ chức buổi công nghị để dân chúng tham gia ý kiến về dự thảo Ngân Sách trước khi Hội đồng biểu quyết.

Điểm này đến bây giờ chúng tôi không biết Thủ Tổng Thông có chấp thuận hay không. Hình thức dân chủ trực trị đã được thể hiện đối với vài vấn đề tại một số làng xã trong chế độ xã thôn tự trị truyền thống của nước ta. Theo thiên kiến, có lẽ nên chấp nhận việc tổ chức buổi công nghị trên, vì nó thể hiện tích cực nguyên tắc dân chủ, và lại không gây khó khăn mấy cho Địa phương lân Trung Ương.

KẾT LUẬN

Lịch sử cải-tổ hành-chánh địa-phương Việt Nam đã đi từ tự trị đến tập quyền rồi phân quyền rộng rãi ở cấp hành chánh Xã, và đi từ tập quyền đến phân quyền điều chế ở cấp hành chánh Tỉnh, Thị, Đô. Đến năm 1967, Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hoà đã công nhận nguyên tắc địa-phương phân quyền rộng rãi.

Chiều hướng mới trong công cuộc cải-tổ hành-chánh địa-phương Việt Nam là phân quyền rộng rãi cho các tập thể địa-phương phân-quyền. Chiều hướng ấy là chiều hướng hiến định và cũng là chiều hướng của lịch sử.

Hai cơ quan Lập Pháp và Hành Pháp đã dồn nhiều nỗ lực vào công cuộc cải-tổ cơ cấu nền hành chánh địa phương.

Trên bình diện tổng quát, cơ quan Hành Pháp cũng giống như cơ quan Lập Pháp đều lấy nguyên tắc địa - phương phân-quyền rộng rãi làm chiều hướng chính yếu để cải-tổ nền hành chánh địa-phương Việt Nam. Theo đó, các nhà chức trách phân quyền do dân chúng trong địa phương liên hệ bầu cử lên, được hành xử những quyền hạn rộng lớn về những vấn đề thuộc địa phương, ở mặt khác chính quyền Trung-ương giữ quyền kiểm soát và giám hộ.

Nhưng, cơ quan Lập-Pháp có khuynh hướng muốn trao cho các nhà chức trách phân quyền quyền hạn rộng rãi hơn quyền hạn do cơ quan Hành Pháp quy định. Cơ quan Lập Pháp

quan niệm cần hạn chế quyền kiểm soát và giám hộ của chính quyền trung ương đến mức tối thiểu thật cần thiết để duy trì sự thuận nhất quốc gia mà vẫn bảo vệ quyền lợi của Địa Phương. Cơ quan Hành Pháp cũng quan niệm như vậy, nhưng lại cho rằng muốn duy trì sự thống nhất Quốc Gia thì ngoài những biện pháp kiểm soát và giám hộ, cần phải ấn định rõ quyền hạn và nhiệm vụ của các Viên chức t²án quyền phụ tá cho các vị chỉ huy cơ quan chấp hành. Và cần quy định quyền hạn và nhiệm vụ ấy trong đạo luật chứ không thể trong Sắc lệnh, một văn kiện cấp dưới so với Đạo Luật.

Như vậy, một trong những vấn đề quan trọng đối với các nhà cải tổ hành chánh là ấn định mối tương quan giữa Vị chỉ huy cơ quan chấp hành và các Vị phụ tá. Vấn đề này là điều lo lắng nhất, gây sôi nổi nhất đối với cơ quan Hành Pháp trong công cuộc soạn thảo dự luật cải tổ cơ cấu tổ chức và điều hành nền hành chánh địa phương.

Dù sao thì cũng không thể để cho vị Phụ tá ngồi không hay hành xử quyền hạn và nhiệm vụ tùy theo sự uỷ quyền nhiều hay ít hoàn toàn do ý muốn của vị Chỉ huy cơ quan chấp hành. Để ấn định quyền hạn và trách nhiệm của Vị phụ tá, có 2 phương thức chính.

1- PHƯƠNG THỨC ÁN ĐỊNH HẠN TRONG ĐẠO LUẬT.

Vị phụ tá được gọi là Hiệp Lý Sự Vụ thay vì "Phó" hay "Phụ Tá". Vì các Vị "Phó", "Phụ Tá" có quyền hạn và nhiệm vụ nằm trong ý nghĩa của danh xưng, đó chỉ là quyền hạn phụ giúp, thay thế vị "Chánh" khi vắng mặt và có thể tùy trường hợp đảm trách thêm một số quyền hạn tùy theo sự uỷ nhiệm của vị "Chánh". Vì cần ấn định rõ quyền hạn và trách nhiệm của vị phụ tá, nên danh xưng của chức chương này được thay đổi cho phù hợp, và có thể gọi là Tổng Thư ký, Ủy Viên Chính Phủ, Miệp Chánh, Quản Đốc hay Hiệp Lý Sự Vụ. Nhưng danh từ Ủy Viên chính-phủ được dùng để chỉ các

chức chương khác, danh từ Tổng Thu Ký, Quản Đốc được sử dụng quá nhiều, do đó có lẽ nên sử dụng danh từ Hiệp Lý Sự Vụ hay Hiệp Chánh. Do đó phương thức ấn định quyền hạn trong đạo luật còn được gọi là phương thức Hiệp-Lý Sự-Vụ.

Hiệp-Lý Sự-Vụ được coi là gạch nối, là chiếc cầu bắt giữa các chính quyền Trung Ương và Địa Phương. Vì vậy đối với những vấn đề có tính cách quốc gia, lâu dài, liên tục, quyền hạn của vị Hiệp Lý được xác định và mở rộng. Vị Chỉ-huy cơ quan chấp hành có ý kiến hay quyền hạn nhưng không hoàn toàn nắm giữ mọi quyền hành về những vấn đề trên như trước kia.

Một cách tổng quát, vai trò của Vị Hiệp-Lý này là giữ vững tính cách liên tục nền Hành chính địa phương, cố vấn và chấp hành mệnh lệnh của vị chỉ huy cơ quan chấp hành, dung hoà quyền lợi Trung Ương và Địa Phương và có thể là tai mắt của chính quyền Trung Ương tại địa phương.

Thế thức bổ nhiệm vị Hiệp Lý Sự Vụ có tính cách dung hoà và phối hợp giữa Trung Ương và Địa Phương. Trung Ương có thể đưa ra một danh sách gồm nhiều người cho Vị chỉ-huy cơ quan chấp hành chọn lựa.

Phương thức trên có thể khiến chính quyền địa phương dễ trở thành chính quyền lương đẩu, gây lúng túng và hiệu năng sút kém. Tuy nhiên có hay không có tính cách lương đẩu còn tùy sự qui định. Dù sao cũng cần qui định một số quyền hạn và trách nhiệm của vị phụ tá hầu tránh những lạm dụng cố ý hay sai lầm vô tình của vị Chỉ huy cơ quan chấp hành.

2.- PHƯƠNG THỨC PHÓ THỤ:

" Phó thụ " là phương thức theo đó Vị phụ tá có quyền ký trên những quyết-định do Vị Chỉ-huy cơ quan chấp hành ký kết. Sau khi được Vị Phụ-tá phó-thụ, quyết-định của Vị chỉ-huy cơ quan chấp hành mới được coi là hợp lệ

và có hiệu lực thi hành.

Phương thức Phó-Thụ có thể coi là một cái "thăng" hạn chế sự lạm quyền của Vị chỉ huy cơ-quan chấp hành. Vì những quyết định quan trọng muốn thi hành cần có 2 chữ ký, nhờ đó Vị chỉ-huy không còn độc quyền muốn làm gì thì làm, mà phải có sự hiệp ý của vị phụ tá, người có nhiều khả năng chuyên môn, và có tầm nhìn bao quát hơn là bị giới hạn bởi quyền lợi địa phương.

Trong Xã hội tân tiến, các cơ chế quan trọng thường hay đúng hơn đều tránh né phương thức giao trọn quyền hạn cho một người nắm giữ. Các máy móc có tầm quan trọng đặc biệt, như dàn phóng hoả tiến nguyên tử chẳng hạn, muốn điều động cần phải xử dụng 2 chìa khoá, được trao cho 2 người nắm giữ.

Phương thức Phó-Thụ, tuy vậy, cũng không tránh khỏi khuyết điểm là hạn chế quyền hạn của Vị chỉ huy cơ quan chấp hành địa phương, tức là hạn chế quyền tự trị địa phương. Tuy nhiên, nếu chỉ giới hạn những quyết định cần Phó-Thụ ở mức tối thiểu, không làm hại đến quyền lợi của địa phương, thì theo thiên kiến của chúng tôi, phương thức Phó-Thụ có nhiều điểm hay hơn là dở.

Phương thức Phó-Thụ hay phương thức Hiệp Lý Sự Vụ tựu trung cũng cùng chung một mục đích là tránh sự lạm quyền của Vị chỉ huy địa phương. Hiến-Pháp có qui định quyền giải nhiệm để phòng hồ trường hợp vi phạm Hiến-Pháp, Luật-pháp Quốc-gia, hay chính sách Quốc-gia, nhưng giải nhiệm chỉ là biện pháp chế tài mà thôi.

* * *

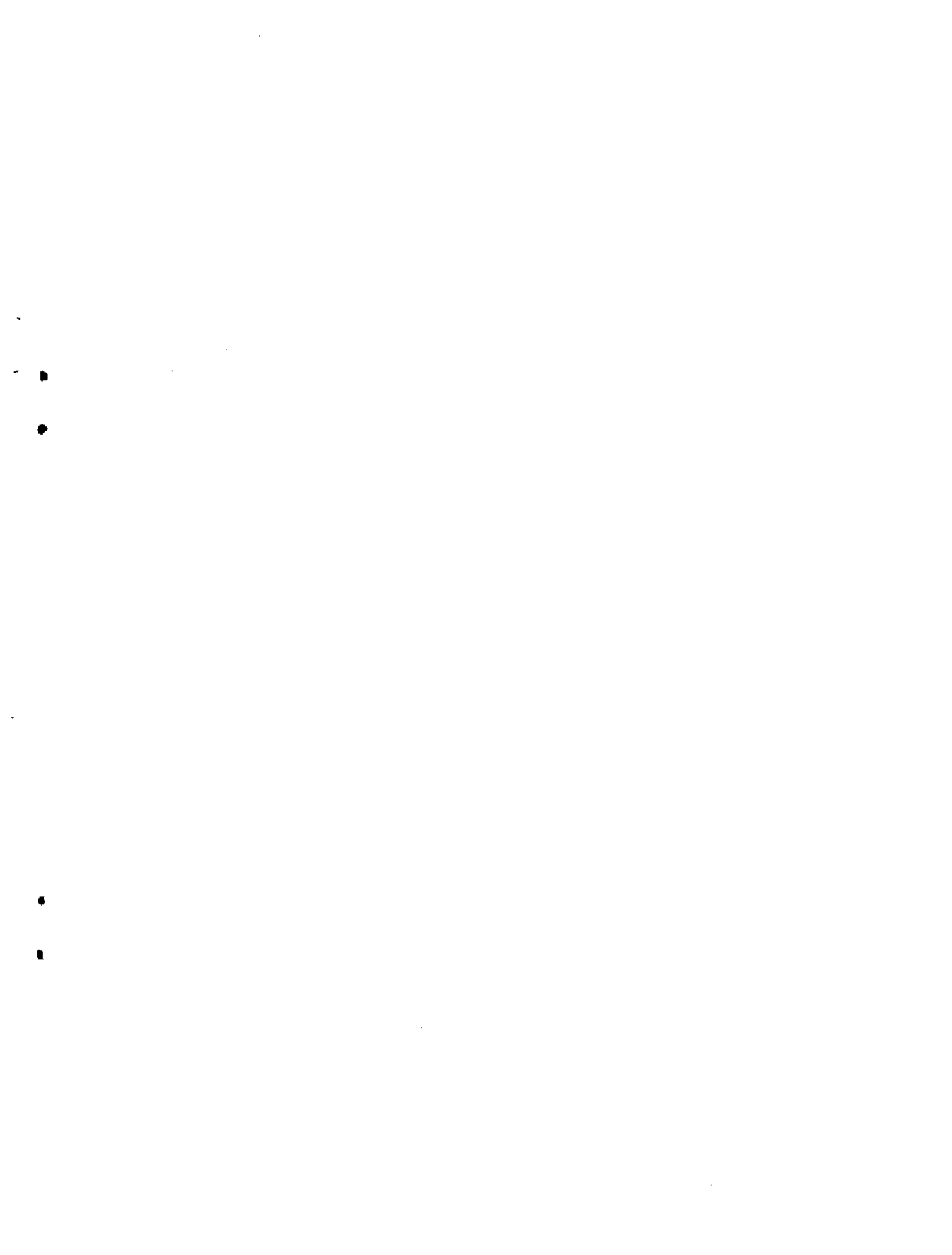
Từ đầu luận văn đến cuối, chúng tôi chỉ bàn đến cái tổ cơ cấu khi đặt vấn đề cải tổ hành chính địa phương trong tinh thần địa phương phân quyền rộng rãi của Hiến Pháp Độ II

Cộng Hoà Việt Nam. Vấn đề cải tổ rất rộng lớn, ngoài cải tổ cơ cấu người ta còn cải tiến thủ tục, kỹ thuật hành chánh, cải tiến nhân sự làm sao gia tăng hiệu năng đáp ứng được những nhu cầu đa tạp trong hoàn cảnh xã hội phát triển. Xã hội luôn luôn phát triển ở mọi lãnh vực và nền Hành-chánh cũng cần phát triển theo.

Cải tiến thủ tục, kỹ thuật hành chánh và cải tiến nhân-sự rất cần thiết cho nền Hành-chánh. Cải tổ cơ-cấu ví như biến cải một chiếc xe xấu thành hoàn mỹ và hiệu-năng hơn. Nhưng chiếc xe sẽ không thể hữu dụng nếu người lái không biết xử dụng, không khéo léo, luôn sai lầm hoặc vì vô tình hay cố ý. Cải tiến nhân sự vì vậy rất quan trọng. Tuy nhiên cải-tiến kỹ thuật thủ tục hành-chánh, hay cải tiến nhân sự lại là vấn-đề khác.

Saigon, mùa đông năm
Canh - Tuất,

Sinh-Viên đệ trình
TRẦN-THI.



TAI LIEU THAM KHAO

I.- SACH :

- 1- NGUYỄN ĐỘ, Luật Hành-Chánh, Hồng Đức, Saigon, 1969.
- 2- VŨ QUỐC THÔNG, Pháp chế SỬ, từ sách Đại học, Saigon 1969.
- 3- TRƯƠNG TIÊN ĐẠT, Hiến Pháp Chú Thích, Saigon, 1967.
- 4- LÊ VAN AN, Tổ Chức Hành Chánh Việt Nam, HVQGHC, 1963.
- 5- André de LAUBADÈRE, Traité élémentaire de droit administratif, R. Pichon et R. Durand Auzias, 2^e édition, Paris, 1957.
- 6- Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, Essentials of American Government, Appleton-Century-Crofts, Inc, 7^e edition, New-York.

II.- Tài liệu, Báo chí :

- 1- Tài liệu huấn luyện viên chức Xã Ấp, tập 1, 2, 3, Tổng Bộ Xây Dựng Phủ Đặc Ủy Hành Chánh, 1967.
- 2- Thuyết trình về Hiến Pháp, Sở tài liệu Quốc Hội, 1967
- 3- Nguyệt san Nghiên Cứu Hành Chánh tập 2 số 3 năm 1958
tập 5 số 7 năm 1960
tập 4 số 8 năm 1960
tập 5 số 10 năm 1960
tập 4 số 12 năm 1960
tập 5 số 12 năm 1961.

- 4.- Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiên số 37-QH/H/BB ngày 17.12.1966, số 38-QH/H/BB ngày 19.12.1966, số 39-QH/H/BB ngày 20.12.1966, và số 24-QH/H/BB ngày 24.2.1967.

III.- CÁC VĂN-KIỆN CKN BÀN :

- 1.- Hiến-Pháp VNCH ngày 1.4.1967
- 2.- Hiến-Pháp VNCH ngày 26.10.1956
- 3.- Bp 57-a ngày 24.10.1956 và thông tu 115-a/TTP/VP cùng ngày.
- 4.- Nghị-Định 790 Cab/MI ngày 16-12-1952.
- 5.- Sắc lệnh 34NV ngày 19-3-1953 ấn định qui chế thôn xã, và tổ chức Hội-Đồng Hương-chính.
- 6.- Sắc lệnh 45-NV ngày 3.5.1963 cải-tổ hành-chánh Xã Ấp.
- 7.- Sắc lệnh 203 d/NV, cải-tổ hành-chánh Xã Ấp, Sắc lệnh 203 b/NV, cùng ngày, tổ chức Hội-Đồng Tỉnh.
- 8.- Sắc lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966, cải tổ Hành-chánh Xã Ấp; Sắc lệnh 199-SL/ĐUHC cùng ngày, tổ chức bầu cử các viên chức dân cử tại Xã Ấp.
- 9.- SL 257/NV ngày 8-12-1961, tái lập Hội-Đồng Tỉnh.
- 10.- SL số 68/NV ngày 9.4.1965 thiết lập Hội-Đồng Tỉnh; Sắc lệnh số 69/NV ngày 9.4.1965 tổ chức Hội-Đồng Thị-Xã; Sắc lệnh 67/NV ngày 9.4.1965 tổ chức Hội-Đồng Đô-thành
- 11.- Thông Tu 001-a/TTP/VP ngày 1.3.1968 minh định mối tương quan giữa Tỉnh-Trưởng với Trung-Ương và các Ty chuyên môn.
- 12.- Sắc-lệnh 045 NV ngày 1.4.1969 sửa đổi một số điều khoản của Sắc lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966.

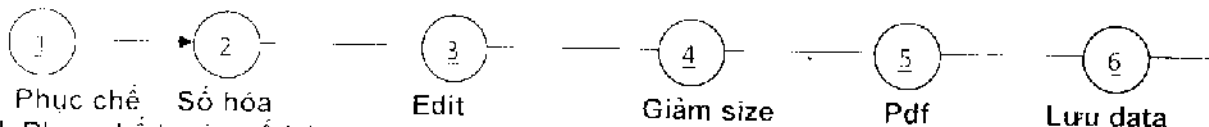
- 13.- Sắc-lệnh số 50 SL/NV ngày 8.4.1969, sửa đổi một vài điều khoản của Sắc-lệnh 199-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966.
- 14.- Thông-Tu số 122 TT/Th.1/PC1 ngày 25.7.1969, v/v Ủy-quyền cho các Phó Đô, Tỉnh, Thị Trưởng và Phó Quận Trưởng.

IV.- CÁC DỰ LUẬT

- 1.- Dự án luật số 01/H/UBNV ngày 14.11.1969 tu chính các dự án luật số 61/69 ngày 26.12.1968, dự án luật số 84/69/H ngày 19.5.1969, và dự án luật số 99/69/H ngày 5.7.1969.
- 2.- Dự án luật số 84/69/H ngày 19.5.1969, quy định việc tổ chức và điều hành nền hành chính địa-phương.
- 3.- Dự thảo luật do Bộ Nội-Vụ soạn thảo dày 169 trang (không mang số)
- 4.- Bản thảo dự thảo luật của Phủ Thủ-Tướng, bổ sửa bản thảo dự thảo luật của Bộ Nội-Vụ. (không mang số)

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: *LVHe 582* Tên tài liệu: *Thời tiết sản để Cầu Lò Hành*
- Loại tài liệu: *LA* Kích thước, số trang: *91 tr*
- Người giao: *BQ* Người, ngày nhận: *Cầu 10.05.13* *Thành Tích phụng*
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tư nhân):
- Yêu cầu scan
- Bình thường Cẩn file Raw Khác:



II. Phục chế trước số hóa:

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

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: *BQ* Thời gian: *10/5/13* Kỹ thuật:

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

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

- Không phục vụ Phục vụ hạn chế Phục vụ rộng rãi

Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu).....