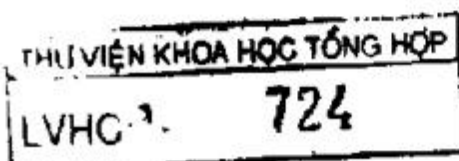


trưng LA 7232



Học Viên Quốc Gia Mạnh Chánh không tán thành, cũng không phản đối những ý kiến phát biểu trong luận văn tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về những ý kiến đó.



GIÁC SƯ HƯỚNG DẪN:  
GS. LƯƠNG THỌ PHÁT

Chân thành tri ân  
Giáo Sư hướng dẫn  
Lương thọ Phát

đã hết lòng  
hướng dẫn chúng tôi  
trong việc soạn thảo  
luận văn này

Kính dâng Thân Mẫu  
đã một đời tận tụy vì con

# mục lục

## DẪN NHẬP

trang 01

## PHẦN THỨ NHẤT

### TẦM QUAN TRỌNG CỦA HC TRONG VIỆC PHÁT TRIỂN QG-

08

#### I. Chương I. Tìm hiểu ý nghĩa danh từ HC.

10

Mục 1- Định nghĩa HC.

10

Mục 2- Sự phát triển của HC.

11

Mục 3- Những khảo hướng đã giúp HC Học phát triển.

14

#### II. Chương II. Tương quan giữa HC và những khu vực khác.

17

Mục 1- Tương quan giữa HC và chính trị

17

Mục 2- Tương quan giữa HC và xã hội

19

Mục 3- Tương quan giữa HC và kinh tế

21

#### III. Chương III. Một vài khiếm khuyết về HC tại các QG kém mở mang.

23

Mục 1- Thiếu sót nhân lực HC có khả năng.

23

Mục 2- Thiếu sót các định chế và kỹ thuật quản trị các dự án phát triển.

27

Mục 3- Thiếu khả năng phát triển ở địa phương.

28

PHẦN THỨ HAI

VAI TRÒ CỦA HC TRONG VIỆC PHÁT TRIỂN QG. trang 30

Ⓚ Chương I. Đại cương về phát triển QG. 32

Mục 1- Phát triển là gì? 32

Mục 2- Đường lối phát triển cho các QG kém mở mang. 33

Mục 3- Những trở ngại đối với sự phát triển các xứ thiếu mở mang 38

Ⓚ Chương II. Sự đóng góp của HC vào công cuộc phát triển QG. 46

Mục 1- Nền HC và công cuộc phát triển QG 46

Mục 2- Khoa học HC và công cuộc phát triển QG 52

Ⓚ Chương III. Nền HC Việt Nam có đáp ứng phát triển không? 55

Mục 1- Những đặc tính căn bản của nền HC VN. 55

Mục 2- Phải cải tổ HC thế nào cho thích hợp với chiều hướng phát triển. 66

KẾT LUẬN 74



# dẫn nhập

## THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Thế giới ngày nay đang đứng trước một sự kiện là có những quốc gia càng ngày càng giàu có và những quốc gia hầu như không thể nào thoát khỏi tình trạng nghèo khó đã đeo đuổi quốc gia đó suốt từ bao thế kỷ qua.

Thay vì xóa bỏ nghèo khó, những thập niên qua cho thấy một cảnh tượng đáng lo ngại là hố cách biệt giữa các nước giàu và các nước nghèo càng thêm rộng. Các nước khiếm khai chiếm 60% dân số hoàn cầu, nhưng chỉ xử dụng 12,5% tổng sản lượng quốc gia. Nếu lấy lợi tức đầu người để làm tiêu chuẩn so sánh thì có tới hơn 2 tỉ người tức hơn 67% dân số thế giới có một mức lợi tức không quá 54 US\$ một năm. Thật là cách biệt so với Hoa Kỳ vào khoảng hơn 2.000 US\$ và Tây Âu hơn 500 US\$ một năm. Ngân hàng thế giới còn cho biết sự cách biệt về lợi tức này có thể lên tới 9.000 US\$ vào cuối thế kỷ này.

Không những chỉ có sự cách biệt về mức lợi tức thông thường giữa các nước giàu và các nước nghèo mà còn có sự cách biệt kinh khủng trong các lãnh vực khác nữa giữa các quốc gia này. Sự cách biệt ấy chẳng những không được giảm bớt mà lại càng gia tăng thêm trong thế kỷ qua. Tỷ lệ gia tăng lợi tức của các quốc gia giàu có độ từ 25% tới 30% cho mỗi thập niên, trong khi tỷ lệ đó chỉ vào khoảng không tới 15% cho các quốc gia nghèo mà mực gia tăng dân số nhiều khi lại vượt quá mức gia tăng về lợi tức.

Nhiều cố gắng để giải thích những sự việc trên dựa vào

cơ cấu kinh tế tại những quốc gia chậm tiến và nghèo khổ này.

Đa số những quốc gia này là những quốc gia nông nghiệp, hay ít ra lãnh vực nông nghiệp cũng áp đảo các lãnh vực khác của nền kinh tế. Nhân công sử dụng trong lãnh vực này cũng chiếm một tỉ lệ rất cao (vào khoảng từ 2/3 tới 3/4 tổng số dân số hoạt động). Riêng tại Việt Nam, thời gian trước chiến tranh tỉ lệ này chiếm từ 70 tới 80% dân số.

Những quốc gia chậm tiến tuy cũng có một vài hoạt động kỹ nghệ, nhưng những kỹ nghệ này phần lớn có kích thước rất nhỏ bé nhằm biến chế các sản phẩm nông nghiệp, chế tạo nông cụ hoặc chế biến một vài loại bông vải, đó chỉ là những kỹ nghệ nhẹ và chiếm một tỉ lệ nhỏ trong dân số hoạt động.

Ngoài ra năng xuất nông nghiệp tại những quốc gia này lại cũng rất thấp kém. Sản lượng dầu người nhiều khi chỉ bằng 1/10 hay có khi chỉ bằng 1/20 sản lượng của các quốc gia Bắc Mỹ mà thôi.

Những quốc gia chậm tiến này còn phải thường xuyên đối phó với áp lực về dân số. Sinh suất cao và tử suất giảm, đã tăng dân số tại những quốc gia này rất nhanh chóng khiến mọi cố gắng của chính quyền nhằm nâng cao mức sống dân chúng đều bị vô hiệu. Tại Việt Nam, mặc dù chúng ta đang phải đương đầu với một cuộc chiến tranh làm tiêu hao rất nhiều sinh mạng, tuy thế tỉ lệ gia tăng dân số của chúng ta không ở dưới mức 2,5% mỗi năm (tỉ lệ này chỉ vào khoảng 1% cho các quốc gia Âu châu).

Điều ngạc nhiên đối với nhiều người là hầu hết các quốc gia chậm tiến lại rất giàu có về tài nguyên thiên nhiên, hay ít ra cũng không thiếu những tài nguyên cần thiết. Thế nhưng những tài nguyên này lại không được khai thác hoặc khai thác chưa đủ ngõ hầu làm tăng sự phồn thịnh cho quốc gia. Nhưng tài nguyên này lại được các quốc gia giàu có khai thác và quốc gia nhượng quyền chỉ được hưởng một lợi tức rất nhỏ (trường hợp dầu hỏa ở Nam Phi).



Có lẽ những khó khăn của các quốc gia chậm tiến còn nhiều hơn nữa khi mà thái độ của tín ngưỡng và văn hóa không đáp ứng hay nhiều khi còn cản trở nhu cầu phát triển quốc gia. Ở đây, chúng ta tạm gạt qua những quan điểm nhân sinh và coi công cuộc phát triển quốc gia như là một cứu cánh vật chất để tìm hiểu văn hóa và tín ngưỡng tại những quốc gia này.

Tác giả Baldwin và Meier trong tập "Phát triển kinh tế" khi nghiên cứu về những trở ngại cho sự phát triển tại các quốc gia kém mở mang, có nhận định về tôn giáo tại những quốc gia ấy như sau: "Phần lớn các tín ngưỡng không phân biệt việc đời, việc đạo, tôn giáo không phải là một tín ngưỡng cá nhân mà có thể có tính cách cộng đồng, có thể là một hệ thống xã hội chi phối tất cả đời sống con người. Hạnh phúc vật chất có thể bị hy sinh cho một cứu cánh của thế giới khác." Thật vậy, chúng ta thấy tại Á châu nơi mà các tôn giáo lớn và có ảnh hưởng mạnh mẽ tới đời sống dân chúng như Phật giáo, Hồi giáo, Lão giáo v.v... những tôn giáo này đều coi sự ham muốn của cái vật chất của con người như là một tội ác và đồng thời đều khuyến khích sự khắc khổ và chịu đựng của con người như là những lý tưởng giúp con người sống hạnh phúc hơn. Ngoài ra, những hoạt động tôn giáo tại những quốc gia chậm tiến lại cũng quá chú trọng vào việc xây cất các cơ sở thờ phượng như nhà thờ, đền miếu, lăng tẩm... Các cố gắng này làm phí phạm rất nhiều tài nguyên và khả năng tiết kiệm, nhưng thực ra lại không giúp ích gì cho công cuộc phát triển kinh tế.

Về văn hóa tại những quốc gia này cũng vậy, văn hóa dưới hình thức này hay hình thức khác, hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp đều ít đóng góp nếu không muốn nói là cản trở phát triển. Một nền văn hóa tin rằng chỉ có Trời mới có thể thay đổi được vận mạng của người mà không tin rằng con người có thể thay đổi được đời sống của mình. Một nền văn hóa có tác dụng khuyến khích con người có thái độ nhẫn nại và chịu đựng trước sự việc hơn là cố gắng thay đổi sự việc đó. Một nền văn hóa khiến con người từ bỏ thực tế cơm áo và đi tìm ảo mộng cuộc đời, không khuyến khích con người tích cực làm việc mà coi sự nhàn rỗi

ăn chơi là điều rất đáng mong muốn. Một nền văn hóa coi khinh của cái vật chất mà lại quá trọng những gì thuộc về giá trị tinh thần. Hơn nữa phong tục tập quán trong lối sống cũng được quan trọng hóa quá mức đến nỗi những cố gắng hướng về tương lai và tìm cách thay đổi đều không được chấp nhận. Hệ thống giá trị không dành nhiều quan trọng cho những thành công vật chất và một người có thể đạt được thành công và uy tín xã hội bằng những phương cách ngoại kinh tế.

Về phương diện chính trị, chính phủ tại những quốc gia này cũng vẫn còn có tính cách chậm tiến, thiếu khả năng lãnh đạo chính trị và khả năng kiểm soát, những rối loạn chính trị liên tiếp xảy ra tại những quốc gia chậm tiến đã cản trở rất nhiều những cố gắng và nỗ lực phát triển của những quốc gia đó. Sau cùng một guồng máy Hành chánh kém hữu hiệu vì kém tổ chức, vì thiếu những công chức có khả năng, vì lương bổng thấp kém và hệ thống công vụ không thích hợp v.v... cũng đã làm cho công cuộc phát triển quốc gia phải gặp rất nhiều khó khăn.

Tại Việt Nam, chúng ta đã có đủ các đặc tính trên, chúng ta còn một đặc tính quan trọng khác nữa, đó là chúng ta đang vướng vào một cuộc chiến tranh dai dẳng và toàn diện, cuộc chiến tranh này đã tiêu hủy biết bao sinh lực quốc gia và phá hoại rất nhiều tiềm năng phát triển.

Tóm lại những quốc gia nghèo cũng sẽ vẫn cứ nghèo và chậm tiến cũng sẽ vẫn còn chậm tiến cho tới khi nào những quốc gia ấy tìm được đường lối phát triển thích hợp. Có thể nói rằng mục tiêu chính trị chính yếu của các quốc gia chậm tiến từ khi thu hồi độc lập đến nay nói riêng và của tất cả các quốc gia trên thế giới nói chung là làm thế nào để phát triển quốc gia và làm sao để phát triển quốc gia càng mau càng tốt. Con đường phát triển là con đường duy nhất, là con đường sinh tử cho các quốc gia chậm tiến nếu các quốc gia này muốn còn tồn tại.

Nhưng làm thế nào để phát triển quốc gia?

Nhiều quốc gia đang tìm cách trả lời câu hỏi này, và

cũng có rất nhiều công trình khảo cứu nhằm cố gắng tìm kiếm những đường lối phát triển mau chóng và thích hợp nhất cho các quốc gia chậm tiến. Trong số những cố gắng ấy, có người để ý đến yếu tố này hoặc yếu tố nọ, có người chú trọng đến khía cạnh này hoặc khía cạnh khác, có người chú trọng đặc biệt vào vai trò trội yếu của yếu tố kinh tế, trong khi nhiều người khác lại chú trọng đến những yếu tố ngoại kinh tế nhiều hơn.

Những người chú trọng đặc biệt vào yếu tố kinh tế cho rằng nếu kinh tế kém mở mang thì không thể nào phát triển các khu vực khác được. Họ cũng khuyến cáo các quốc gia chậm tiến là nên theo các phương pháp phát triển do các tác giả thuần túy kinh tế đã đề ra, chẳng hạn các kinh tế gia lừng danh trong lịch sử kinh tế như Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Alfred Marshall và các kinh tế gia đương thời như W.W.Rostow...

Những tác giả khác nhấn mạnh đến các yếu tố ngoại kinh tế mà R.Barre gọi đó là các điều kiện tâm lý, xã hội chính trị tinh thần v.v... Các điều kiện này theo Barre cũng quan trọng không kém những yếu tố thuần túy kinh tế. Như Balfield chẳng hạn đã cho rằng sở dĩ một xã hội không phát triển được là do ở nền văn hóa phản tiến hóa của xã hội đó. Veblen cũng nhận định là sự tiến hóa của xã hội là sự tiến hóa về tinh thần và tư tưởng cá nhân để thích hợp với một Khung cảnh xã hội mới và Veblen cũng đồng ý là công cuộc phát triển đòi hỏi một sự thay đổi về văn hóa. Giáo sư David Mc Clelland thuộc đại học đường Harvard bằng nhiều cuộc khảo cứu thực nghiệm vĩ đại đã chứng minh rằng, tại bất cứ ở đâu và thời kỳ nào cũng thế một động cơ tâm lý mà giáo sư gọi là "lòng ham muốn thực hiện" đã thực sự thúc đẩy phát triển chứ không phải là các yếu tố thuần túy kinh tế như tư bản, tài nguyên, kỹ thuật v.v... mà các tác giả kinh tế đã đề cao. Sau cùng Everett Hagen, một kinh tế gia cũng đồng ý là sự phát triển kinh tế nói riêng và phát triển quốc gia nói chung phải được bắt nguồn từ sự thay đổi các giá trị trong xã hội, và vì thế ông cũng đòi hỏi các nhà lãnh đạo trong các xứ chậm tiến nếu thực sự muốn quốc gia phát triển thì phải mạnh mẽ cải tạo xã hội để cải tạo quốc gia.

Một số các tác giả Tây phương lại quá chú quan và tin tưởng rằng Tây phương là khuôn mẫu của phát triển, vậy muốn phát triển các quốc gia chậm tiến thì chỉ cần du nhập các giá trị tinh thần, định chế và văn hóa của Tây phương là đủ. Họ không biết rằng các quốc gia ấy chỉ thích hợp với sự phát triển của Tây phương và chưa chắc đã phù hợp cho sự phát triển của các quốc gia khác. Biết đâu nếu đem áp dụng các giá trị của Tây phương, các quốc gia chậm tiến thay vì phát triển có thể gặp phải một kết quả trái ngược và làm sụp đổ quốc gia. Lại nữa, người ta cũng chưa chắc là nền văn hóa tại các quốc gia kém mở mang là hoàn toàn không có giá trị và không phù hợp với nhu cầu phát triển. Nhiều cuộc nghiên cứu và đặc biệt là các cuộc nghiên cứu của Ngân Hàng Quốc Tế đã chứng tỏ rằng trong nền văn hóa của các quốc gia kém mở mang tuy có nhiều điều bất tiện cho sự phát triển, nhưng cũng có nhiều điều thuận tiện cho sự phát triển tại các quốc gia đó. Tuy nhiên phát triển không nhất thiết có nghĩa là phải hoàn toàn thay đổi nền văn hóa cũ. Ngoài ra một sự thay đổi quá mau lẹ về văn hóa có thể gây nhiều xáo trộn và gây những phản ứng bất lợi cho công cuộc phát triển. Có lẽ đường lối phát triển thích hợp là nên dựa vào các điều kiện về nền văn hóa cũ để thay đổi lần lần mà không nên cố gắng phá hủy hoàn toàn các định chế và nền văn hóa hiện tại.

Trước những cuộc tranh luận của các học giả và của các môn phái nói trên về vai trò trội yếu của yếu tố này hay yếu tố khác trong việc phát triển quốc gia. Có một yếu tố vô cùng quan trọng mà ít có một tác giả nào đề cập tới, vì thế chúng tôi trong những phần sau đây của tập luận văn này xin được đề cập tới vai trò của yếu tố Hành Chánh trong việc phát triển quốc gia. Một yếu tố vốn đã bị lãng quên hay không được đặt đúng tầm mức của nó trong vị trí của các yếu tố liên hệ đến sự phát triển.

Chúng tôi cũng sẽ chọn trường hợp VNCH để làm khung cảnh cho sự nghiên cứu của chúng tôi, lý do vì VNCH chúng ta có đủ các sắc thái của một quốc gia kém mở mang và cũng đang cố gắng rất nhiều để thoát khỏi tình trạng đó.

Vì thế trong những trang sau đây, vấn đề sẽ được trình bày qua 2 phần chính:

- Phần thứ I: Tầm quan trọng của HC trong việc phát triển quốc gia.
- Phần thứ II: Vai trò của HC trong việc phát triển quốc gia.



**phần I**

**Tầm quan trọng của HC đối với  
vấn đề phát triển quốc gia**

Ầm quan trọng của HC được xác nhận không những vì bản chất của nó mà còn cả ảnh hưởng của nó với các khu vực khác. Thật vậy từ trong bản chất HC là sự hợp tác nọp lý để đạt mục tiêu tối đa qua sự tổ chức và quản trị. Với bản chất của nó như thế cho nên bất cứ một hoạt động nào cũng phải cần đến HC vì để có thể hoàn thành mục tiêu, người ta cũng đã phải nêu ra biết bao những mối tương quan chẳng hạn như sẽ phải lựa chọn những biện pháp kỹ thuật nào, sẽ phải phân công phân nhiệm ra sao? v.v... Dần dà từ đó, HC đã trở thành khoa học của những mối tương quan. Sự tương quan giữa các yếu tố, các định chế đã trở thành những đề tài cổ điển, nhưng cũng là những đề tài bất biến của khoa học HC. Tuy nhiên, cũng vì tính cách phổ quát và phạm vi quá rộng rãi của nó mà nhiều người lại hiểu sai ý nghĩa hoặc không chịu hiểu hết ý nghĩa của HC cho nên đã không chú trọng đúng mức ảnh hưởng của nó đối với vấn đề phát triển quốc gia. Vì những lý do ấy, trong phần này chúng tôi sẽ lần lượt trình bày:

- Ý nghĩa của danh từ HC.
- Tương quan giữa HC và các khu vực khác.
- Những sự khiếm khuyết về khía cạnh HC tại các quốc gia kém mở mang.

~~CHƯƠNG~~ ~~MỘT~~

## Tìm hiểu ý nghĩa danh từ HC

**D**anh từ HC ngày nay đã trở nên quá phổ thông và không còn có tính cách chuyên môn đối với đại đa số dân chúng nữa. Thế nhưng nhiều người chỉ hiểu HC với tất cả những xấu xa của nó. Thực ra HC mang một ý nghĩa khác.

### MỤC I

#### ĐỊNH NGHĨA HÀNH CHÁNH

Nhiều tác giả HC Học khi tìm định nghĩa cho danh từ HC thường đưa ra hình ảnh 2 người hợp lực để đẩy một hòn đá mà một người tự mình không thể đẩy được để cho ta một định nghĩa thô sơ về ý nghĩa của HC.

Hành động trên bao gồm những đặc tính căn bản của công việc HC. Nó gồm có một mục tiêu là lăn tảng đá, và một sự hợp tác nghĩa là có nhiều người góp sức để làm công việc mà một cá nhân không thể làm nổi. Vậy HC có thể được định nghĩa như là sự hợp tác của nhiều người để đạt một mục tiêu nào đó.

Đi xa hơn, nhiều người còn phân biệt HC Công và HC Tư, thật ra cả 2 loại đều giống nhau về bản chất và quản trị. Tuy nhiên HC Công có tính cách chính trị, không vụ lợi và có tính cách đặc quyền. HC Tư ngược lại có tính cách vụ lợi và không đặc quyền. Nhưng thực ra sự phân biệt rõ ràng như trên không hợp thời vì có nhiều tổ chức đại quy mô dù công hay tư đều có



nhiều điểm giống nhau hơn là khác nhau. Theo tổ chức HC hiện đại của những quốc gia tiên tiến có nhiều sự khác biệt giữa những tổ chức to lớn hay tổ chức nhỏ bé hơn là giữa những tổ chức chính quyền và của tư nhân.

Trong lãnh vực công, HC là sự nỗ lực của nhiều người để thực hiện những chính sách nhằm đạt tới mục tiêu của quốc gia. Tác giả Dwight Waldo trong cuốn "Nghiên Cứu HC Công" có viết: "HC Công là hành động hợp lý được định sẵn để thực hiện đến mức tối đa những mục tiêu công cộng, luôn luôn có sự tính toán phương tiện để thực hiện các mục tiêu đó ngõ hầu đạt tới hiệu năng tối đa".

Tính cách hợp lý được thể hiện qua 2 ý niệm chính của HC.

- 1/ Tổ chức tức cơ cấu của những mối tương quan quyền hành.
- 2/ Quản trị tức hoạt động để thực hiện sự hợp tác trong hệ thống HC.

Tổ chức và quản trị chỉ là 2 khía cạnh phân tích một hiện tượng. Tổ chức có tính cách Tĩnh và quản trị có tính cách Động.

Khung cảnh hoạt động của HC là khuôn khổ pháp lý, nó là nền tảng cho các hoạt động HC. Theo quan điểm của Pháp và cũng là của VN thì khía cạnh pháp lý được coi là hệ trọng hơn khía cạnh quản trị. Theo đó các nhà HC phải tổ chức, quản trị những phương tiện và vật liệu của chính phủ thế nào để đem lại sự phục vụ tối đa cho quần chúng. Nhưng không phải muốn tổ chức và quản trị thế nào cũng được mà phải tổ chức và quản trị theo luật lệ, đó là luật HC. Trái lại, theo quan điểm của Hoa Kỳ và của một số quốc gia khác, khía cạnh quản trị được chú trọng hơn là khía cạnh pháp lý. Vì vậy cần phải dung hòa giữa khía cạnh pháp lý và khía cạnh quản trị trong hoạt động HC.

## MỤC II

### SỰ PHÁT TRIỂN CỦA HÀNH CHÍNH

Trước kia khi tổ chức xã hội còn thô sơ, một người vừa

có thể phải cày lấy ruộng để có gạo ăn, vừa phải dệt lấy áo để mặc, và cũng có thể phải làm lấy nhà để ở. Họ ít cần đến chính quyền, những hoạt động hợp tác của họ cũng chỉ đòi hỏi những hợp tác thô sơ tối thiểu. Họ có thể tự hào dân chúng trong một khu vực đứng ra xây đắp một con đường, một cây cầu sơ sài nào đó. Để phụ trách an ninh cho khu xóm, họ không cần đến những viên chức cảnh sát chuyên nghiệp mà chỉ cần một số người nào đó khỏe mạnh trong khu xóm họ tự đứng ra đánh đuổi kẻ phạm pháp ra khỏi khu vực của họ là đủ.

Dĩ nhiên với một cơ cấu xã hội giản dị như thế, bộ máy chính quyền hay bộ máy HC cũng sẽ hết sức đơn giản, nó không cần tới những tổ chức quy mô, những chi phí lớn lao, cũng không phải phụ trách những công việc hết sức chuyên môn và nhất là không cần tới một số lượng nhân viên đông đúc.

Thế nhưng tình thế ngày nay đã thay đổi, con người càng ngày càng đông đúc, kỹ thuật cũng tiến bộ rất nhiều. Nền HC hiện thời cũng phải phát triển theo cùng với sự phát triển của khoa học, của trào lưu tư tưởng mới và sự can thiệp của chính quyền càng ngày càng nhiều vào trong các khu vực kinh tế xã hội trước kia dành cho tư nhân.

Thật vậy, khi khảo sát nền HC hiện thời, người ta đã khám phá ra 3 điều mới mẻ.

1/ Mục tiêu quốc gia đã thay đổi, quốc gia bây giờ là động lực chính yếu cho sự phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa để phục vụ đại chúng. Trái với quan niệm trước kia cho rằng chính quyền không nên can thiệp nhiều vào trong các lãnh vực kinh tế mà chỉ nên đóng vai trò cảnh sát mà thôi. Dĩ nhiên cũng có nhiều kẻ chỉ trích sự can thiệp của chính quyền và họ đưa ra những hình ảnh hết sức đáng yêu và hấp dẫn của thuở xưa khi sự can thiệp của chính quyền còn hết sức ít ỏi, những người đó quên không đưa ra những khó khăn của thời ấy và không để ý gì tới những tiện ích tốt đẹp mà ngày nay họ đang được hưởng.

2/ Điều mới mẻ thứ 2 là để đạt những mục tiêu trên, những

tác vụ HC càng ngày càng có khuynh hướng gia tăng. Chẳng hạn để mở mang đường xá, chính phủ đã phải thiết lập trên toàn quốc những ty Công Chánh để chuyên phụ trách về vấn đề đường xá tại các địa phương. Hoặc để bảo vệ hữu hiệu sức khỏe của dân chúng, chính phủ cũng đã phải xây cất thêm rất nhiều bệnh viện v.v...

3/ Cuối cùng để thực hiện những tác vụ mới đó, những cơ cấu, phương pháp và các kỹ thuật HC mới cũng được thành hình. Thí dụ bên cạnh những công sở cổ điển, ta thấy xuất hiện những loại công sở mới như các Phủ Đặc Ủy, các Tổng Cuộc, các công sở có tính cách thương mại hoặc kỹ nghệ, các xí nghiệp hợp doanh hoặc quốc doanh v.v...

Tại VN, chúng ta chứng kiến một sự mở rộng và phát triển HC hết sức nhanh chóng. Thật vậy, chẳng hạn như về nhân số, chưa lúc nào nền HC VN lại đòi hỏi một số lượng công chức lớn lao như vậy. Từ năm 1954 đến nay, chiến tranh mỗi ngày một trở nên nặng nề, thành thử quốc gia phải đối phó với rất nhiều tình trạng bất ngờ. Chẳng hạn nhu cầu an ninh đã khiến số lượng công chức trong ngành Cảnh Sát gia tăng gấp bội. Một thí dụ khác là đầu năm 1966 khi kế hoạch xây dựng nông thôn được phát động rầm rộ đã khiến sự cần thiết phải có một số lượng công chức phục vụ trong ngành này. Ngoài ra vào đầu 1965 khi áp lực lạm phát đè nặng trên nền kinh tế VN, chính phủ đã phải thiết lập Tổng Cuộc Tiếp Tế để phần nào điều hòa tình trạng vật giá đã khiến phải tuyển một số công chức để phục vụ tại đây. Dầu sao đó cũng mới chỉ là những sự gia tăng về nhân số có tính cách bất thường do tình trạng chiến tranh tạo nên. Ngoài ra trong chính sách trường kỳ của chính phủ một khuynh hướng là đào tạo và tuyển bổ thêm công chức một phần là để thay thế những người cũ và một phần để đáp ứng sự đòi hỏi của quốc gia. Cuối cùng cũng phải kể thêm một sự gia tăng về số lượng nhân viên theo khuynh hướng tự nhiên mà định luật Parkinson đã diễn tả: "Các tổ chức HC đều có khuynh hướng mở rộng phạm vi tổ chức và nhân viên".

Theo con số thống kê của Nha Tổng Giám Đốc Công Vụ thì

chỉ từ 1960 cho đến 1967 số lượng công chức tại VN đã gia tăng gần gấp đôi nghĩa là từ 109.508 năm 1960 lên đến 206.697 vào 1967.

### MỤC III

#### NHỮNG KHẢO HƯỚNG ĐÃ GIÚP HC HỌC PHÁT TRIỂN

Trong những năm gần đây, nhiều môn phái, nhiều khảo hướng về HC Học xuất hiện nhằm nghiên cứu và phát triển môn học này. Thật vậy, chúng ta chứng kiến những khảo hướng sau đây:

##### I) KHẢO HƯỚNG QUY PHẠM-(NORMATIVE APPROACH)-

Khảo hướng này bắt nguồn từ những công trình khảo cứu của F. Taylor và H. Fayol về Phương Pháp Quản Trị Khoa Học. Khảo hướng này nhằm tìm những quy tắc, những tiêu chuẩn và những giải pháp lý tưởng khả dĩ áp dụng cho nền HC, khả dĩ làm khuôn vàng thước ngọc cho những hoạt động HC. Chẳng hạn như tìm hiểu xem phương pháp nào là phương pháp quản trị tối hảo, thủ tục HC có thể được giản dị hóa tới mức nào để được coi là thực tiễn nhất rồi đem những điều đã nghiên cứu được áp dụng vào trong việc điều hành các công sở.

Khảo hướng này rất thịnh hành tại Hoa Kỳ trong khoảng thời gian giữa 2 thế chiến. Sau thế chiến thứ 2 người ta đã đem áp dụng các kiến thức và kỹ thuật của các quốc gia tiên tiến vào các nước đang mở mang với mục đích trợ giúp sự phát triển của các quốc gia này và vì thế khảo hướng này cũng đã được du nhập vào các xứ đang phát triển. Chính các cơ quan quốc tế cũng đã theo khuynh hướng này khi nghĩ rằng muốn cho các quốc gia kém mở mang phát triển thì phải làm sao cho các quốc gia đó có được một nền HC hữu hiệu, và muốn có một nền HC hữu hiệu, các quốc gia đó chỉ cần đem áp dụng các kỹ thuật HC đã được xem như mẫu mực của các quốc gia tiên tiến. Chính Liên Hiệp Quốc cũng đã áp dụng khuynh hướng này khi những cuốn cẩm nang HC, những tiêu chuẩn và những kỹ thuật HC do LHQ ấn hành được đem viện trợ cho các QG kém mở mang.

Nhưng rồi người ta dần dần khám phá ra rằng trong những

công thức bắt đi bắt dịch đó khả dĩ có thể đem áp dụng cho bất cứ nước nào khi đem áp dụng cho các QG khác nhau đã có nhiều sự trực trực. Người ta nhận thấy rằng trong nền HC của mỗi QG đều có những nét đặc thù của nó và không nên áp dụng nguyên vẹn những kỹ thuật từ nước nọ sang nước kia mà không có sự thay đổi cho phù hợp với nơi tiếp nhận. Do đó phát sinh ra những khảo hướng khác.

## II) KHẢO HƯỚNG THỰC NGHIỆM-(EMPORIAL APPROACH)-

Khảo hướng này tìm cách áp dụng các kỹ thuật phân tích và đo lường phỏng theo các mô thức đã được áp dụng trong các khoa học kỹ thuật và kinh tế. Các tác giả thuộc khảo hướng này đã dựa vào sự nghiên cứu vô tư, phân tích và tìm hiểu những sự kiện liên quan đến nền HC, tìm những mối tương quan giữa những sự kiện đó rồi tìm những biện pháp áp dụng. Các tác giả này có thể áp dụng các phương pháp luận lý trong toán học, các kỹ thuật tân tiến như kỹ thuật Nghiên Cứu Sự Vụ (Operation research), kỹ thuật ngân sách thực hiện (Performance Budgeting), kỹ thuật lượng giá và duyệt xét chương trình (Program Evaluation and Review Technique) gọi tắt là PERT, hay kỹ thuật khúc tuyến hoạch định (Critical Path Method) gọi tắt là CPM. Các kỹ thuật đó đã đóng góp rất nhiều vào việc giải quyết những vấn đề hết sức phức tạp của các tổ chức HC. Trong khảo hướng này có 2 phương pháp:

### 1/ Phương pháp đặc khảo:

Chú trọng tới sự nghiên cứu một trường hợp điển hình, một địa phương, một thời gian và có thể một nền văn hóa nào đó

### 2/ Phương pháp tổng hợp:

Không nhằm nghiên cứu một sự kiện điển hình mà nghiên cứu nhiều trường hợp khác nhau, trong những thời gian và với những địa phương khác nhau. Nhờ phương pháp này, người ta có thể tìm ra một số những tiêu chuẩn có thể cấu thành lý thuyết để hướng dẫn những nhà kinh doanh.

## III) KHẢO HƯỚNG TÁC PHONG (BEHAVIORAL APPROACH)-

Khảo hướng này còn được gọi là khảo hướng tâm lý học,

nó chú trọng tới yếu tố nhân sự và lưu ý tới khía cạnh tâm lý hơn các khía cạnh khác. Theo các tác giả thuộc khảo hướng này thì nếu nền HC nhằm mục đích giải quyết các vấn đề công cộng thì không nên từ chối áp dụng các khám phá của các ngành học khác ngõ hầu giải quyết thỏa đáng các công việc này. Yếu tố nhân sự là yếu tố then chốt quyết định sự thành bại của mọi công tác, vậy muốn xử dụng hữu hiệu yếu tố này cần phải thông hiểu các định luật chi phối hành động của con người. Đó là những định luật của tâm lý học, xã hội học, nhân chủng học... Do đó các tác giả thuộc khảo hướng này đã coi HC Ợc như một ngành học xuyên khoa (interchsciplinary).

#### IV) KHẢO HƯỚNG TOÁN HỌC (MATHEMATICAL APPROACH)-

Khảo hướng này cho rằng HC là một diễn trình hợp lý có thể đo lường được bằng phương pháp toán học. Khảo hướng này đã du nhập những phương pháp có tính cách chính xác để nghiên cứu các hoạt động HC. Khảo hướng này có thể coi như gần với khảo hướng thực nghiệm.

#### V) KHẢO HƯỚNG XÃ HỘI HỌC (SOCIOLOGICAL APPROACH)-

Theo khảo hướng này thì muốn tìm hiểu một nền HC, muốn biết sự khác biệt giữa các cơ cấu HC cũng như các tác phong HC người ta cần phải đặt nền HC vào trong một khuôn khổ rộng lớn, đó là khuôn khổ của đoàn thể xã hội hay của nền văn hóa của QG được khảo sát. Người ta cũng đặc biệt phải chú ý đến các yếu tố ngoại lai hay tất cả các yếu tố có ảnh hưởng tới nền HC.

#### VI) KHẢO HƯỚNG HC HỌC ĐỐI CHIẾU-

Các tác giả theo khảo hướng này đã nghiên cứu các hiện tượng HC trong các nước có nền văn hóa và xã hội khác nhau nhất là trong các nước chậm tiến. Khảo hướng này đã tìm cách khám phá ra các diễn trình thay đổi tác phong trong các xã hội chậm tiến cần thiết cho việc phát triển HC và QG.

Chương hai

## Tương quan giữa HC và các khu vực khác

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

**I**t hoặc nhiều có một sự ảnh hưởng hỗ tương giữa HC và các khu vực khác như chính trị, xã hội và kinh tế.

### MỤC I

#### TƯƠNG QUAN GIỮA HC VÀ CHÍNH TRỊ

Giữa chính trị và HC có một sự tương quan mật thiết, tương quan ấy như hình với bóng, không thể có chính trị mà không có HC, ngược lại HC cũng được coi như là một phương tiện không thể thiếu để thực thi những mục tiêu chính trị. Ảnh hưởng của chính trị là đối với HC có những mức độ khác nhau tùy theo chế độ. Người ta có thể dựa vào những tiêu chuẩn pháp lý để phân biệt những chế độ chính trị khác nhau. Tuy nhiên trong đời sống chính trị, ảnh hưởng của chính đảng mới thực sự quan trọng, vì thế để tìm hiểu tương quan giữa chính trị và HC chúng ta sẽ dựa vào những chế độ chính đảng khác nhau.

#### I) NỀN HC TRONG CÁC CHẾ ĐỘ ĐỘC ĐẢNG-

Chế độ độc đảng là một thực trạng mới lạ nhất trong khu vực cơ cấu chính quyền, nó làm thay đổi hoàn toàn cơ cấu chính quyền đó. Hậu quả của nó là tập trung hoàn toàn và tuyệt đối mọi quyền hành chính trị trong tay đảng đó. Một đôi khi sự tập trung quyền hành đó có ghi trong Hiến Pháp một cách chính thức, một đôi khi Hiến Pháp có quy định một sự phân chia quyền hành về phương diện pháp lý. Nhưng tựu trung bộ máy đảng vẫn kiểm soát và chi phối tất cả. Hoạt động HC dĩ nhiên phải

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVH0... 724

hoàn toàn lệ thuộc vào đảng. Hai chế độ độc đảng điển hình là chế độ Phát Xít và chế độ Cộng Sản.

1/ Nền HC trong chế độ Phát Xít (Đức, Ý):

Trong chế độ này, guồng máy HC trở thành lệ thuộc vào đảng, đảng là cơ quan tối thượng. Đảng thi hành chính sách chính trị hóa tất cả, vì thế tất cả các công chức bắt buộc phải gia nhập đảng hoặc là đảng viên, và cũng bắt buộc phải thi hành những chính sách do đảng đề ra.

2/ Nền HC trong chế độ Cộng Sản:

Đảng CS chi phối tất cả, kể cả chính phủ, vì thế nền HC hoàn toàn do đảng kiểm soát và chi phối. Có sự tương quan giữa một chức vụ trong đảng và chức vụ trong guồng máy HC. Công chức vừa phục vụ QG vừa phục vụ đảng, vừa là đảng viên vừa là công chức.

Tóm lại trong những chế độ độc đảng dù là Phát Xít hay Cộng Sản guồng máy HC cũng phải hoàn toàn lệ thuộc đảng và là công cụ để thực hiện những mục tiêu của đảng.

II) NỀN HC TẠI NHỮNG QG LƯƠNG ĐẢNG-

Hoa Kỳ và Anh là những QG điển hình cho chế độ lương dân

1/ Nền HC tại Anh quốc:

Tại Anh quốc nền HC đã được phi chính trị hóa, giới công chức hợp thành một giới riêng biệt, thoát ra ngoài vòng kiểm soát của chính trị và có ảnh hưởng riêng. Muốn ứng cử vào các chức vụ chính trị hay dân cử, các công chức phải xin từ chức trước đã. Nền HC có tính cách trung lập và là công cụ của bất cứ đảng nào nếu có khả năng nắm được chính quyền.

2/ Nền HC tại Hoa Kỳ:

Hơi khác với Anh quốc, nền HC tại Hoa Kỳ vẫn còn đậm màu sắc chính trị. Mặc dù tại Hoa Kỳ chính sách Spoil System đã bị lên án và thay thế bằng chế độ công vụ do đạo luật Pendleton năm 1883. Tuy nhiên trong thực tế, nền công vụ vẫn bị các lực lượng chính trị ảnh hưởng. Tính cách chính trị còn



rõ rệt hơn trong các chức vụ HC dân cử.

### III) NỀN HC TẠI NHỮNG QG ĐA ĐẢNG-

Điển hình là Pháp quốc, nền HC tại Pháp không bị hoàn toàn chính trị hóa. Các công chức hợp thành một thực thể, một tập thể tự trị về mặt pháp lý, có một quy chế chung chi phối và che chở. Tuy nhiên, ít nhiều và tùy thuộc thời gian khác nhau, nền HC tại Pháp cũng đượm màu sắc chính trị. Nếu các đảng phái ít ảnh hưởng tới các quyết định HC, trái lại ảnh hưởng của đảng lại sâu đậm hơn đối với các viên chức HC hay là đối với công chức..

Đối với các quyết định HC, đảng phái khó có thể ảnh hưởng như tại các QG độc tài hay độc đảng. Quyền lợi của đảng không thể đồng hóa được với quyền lợi QG, quyền lợi QG là quyền lợi tối cao. Nhưng đối với công chức, đặc biệt là đối với các công chức cao cấp, ảnh hưởng của chính trị rất rõ rệt, công chức có thể bị thay đổi nếu có những sự thay đổi về chính trị. Tại những QG đa đảng ảnh hưởng của đảng phái thường rất mạnh mẽ, vì thế nền HC tại những QG này luôn luôn cố gắng dung hòa giữa các lập trường và chính sách khác nhau của các đảng phái đó.

## MỤC II

### TƯƠNG QUAN GIỮA HC VÀ XÃ HỘI

Giữa các định chế Xã Hội và các định chế HC, mối tương quan rất mật thiết, mỗi loại xã hội đều có một loại chế độ HC tương ứng.

#### I) NỀN HC TRONG CÁC XÃ HỘI TIỀN KỸ NGHỆ-

Khởi từ khi có xã hội cho đến thế kỷ 18, khuynh hướng chung là của cải và quyền hành thường đi đôi với nhau, có khi của cải bắt nguồn từ quyền hành và ngược lại có khi quyền hành do của cải phát sinh. Giới chức HC ở một giai tầng cao trong xã hội. Họ cai trị dân chúng nhiều khi không theo những mẫu mực do luật pháp ấn định mà theo những quan điểm cá nhân, theo những nguyên tắc của tập quán hay tôn giáo.

Riêng tại Á Đông, giới chức HC thường do khoa cử đào tạo họ tự coi như cha mẹ dân, nên công vụ có khuynh hướng trở thành cha truyền con nối, giới chức HC cũng có khuynh hướng trở thành một giai cấp quý tộc trong xã hội.

## II) NỀN HC TRONG CÁC XÃ HỘI TƯ BẢN HIỆN NAY-

Mãi tới cuối thế kỷ 19, công chức vẫn ở một giai tầng trên và khác biệt với đa số quảng đại quần chúng. Theo thống kê thì mãi tới năm 1860 tại Anh quốc là nơi diễn ra cuộc cách mạng kỹ nghệ đầu tiên thì vẫn còn chừng 40% dân chúng mù chữ. Sang tới đầu thế kỷ 20 nền HC mới dần dần mở cửa cho một số người xuất thân từ giai cấp đại chúng. Khi cuộc cách mạng kỹ nghệ bộc phát, một số đông dân chúng bỏ đồng ruộng lên kiếm việc tại các thành thị, một số người đã trở thành giàu có, coi cái họ có cơ hội ăn học và được gia nhập hệ thống công vụ.

Ngày nay, người ta ghi nhận 2 đặc tính chính của nền HC tại các QG tư bản. Thứ nhất là sự phát triển của số lượng công chức, sau đó là giai tầng đại chúng gia nhập công vụ càng ngày càng nhiều và dần từ cấp dưới lên đến cấp cao. Nền giáo dục cưỡng bách và sự phát triển kinh tế đã đưa tới một sự đảo lộn các cơ cấu của nền HC cổ điển. Ngoài ra sự phá giá của lương bổng công chức bên cạnh sự phát triển các lợi ích xã hội do khu vực tư cung cấp, đã khiến người công chức trở thành một kẻ bị tước quyền hơn là một người được hưởng ưu quyền như trước. Hơn nữa giới công chức cũng không còn là một giai cấp xã hội thuần nhất như trước mà tập hợp nhiều giai tầng khác nhau.

Đặc tính thứ 2 của nền HC tại những QG tư bản ngày nay là khuynh hướng đồng hóa khu vực công và khu vực tư. Người ta không còn phân biệt giữa công chức và tư chức mà chỉ phân biệt giữa một tiểu công chức và một công chức cao cấp. Thực ra trong xã hội tư bản hiện thời, người ta thấy nhiều loại cấp chỉ huy cũng như sự xuất hiện của một giai tầng thượng lưu có khả năng tạp bác. Trong tư doanh, có sự cộng tác giữa tư bản và quản trị, giữa kẻ có tiền và những chuyên viên có khả năng điều khiển. Trong lãnh vực công, căn bản không còn là tiền tài, thế lực cha ông mà là khả năng cũng như đức độ cá nhân.

### III) NỀN HC TRONG CÁC XÃ HỘI CỘNG SẢN.

Trong các xã hội Cộng Sản nơi mà quyền lực chính trị được tập trung vào trong tay đảng Cộng Sản, người ta không còn thấy có sự phân biệt thành phần thượng lưu lãnh đạo chính trị, kinh tế hay HC. Tất cả đều là một., đảng CS nắm tất cả và chỉ huy tất cả. Các cán bộ của đảng hợp thành một giai cấp thống trị mới mà Milovan Djilas gọi đó là "giai cấp mới". Trong giai cấp này lại có một sự ngăn cách sâu sa giữa cán bộ cao cấp và cán bộ hạ cấp cũng như có một hố sâu giữa cán bộ đảng và dân chúng.

### IV) NỀN HC TRONG XÃ HỘI CÁC QG ĐANG PHÁT TRIỂN.

Tại Phi Châu nơi hoạt động chính trong xã hội là HC, thì sự gia nhập vào công vụ nghĩa là gia nhập vào một giai tầng cao trong xã hội, ở trên quảng đại quần chúng và tạo thành một giai cấp tư bản đặc thù.

Tại các QG Mỹ Châu La Tinh, giai cấp thống trị cao cấp nhất vẫn là giai cấp đại tư bản. Những đại công ty đa tư bản ngoại quốc điều khiển nhiều khi đã chi phối và lũng đoạn đời sống của cả một QG. Hoạt động HC tại những QG này nhiều khi chỉ nhằm mục đích duy trì và bảo vệ quyền lợi cho những xí nghiệp hay công ty ngoại quốc. Công chức nhiều khi cũng chỉ là những tay sai của họ.

Những QG khác tại Á châu chẳng hạn như Miến Điện, Nam Dương, Thái Lan v.v... quân đội nhiều khi đã vượt quá giới hạn của mình và nhảy ra nắm những nhiệm vụ chính trị và HC.

## MỤC III

### TƯƠNG QUAN GIỮA HC VÀ KINH TẾ

Muốn biết mối tương quan giữa HC và kinh tế thế nào, người ta phải biết mức độ can thiệp của chính quyền vào trong các lãnh vực kinh tế, bởi vì hoạt động HC là hoạt động chính yếu của chính quyền.

### I) HC TRONG NỀN KINH TẾ TỰ DO.

Theo quan điểm của các kinh tế gia cổ điển, thì chính quyền không nên can thiệp vào trong các lãnh vực kinh tế mà nên dành cho sáng kiến của tư nhân. Các tác giả này cho rằng có một sự điều hợp tự nhiên giữa quyền lợi cá nhân và quyền lợi công cộng. Họ cũng tin rằng trật tự thiên nhiên sẽ được thực hiện một cách máy móc do sự vận dụng của các quyền lợi cá nhân.

Với lập luận đó, họ cho rằng nhà cầm quyền cần phải áp dụng một chính sách hoàn toàn tự do. Sáng kiến cá nhân đã có đầy đủ khả năng để thực hiện một trật tự tối hảo thì chính quyền có bổn phận không nên can thiệp vào. Tuy nhiên họ cũng chấp nhận một vài biệt lệ và cho rằng chính quyền có thể đảm nhận những công việc hữu ích cho đời sống tập thể nhất là những công việc mà tư nhân không muốn đảm nhận.

Với những quan điểm như trên, hoạt động HC chỉ có tác dụng xúc tác và không tham dự trực tiếp vào các hoạt động kinh tế.

## II) HC TRONG NỀN KINH TẾ HOẠCH ĐỊNH-

Đứng trước những hậu quả của nền kinh tế tự do, một số học giả như Sismondi, Saint Simon, Proudhon... đã chống lại quan điểm của các tác giả cổ điển. Họ cho rằng cạnh tranh tự do là một nguy cơ cho tất cả. Đối với xã hội, nó phát sinh những khủng hoảng trầm trọng. Trong lãnh vực sản xuất nó làm giảm mức lời và cho phép kẻ mạnh giết chết kẻ yếu, đối với công nhân, nó hạ thấp đồng lương và đưa đến thất nghiệp, với QG nó ngăn chặn đà tiến bộ và khép chặt các nước đó dưới sự bóc lột của nước khác. Vì thế các tác giả này đòi hỏi chính quyền phải can thiệp.

Ngày nay can thiệp của chính quyền vào lãnh vực kinh tế được coi như một tình trạng tự nhiên, ai cũng chấp nhận, có khác nhau là tùy theo mức độ mà thôi. Với sự can thiệp của chính quyền, ảnh hưởng của HC đối với lãnh vực kinh tế rất quan trọng. HC là khung cảnh cho các hoạt động kinh tế và nhiều khi tham dự trực tiếp vào trong những hoạt động kinh tế.

## Chương II

# Sự khiếm khuyết về HC tại các QG kém mở mang

Theo cơ quan phát triển quốc tế thì khuyết điểm về HC là một trong những nguyên nhân quan trọng nhất đã đưa đến sự thất bại cho công cuộc phát triển trong các nước chậm tiến. Các khuyết điểm đó bao gồm những điểm chính yếu sau đây:

- Thiếu sót nhân lực HC có khả năng.
- Thiếu sót các định chế và kỹ thuật quản trị các dự án phát triển.
- Thiếu khả năng phát triển ở địa phương.

### MỤC I

#### THIẾU SÓT NHÂN LỰC HC CÓ KHẢ NĂNG

Phần lớn nền HC tại các QG chậm tiến kém mở mang là di sản của một nền HC thuộc địa, đó là một nền HC có mục đích bảo vệ và duy trì quyền lợi cho mẫu quốc. Do đó những nền HC này đều nặng tính chất kiểm soát và luật pháp. Giới chức HC tại những QG này vì thế có khuynh hướng thiên về những công việc duy trì an ninh và trật tự hơn là những hoạt động có mục đích phát triển. Hậu quả của nó mà các QG chậm tiến ngày nay đều gặp phải là sự thiếu sót các nhân lực HC có khả năng để điều khiển, quản trị các công tác phức tạp, nặng tính cách kỹ thuật liên quan đến các vấn đề kinh tế, xã hội...

Tại VN, có lẽ chúng ta không thiếu những chính trị gia có tài, các nhà cách mạng có thành tích, nhưng quả thật chúng

ta đang thiếu và thiếu rất nhiều những quản trị gia, những nhà HC có tài tổ chức và điều khiển. Chính sự khan hiếm này đã là một trong những nguyên nhân quan trọng đưa đến sự thất bại trong việc thực hiện các chương trình phát triển cũng như trong việc quản trị các xí nghiệp quốc doanh. Chúng ta không thiếu những chuyên viên cho mọi ngành, nhưng chúng ta thực sự đã khiến những bàn tay có khả năng điều động, phối hợp các chuyên gia đó để đạt đến mục tiêu chung, điều đó có nghĩa là chúng ta đang thiếu những HC gia hay những quản trị gia. Những sự khan hiếm này bắt nguồn từ các nguyên nhân sau:

### I) THIẾU GIÁO DỤC HC-

Những người điều khiển guồng máy HC tại các QG chậm tiến thường là được đào luyện trong các lãnh vực luật pháp, định chế và những cơ cấu sẵn có. Hậu quả là những người đó có khả năng duy trì cho bộ máy HC tiếp tục chạy điều hòa và không thay đổi. Nhưng những kỹ thuật, thủ tục và những lề lối đã được thiết lập từ thuở xa xưa chắc chắn là không thích hợp với hoàn cảnh mới do sự đổi thay của xã hội và những tiến bộ của khoa học, kỹ thuật. Ngoài ra theo đường lối huấn luyện cổ điển chắc chắn không thể khai thác đúng mức những lý thuyết mới về HC phát triển, cũng như những khám phá mới mẻ của khoa học quản trị, khoa học tác phong và khoa học thống kê. Hơn nữa khuynh hướng HC ngày nay là đi tới những lãnh vực chuyên môn, vì thế để đối phó với những vấn đề mới mẻ ngày nay như sự hoạch định sinh sản, vấn đề đô thị hóa hay những chương trình cung cấp thực phẩm v.v... chúng ta cần tới những kỹ thuật HC hết sức tinh vi mà chắc chắn đường lối huấn luyện cổ điển trước kia không cung cấp nổi.

### II) CÁC VIÊN CHỨC TRONG CÁC NGÀNH CHUYÊN MÔN THIẾU CĂN BẢN VỀ HÀNH CHÍNH HỌC-

Đây cũng là một khiếm khuyết của chính sách giáo dục tại các QG chậm tiến. Tại đây, đứng trước những đòi hỏi cấp bách của khả năng chuyên môn như canh nông, y tế, kỹ thuật v.v... người ta đã quá chú trọng vào việc đào tạo những khả năng chuyên môn ấy mà quên đi công việc huấn luyện HC bổ túc. Đành rằng chuyên môn và kỹ thuật rất cần thiết cho những xứ

kém mở mang muốn phát triển, nhưng phải làm sao để quản trị hữu hiệu những khả năng chuyên môn ấy mới thực là cần thiết.

Người ta nhận thấy rằng, các QG chậm tiến thường rất hiếm những chương trình được thiết lập để huấn luyện và phát huy khả năng quản trị của các chuyên viên nhất là khi so sánh với nhu cầu vĩ đại về công việc quản trị trong những lãnh vực này.

Có nhiều bác sĩ, kỹ sư giữ những chức vụ có tính cách HC như Giám Đốc Bệnh Viện, Chủ Tịch một công ty kinh doanh v.v... nhưng họ lại không được huấn luyện về những kỹ thuật quản trị vì họ cho rằng công việc HC ai làm mà chẳng được nếu có chút ít kinh nghiệm và lương tri. Quan niệm này ngày nay chắc không ai là có thể chấp nhận được, nhưng tiếc thay thực tế nó lại thường diễn ra.

### III) THIẾU THÍCH ỨNG TRONG VIỆC DU NHẬP CÁC PHƯƠNG PHÁP QUẢN TRỊ TÂY PHƯƠNG-

Đành rằng trên lý thuyết người ta thường cho rằng các phương pháp quản trị của Tây Phương khi du nhập vào các xứ chậm tiến cần phải biến cải cho phù hợp với môi trường văn hóa, xã hội của các QG chậm tiến ấy. Tuy nhiên trên thực tế, người ta thường thấy là các phương pháp quản trị của Tây phương thường được áp dụng một cách máy móc tại các QG chậm tiến bất chấp những sự dị biệt về văn hóa và trình độ kỹ thuật. Dĩ nhiên sự du nhập mù quáng này đã đưa đến nhiều sự phí phạm và đôi khi đưa đến thất bại cho các chương trình phát triển.

### IV) THIẾU MỘT CHÍNH SÁCH GIÁO HUẤN VỀ HC ĐÚNG ĐẮN-

Công việc giáo dục HC thường chỉ được chú trọng ở giai đoạn tiền công vụ và thường cũng chỉ dành cho những người trẻ tuổi. Người ta ít lưu ý đến việc phát triển khả năng HC ở những viên chức cao cấp, đứng tuổi và đang nắm những giềng mối của nền HC. Các viên chức này thường được huấn luyện trong những ngành chuyên môn trước khi vào làm việc, nhưng họ ít có kiến thức về những vấn đề quản trị nên không đủ khả năng lãnh đạo để cải thiện cơ quan hoặc để thích ứng với nhu cầu mới.

Những chương trình tu nghiệp hoặc trong nước hoặc do ngoại quốc bảo trợ cũng thường nhằm mục đích huấn luyện chuyên môn hơn là huấn luyện khả năng quản trị. Ngoài ra nếu có huấn luyện về quản trị học thì cũng thiếu sót hoặc không liên tục. Học xong khóa học, các viên chức thường cũng không có phương tiện để đem áp dụng những sở học của mình vào nghề. Nhiều khi giữa việc và hành lại cách biệt, không có một chương trình huấn luyện dài hạn, có hệ thống. Không có phối hợp giữa hình thức giáo huấn chính thức và hình thức thực tập. Các chương trình huấn luyện và phát triển khả năng HC còn gặp nhiều trở ngại như thiếu giảng viên, chương trình giảng huấn và tài liệu học tập không được cập nhật hóa, thiếu những công tác khác cứu quy mô, thiếu thư viện v.v...

Hơn nữa công việc giáo dục về HC lại có tính cách hạn chế việc giáo dục HC thường chỉ được giới hạn trong phạm vi các trường chuyên lo đào luyện về HC. Sự giáo dục HC không được du nhập vào trong các trường chuyên nghiệp như y tế, công chánh, sư phạm v.v...

Khuyết điểm sau cùng của các chương trình giáo huấn HC là thiếu một sự liên lạc chặt chẽ giữa các trường chuyên lo đào tạo các viên chức HC và các cơ quan HC. Nhiều giáo sư về HC Học có khi lại không thấu hiểu những vấn đề thực tế vì phần lớn họ không phải là những người đã xuất thân trong giới HC mà là kẻ mang bằng cấp từ ngoại quốc về. Do đó giữa việc học và việc hành lại cách biệt với nhau.

#### V) THIẾU MỘT CHÍNH SÁCH NHÂN LỰC CHÚ TRỌNG TỐI NHƯ CẦU HC-

Có lẽ sự khan hiếm trầm trọng nhất của các QG chậm tiến là sự thiếu sót khả năng quản trị. Thế nhưng quản trị sẽ là một kỹ thuật sau này góp phần tạo lập công ăn việc làm nhiều hơn hết vì vai trò chính yếu của quản trị là giúp ta tổ chức hữu hiệu những biến chuyển kinh tế, xã hội, kỹ thuật để phát triển QG. Biến chuyển có nghĩa là phát sinh ra những vấn đề mới. Để đối phó hữu lý và hữu hiệu với những vấn đề mới đó, chúng ta cần phải phát triển khả năng quản trị.



Trong chính sách về nhân lực của các QG chậm tiến ngày nay, người ta đã quá đặt nặng nhu cầu về chuyên nghiệp và kỹ thuật mà không chú trọng đúng mức về nhu cầu nhân lực trong ngành HC.

## MỤC II

### THIẾU SÓT CÁC ĐỊNH CHẾ VÀ KỸ THUẬT QUẢN TRỊ CÁC DỰ ÁN PHÁT TRIỂN

Ngoài sự thiếu sót về nhân lực và khả năng HC, các QG chậm tiến cũng còn thiếu thốn các định chế phát triển và thiếu một sự thực thi đúng đắn các định chế ấy.

#### I) THIẾU SÓT TRONG VIỆC CẢI TIẾN ĐỊNH CHẾ ĐÁP ỨNG PHÁT TRIỂN

Định chế thường được hiểu như là những tục lệ được pháp luật công nhận và có tính cách cưỡng chế đối với mọi người trong xã hội. Rộng hơn nữa định chế còn có thể là hành vi pháp lý hay những tổ chức, quy chế đã được thành hình trong một khung cảnh xã hội nào đó và vào một thời đại nào đó. Định chế cũng là cái gì để định đoạt tương quan giữa cá nhân với khung cảnh vật chất, khung cảnh xã hội trong đó cá nhân sống. Do đó định chế có tính cách cưỡng bách đối với mọi người. Trong lãnh vực HC, định chế là cả hệ thống có tổ chức và liên tục để đeo đuổi các mục tiêu xã hội.

Sự áp dụng các kỹ thuật mới hay muốn thực hiện các mục tiêu phát triển đòi hỏi một sự thay đổi hay cải tiến về định chế. Theo cơ quan phát triển quốc tế thì sự cải tiến các định chế cho phù hợp với nhu cầu phát triển tại các QG chậm tiến thường quá chậm chạp, nhất là trong những lãnh vực như Đô Thị hóa, hoạch định sinh sản, thuế khóa v.v... Một khuyết điểm khác nữa là sự thiếu liên lạc giữa các định chế chẳng hạn như các trường đại học chuyên nghiệp đã không theo dõi kịp các tiến bộ kỹ thuật hoặc không phối hợp với các xí nghiệp để thích ứng chương trình giảng huấn với nhu cầu thực tế.

Đã không có khả năng áp dụng các định chế mới, các QG chậm tiến lại cũng thiếu khả năng để cải tiến các định chế

hiện tại đang đáp ứng các nhu cầu phát triển.

## II) NHIỀU KHUYẾT ĐIỂM TRONG VIỆC QUẢN TRỊ CÁC DỰ ÁN PHÁT TRIỂN.

Thật vậy tại những QG chậm tiến rất ít những dự án phát triển được thiết lập và thi hành một cách đúng đắn. Sở dĩ xảy ra tình trạng này vì những nhà chức trách cao cấp tại các QG đó thường không am hiểu diễn trình phân tích và quyết định cần thiết cho việc thiết lập, duyệt y và thi hành các dự án. Chính quyền cũng không tìm cách định chế hóa diễn trình hoạch định, duyệt y và thi hành các dự án hầu có thể phối hợp với các chương trình ngân sách, tài chính và các cơ quan chuyên môn có nhiệm vụ thực hiện dự án. Thông thường trong diễn trình này người ta lại quá coi trọng khía cạnh kinh tế, tài chánh mà sao nhãng khía cạnh tổ chức, quản trị và nhân sự nên dự án thường bị thất bại.

Các phương pháp soạn thảo và thẩm lượng kết quả của dự án cũng không được chú trọng đúng mức, nên thường xảy ra tình trạng đầu voi đuôi chuột. Ngoài ra, người ta không nhìn vấn đề trong một khuôn khổ chung hay một chương trình toàn bộ, nghĩa là không chú ý đến sự tương quan của dự án này với dự án khác, không cân nhắc được sự lợi hại giữa các dự án ngõ hầu có thể sửa đổi hay thay thế.

Về khía cạnh nhân sự, tại những xứ kém mở mang, người ta cũng nhận thấy là rất khan hiếm những thành phần nhân sự có khả năng nghiên cứu, thiết lập phẩm lượng và thi hành các dự án nhất là trong những lãnh vực chuyên môn như y tế, canh nông, công chánh. Sau hết giai đoạn soạn thảo dự án thường lại được chú trọng hơn là giai đoạn thực hiện các dự án đó.

## MỤC III

### THIỆU KHẢ NĂNG PHÁT TRIỂN Ở ĐỊA PHƯƠNG

Khuyết điểm quan trọng sâu cùng mà người ta thường thấy ở những xứ kém mở mang là khả năng phát triển không đồng đều. Những QG này thường có một sự cách biệt lớn lao giữa những khu

vực thành thị và khu vực thôn quê. Đứng về khía cạnh HC thời sự khiếm khuyết về khả năng HC để phát triển ở địa phương lại còn trầm trọng hơn trung ương gấp bội. Nhân lực và tài lực đều thập phần thiếu thốn và phải do trung ương cung cấp. Đã vậy, việc phân phối nhân và tài lực đều tập trung ở thủ đô, dĩ nhiên trong chính sách của chính phủ đều có khuynh hướng là dành ưu tiên cho thủ đô và các đô thị lớn.

Các QG chậm tiến lại cũng đều có khuynh hướng tập trung nỗ lực vào việc phát triển các đô thị lớn hơn là hướng về các vùng thôn quê. Người ta nhận thấy là các cơ quan QG phụ trách về vấn đề phát triển nông thôn rất khan hiếm. Mãi tới những năm gần đây, một số QG bị áp lực của Cộng Sản. Để chống lại sách lược chiến tranh cách mạng do CS chủ trương, người ta mới thấy chính quyền tại những QG này lưu ý tới nông thôn nhiều hơn. Có lẽ trong tương lai, các nhà hoạch định chính sách QG nên lưu tâm nhiều hơn tới sự thiếu quân bình và bình đẳng trong sự cung cấp những tài nguyên QG giữa trung ương và địa phương.

Chính quyền tại những QG chậm tiến thường lại cũng không đủ khả năng để phối hợp các chương trình phát triển ở địa phương với chương trình phát triển toàn bộ QG hay có thể giúp đỡ cho địa phương tự phát triển. Các cơ quan trung ương ở địa phương thường cũng rất yếu kém, người ta thường thấy xảy ra tình trạng trường học thiếu thầy, bệnh viện không có thuốc men v.v... Khả năng tài chánh ở địa phương thường cũng rất yếu kém.

Sau cùng phê bình chính sách phát triển thiếu cân đối này, Theodore Geiger đã cho rằng: "chúng ta đã quá bận tâm về sự phát triển ở các đô thị đến nỗi chúng ta đã quên mất sự quan trọng của nông thôn là nơi sinh sống của đa số dân chúng, và cũng chính ở nông thôn mà dân chúng sống sung túc hay nghèo khổ, chính sự sản xuất thặng dư ở nông thôn mới là điều kiện làm cho các đô thị có thể phát triển được" (Xem T.G. "Nhận xét về kỹ nghệ hóa Phi Châu").

phần II

**Vai trò của HC trong việc  
phát triển Quốc Gia**

anh từ phát triển QG ngày nay đã trở thành một danh từ thời sự quen thuộc, nó thường được mọi người, mọi dân tộc nhắc đến, nó cũng đã trở thành một mục tiêu tối hậu của hầu hết các QG chậm tiến Á Phi và Nam Mỹ. Vì thế trong phần này trước khi tìm hiểu sự đóng góp của HC vào trong việc phát triển QG như thế nào, chúng ta sẽ phải tìm hiểu đại cương về vấn đề phát triển QG, và sau đó chúng ta cũng sẽ tìm hiểu xem nền HC VN đã đóng góp vào công cuộc phát triển như thế nào.

## chương một

# Đại cương về phát triển quốc gia

Để tìm hiểu về phát triển QG, chúng ta cũng phải hiểu mục tiêu của nó là gì, làm thế nào để phát triển, những yếu tố cần thiết cũng như những trở ngại cho sự phát triển tại những QG chậm tiến và đặc biệt là VN.

### MỤC I

### PHÁT TRIỂN LÀ GÌ?

Khó mà có một định nghĩa nào hoàn toàn chính xác và đầy đủ về vấn đề phát triển QG, bởi vì vấn đề này bao gồm rất nhiều lãnh vực như kinh tế, xã hội, giáo dục, y tế v.v... Tuy rằng có rất nhiều những công trình nghiên cứu về vấn đề này, nhưng hầu hết cũng chỉ đưa ra những giải thích riêng rẽ nhắm vào một vài khía cạnh mà thôi. Để có thể hiểu rõ vấn đề chúng ta sẽ xét qua quan điểm của một số tác giả liên quan đến từng lãnh vực.

#### I) PHÁT TRIỂN HIỂU THEO Ý NGHĨA KINH TẾ-

Theo A. Lewis phát triển là gia tăng sản lượng từng nhân suất, định nghĩa này nhấn mạnh vào mối tương quan giữa sản lượng QG và dân số. Khác với Lewis, 2 tác giả Meier và Baldwin đã đưa ra một định nghĩa xúc tích hơn, theo 2 ông thì phát triển là một lịch trình theo đó lợi tức QG thực thụ của một nền kinh tế tăng gia trong khoảng một thời gian dài gọi là trường kỳ, và như thế nếu mức độ phát triển lớn hơn mức độ gia tăng về nhân số thì lợi tức thực thụ tính theo đầu người cũng sẽ gia

tăng. Theo Higgins thì không thể chỉ căn cứ vào tổng lợi tức hoặc lợi tức theo đầu người mà phải xét cả 2 phương diện đó. Nếu ta chỉ căn cứ vào tổng lợi tức, thì sự gia tăng của tổng số lợi tức có thể kéo theo sự gia tăng của dân số mạnh hơn và như thế mức sống của người dân cũng không được cải thiện gì. Ngược lại nếu ta chỉ căn cứ vào lợi tức tính theo đầu người thì sẽ không nhận thức đúng mức thành quả đạt được. Vẫn theo Higgins thì phát triển chỉ thực sự có ý nghĩa nếu thành quả của sự gia tăng sản xuất được hưởng thụ bởi quảng đại quần chúng có nghĩa là lợi tức QG được phân chia đồng đều hơn.

### II) TRONG LÃNH VỰC XÃ HỘI, CHÍNH TRỊ-

Phát triển có nghĩa là sự lớn mạnh của QG, sự tiến bộ mà QG đó đạt được trong mọi lãnh vực. Phát triển cũng có nghĩa là đổi thay, nghĩa là từ một xã hội chậm tiến, nghèo đói dốt nát sang một xã hội thịnh vượng hơn, hạnh phúc hơn. Ngoài ra người ta cũng đo lường mức độ phát triển của một QG bằng cách coi trong QG đó người dân được hưởng sự tự do như thế nào, mức công bình tới đâu, con người trong QG đó có những cơ hội may mắn giống nhau hay không, có đủ công ăn việc làm cho công chúng chẳng v.v... Sau cùng theo Chester Hunt, người ta còn có thể đo lường mức độ phát triển của một QG bằng cách xét xem tỷ lệ của phụ nữ tham gia vào đời sống xã hội so với nam giới như thế nào.

### III) TRONG LÃNH VỰC Y TẾ, GIÁO DỤC-

Phát triển có nghĩa gia tăng số năm sống trung bình cho mỗi người dân, nâng cao tỷ lệ bác sĩ so với dân chúng, nâng cao số giường bệnh đối với tỷ lệ người dân v.v... Về phương diện giáo dục phát triển có nghĩa là nâng cao số người biết đọc biết viết, nâng cao số học sinh, sinh viên cả về phạm lan lượng.

Tóm lại, rất khó để đạt được một định nghĩa hoàn bị và đầy đủ cho vấn đề phát triển QG, vấn đề này bao gồm rất nhiều lãnh vực và cũng thay đổi về nhiều phương diện.

## MỤC II

### ĐƯỜNG LỐI PHÁT TRIỂN CHO CÁC QUỐC GIA KÉM MỎ MANG

Trong lịch sử phát triển của các QG trên thế giới, người ta nhận thấy cho đến nay có 2 đường lối chính đã được áp dụng:

- Đường lối phát triển theo lối tự do.
- Đường lối phát triển can thiệp.

Đường lối phát triển tự do đã được áp dụng cho tới mãi cuối thế kỷ 19. Đầu thế kỷ 20, nhiều biến cố mới xảy ra khiến cho chính quyền ngày càng phải can thiệp nhiều vào trong các lãnh vực như kinh tế, xã hội và các lãnh vực khác. Sau đệ II Thế Chiến hầu hết các QG chậm tiến đều được độc lập, họ hướng nhìn về các QG đã phát triển hy vọng tìm được một đường lối phát triển thích hợp cho QG mình. Họ cũng đã học được kinh nghiệm của những QG đã thành công mau chóng trong việc phát triển QG như Nga Xô, Tây Đức, Nhật Bản v.v... trong đó chính quyền đã đóng một vai trò tích cực. Ngày nay có lẽ không còn một QG nào còn áp dụng đường lối phát triển tự do mà các tác giả kinh tế cổ điển đã cổ vũ. Ngày nay chính quyền không nhiều thì ít đều phải can thiệp vào trong các lãnh vực hoạt động của QG và đặc biệt là trong lãnh vực kinh tế.

Chúng ta sau đây sẽ lần lượt xét qua các đường lối phát triển đang được các QG ngày nay áp dụng, ngõ hầu tìm ra được đường lối phát triển thích hợp cho các QG kém mở mang.

### I) ĐƯỜNG LỐI PHÁT TRIỂN HOẠCH ĐỊNH TOÀN DIỆN-

Nga Xô sau cuộc cách mạng tháng 10 mở đầu cho thế giới Cộng Sản và cũng là QG đầu tiên đã áp dụng đường lối can thiệp toàn diện.

Với đường lối can thiệp này chính quyền thường cho áp dụng những kế hoạch QG dài hạn. Chẳng hạn như Nga Xô đã cho thực hiện các kế hoạch ngũ niên phát triển. Trong những kế hoạch này, tất cả các mục tiêu chính yếu của nền kinh tế đã được hoạch định một cách rõ rệt. Kế hoạch cũng bao gồm mọi ngành sản xuất, ấn định những ngành ưu tiên phát triển.

Với chính sách can thiệp toàn diện này, chính quyền đã thu hết sáng kiến của tư nhân và trực tiếp điều khiển ngành



kinh tế, chính quyền cũng làm chủ tất cả các phương tiện sản xuất. Tại Nga Sở chế độ kinh doanh của Nhà Nước đã bao trùm mọi lãnh vực cho sự thành lập các kế hoạch toàn diện, các cơ quan kế hoạch Nhà Nước đi từ dưới lên trên, từ cấp bậc thấp nhất là các chi bộ kế hoạch của từng xí nghiệp lên đến các cơ quan kế hoạch địa phương và sau cùng là những cơ quan kế hoạch Trung Ương đều do chính quyền trực tiếp điều khiển.

Tuy nhiên, muốn cho một chính sách hoạch định toàn diện thu được kết quả, người ta nhận thấy là nó luôn luôn phải đi kèm theo những yếu tố sau đây:

1/ Một kế hoạch cứng rắn phải kèm theo một chính sách độc tài để có thể bắt buộc mọi người phải tuân hành mệnh lệnh, nếu cần có thể phải hy sinh cả xương máu để đạt mục tiêu ấn định.

2/ Phải có một hệ thống độc đảng, trong đó cán bộ phải được huấn luyện thuần thục và trung kiên. Chính những cán bộ đảng này sẽ đảm bảo cho sự thành công của kế hoạch.

3/ Ở đây người ta không coi doanh lợi như là động cơ để thúc đẩy hoạt động kinh tế mà chính là tinh thần phục vụ tập thể mới là động cơ chính yếu. Vì thế quyền tư hữu không được chấp nhận, tất cả tài sản đều là của chung quốc gia và theo đúng kế hoạch.

Tóm lại theo đường lối phát triển toàn diện, vai trò Nhà Nước mới là chính yếu và đúng về phương diện phát triển phải khách quan nhìn nhận là nó đã mang lại những thành quả đáng kể. Tuy nhiên nếu chúng ta coi cứu cánh của phát triển là con người thì những thành quả mà đường lối phát triển này đưa lại sẽ chẳng có ý nghĩa gì nếu so với những hy sinh quá đáng mà con người trong xã hội đó phải chịu.

## II) ĐƯỜNG LỐI PHÁT TRIỂN HOẠCH ĐỊNH MỀM DẸO-

Khác với đường lối phát triển theo kế hoạch cứng rắn và toàn diện của các QG Cộng Sản, chính quyền có thể can thiệp bằng một kế hoạch mềm dẻo và hạn chế hơn. Trong đó chính quyền vẫn tôn trọng quyền tư hữu và sự lựa chọn cá nhân. Hơn nữa khi thiết lập những kế hoạch mềm dẻo, chính quyền thường không cần

thiết phải áp dụng một chính sách độc tài như trường hợp thiết lập kế hoạch toàn diện, cứng rắn. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, quyền tư hữu cũng như tự do cá nhân bị hạn chế.

Để đạt các mục tiêu trong kế hoạch mềm dẻo thường thường người ta phải áp dụng các phương tiện sau đây trong lãnh vực kinh tế:

1/ Chính quyền phải đứng ra phân phối các sản phẩm và những nguyên liệu cần thiết cho các ngành sản xuất. Với phương pháp này, chính quyền có thể bắt buộc các xí nghiệp phải theo đúng đường lối của kế hoạch.

2/ Chính quyền cũng có thể hướng dẫn các hoạt động kinh tế theo những đường lối của kế hoạch bằng một chính sách ấn định và kiểm soát giá cả.

3/ Kiểm soát đầu tư và tín dụng cũng là một phương tiện để chính quyền hướng dẫn các hoạt động kinh tế cho phù hợp với các mục tiêu của kế hoạch.

4/ Cuối cùng thuế khóa hay những chính sách công phí cũng là những phương tiện để cho chính quyền thực hiện được những mục tiêu của kế hoạch.

Tóm lại với một chính sách hoạch định mềm dẻo, chính quyền tuy vẫn phải can thiệp vào trong những lãnh vực hoạt động khác nhau của sinh hoạt quốc gia. Tuy nhiên sự can thiệp này cũng chỉ có giới hạn và cá nhân vẫn còn nhiều tự do trong việc lựa chọn.

### III) CÁC QUỐC GIA KÉM MỎ MANG NÊN THEO ĐƯỜNG LỐI NÀO-

Đối với các QG chậm tiến ngày nay, không có vấn đề tự do phát triển mà hết thảy đều đồng ý là chính quyền phải can thiệp để thúc đẩy phát triển. Các QG thiếu mỏ mang ngày nay gặp nhiều trở ngại hơn các QG tiến tiến trước kia và nếu không thể theo đường lối hoạch định toàn diện như Liên Xô thì cũng không thể theo đường lối tự do như Tây phương được.

Các QG thiếu mỏ mang có thể có những đường lối phát triển khác nhau:

1/ Một số chủ trương rằng các nước thiếu mỏ mang đã bị giam hãm từ lâu trong một tình trạng ngưng đọng. Vì vậy cần phải có sự can thiệp mạnh mẽ của chính phủ để thoát khỏi tình trạng ngưng đọng đó và họ đòi hỏi phải kỹ nghệ hóa mạnh mẽ và nhanh chóng.

2/ Một số khác chủ trương là tuy chính phủ dĩ nhiên phải can thiệp để thúc đẩy phát triển, nhưng có thể theo một đường lối tuần tự và không nhất thiết là phải kỹ nghệ hóa tức khắc và cũng không nhất định là chính quyền phải thay thế hoàn toàn tư nhân bằng một đường lối hoạch định hoàn toàn.

Theo chủ trương thứ nhất thì trở ngại cho những xứ kém mỏ mang quá lớn lao, nên một chương trình phát triển nếu muốn thành công thì phải mau lẹ và bao gồm tất cả. Higgins cho rằng một sự tiến hóa chậm chạp là do óc chủ bại và thực ra còn nguy hiểm, chính sự tiến hóa chậm chạp đã là lý do khiến không thể thành công trước những trở ngại, một chương trình nếu không đưa lại sự thay đổi lớn lao thì không bao giờ có thể đưa tới trình độ phát triển tự sinh và tích lũy.

Theo chủ trương thứ 2 thì chính phủ có thể đi lần từng bước để tiến đến phát triển mà không cần phải can thiệp trực tiếp hay là phải kỹ nghệ hóa tức khắc. Meier và Baldwin cũng cho rằng phát triển có thể bắt đầu bằng những cố gắng để giải quyết nông nghiệp, phát triển xã hội, khuyến khích tư bản, thiết lập những kỹ nghệ nhẹ và nhỏ v.v... Để bênh vực cho chủ trương thứ 2, người ta đưa ra các lý do sau:

- Lý do thứ nhất là vì khu vực nông nghiệp là khu vực kinh tế chủ yếu, nếu cải tiến được khu vực này thì sẽ tạo được một căn bản vững chắc cho công cuộc phát triển lâu dài. Đại đa số nông dân tại các QG chậm tiến có một đời sống nghèo khổ vì thế cần phải cải thiện ngay đời sống cho họ để làm giảm bớt những bất công và chênh lệch giữa thị thành và thôn quê.

- Lý do thứ 2 là việc phát triển tuần tự sẽ giúp cho sự mở mang các cơ sở xã hội như trường học, bệnh viện v.v... sẽ làm giảm bớt những trở ngại cho sự phát triển kinh tế trong

trường kỳ. Đây chính là phần đầu tư về nhân lực mà chính phủ phải đảm trách để làm giảm bớt những trở ngại về nhân lực song song với đà phát triển kinh tế. Theo nhóm chuyên viên Liên Hiệp Quốc thì sự đầu tư vào con người sẽ đưa tới sự gia tăng về sản lượng QG nhiều hơn là đầu tư vào tư bản tập thể.

- Lý do sau cùng là các QG kém mở mang không đủ khả năng để thiết lập những kỹ nghệ nặng và quy mô vĩ lễ để hiểu là những QG này thường thiếu thốn cả tư bản lẫn kỹ thuật.

Thực ra đối với các QG chậm tiến, vấn đề không phải là thiên về đường lối này hay đường lối nọ, mà phải tìm cho mình một đường lối phù hợp với nguyện vọng của đa số dân chúng và theo những điều kiện riêng của xứ sở.

### MỤC III

#### NHỮNG TRỞ NGẠI CHO SỰ PHÁT TRIỂN TẠI CÁC XỨ THIẾU MỞ MANG

Muốn thành công trong việc phát triển QG, chẳng những nó đòi hỏi phải có một kế hoạch cũng như một đường lối phát triển cụ thể, mà nó còn đòi hỏi phải có những yếu tố khác nữa như khung cảnh xã hội, ý thức phát triển của dân chúng, sự ổn định về chính trị hay kinh tế v.v... Khi nghiên cứu về những điều kiện cần thiết cho sự phát triển, người ta nhận thấy là những QG chậm tiến thường gặp những trở ngại chính yếu sau đây:

- Khung cảnh xã hội không thích hợp với phát triển.
- Thiếu một sự ổn định chính trị cần thiết.
- Thiếu những điều kiện kinh tế cần thiết cho việc phát triển.
- Một nền HC mang nhiều tính chất chậm tiến.

#### I) THIẾU MỘT KHUNG CẢNH PHÙ HỢP VỚI PHÁT TRIỂN.

Khung cảnh ở đây có thể là khung cảnh văn hóa, khung cảnh pháp lý và khung cảnh tinh thần hay tâm lý.

#### 1/ Về khung cảnh văn hóa xã hội:

Điều kiện cho các QG kém mở mang muốn phát triển là phải có một khung cảnh xã hội tiến bộ hay ít ra không làm cản trở cho công cuộc phát triển, muốn thế nó phải có những điều kiện sau: - Phải có một nền giáo dục tiến bộ chú trọng nhiều đến khoa học và kỹ thuật.

- Tôn giáo không nên khuyến khích con người chịu đựng số mệnh và coi khinh của cải vật chất.
- Tổ chức xã hội không quá trọng vọng những hoạt động trí thức và khinh rẻ những nghề nghiệp chân tay.

Thực tế tại những QG kém mở mang người ta nhận thấy về giáo dục thì nặng tính chất tử chương khoa cử, dân chúng tin tưởng mạnh mẽ vào định mệnh làm nản lòng mọi hy vọng canh tân. Tôn giáo khuyến khích con người sống đăm bạc, không cần lợi lộc, chỉ cần nhân nghĩa mà thôi. Sau cùng cơ cấu xã hội và nấc thang giá trị tại những QG này cũng không dành nhiều quan trọng cho những thành công vật chất. Tóm lại khung cảnh văn hóa xã hội tại những QG kém mở mang không thích hợp cho sự phát triển.

#### 1/ Về khung cảnh pháp lý:

Hầu hết luật lệ và quy tắc tại các QG chậm tiến ngày nay xuất phát từ thời thuộc địa và do các đế quốc thực dân thiết lập. Những luật lệ và quy tắc này dĩ nhiên chỉ nhằm phục vụ quyền lợi mẫu quốc. Sau khi thu hồi độc lập, ít có QG nào nghĩ đến sự cần thiết phải độc lập về phương diện pháp luật vì thế những căn bản về luật pháp cũ vẫn được duy trì. Tuy ta phải công nhận là không phải tất cả hệ thống pháp luật cũ đó hoàn toàn vô ích, tuy nhiên đứng trước nhu cầu phát triển của các QG ấy ngày nay quả thực nó không còn hợp thời nữa.

#### 2/ Khung cảnh tinh thần và tâm lý:

Trong quá khứ của nhiều QG, chúng ta thấy rằng đã có những cố gắng để phát triển nhưng thành quả đạt được không bao nhiêu vì tại đó ý thức phát biểu trong dân chúng không có hoặc thiếu nhất trí về vấn đề này.

Cũng vì thiếu ý thức phát triển chung cho nên quần

chúng không tham dự đúng mức vào trong những nỗ lực phát triển. Đây có thể là hậu quả của đường lối giáo dục thiếu thực tế hoặc vì kỹ thuật tuyên truyền của chính phủ không đủ khả năng cảm hóa được quần chúng.

Tính cách thiếu nhất trí cũng là một trở lực khác cho các QG kém mở mang, hơn nữa công cuộc phát triển đòi hỏi thiếu sự tham dự của mọi người vào trong nỗ lực chung của QG. Đây không phải là công việc riêng của một vài người hay một số chuyên viên mà là của mọi người. Tính cách thiếu nhất trí được thể hiện qua tâm trạng thiếu tin tưởng của dân chúng đối với tầng lớp lãnh đạo trong cũng như ngoài chính quyền. Vì thiếu tin tưởng nên kỷ luật chung của QG không được tôn trọng, tình trạng này chắc chắn sẽ gây nhiều trở ngại cho những nỗ lực phát triển.

#### H) THIẾU MỘT SỰ ỔN ĐỊNH CHÍNH TRỊ CẦN THIẾT-

Sự bất ổn hầu như là một đặc tính căn bản của chính trị tại các QG chậm tiến, nó thường được thể hiện qua các cuộc cách mạng, đảo chính, nội chiến v.v...

Vonder Mehden khi nghiên cứu các trường hợp của 84 QG chậm tiến đã đưa ra nhận xét như sau: "Trong 84 QG đó có tới hơn 40 QG đã xảy ra những cuộc đảo chính hay những âm mưu lật đổ chính quyền thành công và có tới 23 QG khác chính quyền được thành lập ngoài khuôn khổ của Hiến Pháp (extra constitutional).

Tính cách bất ổn trên được giải thích bằng nhiều lý do:

1/ Lý do thứ nhất là có thể các QG chậm tiến này phần lớn hoặc là những QG tân lập hoặc là những QG mới thu hồi độc lập và những thể chế chính trị phần lớn đều bắt chước Tây phương vì thế có thể nó không phù hợp với nguyện vọng của đa số dân chúng chúng.

2/ Dân chúng tại những QG chậm tiến thường cũng thiếu đồng nhất về chủng tộc, ngôn ngữ và văn hóa (đặc biệt là tại Ấn Độ Nam Dương và Phi Châu). Chính những sự thiếu đồng nhất này đã

là một cản trở không nhỏ cho việc kết lập một cộng đồng chính trị hợp nhất, điều kiện căn bản cho sự ổn định chính trị.

3/ Lý do thứ ba là các QG này cũng thiếu một chính quyền mạnh, mạnh ở đây phải hiểu là được lòng dân và hữu hiệu. Thực tế cho thấy chính quyền tại những QG này thường được thành lập do những cuộc đảo chính hay cách mạng, do đó tính cách chính đáng của nó thường bị dân chúng nghi ngờ. Hơn nữa nó có thể có khả năng để đoạt chính quyền, nhưng lại thiếu khả năng để hành xử chính quyền cho hữu hiệu.

4/ Lý do cuối cùng của sự bất ổn chính trị tại những QG chậm tiến có thể là hậu quả của chính sách ngoại giao của các đại cường. Trong chính trị quốc tế, các cường quốc hay áp dụng những kỹ thuật như khuyến đảo hay ám sát để thay đổi chính sách của một QG. Kỹ thuật này chỉ có thể thành công đối với các QG chậm tiến, vì tại các QG này các định chế chính trị chưa được xây dựng vững vàng, chính trị bị cá nhân hóa tối đa, đường lối QG chịu ảnh hưởng nặng nề của cá nhân lãnh tụ cho nên một khi lãnh tụ bị thay đổi, chính sách QG cũng bị thay đổi theo (ở đây người ta thường nhắc đến trường hợp của Tổng Thống Ngô Đình Diệm).

Chính sự hỗn loạn chính trị đã gây ra những hậu quả bất lợi cho mọi cố gắng phát triển, tình trạng này gây ra 2 trạng thái tâm lý hết sức bất lợi:

Thứ nhất là người ta không tính chuyện lâu dài. Những người tham gia chính quyền vì không tin rằng họ sẽ ở cương vị điều khiển lâu dài cho nên ít khi nghĩ đến những chương trình dài hạn mà thường áp dụng chính sách ngắn hạn, trong khi công việc phát triển đòi hỏi tính cách trường kỳ.

Hậu quả thứ hai là sự ly tán, những bất ổn chính trị dễ làm cho dân tâm ly tán. Những người có địa vị thường có khuynh hướng tẩu tán tài sản ra ngoại quốc. Chính những hành động này đã làm giảm sút tiềm năng sản xuất QG. Ngoài ra sự ly tán này làm cho dân chúng ít tin tưởng ở chính quyền, họ không dám đầu tư vì sợ bị bất động hóa tài sản mà chỉ dùng nó vào những dịch

vụ sinh lợi ngắn hạn như cho vay hoặc hoạt động thương mại. Hơn nữa về phía ngoại quốc họ cũng không muốn đầu tư hoặc viện trợ cho một QG bất ổn.

Một hậu quả của sự bất ổn này là nó đã gây ra những sự phi phạm tài nguyên QG một cách vô ích. Thật vậy, nhiều nhân, tài, vật lực đáng lẽ được dùng vào việc phát triển QG thì lại được sử dụng trong các lãnh vực nhằm duy trì an ninh và trật tự.

### III) THIẾU NHỮNG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ CẦN THIẾT CHO VIỆC PHÁT TRIỂN-

Trở ngại thứ ba mà các QG chậm tiến thường gặp phải là thiếu những điều kiện kinh tế thuận lợi. Nghĩa là thiếu sót các yếu tố sản xuất hoặc bất ổn về mặt kinh tế.

#### 1/ Thiếu sót yếu tố sản xuất:

Trên bình diện phát triển kinh tế các yếu tố sau đây có một tầm quan trọng đặc biệt mà các QG chậm tiến mở mang thường không có hay không có đủ.

a) Nhân công: Trong diện trình sản xuất, nhân công giữ vai trò then chốt, bởi vì con người vừa là nguồn của sự tiêu thụ vừa là nguồn của sự sản xuất. Tuy nhiên tác giả Gunnar Myrdal trong cuốn "Thảm kịch Á Châu" đã dành gần 400 trang giấy để mô tả tình trạng thất nghiệp và khiến dụng đang đe dọa trầm trọng các QG Á Châu; ông cũng đã chứng tỏ rằng tại những QG này những nhân công thông thường không thiếu mà còn dư là khác, nhưng lại thiếu rất nhiều những nhân công chuyên môn. Những người này giữ một vai trò quan trọng trong một nền kinh tế căn cơ giới hóa hay đang mở mang.

b) Tài nguyên thiên nhiên: Tài nguyên thiên nhiên của một QG càng dồi dào thì khả năng phát triển của QG càng phong phú. Tuy thế tại những QG chậm tiến thường thường người ta nhận thấy là tài nguyên thiên nhiên lại hết sức phong phú, nhưng những QG này lại không biết cách khai thác. Vì vậy mà có cũng như không, đôi khi còn bị hại nữa là khác.



**cx Tư bản:** Adam Smith khi nghiên cứu về nguồn gốc của sự thịnh vượng QG đã nhấn mạnh đến vai trò của tư bản. Bởi thế công cuộc phát triển QG đòi hỏi QG ấy phải tích lũy nhiều tư bản. Nhưng các QG chậm tiến lại vướng vào cái vòng luẩn quẩn là lợi tức của dân chúng thường thấy vì thiếu đầu tư, thiếu đầu tư có nghĩa là thiếu tư bản và vì thiếu tư bản nên không thể đầu tư.

**dx Kỹ thuật:** J. Fourastié đã xem kỹ thuật như chìa khóa để mở tất cả các cửa căn bản trong đời sống kinh tế. Nhưng những khám phá kỹ thuật thường đòi hỏi những công cuộc thí nghiệm liên tục rất tốn kém, các QG kém mở mang khó lòng đài thọ nổi.

Tóm lại về phương diện yếu tố sản xuất, khả năng của các QG kém mở mang thường rất thiếu sót. Tuy nhiên đây không phải là một trở ngại không thể vượt qua nếu ta xét qua kinh nghiệm của Nhật Bản trong đó cả chính quyền lẫn dân chúng đã cố gắng rất nhiều và họ đã khắc phục được trở ngại này và đã đưa QG Nhật Bản đến chỗ phát triển nhất nhì ngày nay.

## 2/ Bất ổn về kinh tế:

Trở ngại thứ 2 cho sự phát triển kinh tế các QG thiếu mở mang là sự bất ổn về mặt kinh tế. Thật vậy, tính cách bất ổn đã được thể hiện rõ rệt trên tất cả các lãnh vực như sản xuất, tiêu thụ, tiết kiệm, đầu tư, xuất nhập cảng và ngay cả đến lãnh vực ngân sách nữa.

**ax Bất ổn giữa sản xuất và tiêu thụ:** qua cơ cấu sản xuất của các QG chậm tiến, tính cách bất quân bình đã thể hiện rõ rệt giữa các ngành hoạt động. Đặc biệt là mức sản xuất luôn luôn ở mức tiêu thụ.

**bx Giữa tiết kiệm và đầu tư:** Nhu cầu đầu tư tại các QG chậm tiến rất cao, người ta phỏng chừng là tỉ lệ đầu tư tối thiểu cho các QG đang phát triển phải vào chừng từ 15-20% tổng sản lượng QG. Nhưng thực tế thì mức đầu tư ở những QG này chỉ vào khoảng dưới 10% TSLQG mà thôi. Lý do của mức đầu tư yếu kém này là vì nguồn tài lực không được dồi dào. Các

nguồn tài trợ có thể sử dụng được là số tiết kiệm tại các ngân hàng và tín dụng của ngân hàng. Số tiết kiệm thường ở mức thấp và tín dụng ngân hàng thường được dùng để tài trợ các nghiệp vụ ngắn hạn thương mại hơn là sản xuất.

cm Bất ổn giữa xuất và nhập cảng: Đây là hậu quả tất nhiên của mục sản xuất yếu kém trong QG. Vì sản xuất thấp mà nhu cầu tiêu thụ lại gia tăng cho nên phải nhập cảng. Hậu quả đưa tới là cán cân thương mại gia tăng thiếu hụt do đó phải nhờ tới viện trợ của ngoại quốc.

cm Bất ổn giữa thu và chi cho ngân sách: Tính cách bất ổn này được thấy rõ qua sự thiếu hụt thường xuyên của ngân sách QG. Sự thiếu hụt này có thể bắt nguồn từ sự gia tăng của công phí.

Tóm lại, chính những bất quân bình trên đã đưa tới hậu quả là lạm phát có tính cách thường xuyên, giá cả gia tăng quá mức, đời sống xã hội không thể không bị xáo trộn và làm cản trở rất nhiều cho sự phát triển kinh tế nói riêng và sự phát triển quốc gia nói chung.

#### IV) THIẾU MỘT NỀN HC TÂN TIẾN ĐÁP ỨNG PHÁT TRIỂN-

Trở ngại không nhỏ cho các QG chậm tiến ngày nay muốn phát triển là nền HC tại các QG đó quá nặng nề cũ kỹ, thiên về khía cạnh luật pháp và trật tự hơn là khía cạnh tổ chức và quản trị. Hậu quả của nó là làm phát sinh ra tệ trạng tham nhũng đầy dẫy trong sinh hoạt QG. Chính nạn tham nhũng sẽ làm cho những cố gắng của chính phủ trở nên vô hiệu. Vì thế cần phải dốc tâm diệt trừ nạn này và phải đẩy mạnh hơn nữa việc giản dị hóa và trong sạch hóa guồng máy HC ngõ hầu thực hiện tốt đẹp các chương trình phát triển.

Nếu không có một bộ máy HC hữu hiệu thì chính phủ sẽ trở nên bất lực, dẫu cho có thiết lập được những chương trình và chính sách tốt đẹp tới đâu đi nữa mà không có được một bộ máy HC có đủ khả năng thì kết quả đạt được cũng chẳng là bao. Người ta đã chứng kiến biết bao nhiêu trường hợp mở rộng guồng máy HC mà không đem lại được những kết quả tương xứng trong các dịch vụ chính quyền.

Rùa HC ngày nay đã lan tràn từ QG này sang QG khác và đặc biệt là tại các QG chậm tiến tệ trạng này còn trầm trọng hơn nữa. Chính tính cách trì trệ của HC có nghĩa là nó phủ nhận các dịch vụ mà chính phủ có ý thực hiện. Chẳng hạn trong lãnh vực kinh doanh, nếu hạn chế việc cấp giấy phép và để cho khoảng trống thời gian giữa ngày áp dụng và ngày cấp giấy phép quá lâu thì nhà kinh doanh có thể đã mất hết cơ hội làm ăn sinh lợi. Trong việc giữ sổ sách hồ sơ cũng thế, hệ thống HC cũng thường không cung cấp được những tài liệu chính xác và để kiểm mặc dù đã dành rất nhiều thì giờ vào việc ghi chép hết sổ này sang sổ khác.

Có lẽ cũng cần thiết phải nói tới một đặc tính khác của nền HC các QG chậm tiến là nếu người ta quan niệm một nền HC lý tưởng là một nền HC hoàn toàn cống hiến vào công tác thi hành nhiệm vụ thì tại đây nơi có những bảo đảm được thiết lập nhằm mục đích cho người công chức khỏi phải lo lắng nhiều về đời sống ngõ hầu có thể dành hết năng lực vào nhiệm vụ. Trái lại công chức thường lợi dụng những bảo đảm ấy và sinh ra ý lại không chứng tỏ một tinh thần phục vụ nào. Chính thế nên Max Weber đã cho rằng cần phải có một môi trường văn hóa nào đó thì nền HC mới hoạt động hữu hiệu được.

Tóm lại, một guồng máy HC thuận lợi cho việc phát triển là một guồng máy HC trong sạch và hữu hiệu, ngược lại một guồng máy HC chậm chạp, tham nhũng, dung túng những bất công, không lo phục vụ nhân dân, chỉ lo phục vụ tư lợi thì guồng máy ấy là một trở ngại quan trọng cho sự phát triển.

oOo

Trở ngại cho sự phát triển tại các QG chậm tiến thì nhiều và cũng rất khác nhau. Trong khuôn khổ đề tài, chúng tôi không thể đề cập tất cả mà chỉ nêu lên những trở ngại chính yếu. Dầu sao trong cố gắng phát triển chúng ta phải làm thế nào khắc phục những trở ngại này. Đặc biệt là nền HC bởi vì HC là một yếu tố quan trọng trong việc phát triển QG, bộ máy HC là một hấp lực quan trọng cho tất cả các lãnh vực khác. Vì thế trong chương kế tiếp chúng ta sẽ tìm hiểu HC đóng góp vai trò gì trong việc phát triển QG.

## chương hai

# Sự đóng góp của HC vào công cuộc phát triển quốc gia

Sự đóng góp của HC vào công cuộc phát triển QG được thể hiện dưới 2 hình thức:

1/ Nền HC hay tổ chức HC tức là một định chế xã hội bao gồm các công chức sinh hoạt trong các cơ cấu và theo một số những quy luật riêng. Hay là những hoạt động của chính quyền nhằm vào mục đích phục vụ ích lợi công cộng qua sự thi hành luật pháp.

2/ Khoa học HC: tức kỹ thuật vận dụng, điều động các tài nguyên nhân, vật lực để đạt mục tiêu.

### MỤC I

#### NỀN HC VÀ CÔNG CUỘC PHÁT TRIỂN QG

Theo quan niệm của các QG tiên tiến Tây phương chịu ảnh hưởng bởi tư tưởng tự do thế kỷ 19 thì HC được coi như là một cái gì xấu xa, nhưng đó là cái xấu xa cần thiết (Necessary evil) vì thế tuy nhiệm vụ của nó phải được duy trì nhưng nên giảm thiểu càng nhiều càng tốt và nên để dành nhiều cho khu vực sáng kiến tư nhân.

Tại các QG chậm tiến trái lại nền HC thường là cơ quan lãnh đạo QG hay ít ra lãnh vực công cũng áp đảo các khu vực khác. Tại Hoa Kỳ quan niệm cho rằng kinh tế là chủ yếu còn HC là thứ yếu, còn tại VN cũng như hầu hết các QG chậm tiến Á

Phi khác thì HC là chính yếu và nắm vai trò then chốt trong mọi sinh hoạt xã hội. Ở đây chúng ta không xét là nên dành ưu tiên cho khu vực tư hay công mà chỉ đưa ra những so sánh nhằm nhận định tầm mức quan trọng của nền HC đối với các khu vực khác tại các QG chậm tiến.

Tại đây, kiểm điểm lịch trình diễn tiến của nền HC, chúng ta nhận thấy trước kia dưới thời chính thể phong kiến thì HC và chính trị là một, không có những định chế phân biệt giữa những cơ quan chính trị và cơ quan HC như ngày nay. Thời ấy nền HC được đứng đầu bởi nhà vua và một số quan lại phụ tá mà quyền hạn có thể bao trùm mọi hoạt động của QG.

Sang đến thời Pháp thuộc, tuy có vài sự thay đổi, quyền hành thực sự được chuyển từ tay vua sang viên Toàn Quyền người Pháp, các viên Khâm Sứ Pháp cũng dần dần thay thế quan lại VN. Trong thời này ta thấy xuất hiện một vài cơ quan có tính cách chính trị nhưng cũng chỉ có hình thức hay tư vấn mà thôi. Giới chức HC vẫn thực sự nắm vai trò chủ yếu trong việc điều khiển QG.

Đến thời kỳ độc lập, dưới thời độ I cũng như độ II CH, Hiến Pháp của ta đều thiết lập những định chế chính trị và HC riêng biệt. Tuy nhiên nền HC của ta nền HC của ta cũng như của hầu hết các QG chậm tiến khác đều có khuynh hướng bắt chước theo mô thức HC của các QG Tây phương, nhưng đó chỉ là hình thức. Về nội dung không có một QG chậm tiến nào có được một tinh thần trung lập mà nhiệm vụ được giới hạn vào việc thi hành những chính sách do các cơ quan chính trị thiết lập như ta thường thấy tại các QG tiên tiến Tây phương. Chính sự khác biệt này nói lên tính chất quan trọng cũng như sự đóng góp tích cực của nền HC vào trong việc phát triển QG. Thật vậy nền HC đóng góp vào việc phát triển QG qua sự tham dự của nó vào trong những lãnh vực như sau đây:

#### I) NỀN HC THAM GIA VÀO SINH HOẠT CHÍNH TRỊ-

Theo nguyên tắc HC chỉ là công cụ của chế độ, là phương tiện cho chính phủ thi hành chính sách do những cơ quan

chính trị lập ra, hoạt động HC chỉ là một trong những hoạt động của chính quyền. Tuy nhiên trong thực tế nền HC đã giữ những nhiệm vụ quan trọng trong việc ấn định, thiết lập cũng như thi hành chính sách QG và những mục tiêu chính trị. Chẳng hạn trong lãnh vực ngân sách, trên nguyên tắc ngân sách phải được cơ quan lập pháp chấp thuận và biểu quyết về những khoản chi thu hằng năm bằng một đạo luật. Nhưng trên thực tế việc soạn thảo ngân sách bao giờ cũng thuộc quyền Hành Pháp hay đúng ra là ở các cơ quan HC cấp dưới (Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện).

Lý do sự tham gia của nền HC vào trong các lãnh vực chính trị là vì tại các QG chậm tiến cơ quan HC là một tập thể duy nhất có đầy đủ phương tiện và khả năng để đề ra những chính sách, kế hoạch và những mục tiêu chính trị, kinh tế và xã hội một cách có quy mô và hệ thống.

Ngoài ra cũng vì tính cách bất ổn chính trị thường xuyên của các QG chậm tiến mà vai trò của nền HC lại thêm nổi bật. HC là cơ quan quan trọng nhất có khả năng điều hòa sinh hoạt chính trị QG, là một trung tâm tranh đấu chính trị, trong đó và qua đó quyền lợi của các tập thể trong xã hội được quy tụ. Trong một số trường hợp, tập thể HC đã trở thành một đoàn thể áp lực thực sự chế ngự sinh hoạt chính trị trong QG, quả thật đối với một số QG chậm tiến, nơi phần lớn dân chúng không biết đọc biết viết, không quen thuộc với những sinh hoạt chính trị theo lẽ lẽ hiện nay thì một thiểu số công chức có thể có được quyền thế vượt quá số lượng của họ, công chức được coi là nhóm áp lực mạnh nhất trong nước, nền HC thay vì là cơ quan lệ thuộc chính phủ lại trở thành yếu tố thống trị trong nước.

Cuối cùng chính sự phát triển chính trị thiếu cân đối tại các QG chậm tiến cũng đã là lý do khác nữa khiến ảnh hưởng của nền HC lại càng thêm quan trọng. Thật vậy, một mặt các định chế chính trị như thành phần cử tri, các hiệp hội, đảng phái, các cơ cấu lập pháp thường rất yếu kém, đôi khi không có. Mặt khác các cơ quan công quyền tức là các cơ quan HC lại có tính cách áp đảo các khu vực khác. Vì thế mà sự vững chắc của chế

độ phải dựa vào nền HC. Ảnh hưởng của HC đối với chính trị sâu rộng như trên đã khiến cho người ta dễ lẫn và khó phân biệt được thế nào là chính trị và thế nào là HC. Thật ra chính trị và HC như hình với bóng, không thể có chính trị mà không có HC và ngược lại.

Vì thế để có thể hiểu nền HC đóng góp vào công cuộc phát triển như thế nào, ta chỉ cần tìm hiểu xem ảnh hưởng của chính trị đối với việc phát triển QG ra sao. Thực ra ảnh hưởng của chính trị đối với lãnh vực này rất quan trọng, tuy nhiên ở đây chúng ta chỉ xét tới những ảnh hưởng chính yếu mà thôi.

- Thứ nhất phát triển QG được coi như là mục tiêu chính trị chính yếu cho hoạt động tại các QG chậm tiến ngày nay. Chính quyền của các QG này từ khi thu hồi độc lập đều cố gắng làm thế nào để phát triển QG, từ đó nó đưa tới sự chọn lựa những con đường, những phương cách hay là những ý thức hệ khác nhau. Ý thức hệ về phát triển đã được coi như nguồn gốc chính yếu cho các mục tiêu chính trị, nó cho ta thấy một khung cảnh, nhưng nó lại không định rõ một khuôn mẫu chắc chắn cho gương máy HC. Có lẽ tính chất rõ ràng nhất của ý thức hệ về phát triển là nó chứng tỏ một sự đồngnhất nào đó về ước vọng xây dựng QG và tiến bộ vật chất.

- Thứ hai, QG ngày nay thường được coi như là một bộ phận chính yếu để hoàn thành các mục tiêu phát triển. Tại các QG chậm tiến hầu như có một sự tin tưởng tuyệt đối của dân chúng vào QG trong việc hoàn thành các mục tiêu phát triển.

- Sau cùng và điều này là chắc chắn, chính quyền ngày càng phải can thiệp một cách sâu rộng hơn vào trong những lãnh vực khác nhau để đưa QG đến chỗ tiến bộ.

## II) NỀN HC THAM GIA VÀO VIỆC LÃNH ĐẠO QG-

Ảnh hưởng thứ hai của nền HC đối với công cuộc phát triển QG là sự tham gia của nó vào trong việc lãnh đạo QG. Thật vậy, chính sự khủng hoảng về tính cách chính đảng của các QG chậm tiến đã khiến cho vai trò của nền hành chánh trở nên cần-thiết. Tính cách chính đảng thật ra rất khó định nghĩa, nhưng nó có thể nhận thấy dễ dàng. Nó có thể liên hệ hay không liên hệ gì

tới sự kế tục triều đại, nó có thể hoặc không xuất phát từ một phương thức dân chủ. Trong lịch sử đã chẳng từng có những thời kỳ mà ngay cả đến chế độ thuộc địa cũng đã làm cho dân chúng tuyên dương tính cách chính đáng của nó cũng mạnh mẽ như bất cứ một chính phủ nào khác đã sao. Tuy nhiên người ta vẫn thường cảm thấy rằng một chính phủ chỉ được coi là chính đáng nếu nó bắt nguồn từ một nền văn hóa bản xứ và phản ánh được những nguyện vọng của khối dân chúng hoạt động nhất.

Các quốc gia chậm tiến ngày nay, tính cách chính đáng của nền quân chủ đã từng được áp dụng trước kia ngày nay đã bị lu mờ trong khi tính cách chính đáng của nền dân chủ với tinh thần hợp lý và hợp pháp chưa ăn sâu vào tâm khảm mọi tầng lớp dân chúng. Chính sự khủng hoảng này đã đưa đến sự khủng hoảng uy quyền và do đó tập thể nào nắm được quyền cưỡng bách bằng võ lực sẽ là tập thể chi phối vận mệnh quốc gia. Tập thể đó dĩ nhiên là nền hành chính với quân lực, cảnh sát công an, được tổ chức chặt chẽ với những phương tiện thông đạt và áp đảo tối tân và hữu hiệu nhất.

Ở Việt Nam, ngoài sự khủng hoảng vì tính cách chính đáng của chính thể, chúng ta còn nhận thấy sự khủng hoảng về lãnh đạo khiến cho ảnh hưởng của nền hành chính càng thêm quan trọng. Sự khủng hoảng lãnh đạo này bắt nguồn từ sự bất toàn của các nhà lãnh đạo. Một loại lãnh đạo cổ truyền có uy tín trong nhân dân, có thế lực trong quần chúng vì do phong tục tập quán cổ truyền tạo nên, nhưng họ lại không có khả năng chuyên môn, không có tài tổ chức và quản trị. Đối diện họ một loại lãnh đạo khác, thường là trẻ tuổi, có học thức và theo kịp những biến chuyển của thế giới bên ngoài, có tài tổ chức và điều khiển, nhưng họ lại được tạo nên từ một hoàn cảnh lệ thuộc nước ngoài, không những không được dân chúng chấp nhận mà còn bị nghi ngờ. Cả hai loại người lãnh đạo này không thể gặp gỡ nhau, không thể cộng tác mà có thể chống đối nhau. Trong sự tranh chấp này hẳn nhiên vai trò lãnh đạo quốc gia thực sự được chuyển vào trong tay nền hành chính, bảo đảm cho sự ổn cố của chế độ và sự liên tục của chính sách quốc gia.



Tóm lại với sự phân hóa của xã hội, sự yếu kém của các khu vực khác trong các QG chậm tiến ngày nay, quyền lực và nhiệm vụ của nền HC do đó lại càng có xu hướng trở yếu hơn bao giờ hết. Vì thế vai trò lãnh đạo phát triển khó có thể ủy thác cho một tập thể nào khác ngoài nền HC ra được.

### III) NỀN HC THAM GIA VÀO VIỆC LÃNH ĐẠO PHÁT TRIỂN-

Ảnh hưởng cuối cùng của nền HC các xứ chậm tiến là nó thường nắm giữ vai trò chủ yếu trong việc phát triển kinh tế xã hội. Từ sau đệ II thế chiến đến nay, chưa có một QG nào mới dành được độc lập có thể tăng gia sản xuất tương xứng với những ước vọng của dân chúng. Đôi khi tệ hơn là nền độc lập lại thực sự hạ thấp mức sống của dân chúng. Trong một số trường hợp, người ta đã đạt được vài cải thiện về kinh tế, nhưng cả trong những trường hợp ấy, tầm mức phát triển vẫn còn ở xa dưới mức mong đợi của dân chúng vốn nóng lòng tiến tới 1 xã hội trong đó mọi người đều có thể được hưởng những tiện nghi tốt đẹp hơn. Theo giáo sư Nguyễn quốc Trị, các QG chậm tiến sau khi đã thành công trong cuộc cách mạng chính trị, đã gặp phải cuộc cách mạng khác, cuộc cách mạng mà giáo sư gọi là cuộc cách mạng tăng gia kỳ vọng (revolution in rising expectation) hay là nhận thức của dân chúng các xứ chậm tiến rằng mình có thể có một cuộc sống sung sướng hơn với đầy đủ những tiện nghi do tiến bộ kỹ thuật. Nhưng ước muốn đó lại không có thể thực hiện được vì khả năng sản xuất QG yếu kém.

Giải thích tình trạng khác biệt giữa những mơ ước với hoàn cảnh thực tế với lý do sản xuất của các QG yếu kém có nghĩa là không nhận những khuyết điểm trong cơ cấu sản xuất của những QG đó. Ngoài ra còn một khuyết điểm quan trọng khác mà các tác giả kinh tế ít khi nêu ra, đó là thiếu một sự hợp tác trong dân chúng để giải quyết những vấn đề cộng đồng, bởi vì phát triển QG một phần nào có nghĩa là phát triển cộng đồng. Cộng đồng đi từ những đơn vị nhỏ bé nhất như gia đình, thôn ấp cho tới những cộng đồng QG. Những cộng đồng theo giáo sư Trị một phần nào đã bị tan vỡ sau khi va chạm với văn hóa Tây phương và chịu ảnh hưởng của tình trạng chiến tranh. Nền HC là cơ quan có nhiệm vụ và có khả năng lấp các đổ vỡ ấy bằng

cách kêu gọi, thúc đẩy dân chúng thành lập các tổ chức, các hiệp hội, các hợp tác xã v.v... để thay thế cho những hình thức hợp tác cổ truyền.

Ngoài ra bất cứ một chương trình phát triển nào muốn thành công cũng đòi hỏi phải có nỗ lực chung nghĩa là phải làm sao tập hợp được tất cả các nỗ lực khác nhau và tạo được mối tương quan thời gian giữa các sinh hoạt khác nhau của xã hội. Sau cùng vấn đề phát triển QG thiết yếu cần phải có sự tham gia của tất cả mọi người dân. Bởi vì vấn đề không phải là công việc riêng của chính quyền hay của một số chuyên viên mà còn cần tới sự tham gia tích cực của dân chúng, vậy phải làm sao tạo hoàn cảnh thuận lợi cho sự tham gia ấy. Tuy những vấn đề này có tính cách chính trị, nhưng hoạt động HC là một trong những hoạt động quan trọng nhất của chính quyền và nền HC nắm trong tay tất cả những phương tiện cũng như những kỹ thuật tuyên truyền và vận dụng quần chúng, dĩ nhiên chỉ có nền HC mới có khả năng làm được công việc ấy.

## MỤC II

### KHOA HỌC HÀNH CHÍNH VÀ CÔNG CUỘC PHÁT TRIỂN QUỐC GIA

Hình thức đóng góp thứ hai của HC vào công việc phát triển QG là khoa học HC. Thật vậy HC không những chỉ đóng góp vào công việc này qua vai trò dẫn đạo của nền HC trong các QG chậm tiến mà còn ở cả tiềm năng đóng góp của khoa học này vào công cuộc phát triển QG. Tùy theo quan điểm, ta có thể hiểu HC học đóng góp vào công cuộc này như thế nào.

#### I) HC HỌC HIỂU THEO Ý NGHĨA CỔ ĐIỂN HẸP HÒI-

Quan điểm thịnh hành ở VN thường coi HC Học như chỉ bao gồm trong một số kỹ thuật và thủ tục pháp lý để tổ chức và điều hành các công sở và tuyển bổ nhân viên hay chi thu công quỹ, do đó nó có thể được học hỏi qua kinh nghiệm nhiều hơn là lý thuyết. Vì thế mà người ta thường cho rằng công việc HC ai cũng làm được, không cần phải có kiến thức chuyên môn mà chỉ

cần kinh nghiệm và lương tri cũng đủ. Quan niệm này có lẽ chỉ thích hợp với nền HC được áp dụng dưới thời các vua chúa hay thuộc địa mà nền HC của nó chỉ gồm duy trì an ninh trật tự, thu thuế v.v... Ngày nay quan niệm này về bản chất của HC không đủ và không thích hợp để giải thích tầm mức quan trọng của HC học đối với nhu cầu phát triển QG. Vì thế chúng ta phải hiểu HC Học theo một ý nghĩa đúng đắn hơn.

## II) HC HỌC HIỂU THEO NGHĨA RỘNG-

Theo nghĩa này HC Học được hiểu như là một khoa học khảo cứu cách vận dụng và điều động các tài nguyên nhân, vật lực thế nào để đạt mục tiêu mong muốn một cách tốt đẹp nhất.

Trong khuôn khổ phát triển QG, việc phát triển các lãnh vực riêng biệt như kinh tế, canh nông, giáo dục, y tế, xã hội v.v... đều là những mục tiêu cần được thể hiện qua sự điều động các tài nguyên. Kỹ thuật vận dụng các tài nguyên đó được thể hiện qua một diễn trình có tính cách HC. Đầu tiên là việc ấn định mục tiêu, sau đó cần phải lựa chọn chính sách thích hợp để thực hiện mục tiêu. Chính sách phải được cụ thể hóa bằng những kế hoạch, chương trình và dự án trong đó các tài nguyên được phân phối hợp lý để cùng hướng về việc thi hành chính sách. Sau cùng những chương trình và dự án lại cũng phải được cụ thể hóa, vậy phải tổ chức các cơ cấu để thực hiện những chương trình và những dự án ấy, tức là phải phân chia và phối hợp công tác.

Việc thực hiện công tác cũng cần tới sự điều khiển, đôn đốc. Sau cùng để thẩm định kết quả của công tác, người ta còn phải kiểm soát xem công tác đó có được thực hiện đúng với tiêu chuẩn đã được đề ra hay không ngõ hầu có thể sửa chữa kịp thời hoặc rút ưu khuyết điểm về sau.

Như vậy, tất cả mọi công việc dù ở trong bất cứ lãnh vực nào nếu có tính cách cộng đồng, muốn giải quyết đều phải đi qua một diễn trình HC như trên. Nói khác HC là một phương pháp hay một dụng cụ cần thiết cho mọi ngành khác một khi bước sang giai đoạn thực hành. Theo nghĩa đó thì từ việc quản

trị một cộng đồng nhỏ bé nhất như một gia đình, cho tới những cộng đồng rộng lớn như một xí nghiệp, một trường học hay một bệnh viện và cuối cùng là việc quản trị những cộng đồng lớn nhất như một QG hay cả của thế giới cũng đều cần đến HC và càng lớn thì kỹ thuật HC lại càng phải tinh vi h

Tóm tắt HC Học tự nó, nó không có ý nghĩa gì hết đối với vấn đề phát triển QG. Nó chỉ thực sự có ý nghĩa nếu được đem áp dụng vào trong các ngành học khác như kinh tế, xã hội, giáo dục v.v... Vì thế người ta thường gọi nó là khoa học phương tiện (science instrumental), nó cung cấp cho các ngành khác những kỹ thuật tổ chức tinh vi, những phương pháp quản trị tối hảo và những kỹ thuật HC tân tiến khác để giúp các ngành này đạt được tối đa mục tiêu mong muốn.



## Chương ba

# HC Việt nam có đáp ứng phát triển không ?

Từ trong định nghĩa về bản chất của HC, chúng ta sẽ phác họa những mối tương quan giữa HC và các khu vực khác, đồng thời đi tìm những nguyên do của sự phát triển HC và ghi nhận một sự tăng trưởng song hành giữa đà phát triển kỹ thuật và sự bành trướng của hoạt động HC. Tuy ta không quên rằng HC có thể chỉ là kết quả của một tiến trình thành lập và phát triển xã hội, ta cũng không hề quên rằng chính HC là một trong những động lực quan trọng đã thúc đẩy và biến cải xã hội đó. Tuy nhiên khi tìm hiểu về ảnh hưởng của HC trong việc phát triển QG, chúng ta đã khảo sát một tổ chức HC được thành hình trong bầu không khí chính trị và xã hội Âu Mỹ. Vậy để có thể trả lời câu hỏi là nền HC VN có đáp ứng phát triển hay không, chúng ta cần phải tìm hiểu xem là nền HC ấy đã được thành hình trong những điều kiện nào, có xuất phát từ những nhu cầu thực sự của QG hay không.

Khởi đi từ nhận định đó, chúng ta sẽ khảo sát nền HC VN trong một bối cảnh lịch sử mà nó được thành hình.

### MỤC I

#### NHỮNG ĐẶC TÍNH CĂN BẢN CỦA NỀN HC VN

Cùng với sự áp đảo của nền văn minh Tây phương đối với nếp sống Đông Phương, khoa HC học đã được du nhập vào nước ta với đầy đủ những phương pháp và đặc điểm riêng biệt của một mô thức Tây phương mà không hề lưu tâm đến lịch sử và

khung cảnh xã hội của ta thời đó. Chúng ta sẽ khảo sát sự biến đổi của nền HC VN xuyên qua các giai đoạn lịch sử mà chúng ta có thể phân chia như sau:

- Giai đoạn Pháp thuộc.
- Giai đoạn dưới thời đệ I CH.
- Giai đoạn từ 1963 đến nay.

### I) GIAI ĐOẠN PHÁP THUỘC-

Phải nói ngay rằng tổ chức HC là sản phẩm của chế độ chính trị. Điều này được chứng thực rõ ràng khi ta khảo sát nền HC VN dưới thời Pháp thuộc. Với tất cả những tính chất đặc biệt của một chế độ thuộc địa, với tất cả những mưu đồ thủ lợi của thực dân, nền HC của ta đã bị bóp méo theo chiều hướng củng cố và duy trì quyền lợi của người Pháp. Một cách vắn tắt, ta nhận thấy ngay những đặc điểm sau đây trong tổ chức HC VN lúc bấy giờ:

- Tính cách tiêu cực, bất thân dân và không phục vụ quần chúng.
- Tính cách trọng pháp nặng nề.
- Tính cách tập trung cao độ để thực hiện uy quyền trong một số chức vụ then chốt, chiến lược.
- Tính cách kiểm soát chặt chẽ mọi hành vi của người dân
- Tạo lập một thiểu số công chức được ưu đãi và một chế độ quan liêu.

Chúng ta sẽ lần lượt đi sâu vào các đặc tính căn bản trên

#### 1/ Tính cách tiêu cực, ít phục vụ quần chúng:

Thực vậy, mặc dù khẩu hiệu của bất cứ mẫu quốc nào cũng thể để biện minh cho sự thống trị của mình là nhằm "khai hóa cho các dân tộc bị trị còn yếu kém về mọi mặt". Khẩu hiệu đó tuy thế không che dấu nổi ý đồ của thực dân là khai thác và trục lợi các tiểu nhược quốc. Nền HC thuộc địa thực là trái với khẩu hiệu cao đẹp nêu trên, nó cũng trái với những lý tưởng cao đẹp và những khái niệm tiến bộ của nền HC đã được áp dụng tại mẫu quốc. Nền HC thuộc địa đã được tổ chức thế nào để có thể duy trì và củng cố càng lâu càng tốt sự hiện hữu của mẫu quốc trên các dân tộc bị trị.

Bất nguồn từ những tư tưởng đó, nền HC thuộc địa không phải là những cơ cấu được xuất phát từ một chính quyền có gốc rễ sâu xa trong dân chúng, được thiết lập vì nhu cầu tổ chức xã hội của QG và để giúp cho mỗi công dân phát triển được khả năng của mình. Nó xa lánh những nguyện vọng và những đòi hỏi thiết thực của dân chúng. Nó lãnh đạm trước nhu cầu của người dân và xa hơn nữa xem việc phục vụ người dân là một gánh nặng. Tất cả những thái độ đó đều đi ngược lại với những mục tiêu lý thuyết của hệ thống HC và đã được phản ánh ngược lại bằng chính thái độ của người dân đối với chính quyền.

Thực vậy, cứ nhìn vào thái độ e dè, sợ sệt, khúm núm đôi lúc pha nhiều nét bi thảm của người dân trước đây mỗi khi có việc phải tiếp xúc với công sở, ta thấy ngay các hành vi liên hệ với HC đã trở thành một mối nợ, một gánh nặng cho người dân. Việc mà người dân ở đây phải tiếp xúc với công sở, chắc chắn không phải là để được hưởng một khoản trợ giúp nào của chính phủ, mà có lẽ chỉ là để chen chúc một khoản thuế thân hầu khỏi bị Lý trưởng trời đánh, hoặc để nộp một tờ đơn xin đi chuyển hàng hóa, tài vật hay một đơn kiện tụng mà việc xét xử lại thuộc về các viên công sứ Pháp. Có lẽ chúng ta đã có đủ kinh nghiệm và sự xấu hổ để nói lên nhận định này.

## 2/ Tính cách trọng pháp nặng nề:

Cũng nằm trong ý đồ khai thác và trục lợi của thực dân, pháp luật không phải là một phương thức tổ chức và điều hòa đời sống xã hội nữa. Pháp luật đã là bức tường bao vây người dân trong những thủ tục phiền nhiễu. Thực dân đã khôn khéo không đụng chạm tới những đường lối xử lý, điều hành cơ cấu HC tại nông thôn, thế nhưng họ lại dùng luật pháp để kìm hãm, ràng buộc người dân trong khung cảnh của làng xã, và người Pháp đã chỉ cần thực hiện sự điều khiển các viên Lý Trưởng, Xã Trưởng là đủ. Thực thế, luật pháp được thực dân đồng hóa với ý niệm trật tự, và hơn thế nữa, vào một ý niệm tiền định về sự cai trị của họ, tạo cảm tưởng yên bình giả tạo cho người dân, chính những ý niệm này đã khuất phục tinh thần tranh đấu của người dân bị trị, kém hiểu biết về pháp luật mỗi khi muốn xử dụng ngay những thủ tục này để đòi hỏi chính quyền về nguyện vọng nào đó của mình.

Chúng ta chứng kiến hàng loạt những văn kiện, những định chế, những thủ tục, những quy tắc, những định lệ trói buộc dân chúng, trong khi họ chẳng hiểu tại sao lại phải đặt ra những quy luật như vậy, và tại sao họ lại bị trói buộc bởi những định lệ đó.

### 3/ Tính cách tập quyền cao độ:

Điều này dễ hiểu vì người Pháp đến VN để khai thác và trục lợi. Họ cố gắng thiết lập một nền HC sao cho có thể nắm chắc được ưu quyền mà chỉ cần sử dụng một số tối thiểu nhân viên người Pháp. Phần vì họ không muốn phí phạm nhân lực, phần vì một hệ thống như thế dễ điều hành hơn. Muốn thế, họ thiết lập những chức vụ then chốt, có tính cách chiến lược, rồi dành mọi quyền giải quyết các công việc vào tay các viên chức chủ chốt đó.

Một ví dụ cho thấy ngay nhận định đó, chẳng hạn như trước đây, mọi hoạt động HC trong một tỉnh đều phải thuộc quyền kiểm soát của viên Công Sứ Pháp đứng đầu tỉnh đó. Từ những công việc HC thuần túy như thuyên chuyển, bổ dụng công chức, cho đến cả những việc xử án, thu thuế, cảnh sát v.v... nhất thiết đều phải trình qua viên đầu tỉnh này. Tuy nhiên nhiều vùng vẫn có những quan chức VN, và đặc biệt là ngay cả những cấp HC Xã Thôn vẫn do người VN hoàn toàn đảm trách. Nhưng người Pháp đã dần dà tước hết mọi quyền quyết định của giới chức VN bằng những thủ tục hay lễ lối giải quyết hết sức khôn khéo. Trong khi đó, đứng đầu mỗi kỳ, mọi công việc HC lại được tập trung vào trong tay các viên Thống Sứ, Khâm Sứ và Thống Đốc... Cứ như thế, những bộ phận lẻ tẻ đều tập trung vào một guồng máy điều hành đặt dưới quyền chỉ huy của một thiểu số viên chức giữ các chức vụ chiến lược quan trọng như trên.

### 4/ Nặng về mặt kiểm soát:

Thực thế, nhu cầu kiểm soát mọi hành vi của dân chúng đã là một mục tiêu ưu tiên số một của thực dân. Chế độ HC vì thế trở thành một chế độ kiểm soát, dò xét, cảnh sát, đe dọa và trừng trị. Chế độ kiểm soát này bắt nguồn từ sự thiếu tin tưởng, nếu không muốn nói là sự lo sợ của thực dân đối với người dân bị trị. Chính vì thế mà dưới thời Pháp thuộc, người



VN làm bất cứ việc gì cũng phải có giấy phép do chính quyền cấp. Có vô số những thể lệ kiểm soát, những quy tắc bó buộc người dân. Thậm chí cho đến ngay cả việc sửa chữa sơ sài nhà cửa cũng phải xin phép. Hoặc có những điều kiện thật khe khắt được đặt ra trước khi người dân muốn thực hiện một công việc cho đến nỗi dân chúng thường không thể nào thỏa mãn nỗi và do đó chẳng thể thực hiện công việc muốn làm. Họạ chẳng như có người đã nói là nó khe khắt đến nỗi chỉ ngay những viên chức hoặc nhân viên cảnh sát là có thể thực hiện được các điều kiện kiểm soát này, tùy theo tư lợi của họ.

Đã có những chuyện hết sức kỳ khôi, những chuyện cười ra nước mắt về các thể lệ kiểm soát của thực dân đối với hoạt động dù đôi khi hết sức nhỏ nhọc của người dân: chẳng hạn về thuế nấu rượu trắng được đặt ra để bắt dân VN chỉ được phép uống một thứ rượu do thực dân kiểm soát.

5/ Tạo lập chế độ quan liêu với một thiểu số công chức được ưu đãi:

Một mặt, thực dân tập trung quyền hành vào một số các chức vụ then chốt do người Pháp nắm giữ, mặt khác, họ xử dụng ngay một số công chức bản xứ giúp họ trong cơ cấu HC. Sự xử dụng các viên chức bản xứ này vừa củng cố cho chính sách chia để trị của họ, vừa giúp họ giảm thiểu được nhiều điều nghi kỵ của người dân thuộc địa. Trong khi đó, phần phải duy trì sự ưu đãi mà mình đã được hưởng, phần không làm rõ từ dân chúng, lại thêm có mặt cạnh đối với người dân và ngay cả thực dân, các viên chức này lại càng có thái độ hách dịch, quan liêu hơn cả thực dân.

II) GIẢI ĐOẠN ĐỀ I CÔNG HÒA- (1954-1963)

Sau khi dành lại độc lập, chúng ta đã thừa hưởng nguyên vẹn cơ cấu HC của Pháp để lại. Không những chỉ tiếp nhận các cơ cấu trên hình thức và những thủ tục đã có sẵn, chúng ta còn thu nhận tất cả những khía cạnh, đặc điểm cố truyền của nền HC thuộc địa. Hơn thế nữa nhiều sự kiện lịch sử liên tiếp phát sinh khiến nền HC của ta càng thêm phức tạp.

Thực vậy, ngay sau khi người Pháp ra đi, chúng ta chúng kiến hàng loạt các viên chức VN vào thế chỗ người Pháp trước kia; trong khi đó mặc dù có nhiều cuộc cải cách, các thủ tục áp dụng tại công sở vẫn chỉ là các nguyên tắc đã từng được thi hành dưới thời thực dân.

Ngay trong giai đoạn đầu, để chống lại tình trạng phân hóa cực kỳ trầm trọng do ảnh hưởng của các giáo phái, các thế lực khác nhau gây ra, chính quyền Ngô đình Diệm đã phải cố gắng thiết lập một cơ cấu trung ương tập quyền hết sức mạnh mẽ, đồng thời tiếp tục và gia tăng mạnh mẽ hơn nữa hệ thống kiểm soát tại vùng thôn quê. Chúng ta chúng kiến hàng loạt những văn kiện lắt khe nhằm xây dựng một cơ cấu HC quá trọng thức và xa cách quần chúng.

Mặt khác, quan niệm thiết lập một cơ cấu tập quyền mạnh mẽ tại trung ương và kiểm soát gắt gao tại địa phương lại cũng vẫn được đặt trên những căn bản, những phương thức tương tự như dưới thời Pháp thuộc. Cùng với mục đích duy trì trật tự công cộng, đồng thời với hiểm họa bành trướng mau lẹ của các lực lượng phiến loạn, chính quyền đã thẳng tay can thiệp vào những lãnh vực riêng tư nhất của người dân. Việc tập trung dân chúng vào những ấp chiến lược, những khu trú mật... đã làm thay đổi cả nếp sinh hoạt cố hữu của người dân quê. Từ sự bất mãn khi phải rời bỏ nơi có mồ mả tổ tiên, đến việc thay đổi các sinh kế, hoặc không thể thích hợp với bầu không khí và các tiện nghi nơi khu ấp mới, đều đã chứng tỏ một tinh thần muốn duy trì nguyên vẹn những định chế cố hữu mà không cần phân biệt lợi hại.

Tuy thế không phải là không có những điều mới phát sinh và đáng cho ta chú ý. Trước tiên với một sự tập trung quyền hành cao độ như vậy, mặc dù các lễ lối, các xảo thuật thu tóm cả hệ thống HC trong những chức vụ then chốt không còn nữa, nhưng những chức vụ chiến lược vẫn còn được giữ lại với tất cả những quyền uy vượt bậc, những thẩm quyền bao quát trên mọi vấn đề HC. Những thẩm quyền HC bao quát này cũng ngày càng

được tăng cường cùng với nhịp gia tăng của cuộc chiến.

Mặt khác trước đây, người Pháp đã khôn khéo đóng khung cơ cấu HC cấp dưới mà vẫn duy trì được uy quyền chính trị và HC của họ. Ít nhiều họ đã chứng tỏ thành công trong việc ban hành và áp dụng luật pháp một cách hữu hiệu nhằm bảo vệ quyền lợi mẫu quốc. Cho đến khi cơ cấu HC và luật pháp đó được chuyển sang tay người VN, chính quyền lại tỏ ra không có đủ khả năng để thi hành luật pháp, không kể đến nhiều nguyên nhân phức tạp khác do chiến tranh và sự phá hoại của Cộng Sản, do đó tình hình nông thôn ngày càng suy sụp.

Hơn nữa cơ cấu HC dưới thời đệ I CH lại già nua cần cỗi. Trước đây, người Pháp đã có sẵn nhân viên để thay thế những công chức đã lớn tuổi. Họ làm được điều này vì cơ cấu lãnh đạo then chốt của họ đơn giản, chỉ đòi hỏi một cấp số nhỏ nhoi. Cho đến thời chính quyền Ngô đình Diệm, với hoàn cảnh của một tân QG, lại phải đương đầu với một cuộc chiến tranh ngày càng mở rộng, việc đào tạo cán bộ HC dĩ nhiên là không kịp đáp ứng với nhu cầu thay thế và trẻ trung hóa guồng máy.

Cuối cùng có lẽ phải kết luận rằng quả thực cơ cấu HC dưới thời đệ I CH là hậu quả của một giai đoạn lịch sử đặc biệt; nó bao gồm bối cảnh của một tân QG vừa mới bước vào con đường phát triển, chưa kịp xây dựng một hệ thống uy quyền phù hợp với khung cảnh xã hội của mình, lại phải đương đầu với một cuộc chiến tranh toàn diện và đặc biệt, chiến tranh nhân dân của Cộng Sản.

Phải hiểu rằng chiến tranh nhân dân mà Cộng Sản phát động đã vận dụng những kỹ thuật phá hoại hết sức tinh vi và khoa học, và để đối đầu với hình thái chiến tranh đó, chính quyền Ngô đình Diệm có vẻ đã thất bại trong nỗ lực thiết lập một hệ thống chính quyền tại nông thôn. Để thu góp nhân dân, dành đất dành đất với Cộng Sản, lần lượt chính quyền thời bấy giờ đã áp dụng các kế hoạch lập khu trù mật, áp chiến lược. Mục đích của kế hoạch này là tách rời dân chúng khỏi ảnh hưởng Cộng Sản. Cùng lúc, chúng ta đã xử dụng thể chế dân chủ như một vũ khí.

sắc bén để chống lại mũi tấn công của địch. Do đó chúng ta đã cố gắng thiết lập một hệ thống chính quyền phát xuất từ nhân dân tại các khu trù mật hay ấp chiến lược này.

Thế nhưng, sự thi hành kế hoạch củng cố chính quyền nông thôn đã vấp phải nhiều khuyết điểm: thiếu sự giải thích cho dân chúng, chương trình lập ấp quá vội vã, chỉ cốt làm cho đủ số lượng và có hình thức, thiếu một thể phối hợp liên hoàn giữa các khu ấp, một tầng lớp cán bộ yếu kém lại được đưa lên nắm quyền tại thôn quê và không lôi cuốn được dân chúng...

Kết quả là kế hoạch lập ấp chiến lược đã thất bại, lôi cuốn theo sự sụp đổ của chính quyền Ngô đình Diệm, đồng thời một sự bành trướng lớn lao của Cộng Sản. Theo các tài liệu được tiết lộ thì đến đầu năm 1964, chúng ta chỉ còn kiểm soát khoảng 4.300 ấp trên tổng số hơn 11.000 ấp trong toàn quốc. Nói khác, Cộng Sản đã thực sự kiểm soát được 2/3 lãnh thổ vào cuối đệ I Cộng Hòa.

### III) GIAI ĐOẠN TỪ SAU CÁCH MẠNG 1-11-1963 ĐẾN NAY-

Đã có nhiều nỗ lực đáng kể, nhưng cũng có thật nhiều những sắc thái đặc biệt trong nền HC của chúng ta ở giai đoạn này. Những cố gắng thiết lập một chính quyền tại nông thôn nhằm thu hút sự ủng hộ của dân chúng qua những chương trình cụ thể, hiện tượng quân nhân nắm chính quyền và khung cảnh một xã hội bị khủng hoảng về mọi mặt đã là những yếu tố mà ta cần lưu ý.

Trước hết, phải nhận định là việc thực thi chương trình bình định tại nông thôn đã đem lại cho hệ thống chính quyền của ta nhiều điểm mới mẻ. Các chương trình tự túc phát triển, tự phòng tự quản và phục hồi chính quyền được đề ra với mục đích thu hút sự yểm trợ của quần chúng, liên kết dân chúng với chính quyền để thực hiện những lợi ích hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp cho dân chúng. Việc thiết lập chính quyền dân cử tại xã ấp là một vũ khí chính trị của ta nhằm gây ý thức chính trị cho dân chúng, tạo trách nhiệm xây dựng cuộc sống và xã ấp cho người dân. Quyền làm chủ vận mạng và thôn ấp còn được củng cố bằng các phương thức điều hành dân chủ như thể thức bình nghị,

chương trình tự túc phát triển, hoặc bằng chính sự trợ giúp tài chánh của chính quyền trung ương (trong năm 1972, đã có chương trình cấp phát cho mỗi xã một ngân khoản 2 triệu đồng để thực hiện các dự án tự túc, và kế hoạch tiếp tục cho đến nay với sự biến thành quỹ tín dụng phát triển xã).

Tuy thế nhìn chung thì những chương trình bình định cụ thể đó nhắm vào những mục tiêu chính trị và chiến tranh nhiều hơn, và những hậu quả trên bình diện HC lại không được phát triển nếu không muốn nói là ta đã bỏ lỡ cơ hội tốt đẹp để cải thiện cùng lúc cơ cấu HC của ta. Thực vậy các chương trình bình định phát triển đã được áp dụng trong khuôn khổ những tổ chức căn bản, những thể thức, quy tắc và ý niệm HC già nua trước đây. Hầu hết những thể thức kiểm soát trước đây vẫn được duy trì, hoặc chỉ giảm thiểu một cách vá vấp, tình cờ do những chương trình cụ thể đó. Mặc dù thế, phải nhận rằng với việc thực thi chương trình bình định phát triển mà phạm vi hoạt động của chính quyền đã mở rộng tại nông thôn rất nhiều, đồng thời cũng đã thu hút được khá nhiều thành phần trẻ trung gia nhập guồng máy chính quyền nông thôn.

Hiện tượng đặc biệt khác là hiện tượng quân nhân nắm quyền chính trị và do đó dần dà xâm nhập vào cơ cấu HC, đây là sự kiện chính yếu nói lên tình trạng bất thường của nền HC VN. Trước sự gia tăng của chiến cuộc, tình thế đã đặt VNCH vào trong tình trạng sống còn, quân đội ra nắm chính quyền để đối phó với tình trạng đó. Nhu cầu quân sự trở thành ưu tiên và do đó, các cấp HC địa phương đã phải nhường chỗ cho các quân nhân. Dĩ nhiên hiện tượng này gây nên những hậu quả gồm cả tốt lẫn xấu.

Trước tiên quân nhân gia nhập guồng máy HC đã là một sự kiện có tính cách bất thường. Có thể ở vai trò chỉ huy lực lượng quân sự địa phương, các giới chức Tỉnh hoặc Quận Trưởng quân nhân đã tỏ ra có khả năng để đối phó với Cộng Sản. Thế nhưng tinh thần quân đội, một tinh thần tổ chức chặt chẽ, một hệ thống kỷ luật nghiêm chỉnh, và một cơ cấu vận dụng mau lẹ, tinh thần đó lại tỏ ra ít thành công trong lãnh vực chính trị

và HC. Một mặt bản chất của chính trị và HC là thỏa hiệp và dung hòa, hình như đó là một đức tính khó tìm thấy ở giới chức quân sự, mặt khác nhu cầu dân vận phải là trọng tâm công tác HC đòi hỏi nhiều kiên nhẫn và khéo léo, đó cũng không phải là những điều mà một quân nhân ở vai trò tác chiến trực tiếp được khuyến cáo.

Hơn thế nữa, giới chức quân nhân lãnh đạo chính trị ở thượng tầng vì mới nhảy vào trường chính trị, nên không thể tìm hay gây dựng thế lực của mình ở những tổ chức chính trị quân chúng. Do đó, họ chỉ có thể trông cậy ở chính lớp quân nhân nắm quyền hành cấp dưới. Tình trạng này đã khiến ranh giới giữa chính trị và HC vốn đã mong manh nay bị xóa nhòa. Chính vì thế nền HC của ta đã bị nhiễu loạn. Một nền HC chạy theo chính trị không thể nào tạo được sự ổn định cho guồng máy nhà nước. Nó bị cuốn hút theo các trào lưu biến động của chính trị, đồng thời ảnh hưởng sâu xa đến mọi yếu tố của nền HC. Nạn bè phái, tham nhũng, kỳ thị đó là hậu quả tất nhiên của tình trạng trên. Các quân nhân, một khi vì nhu cầu quân sự được cất nhắc lên vai trò chỉ huy HC địa phương, sẽ có một tâm lý tạm thời và bất an; trước tiên họ phải tìm cách duy trì địa vị và thế lực càng lâu càng tốt. Hơn nữa vì không phải là người địa phương, không có tính cách chính đáng địa phương, không xuất phát từ chính quyền có gốc rễ từ dân chúng, họ không thể quan tâm và tha thiết đến việc phát triển địa phương mà họ có trách nhiệm trấn nhậm. Không thực sự lo lắng đến quyền lợi người dân, hàng trăm tệ đoan đã phát sinh và xô đẩy QG này vào vòng luẩn quẩn nghèo đói.

Dù sao để kết luận phải nói rằng hiện tượng quân nhân nắm chính quyền chỉ là một hiện tượng bất thường, nhất thời. Nó đi ngược lại nguyên tắc căn bản của chế độ dân chủ theo đó vũ lực phải phục tùng lý trí.

Cuối cùng phải xét đến sự biến đổi của khung cảnh xã hội cũng đã phần nào ảnh hưởng đến nền công vụ của chúng ta.

Do gánh nặng của chiến tranh, nạn lạm phát gia tăng khiến các giới công chức là những người thiệt thòi nhiều nhất. Mặt

khác sự biến đổi của xã hội, sự thay đổi bậc thang giá trị, xáo trộn xảy ra khắp mọi tầng lớp khiến quan niệm công vụ và vai trò của cán bộ HC cũng phải thay đổi theo. Nghĩa vụ luận đã trở thành một môn học thuần túy lý thuyết nơi các trường đào tạo công chức, trong thực tế nó đã phải nhường chỗ cho một thứ triết lý kỳ quặc nào đó. Nói tóm lại trước sự thay đổi của xã hội, chính quyền đã không thể có một quan niệm công vụ mới, thích ứng được với hoàn cảnh để làm kim chỉ nam cho người công chức.

Đã rồi sau hết như có người đã nhận định về nền HC của chúng ta như sau: "hiển nhiên là chúng ta vẫn có một nền HC quay đều. Đó là thành quả đáng kể và đáng ngạc nhiên của một chính quyền già nua cùng với ảnh hưởng của những năm khói lửa triền miên và lạm phát". Đáng ngạc nhiên ở chỗ là nhiều khi chính những người ngồi ở chức vụ điều khiển chẳng biết gì về cơ cấu HC, thế mà guồng máy HC vẫn chạy đều, giống như một chiếc đồng hồ tự động mà bất cứ ai cũng có thể xử dụng. Đáng kể và cũng đáng buồn ở thành quả đó, ngày nay ta không còn tính từ nào khác để diễn tả nền HC nước ta. Có người đã ví nền HC ấy như một miếng vải phức tạp được vá vuiu loạn xạ bởi những sợi chỉ là các luật lệ, các quy tắc, các thể thức và các nhân viên chính quyền. Hơn thế nữa mảnh vải ấy còn bị giằng co bởi những thế lực tham nhũng và sự bất lực. Do đó đã chỉ có những hình ảnh giả tạo về các thành tích, chỉ có sự thất bại khởi đi từ những chương trình với ý hướng tốt đẹp. Tất cả những sợi chỉ đó, những thế lực đó hầu như đang hỗ trợ cho nhau trong một vòng che dấu luân quán, hoặc tệ hại hơn nữa là khiến cho nền HC đay ở chiều hướng đi xuống.

oOo

Tất cả những nhận định trên bắt buộc những người có trách nhiệm với nền HC phải tìm chiều hướng cải tổ. Đành rằng những khuyết điểm nêu trên có thể được quy trách vào bối cảnh lịch sử quá đặc biệt của đất nước, nhưng mặt khác, lịch sử không ở ngoài xã hội và con người. Bằng vào sự cải cách, sự tiên liệt

chính xác, lịch sử sẽ không còn là những biến cố bất ngờ đối với chúng ta.

Nếu mục tiêu lý thuyết của HC Học bao giờ cũng khuyến cáo một công cuộc cải tổ liên tục cho nền HC, cải tổ như thế là một phương pháp chứ không phải một biến cố. Một phương pháp cải tổ có thể mở rộng phạm vi hơn nữa để đi đến một sự thay đổi toàn diện, nếu phương pháp đó được thực hiện một cách có hệ thống, trong một giới hạn rộng rãi với sự am tường quá khứ và xác định được những mục tiêu cho tương lai cùng thiết lập một sách lược cụ thể trong hiện tại.

Chúng ta sẽ phải bắt tay vào các công việc của hiện tại và tương lai sau khi đã đổi nhìn quá khứ, một quá khứ không mấy tốt đẹp như trên.

## MỤC II

### PHẢI CẢI TỔ HC THẾ NÀO CHO TRÍCH HỢP VỚI CHIỀU HƯỚNG PHÁT TRIỂN

Như chúng ta đã biết, tổ chức và hoạt động của nền HC tùy thuộc vào chế độ chính trị và tình trạng chung của QG. Trong mỗi giai đoạn lịch sử các cơ quan HC cũng cần phải được tổ chức và điều hành thế nào để ứng phó kịp với tình thế. Ngày nay nạn tham nhũng, bè phái và những tệ trạng khác đang làm ung nhọt những sinh thái QG. Như vậy cần phải có một nền HC như thế nào để trước hết loại bỏ được những tệ trạng vừa nói và sau nữa đáp ứng được nhu cầu phát triển của QG. Chính Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu đã 2 lần, lần thứ I trong bài diễn văn đọc nhân dịp tới dự lễ phát văn bằng tốt nghiệp cho các sinh viên HC niên khóa 68-69, lần thứ II trong bài diễn văn đọc trước ngày bầu cử hội đồng Tỉnh, Thị Xã trong toàn quốc đã nhấn mạnh đến sự cần thiết phải cải tổ HC, ông cũng xác nhận từ 1970 phải là năm thực hiện việc cải cách đó.

Nhưng mãi tới nay, sau gần 3 năm mà vẫn chưa có gì thay đổi, chúng ta cũng nhận thấy chẳng có những cải cách gì thiết thực,



chỉ thấy những biện pháp vá vữa tạm thời mà thôi. Dầu sao ý thức được vai trò dẫn đạo của nền HC đối với việc phát triển QG, và cũng trong khuôn khổ đề tài, chúng ta thử đưa ra một số những ý kiến về việc cải tổ HC.

### I) NHỮNG YẾU TỐ CẦN CÓ TRONG VIỆC CẢI TỔ

Theo giáo sư Nguyễn đình Xương, nguyên Chủ Tịch ủy ban cải cách HC thì bất cứ công cuộc cải tổ HC nào cũng phải dựa trên 3 yếu tố căn bản: yếu tố tâm lý, yếu tố khoa học và yếu tố thời gian.

#### 1/ Yếu tố tâm lý:

Vì công cuộc cải tổ HC không thể nào tránh được những trở lực như óc bảo thủ, lòng tự ái và quyền lợi cá nhân. Thật vậy, công cuộc cải tổ có thể ảnh hưởng rất nhiều đến nhân viên, gây cho họ mặc cảm bị kiểm soát và lo sợ cho số phận của mình. Vì thế cần phải có sự khéo léo trong việc nghiên cứu và áp dụng các biện pháp cải cách.

#### 2/ Yếu tố khoa học:

Khoa học HC liên quan mật thiết với khoa Quản Trị Nhân Viên, Quản Trị Công Sở v.v... vì thế công cuộc cải tổ HC đòi hỏi phải có sự sưu tầm rộng rãi về các khoa học nào đó, cần phải có các chuyên viên về những ngành đó.

#### 3/ Yếu tố thời gian:

Công cuộc cải tổ HC trước kia chỉ có tính cách vá vữa, tạm thời, ngày nay công cuộc này phải được coi như là một quốc sách. Cải tổ HC cần phải liên tục có nghĩa là phải tạo điều kiện nuôi dưỡng và phát triển những lãnh vực đã thực hiện được.

### II) NHỮNG VẤN ĐỀ PHẢI CẢI TỔ

Thường thường khi phải đặt vấn đề cải tổ HC, người ta thường nghĩ là phải làm thế nào để trong sạch, hữu hiệu và đơn giản hóa nền HC hiện hữu. Vì thế họ thường đòi hỏi phải xét lại những vấn đề như pháp chế, tổ chức cơ cấu, nhân viên, thủ tục, kỹ thuật quản trị v.v... Quan niệm như vậy không phải là không đúng nhưng chưa đủ để phô diễn những gì phải cải cách.

Thực ra điều cần thiết không phải là điều hành hữu hiệu nền HC cũ kỹ hiện nay, nhưng là việc xét lại toàn bộ những vấn đề như tương quan giữa chính quyền và dân chúng, vai trò của chính quyền đối với vấn đề phát triển kinh tế và sự kết hợp các bộ phận khác nhau trong nội bộ chính quyền. Những vấn đề chính cần phải cải cách có thể xếp thành 3 loại như sau:

- Những quy tắc quy định tương quan giữa chính quyền và dân.
- Những quy tắc liên quan tới quyền lợi hỗ tương giữa dân chúng và chính quyền.
- Những quy tắc và thủ tục ảnh hưởng đến hiệu năng hoạt động của chính quyền.

1/ Những quy tắc quy định mối tương quan giữa chính quyền và dân chúng:

Trong sự liên hệ giữa dân chúng và chính quyền đã làm phát sinh ra những luật lệ và quy tắc. Một số những điều lệ và quy tắc này đã được xuất phát từ một lịch sử xa xưa với những nỗ lực của chính quyền nhằm kiểm soát dân chúng, ngăn ngừa những sự lũng đoạn của kẻ thù. Nhưng ngày nay, những luật lệ và những quy tắc ấy vẫn còn tồn tại trong khi những mục đích căn bản của quyền đối với dân chúng. Qua những chương trình cũng như những nỗ lực nhằm lôi cuốn dân chúng về phía chính quyền. Việc chính quyền cấp phát vũ khí cho dân chúng qua chương trình NHTV đã chứng minh sự tin tưởng này, và nó cũng đã phủ nhận những giá trị căn bản của một số luật lệ cũ ràng buộc dân chúng với chính quyền. Điều này có nghĩa là rất nhiều những điều lệ không thể thi hành được và không nên thi hành nhưng vẫn còn tồn tại, thí dụ như giấy phép chuyên ra khỏi xã và vắng nhà suốt đêm, giấy phép làm việc ngoài phạm vi quận v.v... Những điều lệ dùng để kiểm soát này cần phải được hủy bỏ.

Một số những điều lệ khác có tính cách hợp lý mà bất cứ chính quyền nào cũng có thể áp dụng để đạt những lợi ích cho cả dân chúng lẫn chính quyền. Nhưng với hình thức hiện tại, những điều lệ này đã gây cho dân chúng những khó khăn không

cần thiết, những phí phạm tiền bạc và thời giờ.

Một số những điều lệ khác có ảnh hưởng nhiều đến phương diện hợp pháp của chính quyền liên hệ nhưng phải dựa trên khả năng thi hành luật pháp một cách có ý nghĩa. Nhưng cả quá khứ lẫn hiện tại chính quyền đều không có (thí dụ giấy khai sinh, giấy giá thú v.v...) Trước đây chính quyền Quận có trách nhiệm về những luật lệ này, thay vì đây là nhiệm vụ của chính quyền Xã là cơ cấu có liên hệ trực tiếp. Những luật lệ loại này cần được sửa đổi và nên giao về chính quyền xã.

Việc cải tổ những vấn đề HC nêu trên trước tiên nhắm vào sự phát triển mối liên hệ tốt đẹp hơn giữa dân chúng và chính quyền để làm cho những biện pháp kiểm soát theo lẽ lối hiện nay phù hợp với khả năng thực sự của chính quyền. Các cuộc tiếp xúc giữa chính quyền với dân chúng trong tương lai phải nhắm vào việc trợ giúp với những nỗ lực cụ thể chứ không nhắm vào những vấn đề kiểm soát có tính cách tiêu cực và những nhiễu. Những biện pháp kiểm soát nếu thực sự cần thiết thì phải được cấp chính quyền có nhiều uy tín và thích hợp với dân chúng hơn áp dụng. Chính quyền này có thể là chính quyền cấp xã và các viên chức xã sẽ phải chịu trách nhiệm với những viên chức cao hơn.

2/ Những quy tắc liên quan tới quyền lợi hỗ tương giữa chính quyền và dân chúng:

Trong việc phát triển kinh tế, những hoạt động kinh tế của người dân phải bỏ tức cho những hoạt động của chính quyền và ngược lại để tạo nên một khả năng sản xuất mỗi ngày một lớn lao, đưa tới việc tăng gia lợi tức.

Nhưng không may như hiện nay, những nỗ lực của dân chúng trong việc phát triển kinh tế lại bị coi như một đe dọa đối với chính quyền. Vì thế chính quyền đã cho áp dụng một số rất nhiều những nguyên tắc, điều lệ và giấy phép. Quyết định này có thể nói tự nó đã mang mầm mống thất bại, kết quả là sự trưởng thành của QG bị trì trệ trong khi người dân cảm thấy nản chí.

Hình như chính quyền có xu hướng tin tưởng rằng những nỗ

lực kinh tế sẽ không thể thực hiện được nếu thiếu một hình thức can thiệp nào đó của chính quyền. Sự can thiệp này có thể có nhiều hình thức khác nhau từ khía cạnh tích cực như khuyến khích và trợ giúp đến khía cạnh tiêu cực hơn như kiểm soát và trực tiếp đặt luật lệ. Dù sao, dưới bất cứ hình thức nào sự can thiệp cũng cần thiết, nhưng chính quyền thường theo một đường lối ít có sự chông chéo nhất tức quan tâm đến khía cạnh tiêu c

Vì thế nhiều điều lệ và quy tắc được lập ra nhằm đáp ứng vấn đề phát triển, tăng cường một nền kinh tế hoạch định cũng như để đối phó với hoàn cảnh đặc biệt do chiến tranh gây ra. Nhưng mục đích thật sự của chúng nhiều khi đã bị hiểu sai lạc và chúng trở nên những điều lệ hay quy tắc nhằm kiểm soát và không đem lại một lợi ích căn bản nào cho chính quyền cũng như dân chúng. Các điều lệ này đã trở thành gánh nặng đối với nền kinh tế, với người dân, cũng như đối với các viên chức HC có bổn phận phải thực thi các điều lệ này.

Sự cải tổ các điều lệ và các phương thức HC trên phương diện kinh tế phải bắt đầu bằng cách giải phóng người dân khỏi một hệ thống HC "nhieu giấy tờ và phức tạp". Trong khi mặt khác phải nỗ lực một cách chính đáng hơn để phát triển kinh tế. Hệ thống nhiều giấy tờ và phức tạp (gồm những điều lệ và quy tắc) phải được duyệt xét lại với mục đích cải tổ bằng cách nếu có thể được thì loại bỏ hoặc có thể giản dị hóa cứng cố và giảm thiểu tới mức mà giới chức HC ở cấp thấp nhất cũng đủ thẩm quyền quyết định. Căn bản của sự cải tổ phải dựa trên sự tối cần thiết của các quy tắc và lợi ích thiết thực của các quy tắc đó đối với nền kinh tế. Sự cải tổ cũng phải dựa trên khả năng hiện tại cũng như tương lai của các giới chức HC trong việc thi hành các quy tắc một cách bao quát và thích đáng để đạt mục tiêu mong muốn.

### 3/ Những quy tắc liên quan tới nội bộ chính quyền:

Để giải thích mỗi khi có tình trạng bất động xảy ra trong guồng máy HC, người ta thường cho rằng nó trái với các phương thức hiện hành. Điều này xác nhận sự thê của guồng máy hoạt

động trong nội bộ chính quyền. Những phương thức hiện hành này đã được sử dụng trong nhiều năm chứng tỏ thái độ của các viên chức đối với công việc của họ. Kết quả tai hại nhất của chúng là đã tạo ra thái độ sợ hãi, trốn tránh trách nhiệm cũng như tư tưởng cầu an qua lối làm việc ít và không có chút sáng kiến.

Cũng để giải thích tại sao chỉ có ít công tác được hoàn tất, người ta cũng thường đưa ra lý do là thiếu các viên chức có khả năng. Nhưng có khả năng để làm gì? Có phải để cho các phương thức hiện hành được thực thi chăng? Hay là để hoàn tất một công tác theo một đường lối trực tiếp và hữu hiệu nhất?

Một viên chức nhút nhát, thận trọng sẽ không ngần ngại đứng vào trong khuôn khổ của các phương thức. Bởi vì các phương thức này sẽ bảo đảm cho viên chức ấy tránh khỏi những phiền hà, rắc rối, cũng như trách nhiệm cá nhân. Nhưng dù cho viên chức ấy có hoàn thành được công tác, công tác ấy cũng sẽ không đưa đến những hậu quả quan trọng.

Trái lại một viên chức giản dị, có ý thức trách nhiệm mạnh mẽ, sẽ không câu nệ vào các phương thức hiện hành để hoàn thành công tác, hoặc nếu có cũng chỉ đạt đến một mức nào đó nếu các phương thức đó không ngăn cản ông ta hoàn thành công tác. Điều không may nữa là hoạt động ngoài khuôn khổ của các phương thức này sẽ có khuynh hướng dần dà dẫn đến tham nhũng và mưu đồ quyền lợi cá nhân, làm phương hại đến các chương trình.

Vậy những sự cải tổ ở tương lai phải nhắm vào việc cải cách các phương thức và các quy tắc nằm trong nội bộ cơ cấu chính quyền. Sự cải cách này sẽ nhằm tạo các điều kiện có lợi cho việc cải tiến mai sau về toàn bộ HC. Các điều kiện này phải được hoàn tất bằng cách đồng thời giản dị hóa và giảm thiểu hóa các phương thức liên quan đến công tác của bất cứ viên chức nào, trong khi tăng cường phạm vi phán đoán cá nhân, phạm vi hoạt động hăng say và phạm vi gia tăng trách nhiệm cho các viên chức ấy. Những biện pháp này sẽ giúp thu hẹp khoảng cách giữa sự quan tâm đến phương thức của một viên chức nhút nhát và sự quan tâm đến hành động của một viên chức hăng say.

### III) PHƯƠNG PHÁP CẢI TỔ

Ở trên, chúng ta đã trình bày là bất cứ một công cuộc cải tổ HC nào cũng cần phải có yếu tố thời gian, vì rằng từ trong mục tiêu, ý niệm về hoạt động HC đã đi liền với ý niệm cải tổ. Vì thế việc biến đổi một nền HC không phải là một việc có thể làm trong nhất thời, nó đòi hỏi phải có một thời gian rất dài và liên tục. Do đó cần phải có một ủy ban chuyên lo về vấn đề này.

#### 1/ Ủy Ban Cải Cách HC:

##### a) Nhiệm vụ:

Ủy ban này đảm trách việc nhận định toàn thể những vấn đề cần phải cải tổ, và có thể đề ra những mục tiêu và những hình thức cần có cho nền HC tương lai. Ủy ban này cũng sẽ chịu trách nhiệm trong việc khai triển kế hoạch và hoàn tất những mục tiêu đã được đề ra.

##### b) Tổ chức:

Ủy ban cần phải được tổ chức riêng và có thẩm quyền cao hơn các Bộ, nhưng phối hợp chặt chẽ với các Bộ này. Có người đề nghị là Thủ Trưởng Nội Vụ sẽ giữ chức Chủ Tịch Ủy Ban này, nhưng như vậy không thực tế vì thẩm quyền của Ủy Ban cao hơn các Bộ, vậy không thể giao cho một Thủ Trưởng được. Có lẽ Thủ Trưởng Nội Vụ sẽ giữ chức Tổng Thư Ký của Ủy Ban là thích hợp nhất, ngoài ra chức Chủ Tịch có thể nên dành cho một Quốc Vụ Khanh đặc trách về vấn đề này hoặc nếu có thể được, nên là một Phó Thủ Tướng thì tốt hơn. Việc đề nghị các vấn đề cải cách sẽ được giao cho các Bộ liên hệ, tuy nhiên việc thực hiện các quyết định cải cách sẽ thuộc thẩm quyền của cơ quan, vì nếu giao cho các Bộ tự cải cách lấy thì sẽ chẳng khác gì giao gà cho cáo.

##### c) Các Ủy Viên:

Các Ủy Viên của Ủy Ban sẽ gồm những phần tử tích cực, có sự hiểu biết rộng rãi về những luật lệ, quy tắc và thủ tục nghĩa là có kinh nghiệm đầy đủ đối với hệ thống HC. Những giới chức này cũng cần có một trí thông minh, có sáng kiến và kiến thức rộng rãi về những vấn đề cần thiết. Những giới chức vừa kể có thể tuyển chọn trong giới trẻ tốt nghiệp Học Viện QGHC

các ủy viên khác có thể là các luật sư, các kinh tế gia... Ngoài ra các ủy viên của Ủy Ban còn có thể được tuyển chọn từ các Bộ, nhưng phải có khả năng chuyên môn về Bộ sở quan này.

## 2/ Những mục tiêu cần thực hiện:

Chúng ta đã trình bày những vấn đề tổng quát cần được thực hiện, vì thế đối với Ủy Ban, những mục tiêu có tính cách chiến lược sau đây cần được thực hiện:

**a** Đối với dân chúng: Sự kiểm soát của chính quyền đối với dân chúng sẽ được giảm thiểu đúng mức chỉ còn cần thiết cho việc duy trì chính quyền. Và để phù hợp với khả năng của chính quyền trong việc thi hành luật pháp, những biện pháp kiểm soát này sẽ được giao phó cho các giới chức HC thấp hơn tức làng, xã

**b** Đối với nhu cầu phát triển: Vai trò của tư nhân sẽ được nâng lên tới đa bằng cách giảm thiểu những kiểm soát của chính quyền. Sự kiểm soát của chính quyền trong lãnh vực kinh tế có lẽ nên giới hạn trong việc duy trì an ninh và sức khỏe của dân chúng cũng như để bảo đảm cho các công tác hối đoái của chính quyền mà thôi.

**c** Đối với công tác nội bộ của các cấp HC: Nên dành thẩm quyền và trách nhiệm tối hậu cho các viên chức địa phương (Tín Xã) trong việc điều hành công tác theo đúng đường lối cũng như chủ trương của chính quyền trung ương.

## 3/ Sách lược thực hiện:

Để thực hiện những mục tiêu trên, các vấn đề cần cải cách sẽ được duyệt xét trên căn bản từng trường hợp. Sau đó, theo một tiêu chuẩn nào đó những vấn đề có thể được đơn giản hóa, hủy bỏ hay phối hợp với các vấn đề khác. Sự cải tổ riêng rẽ này có thể tránh được những chống đối mạnh mẽ có thể có từ phía những người bị ảnh hưởng. Ngoài ra các địa phương cũng sẽ được trao thẩm quyền để có thể quyết định rộng rãi hơn, sẽ không nhất thiết phải được chính quyền trung ương chấp thuận từng trường hợp như hiện nay. Có lẽ trong tương lai, Trung Ương chỉ nên nắm quyền hoạch định chính sách và quyền thanh tra để bảo đảm cho sự thi hành chính sách ấy mà thôi.

## kết luận

Lịch sử phát triển của những QG trên thế giới đã cho chúng ta rất nhiều bài học, bài học của những QG đã thành công, bài học của những QG đã thất bại. Nhiệm vụ của chúng ta là phải nghiên cứu những bài học ấy để rồi rút ra những kinh nghiệm, những trường hợp ngộ hầu áp dụng vào trong QG mình. Từ trong những bài học lịch sử đó đã có những nhận xét khác nhau, những quan điểm dị biệt và những bất đồng tư tưởng về một chiều hướng phát triển cho QG. Thật vậy, nhiều người đã nhấn mạnh đến các yếu tố kinh tế, nhiều người khác lại chú trọng đến các yếu tố phi kinh tế nhiều hơn. Nhiều người đặt nặng khía cạnh tài chính trong việc phát triển, nhiều người khác lại đề cao vai trò của kỹ thuật trong việc biến đổi QG.

Thực ra yếu tố này hay yếu tố khác, tự nó không đủ sức cải biến được một QG. Vì rằng tư bản hay kỹ thuật, kinh tế hay phi kinh tế đều có tính cách phiến diện, cục bộ, nó cần được kết hợp và bổ túc cho nhau. Có thể một vài sự thay đổi cục bộ cũng đã đưa đến thành công trong một số trường hợp, tuy nhiên những trường hợp thành công đó cũng hết sức hiếm hoi và vì có thể cũng đã gặp một sự thuận lợi nào đó. Ta chỉ có thể coi công cuộc phát triển QG như là một sự nỗ lực chung của mọi người, một sự tập hợp của các ý chí, sự hợp tác giữa các yếu tố khác nhau và cuối cùng là sự phối hợp giữa những điều kiện cần thiết để đi đến mục tiêu. Công cuộc phát triển QG cũng đòi hỏi phải có một cái nhìn bao quát, toàn diện, phải đặt kế hoạch toàn bộ trước rồi từ đó mới có thể đề ra các cải tiến cục bộ cho thích ứng với toàn bộ chương trình đó. Từ kế hoạch toàn diện này, chúng ta mới xếp đặt các chương trình, các dự



án, các kế hoạch cho từng trường hợp, từng lãnh vực một. Có như thế các chương trình phát triển mới có thể yểm trợ, hỗ tương cho nhau, tránh được cái cảnh trống đánh xuôi kèn thổi ngược, tránh được những sự phí phạm tài nguyên mà các QG chậm tiến vốn đã thiếu sót rất nhiều.

Một chính sách phát triển toàn diện như trên, nó đòi hỏi phải đặt các nhà HC, các quản trị gia, các nhà tổ chức và điều khiển vào trong những vị trí trọng yếu nhất. Bởi vì chỉ có những người này, từ trong bản chất của vai trò họ giữ, vì các phương tiện, các dữ kiện và nhất là những tiến bộ trong khoa học HC mới đủ tư cách để phối hợp các tài nguyên, các yếu tố v.v... vào trong một chính sách toàn diện đó.

Sau cùng, đối với các QG chậm tiến cái vòng luẩn quẩn nghèo nàn mà các tác giả kinh tế bi quan đã cho chúng ta thấy liệu có phá nổi hay không? Câu trả lời đã được chứng minh bởi sự thành công của nhiều QG ngày nay trong việc phát triển. Đối với Việt Nam chúng ta, dĩ nhiên những trở ngại, những khó khăn thì rất nhiều, nhưng hãy nhìn rõ tương lai và chọn đúng con đường. Tương lai là sự thịnh vượng và phồn thịnh của xứ sở và con đường phải khởi đi từ sự biến cải nền HC hiện tại./.



## THƯ MỤC

### SÁCH

- Nghiêm Đăng và Vũ Uyên Văn : Hành Chánh Học. Hội Nghiên Cứu HC 1967.
- A.Simon, W.Smithburg: Hành Chánh Công Quyền. Trung tâm Nghiên Cứu VN 1962.
- Dwight Waldo : Hành Chánh Công.
- Ferrel Heady : Public Administration a Compare Perspective. Prentice Hall Inc 1966.
- Alcala de Henares : Public Administration and Economic Development. Organisation for Economic Co.Operation and Development, Paris 1966.
- Meier và Baldwin : Phát triển kinh tế. Trung Tâm Nghiên Cứu VN.
- Chester L.Hunt : Những khía cạnh xã hội của phát triển kinh tế. Bản dịch của Lê xuân Khoa.
- Bert J.Hoselitz : Những khía cạnh xã hội của phát triển kinh tế. (bản dịch ronéo).
- Nguyễn văn Ngôn : Kinh tế học. Cấp Tiến xuất bản.
- Stephen B.Engberg : Biến cải nền HC VN bằng những cải cách đặc biệt và có hệ thống. Tài liệu của Bộ Tư Lệnh Viện Trợ Hoa Kỳ tại VN.
- Edmund S.Phelps : The goal of economic growth. W.W. Norton and Company Inc. 1962.

TẬP SAN

- Nghiên Cứu HC.(tập XV số 2 tam cá nguyệt).
- Tập San Quốc Phòng. Các số 15/71, 7/71, 6/70.
- Phát Triển Xã Hội Trong Khuôn Khổ Phát Triển QG. Tập tài liệu hội thảo do trường Công Tác Xã Hội xuất bản.

LUẬN VĂN

- Lê văn Thái : Vai trò chính quyền trong việc phát triển kinh tế: trường hợp VN. Luận văn tốt nghiệp Cao Học 5/KT Học Viện QGHC.
- Nguyễn văn Quảng : Bài trừ tham nhũng và việc cải tổ HC. Luận văn tốt nghiệp Cao Học 5/HC Học Viện QGHC.

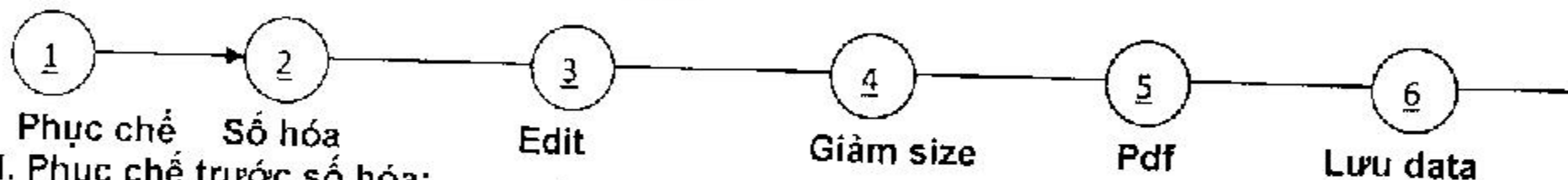
GIẢNG VĂN

- Gs.Lê văn Thận : Quản Trị Hành Chánh.
- Gs.Nguyễn văn Hảo: Phát Triển Kinh Tế.

# PHIẾU DÂY CHUYỀN

## I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: *LVHC 724*
  - Loại tài liệu: *LA*
  - Người giao: *B.Đ.*
  - Hợp đồng       Kế hoạch       Khác (tư nhân):
  - Yêu cầu scan
  - Bình thường     Cần file Raw     Khác:
- Tên tài liệu: *Hành...chánh...quả...phối...truyền...Quốc*  
 Kích thước, số trang: *3*  
 Người, ngày nhận: *Quản...17.05.13* *gia*



## II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: *Ánh sáng...Tự động...Truyền*
- 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: *Tạo* Thời gian: *16.5.13* 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).....