

# HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH

LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP CAO HỌC HÀNH CHÍNH

## THỬ LƯỢNG GIÁ

## CÁC CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÍNH XÃ ẤP

## TỪ NĂM 1964 ĐẾN NAY



Giáo-sư hướng dẫn :

**NGUYỄN-VĂN-TƯƠNG**  
TIẾN-SĨ CÔNG-PHÁP

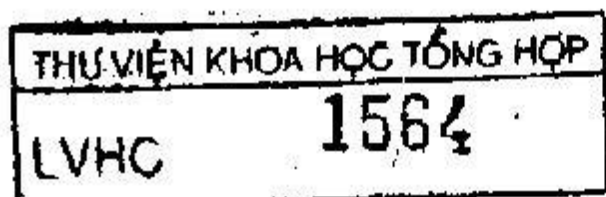
Nguyên Đốc Ủy Trưởng Phủ Đốc Ủy  
Hành Chính Nội-các Chiến-tranh

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

Sinh viên đệ trình :

**VÕ-VĂN-PHÂN**

Cử nhân Luật khoa  
Cao học hành-chính  
Khóa IV



*Thành kính tri ân :*

Giáo-sư NGUYỄN-VĂN-TƯỜNG

Tiến-sĩ Công Pháp

*Đã tận tình hướng-dẫn chúng tôi  
hoàn thành luận văn này .*



Trầu mền tặng Nền .  
Tết cả cho Duyên, Danh .

Uõ-vân-Phân

# **NỘI DUNG**

## **PHẦN DẪN NHẬP**

**PHẦN THỨ NHẤT** : Chương duy nhất : Diễn trình các cuộc cải tổ hành chính Xã Ấp từ 1964 đến nay.

**MỤC I.** - Cơ cấu hành chính Xã Ấp 1964-1966 (S1 203-d/NV ngày 31.5.1964)

- I- Lý do và mục tiêu cải tổ
- II- Tổ chức hệ thống
- III- Quyền hạn và nhiệm vụ

**MỤC II.** - Cơ cấu hành chính Xã Ấp 1966-1969 (S1 198-S1/ĐUHC ngày 24.12.1966) :

- I- Lý do cải tổ
- II- Mục tiêu cải tổ
- III- Tổ chức hệ thống
- IV- Quyền hạn và nhiệm vụ

**MỤC III.** - Cơ cấu hành chính Xã Ấp hiện tại (S1 045/S1/NV ngày 1.4.1969)

- I- Nguyên do thành lập
- II- Mục tiêu
- III- Tổ chức hệ thống
- IV- Quyền hạn và nhiệm vụ

**PHẦN THỨ HAI** : LƯỢNG GIÁ CÁC CUỘC CẢI TỔ HÀNH CHÍNH XÃ ẤP

**CHƯƠNG I** : Lượng giá cuộc cải tổ năm 1964

**Tiết I** : Nhận xét về mục tiêu cải tổ

**Tiết II** : Ưu điểm cuộc cải tổ

**Tiết III** : Khuyết điểm cuộc cải tổ

**CHƯƠNG II** : Lượng giá cuộc cải tổ năm 1966

**Tiết I** : Nhận định việc thực hiện cuộc cải tổ

-Đoạn I : Sơ lược tình hình Xã Ấp

-Đoạn II: Nhận xét cuộc bầu cử 1967

Tiết II : Lượng giá cuộc cải tổ

- Đoạn I : Nhận định mục tiêu cải tổ
- Đoạn II: Ưu điểm cuộc cải tổ
- Đoạn III: Khuyết điểm cuộc cải tổ

CHƯƠNG III : Lượng giá cuộc cải tổ năm 1969

Tiết I : Nhận định mục tiêu cải tổ

Tiết II : Ưu điểm cuộc cải tổ

Tiết III: Khuyết điểm cuộc cải tổ

PHẦN KẾT : Một vài đề nghị về tổ chức hành chính xã thôn hiện nay

Tiết I : Nguyên tắc định hướng

Tiết II : Tổ chức xã thôn

Tiết III: Cơ cấu hành chính xã thôn.



## DÀN NHẬP

### THƯ-VIỆT QUỐC-GIA

Từ xưa đến nay xã thôn luôn luôn là đơn-vị căn-bản của tổ chức hành-chánh và chính-trị Việt-nam. Bất cứ chánh-thể nào muốn đem lại ấm no và hạnh-phúc cho nhân-dân cũng phải đặt nền tảng trên cơ quan hành-chánh xã. Nhu cầu này lại càng khẩn-thiết hơn nữa đối với cuộc chiến-tranh chống Cộng hiện nay, trong đó nông thôn đã trở thành mục tiêu chính-yếu của quân thù và trận tuyến để bảo vệ chính-nghĩa Quốc-gia.

Thật vậy, kể từ đầu năm 1960, nông thôn miền Nam đã khởi sự hứng chịu một cuộc chiến-tranh mới do du-kích quân và các cán-bộ Cộng-sản hăm vùng phát động. Thoạt tiên, chúng dựa ngoài vào trận tuyến trong dân chúng và khai-thác những mâu-thuẫn giữa dân xã thôn với chính-quyền, đồng-thời thổi phồng các sơ-hớ trong chính-sách của Chánh-phủ. Mục-đích của chúng là tạo sự căm-phẫn giữa người dân xã thôn với các viên chức hành chính xã và gây sự nghi-ngờ giữa hai bên để từ đó chính-quyền địa-phương không còn phân-biệt được trong dân chúng ai là bạn ai là thù. Hậu quả là người dân dù muốn dù không cũng sẽ dần dần xa cách chính quyền xã ấp. Trong tình-trạng này, Cộng-sản sẽ lợi-dụng sự yếu kém tinh-thần, yếu kém tư-tưởng của dân chúng để tuyên truyền lôi cuốn họ dưới chiêu-bài chiến-tranh giải-phóng, lấy nông thôn làm bàn đạp và lấy chiến-tranh du-kích làm căn-bản.

Trận chiến từ đó đã thực-sự xảy ra suốt 10 năm nay và nông thôn Việt-nam đã là nơi quân thù giao ta và địch. Cho đến hôm nay cuộc chiến-tranh vô-vọng này vẫn còn kéo dài ác-liệt với những trận đụng-độ kinh hồn. Chánh-phủ U.N.C.H, ngoài việc phải đương đầu trực-tiếp với địch trên mặt trận quân-sự, còn phải lo đối phó với chúng trên bình-diện chính-trị. Thực thế, cuộc chiến hiện nay tuy mang tính chất đa diện và phức tạp nhưng bản chất tiên-thiên của nó vẫn là một cuộc chiến-tranh chánh-trị, phát xuất từ trong nhân-dân



và cố-nhiên thắng-lợi cuối cùng sẽ nghiêng về bên nào tranh thủ được đa số nhân-dân, đặc-biệt là dân quê hiện chiếm hơn 4/5 dân số toàn quốc .

Về phía U.N.C.H các chính-quyền liên tiếp đã tỏ ra rất sáng-suốt khi quyết định hỗ-trợ cho công-cuộc đấu-tranh chánh-trị nông thôn bằng các cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp.

Và, kể từ sau cách-mạng 1963 đến nay, tất cả ba cuộc cải tổ đã được thực-hiện.

Trước tiên, năm 1964 trước tình thế bi-đạt ở nông thôn sau khi quốc sách ấp chiến lược bị bãi bỏ, dù đang phải lo đối phó mọi mặt để củng-cố quyền hành, Chánh-phủ Nguyễn-Khánh thể hiện được một cố gắng đầu tiên trong việc cải-tổ hành chánh xã ấp với sắc lệnh số 203-d/NV ngày 31-5-1964. Công cuộc cải tổ đã nhằm vào ba mục tiêu thiết-thực đối với hoàn cảnh nông thôn lúc bấy giờ là dân chủ - hoá nền hành chánh địa phương, thực-hiện nguyên-tắc địa phương phân quyền và giúp đỡ phương tiện để các xã thôn phát triển đồng đều. Ngoài ra song song với cuộc cải tổ, Chánh-phủ còn chủ-trương là mọi kế hoạch và chương-trình của quốc gia đều lấy nông thôn làm căn bản thực-hiện. Có thể nói công cuộc cải tổ này là một bước tiến quan-trọng trong tổ chức hành chánh xã ấp nhưng vì là cuộc thí-nghiệm sơ khởi nên khó tránh khỏi một vài khuyết-điểm, và lại tình hình an-ninh ở nông thôn lúc bấy giờ cũng là một trở ngại lớn .

Bởi các lý do trên và cũng để đáp ứng với các nhu cầu mới của xã thôn trong chương-trình bình-định, ngày 21-12-1966, Nội -các Chiến-tranh Nguyễn-cao-Kỳ đã ban hành sắc lệnh số 198-SL/ĐUHC nhằm khôi phục lại đơn vị hành chánh căn-bản của xã thôn trong cộng đồng Quốc-gia và gia tăng hiệu năng cho quĩng máy hành chánh xã ấp.

Công cuộc cải tổ năm 1966 đã thể hiện một mức độ địa-phương phân quyền rộng rãi với việc để dân bầu ra cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành . Thêm vào đó, việc cải tổ đã được thực hiện khả quan với việc vận động đa số quần chúng tham gia vào phong-trào bầu cử quy mô vào tháng 4-1967; có thể nói đây là một cuộc bầu cử xã ấp nằm rạp và được hoạch định chu đáo nhất từ xưa đến nay.



Nhưng tình-hình nông thôn lại biến-đổi theo sự tiến triển của chương trình phát triển nông thôn của Chính phủ nê. công cuộc cải tổ hành chính xã ấp chưa thể dừng lại nơi đây. Vào ngày 1-4-69, hai năm sau ngày thực thi hiến pháp, chính-phủ Trần-văn-Huông đã ban hành sắc lệnh 045-SL/NV để kiện toàn cơ cấu hành chính xã ấp. **Ưu** tiên càng thành phần và quyền hạn cho các viên-chức xã không ngoài mục đích giúp chính quyền căn cứ có đủ phương-tiện và uy-tín để bảo-vệ và quản trị hữu-hiệu quyền lợi xã thôn. Lưu ý rằng đáng kể của cuộc cải tổ là đã đem lực lượng quân sự xã đặt dưới quyền điều động trực tiếp của cơ quan chấp hành xã nhưng về khía cạnh cơ cấu tổ-chức, thành phần nhân sự quá đông đảo đã vô tình biến xã thành một gánh nặng cho ngân sách quốc gia.

Tóm lại, để đáp ứng với các đòi hỏi của nông thôn, trong khoảng thời gian không đầy năm năm, Chính phủ đã liên tiếp thực - thi ba cuộc cải tổ hành chính xã ấp nhằm hiệu-hữu hóa quản lý hành chính xã thôn và tạo dựng một nền dân chủ pháp trị ở hạ tầng cơ sở. Nhưng sự tiến triển của nền dân chủ xã thôn không phải chỉ được lượng giá qua các văn kiện pháp lý mà phải được đo lường bằng mức độ thích ứng của người dân xã đối với các định chế đã ban hành.

Đôi khi, chúng tôi sẽ khảm định giá trị của mỗi cuộc cải - tổ căn cứ vào các thành quả đã thu được trên thực-tế cũng như mức độ thích hợp của các mục tiêu và cơ cấu mà nó đã thiết lập đối với hoàn cảnh và nhu cầu xã thôn. Chúng tôi lại đặc-biệt chú - trọng đến việc nghiên cứu và phân tích kỹ-mĩ các ưu khuyết điểm của mỗi công cuộc cải tổ để vừa có đủ yếu tố để lượng giá vừa có được những kinh nghiệm quý báu cho những lần cải tổ sau này.

Nhằm đạt các mục tiêu trên đây, đề tài sẽ được trình bày trong hai phần chính :

- Phần thứ nhất: Diễn-tiến của các cuộc cải tổ hành chính xã ấp từ năm 1964 đến nay .

- Phần thứ hai: Lượng giá các cuộc cải tổ.

Phần nhất sẽ được trình bày trong một chương để giới thiệu sơ lược diễn trình hình thành các cuộc cải tổ và trong phần hai

chúng tôi sẽ đặc-biệt chú trọng đến cơ cấu tổ chức của hai sắc lệnh 198-SL/ĐƯC và 045-SL/PV.

Sau khi đã đánh giá thành quả của mỗi cuộc cải tổ phần cuối cùng của đề tài sẽ được dành để đưa ra một số đề nghị cụ thể đối với cơ cấu hành chính xã ấp hiện hữu - dựa vào các ưu khuyết điểm đã phân tích - Hoàn bác của kẻ viết bài là nhằm đóng một phần nhỏ vào các cuộc cải tổ tương-lai.



## Phần I

### CHƯƠNG DUY NHẤT

# DIỄN TRÌNH CÁC CUỘC CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP TỪ 1964 ĐẾN NAY

Từ sau cuộc chính biến 1-11-1963 đến nay, nông-thôn Việt-Nam đã đón nhận trước sau ba cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp :

- Cuộc cải tổ thứ nhất do Sắc lệnh số 203-d/NV ngày 31-5-1964
- Cuộc cải tổ thứ hai do Sắc lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966
- Cuộc cải tổ thứ ba do Sắc lệnh số 045-SL/NV ngày 1-4-1969

Mỗi sắc lệnh cải tổ đã nhằm đạt đến một số mục tiêu nhất định với một cơ cấu tổ chức ấn định rõ ràng thành-phần thể thức tuyển dụng cùng quyền hạn, nhiệm vụ của mỗi nhân viên để tránh sự trùng dụng giữa các chức vụ.

Với các dữ kiện được mô tả sơ lược trong phần thứ nhất này chúng ta sẽ có một số yếu tố pháp lý căn bản để làm định giá trị đích thực của các sắc lệnh cải tổ trong phần thứ hai.

- 2 -

## MỤC I

# CƠ CẤU HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP 1964-1966

Từ năm 1964, Chánh-Phủ VNCH đã ý-thức được vai trò quan-trọng và tính chất địa-phương của nền hành-chánh xã nên chánh-phủ đã ban-hành sắc-lệnh số 203-d/NV ngày 31-5-1964 nhằm thực hiện một bước tiến đầu tiên trong việc cải-tổ cơ-cấu hành-chánh xã ấp. Trước khi định giá công cuộc cải tổ này chúng ta cần tìm hiểu xem cơ-cấu hành-chánh của nó đã được thiết-định theo những mục tiêu và hệ-thống tổ-chức nào?

### I.- MỤC-TIÊU CỦA CUỘC CẢI-TỔ :

Cuộc cải-tổ hành-chánh thực-hiện bởi sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 nhằm 3 mục-tiêu chính :

- 1.- Dân-chủ hóa guồng máy hạ tầng cơ sở bằng việc tổ-chức phổ-thông đầu phiếu : ở cấp xã bầu HĐND xã và ở cấp ấp bầu Trưởng-ấp, Phó Trưởng-ấp.
- 2.- Thực hiện địa-phương phân-quyền tức là giao cho HĐND xã quyền quyết-nghị về các vấn-đề của xã.
- 3.- Giúp-đỡ xã thôn phát-triển đồng đều với phương-tiện chung của ngân-sách quốc-gia.



Ngoài ra, đúng theo chủ-trương hướng về nông-thôn, mọi kế-hoạch và chương-trình của Chánh-Phủ nhằm bảo-vệ an-ninh và nâng cao mức sống của dân-chúng đều lấy nông-thôn làm căn-bản thực hiện.

Vấn-đề đặt ra là để đạt được các mục-tiêu kể trên, cơ-cấu hành-chánh của sắc-lệnh 203-d/NV đã được được tổ-chức-chức rõ sao.

## II.- TỔ-CHỨC HỆ-THỐNG :

Điều 1 sắc lệnh căn-bản 203-d/NV ngày 31-5-1964 đã ấn-định xã được đặt dưới quyền quản-trị của 2 cơ-quan :

- Hội-đồng nhân-dân xã
- Ủy-ban hành-chánh xã

Ngoài ra về phương diện hành-chánh các ấp có các cơ-quan quản-trị riêng.

Chúng ta sẽ lần lượt xét qua thành phần, thể thức bổ nhiệm cùng phương cách điều-hành của từng cơ-quan một.

### A.- HỘI-ĐỒNG NHÂN-DÂN XÃ :

HĐND Xã là cơ-quan quyết nghị của xã, được tổ-chức như sau :

1.- THỂ-THỨC THÀNH LẬP : HĐND xã gồm từ 5 đến 11 hội-viên do dân bầu theo lối phổ-thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Trên nguyên-tắc, mỗi ấp là 1 khu bầu-cử và sẽ bầu 1 hội-viên ; tuy-nhiên ấp cũng có thể được chia làm nhiều khu bầu-cử vì lý-do địa lý, giao-thông hay dân số.

2.- NHIỆM KỲ : Nhiệm-kỳ của HĐND xã là 2 năm, tuy nhiên chiếu theo điều 10 sắc-lệnh, Hội-đồng có thể chấm dứt nhiệm-vụ trước kỳ hạn với 2 trường hợp sau đây :

- Giải-tán cả Hội-đồng : do quyết-định của Tỉnh-Trưởng với sự thừa,hiệp của Tổng-Trưởng Nội-Vụ nếu quá bán (1/2) tổng-số hội-viên Hội-đồng có hành-vi phương hại đến an-ninh quốc-gia.
- Giải-nhiệm từng hội viên một : cũng do quyết-định của Tỉnh-Trưởng nếu hành-vi kể trên thuộc phạm-vi lỗi nhân của một số nhỏ hội-viên.



### 3/- ĐIỀU-HÀNH :

Công việc của HĐND xã được điều-hành như sau :

a.- Ban thường-vụ : Trong phiên họp đầu tiên mỗi năm, Hội-Đồng bầu 1 Ban Thường-vụ gồm có : Chủ-Tịch, Phó Chủ-Tịch, Thư-Ký. Ban Thường-vụ giữ nhiệm-vụ văn-phòng thường trực cho Hội-Đồng trong thời gian giữa các khóa họp.

b.- Các khóa họp : Chương-trình hội họp của HĐND Xã gồm có :

- Họp thường lệ : mỗi tháng một lần do sự triệu tập của Chủ-Tịch Hội-Đồng.

- Họp bất thường : do lời yêu-cầu của Chủ-Tịch UBHC xã hoặc quá nửa tổng-số hội-viên Hội-đồng.

Chương-trình nghị sự các phiên họp do Chủ-Tịch HĐND xã ấn-định sau khi thảo luận với Ban Thường-Vụ.

Hội-đồng họp và biểu quyết họp-lệ nếu có sự hiện-diện của hơn phân nửa tổng-số hội-viên. Hội-đồng biểu quyết theo đa số tương-đối và phiếu của Chủ-Tịch có giá-trị tại quyết (1)

### B.- ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ :

UBHC xã là cơ-quan chấp-hành của xã và được tổ-chức như sau :

1.- Thành-Phần : Thành-phần UBHC xã gồm có :

- 1 Chủ-tịch kiêm Ủy-viên hộ-tịch,

- 1 Phó Chủ-tịch

và từ 1 đến 4 Ủy-Viên phân chia các chức vụ sau :

- Ủy-viên Tài-Chánh và Kinh-Tế

- Ủy-viên Cảnh-Sát và An-ninh

---

(1) đ. 13 sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964



- Ủy-viên Thông-Tin và Tuyên-vận,

- Ủy-viên Thanh-niên và Phòng-vệ dân-sự

Về số lượng nhân-sự, UBHC xã sẽ có từ 3 đến 6 người tùy theo dân-số và khả-năng ngân-sách của mỗi xã.

## 2.- Thế thức bổ-nhiệm :

Chiếu điều 17 sắc-lệnh căn-bản tất-cả viên-chức UBHC xã đều do Tỉnh-Trưởng bổ nhiệm, bằng quyết-định theo đề nghị của Quận-Trưởng và các Trưởng-Chi chuyên-môn liên-hệ.

Đặc-biệt Ủy-Viên Cảnh-Sách và An-Ninh do Tổng-Nha Cảnh-Sát Quốc-Gia tuyển-dụng, huấn-luyện, quản-trị và đãi-thọ lương-bổng (1)

## 3.- Điều-Hành :

Chủ-Tịch UBHC xã trực tiếp điều khiển các Ủy-viên kể cả các Ủy-viên chuyên-môn.

Trong trường-hợp khẩn cấp vì Chủ-tịch có thể triệu tập các Ủy-Viên ngoài giờ làm việc (2)

## C.- NỀN HÀNH-CHÁNH ẤP :

Việc quản-trị ấp được giao cho 1 cơ-quan hành-chánh gồm có :

- 1 Trưởng-ấp

- 1 hay nhiều Phó Trưởng-ấp

- 1 Phụ-tá Thanh-niên và Phòng-vệ Dân-sự

Trưởng-ấp và Phó Trưởng ấp đều do dân bầu với nhiệm-kỳ 2 năm còn Phụ-Tá Thanh-Niên và PVDS do Quận-Trưởng chỉ-định chiếu đề-nghị của Chi Thanh-niên.

## III.- QUYỀN-HẠN VÀ NHIỆM-VỤ :

Theo Ông Lê-Tài-Triển thì quyền-hạn của HĐND xã theo sắc-lệnh 203-d/NV cũng tương tự như quyền hạn của Hội-Đồng hương chính trong sắc-lệnh ngày 19-3-1953

---

(1) Thông-Tư số 6836B-BNV/NC/1 ngày 13-8-1964, Bộ Nội-Vụ

(2) Hành-Chánh cầm nang xã và ấp (Bộ Nội-Vụ và Học-Viện QGHG Saigon 1964) trang 67



## A.- HỘI-ĐỒNG NHÂN-DÂN XÃ :

HDND xã có quyền giải quyết sau khi thảo-luận mọi vấn-đề liên-quan đến quyền-lợi của xã. Căn-cứ theo các điều khoản ấn-định từ điều 5 đến điều 9 sắc-lệnh căn bản thì HDND xã có 3 loại quyền-hạn : quyền quyết-nghị, quyền phát biểu ý-kiến và quyền đề-nghị thỉnh nguyện.

### 1.- Quyền Quyết-nghị :

Theo điều 5 sắc-lệnh thì HDND xã có quyền thảo luận và biểu quyết các vấn-đề chánh yếu sau đây :

- Các khoản dự thu, dự chi của ngân-sách xã
- Những thể-lệ hành-thu các lợi tức của xã
- Mọi chương-trình phát-triển xã
- Những việc tạo mãi, chuyển nhượng, đổi chác và tu-bổ tài-sản của xã.

Tuy nhiên chiếu theo các điều khoản kế tiếp quyền quyết-nghị của HDND xã bị giới hạn bởi quyền duyệt-y của Tỉnh hay Bộ :

- Những quyết-nghị về việc lập ngân-sách xã tới mức 500.000\$00 hay những hành-vi quản-trị tài-sản xã từ 30.000\$00 đến 300.000\$00 phải được Tỉnh-Trưởng duyệt-y trước khi thi-hành.

- Những quyết-nghị liên-quan đến ngân-sách xã trên 500.000\$00 hay những hành-vi quản-trị tài-sản xã trên 300.000\$ phải được Bộ Trưởng Nội-Vụ duyệt-y rồi mới thi-hành.

Và theo tinh-thần các điều 6 và 7 của sắc-lệnh, chỉ đối với các nghiệp vụ liên-quan đến việc quản-trị tài-sản xã dưới 30.000\$00 thì các quyết-nghị của Hội-Đồng mới không bị sự duyệt-y của cấp trên.

2.- Quyền phát-biểu ý-kiến : HDND xã có quyền phát-biểu ý-kiến hoặc tự ý hoặc do lời yêu-cầu của UBHC xã về mọi vấn-đề trong xã

3.- Quyền đề-nghị và thỉnh nguyện : HDND xã có thể trực tiếp trình lên Tổng-Trưởng Nội-Vụ hoặc Tỉnh-Trưởng mọi ý-kiến, đề-nghị và thỉnh nguyện của dân-chúng liên-quan đến quyền-lợi của xã.



## B.- ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ :

Với tư-cách đại-diện chính-quyền tại xã, UBHC xã có nhiệm-vụ thi-hành luật-lệ và đường lối của Chính-Phủ và chấp hành các quyết-nghị của HĐND Xã.

1.- Chủ-Tịch UBHC Xã : đại-diện chính quyền xã và :

- thi-hành luật-lệ của Chính-Phủ tại xã .
- chấp hành quyết-nghị của HĐND Xã.
- điều khiển UBHC xã
- thay mặt xã trong việc hành xử tố quyền
- chỉ-huy và điều hợp các công-việc của xã
- kiêm nhiệm chức-vụ hộ-tịch

2.- Phó Chủ-Tịch : điều khiển văn-phòng xã, nhiệm-vụ tương đương với 1 "Tổng Thư-Ký" của xã :

- điều hợp hoạt-động các ủy-viên và giải-quyết các vấn-đề hành-chánh tổng-quát.
- phụ-trách vấn-đề quân-dịch, chấp giữ sổ sách
- thay thế Chủ-tịch UBHC Xã khi vắng mặt

3.- Các Ủy-Viên : Nhiệm-vụ các Ủy-viên đã được nêu rõ trong tên gọi :

a.- Ủy-viên Tài-Chánh và Kinh-Tế : quản-lý tài-chánh xã, phụ-trách các vấn-đề kinh-tế và thu thuế.

b.- Ủy-Viên Cảnh-Sát và An-ninh : phụ-trách về cảnh-sát hành-chánh và tư-pháp trong xã, chỉ-huy các lực-lượng võ-trang xã.

c.- Ủy-viên thông-tin và tuyên-vận : lo việc tuyên-truyền, dân vận và kiêm lãnh cả việc văn-hóa, giáo-dục, xã-hội, y-tế.

d.- Ủy-viên thanh-niên và phòng-vệ dân-sự : phụ-trách phát triển phong-trào thanh-niên, thể-dục và phòng-vệ dân-sự.

## C.- CƠ-QUAN QUẢN-TRỊ ẤP :

Các viên-chức ấp không hợp thành Ban Trị-Sự ấp nên không có các quyền hạn chung, chỉ có những nhiệm-vụ riêng biệt.



1.- Trưởng-ấp :

Trưởng-ấp thay mặt UBHC xã tại ấp để thi-hành luật lệ của Chánh-Phủ, giữ gìn trật-tự và an-ninh trong ấp.

Đặc-biệt Trưởng-ấp tuy do dân bầu nhưng không có tính cách đại-diện, mà chỉ làm nhiệm-vụ có tính-cách hành-chánh trong ấp.

2.- Phó Trưởng-ấp : phụ-tá và thay thế khi Trưởng ấp vắng mặt đồng thời đặc cách về thông-tin, tuyên-vân.

3.- Phụ-Tá Thanh-niên và PVDS : lo tổ-chức thanh-niên, thể-dục, PVDS và chỉ-huy các lực lượng võ-trang trong ấp.

D.- CƠ-QUAN HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP ĐANG BÌNH-ĐỊNH :

Tại các xã ấp đang bình-định, chưa có thể tổ-chức bầu-cử, Tỉnh-Trưởng sẽ thành-lập các Ủy-Ban Bình-Định Xã và UBND ấp. UBND Xã giữ quyền hạn và nhiệm vụ tổng-hợp của UBHC Xã và HĐND Xã.

Chúng ta vừa mô-tả cơ-cấu hành-chánh xã thôn thiết-lập bởi sắc lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 qua những nét đại-cương của nó. Cơ-cấu tổ-chức chính quyền này đã được Chánh-Phủ áp-dụng để thực hiện công cuộc cải-tổ nền hành-chánh xã ấp trong ngót 2 năm. Đến cuối năm 1966, để đáp ứng với nhu-cầu mới của nông-thôn trong công cuộc bình-định và xây dựng, sắc-lệnh 203-d/NV đã được thay thế toàn bộ bởi sắc-lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966



## MỤC II

# CƠ CẤU HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP 1966-1969

Ngay sau cuộc bầu-cử Quốc-Hội lập-hiến ngày 11-9-1966, Chánh-Phủ VNCH đã chú tâm nhiều đến việc cải-tổ các định chế xã ấp và sắc lệnh 198-SL/ĐUHC ra đời ngày 24.12.1966 đã đánh dấu 1 bước tiến quan-trọng trong việc đẩy mạnh công cuộc cải tổ nền hành-chánh nông-thôn với cuộc bầu-cử rầm rộ và quy mô vào tháng 4 năm 1967.

Trước hết chúng ta cần biết qua công cuộc cải-tổ đã được thực hiện vì những lý-do nào.

### I.- LÝ-DO CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH ẤP NAM 1966

Công cuộc cải-tổ thành hình vì 2 nguyên do chính : sự lỗi thời của sắc lệnh 203-d/NV và nhu-cầu mới của nông-thôn trong cuộc chiến hiện tại.

#### 1.- Sự lỗi thời của sắc lệnh 203-d/NV ngày 31.5.1964

Cơ-cấu hành-chánh thành-lập bởi sắc lệnh 203-d/NV chưa thỏa mãn nhu-cầu dân-chúng vì vấp phải nhiều khuyết điểm làm suy giảm sự hữu hiệu của guồng máy hành-chánh đồng thời đánh mất một số quyền hành cố hữu của xã thôn (1). Thật vậy, HĐND Xã do dân cử nhưng thiếu thực quyền, các hội-viên yếu ớt không hoạt-động trong khi UBHC Xã thiếu hẳn sự thuan nhứt nội-hộ và thống nhứt chỉ-huy ; không đủ uy-tín để hoạt động vì khuyến hướng tập quyền quá mạnh.

#### 2.- Nhu-cầu mới của xã thôn :

Sắc-lệnh 203-d/NV không thể đáp ứng nhu-cầu mới của xã thôn trong kế hoạch bình-định nông-thôn 1967 của Chánh-Phủ. Trung-Tướng Chủ-Tịch UBLĐQG bây giờ đã cho biết "Một trong những trọng tâm công-tác của Chánh-Phủ trong năm 1967 là cải-tổ hành-chánh xã ấp để yểm trợ thành-công chương-trình BDXDNT (2)

(1) XDNT và cải-tổ hành-chánh xã ấp (Bộ Thông-Tin) trang 37

(2) Lời tuyên-bố Tết Đinh-Mùi (1967) : NCHC tập 10 số 1, trang 106



Ngoài nhu-cầu BDXDNT, nhu-cầu xây-dựng dân-chủ cũng là 1 nguyên động-lực thúc đẩy sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC được ban-hành để cải thiện guồng máy xã thôn, phát huy dân chủ ở hạ tầng cơ sở.

## II.- MỤC TIÊU CỦA CUỘC CẢI-TỔ

Cuộc cải-tổ được thực-hiện nhằm 2 mục tiêu sau đây:

1.- Khôi phục vị-trí hành-chánh căn-bản của xã trong cộng-đồng quốc-gia : nhằm mục tiêu này, người dân xã sẽ nhận lãnh trọng trách bầu-cử các định-chế có nhiệm-vụ quản-trị quyền lợi của xã : cử-tri sẽ bầu HĐND Xã để rồi cơ-quan này bầu chủ-tịch UBHC Xã và xét định việc bổ nhiệm các ủy-viên trong UBHC Xã. Tất-cả các quyền hạn của xã đều trao lại cho xã cũng như những tài-nguyên-trong xã được đặt dưới quyền sử-dụng của xã.

2.- Tăng thêm hiệu-năng cho guồng máy hành-chánh xã : qua việc thống-nhất chỉ-huy, dùng người hợp-lý, huấn-luyện đầy đủ, đãi ngộ tương xứng và tăng cường văn-phòng đồ-xã có phương tiện phát triển (1)

Tóm lại, các mục-tiêu của công cuộc cải tổ thật rõ ràng và thiết thực nhưng liệu sắc lệnh 198-SL/ĐUHC có tổ-chức được 1 cơ-cấu hữu hiệu, đa năng để đạt được các mục tiêu đó không ?

## III.- TỔ-CHỨC HỆ-THỐNG :

Dưới sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC nền hành-chánh xã cũng đặt dưới quyền quản-trị của 2 cơ-quan : HĐND Xã và UBHC Xã

### A.- HỘI-ĐỒNG NHÂN-DÂN XÃ :

HĐND Xã là cơ-quan quyết-nghị trong xã gồm từ 6 đến 12 hội-viên tùy theo số lượng dân-số của mỗi xã (2)

- |                        |               |
|------------------------|---------------|
| - Dưới 2.000 dân       | : 6 hội-viên  |
| - Từ 2.001 - 5.000 dân | : 8 hội viên  |
| - Từ 5.001 - 10.000    | : 10 hội-viên |
| - Trên 10.000 dân      | : 12 hội-viên |

(1) Thông-Tư số 96-ĐUHC/NC/6 ngày 9-1-1967, Phủ ĐUHC

(2) Điều 2 sắc lệnh 199-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966



1.- Cách bầu-cử : Hội-viên HDND Xã do dân trong xã bầu lên theo thể thức đầu phiếu phổ-thông, trực tiếp và kín. Mỗi xã là 1 đơn-vị bầu-cử duy-nhất.

Hội-viên đắc cử với số phiếu cao nhất sẽ đương-nhiên là Chủ-Tịch HDND Xã, người có số phiếu kế tiếp là Phó Chủ-Tịch. Tổng Thư-Ký HDND xã do các hội-viên Hội-đồng bầu lên (3)

2.- Nhiệm-Kỳ : Nhiệm kỳ của HDND Xã là 3 năm nhưng các hội-viên có thể chấm dứt nhiệm vụ trước hạn kỳ nếu từ chức, bị giải nhiệm hoặc khi Hội-đồng bị giải tán.

- Từ chức và giải nhiệm : Hội viên HDND Xã có thể tự ý xin từ chức, bị tuyên-bố đương nhiên từ chức hay bị giải nhiệm nếu lâm vào tình trạng bất khả kiêm nhiệm, vi phạm thể lệ bầu-cử hoặc không thi-hành đầy đủ nhiệm vụ.

- Giải-tán : HDND Xã có thể bị Đặc-Ủy Hành-Chánh giải tán nếu không hoạt động hay quá bán tổng-số hội-viên có hành động "thân Cộng, trung-lập thân cộng hoặc có lợi cho CS". (điều 7 sắc lệnh 198-SL/ĐUHC)

3.- Điều-Hành : Ngay phiên họp đầu tiên HDND Xã sẽ bầu Chủ-Tịch UBHC Xã và lập Ban Thường-Vụ để điều-hành công việc của Hội-Đồng gồm Chủ-Tịch, Phó Chủ-Tịch và Tổng Thư-Ký.

- HDND Xã họp thường-lê mỗi tháng ít nhất 1 lần, các phiên họp không được quá 4 ngày. Ngoài ra Hội-đồng có thể họp bất thường không quá 2 ngày mỗi tháng nếu có lời yêu-cầu của Chủ-Tịch HDND Xã, Chủ-Tịch UBHC Xã hoặc 1/3 tổng-số hội-viên của Hội-Đồng.

- Chương-trình nghị sự các phiên họp do Chủ-Tịch Hội-Đồng ấn-định sau khi thảo luận với Chủ-Tịch UBHC Xã và Ban Thường-Vụ Hội-Đồng.

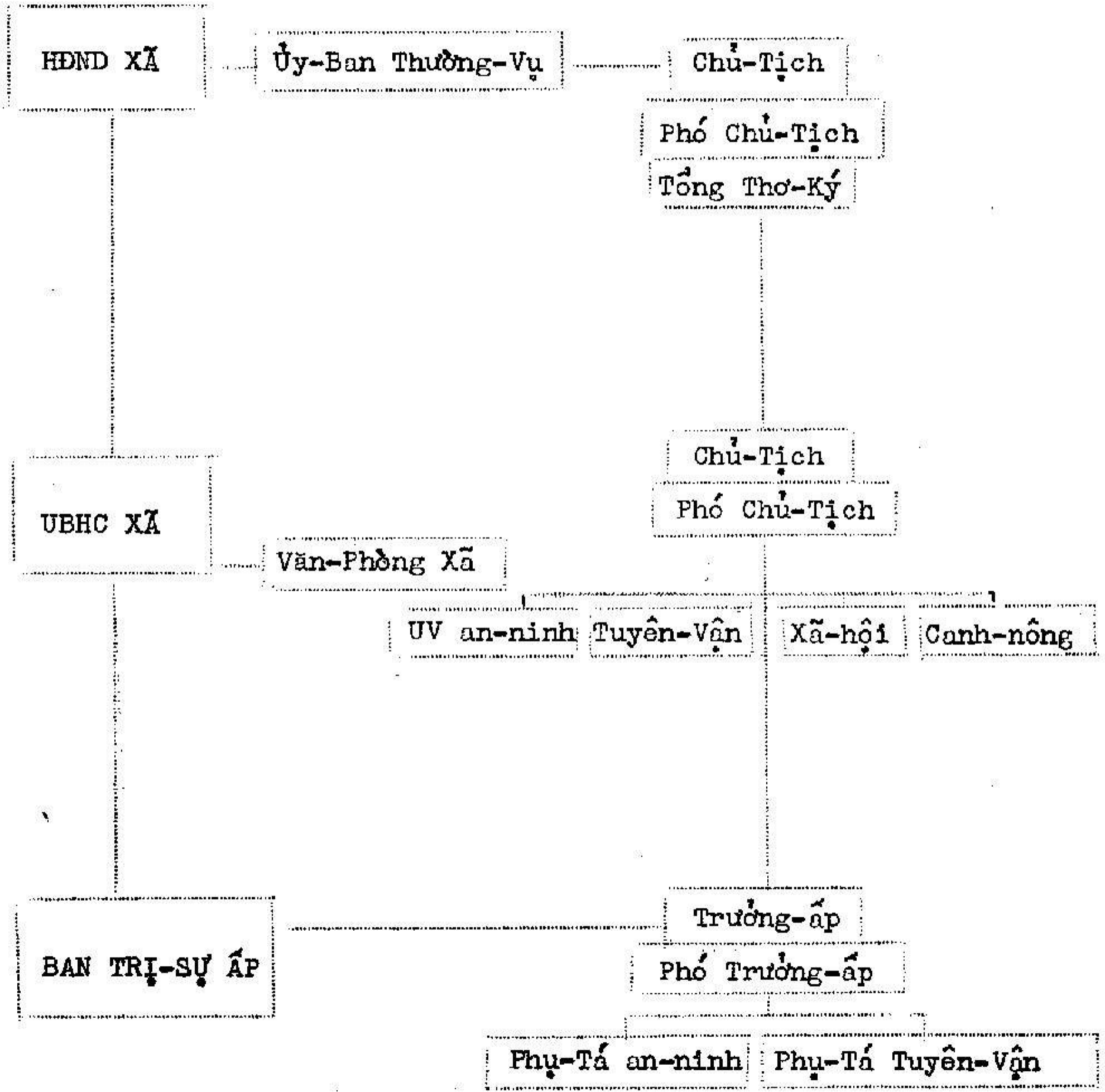
- Quyết-nghị của Hội-Đồng chỉ có giá trị nếu được trên phân nửa số hội viên hiện diện trong phiên họp biểu quyết chấp thuận. Quyết-nghị này phải được Chủ-Tịch UBHC Xã chấp hành trong hạn 15 ngày (điều 13 sắc lệnh 198-SL/ĐUHC)

---

(3) Xem sơ-đồ trang sau

SƠ ĐỒ TỔ-CHỨC HÀNH-CHÁNH XÃ-ẤP.

( SL 198 - SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 )





B.- ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ : (xem sơ-đồ trang bên)

Thành-phần UBHC Xã gồm có :

- 1 Chủ-Tịch Kiêm Ủy-Viên Hộ-Tịch,
- 1 Phó Chủ-Tịch Kiêm Ủy-Viên Kinh-Tài

Và từ 1 đến 4 ủy-viên phân chia các chức vụ :

- Ủy-viên an-ninh
- Ủy-viên tuyên-vận
- Ủy-viên Xã-hội
- Ủy-viên Canh-Nông.

1).- Thế-thức bổ-nhiệm :

a.- Chủ-Tịch UBHC Xã : do HDND Xã bầu công khai ngay trong phiên họp đầu tiên trong số các hội-viên, theo thế thức đầu phiếu kín và theo đa số tuyệt đối ở vòng đầu và ở vòng sau sẽ theo đa số tương đối. Việc bầu-cử này có tính cách tự tuyển (1)

b.- Phó Chủ-Tịch và các Ủy-viên khác : do Chủ-Tịch UBHC Xã bổ-nhiệm và bãi chức với sự thỏa hiệp của HDND Xã.

Tỉnh-Trưởng hay Quận-Trưởng có thể phủ nhận việc bổ nhiệm này qua quyền duyệt-y các quyết-định bổ-nhiệm.

2).- Nhiệm-Kỳ :

- Vì phát xuất từ HDND Xã nên nhiệm kỳ của UBHC Xã chấm dứt cùng lúc với nhiệm kỳ của Hội-Đồng và nếu Hội-đồng bị giải tán, UBHC Xã cũng không còn. Trong trường-hợp này, điều 23 và 44 đã dự liệu là 1 UBHC Xã lâm thời sẽ được Tỉnh-Trưởng chỉ định để kiêm lãnh nhiệm-vụ của HDND Xã và UBHC Xã cho đến khi nào 1 UBHC Xã mới được thành lập.

- Chủ-Tịch UBHC Xã cũng có thể bị tuyên-bố đương nhiên từ chức như hội-viên HDND Xã; có thể bị giải nhiệm do quyết-định của Tỉnh-Trưởng theo đề nghị của đa số 3/4 hội-viên HDND Xã, nếu phạm lỗi trong khi thi-hành nhiệm-vụ (điều 24 đoạn 5 và điều 10 đoạn chót).

---

(1) Người dân xã và Hội-đồng xã (Lê-tài-Triển-1968) trang 57



3).- Điều-Hành : Tất-cả các Ủy-viên trong UBHC Xã đều trực thuộc Chủ-Tịch UBHC Xã.

a.- Các phiên họp : Các phiên họp của UBHC Xã gồm 2 loại :

-Họp nội-bộ : ít nhất 2 lần mỗi tháng để kiểm điểm và hoạch định chương-trình hoạt-động cùng phối hợp các cơ-quan trong xã.

-Họp chung với HDND Xã : ít nhất 1 lần mỗi tháng do Chủ-Tịch HDND Xã triệu tập để cùng giải-quyết các vấn-đề trong xã.

b.- Văn-Phòng : dưới quyền sử-dụng của UBHC Xã có 1 văn-phòng do 1 Chánh Thư-Ký và 1 hoặc 2 Phó Thư-Ký, tất-cả đều do Tỉnh-Trưởng tuyển bãi theo đề nghị của Quận-Trưởng sở quan (điều 34)

c.- Ban Trị-Sự áp :

Ban Trị-Sự áp thay mặt UBHC Xã để hành xử công việc tại áp. Thành phần Ban Trị-Sự áp gồm từ 3 đến 4 người đảm nhiệm các chức vụ :

- 1 Trưởng-ấp
- 1 Phụ-Tá an-ninh
- 1 Phụ-Tá Tuyên-Vận
- 1 Phó Trưởng áp nếu áp có trên 3.000 dân

1.- Thế-thức thành-lập :

a.- Trưởng áp và Phó Trưởng áp đều do dân bầu, mỗi áp là 1 đơn-vị bầu-cử duy nhất,

b.- Các Phụ-Tá Trưởng áp do Chủ-Tịch UBHC Xã bổ-nhiệm chiếu đề nghị của Trưởng-ấp và với sự thỏa thuận của HDND Xã

2.- Nhiệm-Kỳ :

Nhiệm-kỳ của Trưởng-ấp và Phó Trưởng-ấp là 3 năm nhưng không lệ thuộc vào nhiệm kỳ của HDND Xã.

Ngoài ra Trưởng-ấp và Phó Trưởng áp có thể từ chức, bị tuyên-bố dương nhiên từ chức, bị giải nhiệm hoặc bị huyền chức theo các thế thức đã dự-trù cho các cơ-quan cấp xã.



Như vậy nền hành chính xã thôn theo sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã được quản-trị bởi 1 hệ-thống tổ chức khá chặt chẽ và được phân công phân nhiệm khá rõ ràng minh bạch. Tuy nhiên, chính những quyền hạn mà Chánh-Phủ đã trao cho các cơ-quan cấp xã mới là các dữ kiện thiết yếu để căn cứ vào đó, chúng ta có thể đánh giá đúng mức khả năng tự quản tự túc của xã thôn.

#### IV.- QUYỀN-HẠN VÀ NHIỆM-VỤ :

Quyền-hạn và nhiệm vụ của chính quyền xã áp theo ngôn từ xử-dụng dường như có 1 phạm vi khá rộng rãi, nhưng liệu trên thực tế có đúng như thế không ? Có lẽ chúng ta phải phân-tích tường tận nhiệm vụ của từng cơ quan một trong tổ-chức hành-chánh xã áp.

##### A.- Hội-Đồng Nhân-Dân Xã :

HĐND Xã là cơ-quan có quyền quyết nghị sau khi thảo luận, bàn cãi về mọi vấn-đề thuộc phạm vi nhiệm-vụ của Hội-Đồng, ngoài ra Hội-Đồng còn có quyền kiểm soát, thỉnh nguyện và là cơ-quan tư-vấn cho UBHC Xã.

##### 1.- Quyền Quyết-nghị :

Theo điều 9 chương I, HĐND Xã có quyền quyết-nghị các vấn-đề căn-bản sau đây :

a.- Chương-trình ích-lợi công cộng : Trong chương-trình này HĐND Xã có quyền thảo luận và quyết-nghị về :

- Kế-hoạch xây dựng và chương-trình ích lợi công cộng ở xã
- Đặc nhượng công-dịch công-vụ.
- Dự-án trang bị xã về đường sá, cầu cống.
- Thành-lập, sửa tên, sửa ranh giới, dời trụ sở ấp.

b.- Tài-Chánh : HĐND Xã có quyền quyết nghị về :

- Ngân-sách xã
- Tạp thuế, lệ phí và mọi khoản thu cho ngân-sách xã
- Thế-lệ bành thu các lợi tức của xã.

c.- Kết ước : HĐND Xã quyết-định việc :

- Tạo mãi, chuyển nhượng, thuê mượn, đổi chác các



tài-sản của xã.

- Vay mượn, trợ cấp

- Kết ước thầu công-tác cho xã.

d.- Hành xử tố quyền : HDND Xã có thể quyết-định khởi tố nghĩa là đứng đơn kiện trước các tòa án để bênh vực quyền lợi của xã và điều giải các sự tranh chấp với sự đồng ý của Tỉnh-Trưởng (điều 9 khoản 14).

Tất cả các quyết nghị hợp lệ của HDND Xã phải được Chủ-tịch UBHC Xã thi-hành trong hạn 15 ngày, nếu không vì này phải viện dẫn lý-do (điều 13)

Nhìn chung chúng ta thấy thẩm quyền quyết-nghị của HDND Xã đã được nới rộng nhiều, tuy nhiên tùy trường hợp có thể bị hạn chế bởi Bộ sở quan (điều 14) và bởi Tỉnh-Trưởng (điều 15)

2.- Quyền kiểm-soát : HDND Xã có quyền kiểm soát các vấn đề :

-Việc thi-hành các quyết nghị của Hội-Đồng và chính sách của Chánh-Phủ.

-Số sách kế toán của xã

-Hành-vi của nhân-viên cán-bộ các cấp trong xã

Riêng đối với các nhân viên trong UBHC Xã trừ Chánh và Phó Thư-Ký, HDND Xã sau khi khuyến cáo vô hiệu có quyền với đa số 3/4, đề-nghị lên Tỉnh-Trưởng giải nhiệm.

3.- Quyền tư-vấn : HDND Xã phải được UBHC Xã tham khảo ý kiến về những vấn-đề điền địa, hành nghề, tuyển-dụng nhân-viên xã. Điều khoản này hơi mơ hồ, khó hiểu và không định rõ là việc làm của UBHC có giá -trị hay không nếu bỏ qua sự tham khảo ý kiến của Hội-Đồng (điều 11)

4.- Quyền thỉnh nguyện :

Theo điều 12, HDND Xã có quyền chuyển đạt lên thượng cấp các đề nghị, nguyện vọng có ích lợi chung cho xã. Điều luật trên đã minh thị buộc các cơ-quan phải cứu xét những thỉnh nguyện này trong thời hạn ngắn nhất và phải thông-báo kết quả cho Hội-Đồng.



Một điểm đáng chú ý là điều luật không hạn chế quyền thỉnh nguyện của Hội-Đồng, do đó chúng ta có thể suy luận rằng những thỉnh nguyện có tính cách chính trị sẽ không còn bị cấm đoán như ngày xưa.

Như vậy chúng ta thấy HĐND Xã được hành xử quyền hạn và nhiệm-vụ trong 1 phạm vi khá rộng rãi. Các quyền hạn đó nếu được sử-dụng đúng mức sẽ đóng góp rất nhiều vào việc thực thi nền dân chủ pháp trị ở xã thôn.

**B.- Ủy-Ban Hành-Chánh Xã :**

Tuy HĐND Xã giữ 1 vai trò quan-trọng trong cơ-cấu hành-chánh xã nhưng người dân xã thường chú tâm đến quyền hạn và nhiệm vụ của UBHC Xã vì thực tế họ phải thường xuyên va chạm và tiếp xúc với cơ-quan này.

Ngoài ra nếu nhiệm vụ của HĐND Xã đã phân tích trên là nhiệm vụ có tính cách tập thể thì trái lại, nhiệm vụ của UBHC Xã, vì là 1 cơ quan chấp hành, sẽ là nhiệm vụ riêng biệt của mỗi cá nhân trong Ủy-Ban.

**1.- Chủ-tịch UBHC Xã :**

Chủ-Tịch UBHC Xã đại diện chánh quyền xã, lãnh trách nhiệm thi-hành các chỉ-thị của Chánh-Phủ, chấp hành các quyết nghị của HĐND Xã, điều khiển UBHC Xã đồng thời chỉ-huy và điều hợp các công việc tại xã, trông nom việc giữ gìn an-ninh và trật tự công cộng.

Chủ-Tịch UBHC Xã chịu trách nhiệm cho toàn Ủy-Ban trước HĐND Xã và đối lại Ông có quyền đề nghị khen thưởng và áp dụng biện pháp kỷ-luật đối với nhân viên các cấp làm việc tại xã, Ông cũng có quyền yêu-cầu nghĩa quân yểm trợ việc giữ gìn an-ninh trong xã.

Ngoài ra Chủ-Tịch UBHC Xã còn có quyền thị nhân các chứng thư, cấp các chứng-chỉ hành-chánh, ký các phiếu thu xuất và hòa giải các vụ tranh chấp trong xã.

Với tư-cách Ủy-viên hộ-tịch, Chủ-Tịch UBHC Xã còn kiêm lãnh trách nhiệm chấp giữ sổ hộ-tịch, trích lục các chứng thư hộ-tịch.

Các ủy-viên trong UBHC Xã giữ những nhiệm-vụ thông thường theo tên gọi của các chức vụ như sau :

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 1564



2.- Phó-Chủ-Tịch UBHC Xã : có quyền phối hợp hoạt-động các ủy-viên và thay thế khi Chủ-Tịch xã vắng mặt. Ngoài ra viên chức này còn được ủy quyền thường trực để giải quyết một số vấn-đề và duyệt ký một số giấy tờ thuộc trách nhiệm của vị Chủ-tịch UBHC Xã.

Thêm vào đó - theo điều 27 - Phó Chủ-Tịch còn kiêm nhiệm chức vụ Ủy-viên Kinh-Tài nên ông còn phụ-trách cả việc quản-lý tài-chánh và tài sản xã, vấn-đề ngân-sách, thuế vụ, kinh-tế và tiếp liệu trong xã.

3.- Ủy-Viên an-ninh : phụ-trách các vấn đề trật tự, an-ninh quân-vụ, canh-sát và giữ nhiệm vụ thừa phát lại.

Tuy nhiên trong nhiệm vụ bảo vệ an-ninh, điều 28 sắc lệnh không quy định rõ rệt vai-trò của Ủy-viên An-ninh, có lẽ viên chức này chỉ phụ tá Chủ-Tịch UBHC Xã ?

4.- Ủy-viên Tuyên-vận : phụ-trách vấn-đề đoàn ngũ nhân dân, thông-tin, chiêu-hồi, dân vận, thanh niên và bưu trạm xã.

Nhiệm vụ của viên chức này thật nặng nề về chính-trị và chuyên-môn.

5.- Ủy-viên Xã-hội : phụ-trách về văn-hóa, giáo dục, xã-hội, kiến-thiết, lao-động, y-tế và vệ-sinh công-cộng.

6.- Ủy-Viên Canh-nông : lo về điền địa, nông-nghiệp đồng thời phối-hợp với Phó Chủ-Tịch UBHC Xã trong việc quản-trị công-điền, công thể xã.

Tóm lại, UBHC Xã đại diện chính quyền tại xã chấp hành chỉ thị của Chánh-Phủ và quyết nghị của HĐND Xã, về phương diện hành-chánh UBHC Xã được sự phụ giúp của 1 Văn-phòng xã .

C.- Văn-Phòng Xã : đặt dưới quyền sử-dụng của UBHC Xã, do 1 Chánh Thư-Ký điều khiển và 1 hoặc 2 Phó Thư-Ký Phụ-Tá. Nhiệm-vụ của các viên chức này được ấn-định rõ ràng trong điều 35 sắc lệnh căn bản.

1.- Chánh Thư-Ký : Có 2 nhiệm vụ :

- Điều khiển văn-phòng xã, phụ-trách các vấn đề hành-chánh tổng quát, chấp giữ an tính, sổ sách của xã.



- Thủ quỹ của xã : giữ gìn công quỹ xã cùng sổ sách kế toán thu xuất.

Đĩ nhiên Chánh Thư-Ký chỉ là Trưởng-phòng văn-thư của xã nên không có quyền điều hợp hoạt-dộng của các Ủy-viên trong UBHC Xã.

2.- Phó Thư-Ký : đặc trách phòng hộ-tịch, ngoài ra giúp Chánh Thư-Ký trong các công việc kể trên ; thay thế viên chức này khi vắng mặt.

Tóm lại văn-phòng xã cùng các cơ-quan hành-chánh xã đã thay mặt Chánh-Phủ để điều hành công việc hành-chánh tại xã thôn. Ngoài ra vai trò của các Ban Trị-Sự ấp cũng không kém phần quan-trọng trong việc thực thi nền dân chủ tại hệ cấp cuối cùng của nền hành-chánh xã.

#### D.- Ban Trị-Sự Ấp :

Ban Trị-Sự ấp đại diện chính quyền xã và sử hành các nhiệm vụ và quyền hạn sau đây :

1.- Trưởng-ấp : thay mặt Chủ-Tịch UBHC Xã tại ấp, thi-hành luật lệ của Chánh-Phủ và chỉ-thị của các cấp hành-chánh địa phương, trông nom việc giữ gìn an-ninh trong ấp, điều khiển Ban Trị-Sự ấp và đại diện ấp trước UBHC xã, trợ giúp UBHC Xã hành thu các sắc thuế...

Chúng ta thấy vai trò của Trưởng-ấp thật quan-trọng tuy nhiên điều 39 sắc lệnh đã không đề cập đến lực lượng cơ-hữu ấp, một yếu tố tối cần thiết cho việc tự vệ và tự quản.

2.- Phó Trưởng-ấp : phụ giúp Trưởng-ấp và thay thế khi viên chức này vắng mặt.

3.- Phụ-Tá an-ninh : giúp Trưởng-ấp trong việc duy trì trật-tự, an-ninh và phòng thủ ấp.

4.- Phụ-Tá Tuyên-Vận : giúp Trưởng-ấp trong vấn đề đoàn ngũ nhân-dân, thông-tin, chiêu-hồi, thanh niên và vệ-sinh công cộng.

Tóm lại vai trò của Ban Trị-Sự ấp thật quan-trọng, vì năng tiếp xúc và va chạm nên dân chúng thường đánh giá chính quyền trung-ương qua tác phong và hành-dộng của các viên chức phục vụ tại chính cơ-quan này.



Ngoài các cơ-quan hành-chánh kể trên, sắc lệnh 198 SL/ĐU HC còn thiết lập các cơ-quan hành-chánh xã ấp lâm thời tại một số xã kém an-ninh.

E.- Cơ-Quan Hành-Chánh Xã-Ấp. Lâm-Thời :

Đó là các UBHC xã lâm thời và Ban Trị-Sự ấp lâm thời được chính quyền địa phương chỉ-định ở các xã ấp chưa thể tổ chức bầu-cử (điều 43)

1.- UBHC Xã lâm thời : do Tỉnh-Trưởng thành lập, thành phần gồm :

- 1 Chủ-Tịch kiêm Ủy-viên hộ-tịch
- 1 Phó Chủ-Tịch Kiêm Ủy-Viên Kinh-Tài và Canh-nông
- 1 Ủy-viên An-ninh
- 1 Ủy-viên Tuyên-vận kiêm Xã-hội

2.- Ban Trị-Sự ấp lâm thời : do Quận-Trưởng thành lập gồm 1 Trưởng-ấp và 1 Phụ-Tá.

UBHC xã lâm thời có nhiệm vụ và quyền hạn tổng-hợp của HĐND Xã và UBHC Xã.

Các cơ-quan hành-chánh xã ấp lâm thời giúp chính-quyền tạm giải quyết vấn đề hành-chánh tại các địa phương trong giai đoạn bình định nhưng sắc lệnh đã không xác định rõ ràng khi nào thì Chính quyền địa phương được phép chỉ-định các cơ-quan trên để tránh nạn lưu vong trầm trọng của các UBHC Xã này.

Nói tóm lại, với cơ cấu hành-chánh xã ấp thiết-định bởi sắc lệnh 198-SL/ĐUHC ban hành ngày 24-12-1966, hạ tầng cơ sở đã được hưởng dụng một chế độ phân quyền rộng rãi với 1 hệ thống tổ-chức hành-chánh tiến-bộ và chặt chẽ kèm theo những quyền hạn tương xứng và thích hợp cho các viên chức hành-chánh xã thôn. Tuy nhiên để đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của chương-trình phát triển nông thôn của Chánh-Phủ đồng thời để hiến-định hóa cơ-cấu hành-chánh xã ấp, ngày 1-4-1969 sắc lệnh 045-SL/NV đã ra đời nhằm kiện toàn cơ-cấu và hữu hiệu hóa guồng máy hành-chánh xã thôn trong giai đoạn đấu-tranh chánh-trị hiện nay.



## MỤC III

# CƠ CẤU HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP HIỆN THỜI

Giai đoạn chót của diễn trình thực hiện công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp hiện nay được thực thi qua sắc lệnh 045-SL/NV ngày 1.4.1969. Sắc lệnh này không thay thế toàn bộ cơ cấu tổ chức của sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC mà chỉ nhằm tăng cường thành phần và quyền hạn cho các cơ quan hành-chánh xã thôn. Để có đủ yếu tố tham định giá trị công cuộc cải tổ hiện hữu chúng ta cần xét qua các lý do thành lập, các mục tiêu nhằm đạt tới cùng các phương thức tổ chức chính quyền xã ấp đang áp dụng hiện giờ.

### I.- NGUYÊN DO THÀNH LẬP :

Có thể nói sắc lệnh 045-SL/NV được ban hành do 2 nguyên nhân chính yếu sau đây :

- Bổ khuyết cơ cấu tổ chức của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC.
- Đáp ứng nhu cầu mới ở nông thôn.

### 1.- Khuyết điểm về mặt tổ-chức của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC :

Kinh nghiệm địa phương cho thấy về mặt tổ-chức, cơ-cấu hành-chánh xã ấp do sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC thiết lập cần cải tổ một số điểm sau đây :

- Quyền giám hộ của Tỉnh đối với Xã trong việc chi xuất hầy còn khá chặt chẽ khiến UBHC Xã hoạt động kém đắc lực.

- Quyền duyệt y ngân-sách xã phải qua Tỉnh hoặc qua trung ương rất tốn thời giờ.

- Nhân số của cơ quan chấp hành quá ít nên hoạt động kém hiệu quả nhất là thiếu cán bộ chuyên môn phụ giúp vấn đề phát triển xã ấp.

- Quyền hạn chủ-tịch UBHC xã còn yếu kém khó giữ được uy tín và hoạt động kém hiệu quả.

- Chưa có biện pháp để tăng tài nguyên xã và sử dụng ngân sách xã đúng mức.



- Việc đãi ngộ các viên chức xã ấp chưa tương xứng.

Sau cùng cuộc cải tổ còn cần thiết để thực thi các điều khoản của hiến pháp liên quan đến các định chế dân chủ ở hạ tầng (1)

## 2.- Nhu cầu mới của nông thôn :

Bắt đầu từ năm 1969 công cuộc xây dựng nông thôn đã chuyển qua giai đoạn phát triển xã ấp dựa trên căn bản tự phòng, tự quản và tự túc. Mục đích của chánh phủ nhằm kiến tạo một nông thôn giàu mạnh, phát huy nền móng dân chủ hạ tầng để dành lấy nguồn nhân lực không lồ nơi thôn xã, một yếu tố tất thắng trong cuộc đấu tranh chánh trị hiện nay. Sắc-lệnh 045-SL/NV ra đời nhằm san định lại cơ chế xã thôn cho thích hợp với vai trò của xã ấp trong cuộc chiến tranh hiện tại đồng thời để thực thi triệt để chính sách hướng về nông thôn của Chánh-phủ.

## II.- MỤC TIÊU NHẪM ĐẠT TỚI :

Công cuộc cải tổ hiện hữu nhằm đạt 4 mục tiêu chính yếu sau đây :

### 1.- Tôn trọng hiến pháp :

Sắc lệnh cải tổ đã chỉ danh cơ quan quyết nghị xã là Hội-đồng xã, chủ-tịch cơ quan chấp hành xã là Xã trưởng. Việc sửa đổi này nhằm tôn trọng các điều 73 và 72 hiến pháp.

Ngoài ra để thực thi điều 74 hiến pháp, 2 chức vụ Phó Xã Trưởng hành-chánh và Phó Xã Trưởng an-ninh được đặt thêm vào thành phần UBHC xã.

Ngoài ra, đúng theo điều 71 khoản 2 hiến pháp đã quy định, Xã trưởng vẫn do Hội-Đồng xã bầu ra trong số các hội viên Hội Đồng Xã.

### 2.- Tăng cường thành phần chánh quyền xã ấp :

Theo thông tư số 093-TT/NV ngày 2.6.1969 của Thủ-Tướng Chánh-phủ thì để cho cơ quan hành-chánh xã ấp hoạt động

---

(1) Thông tư số 093-TT/NV ngày 2.6.1969, Phủ Thủ Tướng



hữu hiệu đúng theo nhu cầu phát triển và khối lượng công việc gia tăng, cơ cấu hành chính xã áp cần được tăng cường thành phần UBHC Xã, ban Trị sự áp và Văn phòng Xã.

- UBHC Xã trước chỉ có 6 nay tăng lên 9 viên chức cho Xã loại A.

- Ban Trị sự áp trước chỉ có 3 hoặc 4 nay rút loạt tăng lên 5 viên chức cho tất cả các áp.

- Văn phòng Xã trước chỉ gồm 3 nay tăng lên 5 chỗ xã loại A với việc thiết lập 1 ngành cán bộ mới, cán bộ kỹ-thuật để phụ giúp UBHC Xã.

### 3.- Tăng cường quyền hạn và nhiệm vụ :

Sắc-lệnh đã tăng cường quyền hạn về phương diện tài chính cho cơ quan quyết nghị xã và gia tăng rất nhiều quyền hành cho cơ quan chấp hành xã. Mục đích của việc gia tăng quyền hạn nhằm :

- Giúp các cơ quan quản trị xã có đủ phương tiện và uy tín để bảo vệ và quản trị hữu hiệu quyền hạn xã thôn.

- Giúp UBHC Xã có thực quyền sử dụng các lực lượng quân sự để trông nom việc giữ gìn an ninh, trật tự trong Xã.

- Gia tăng quyền quản trị ngân-sách Xã.

### 4.- Đặt các chức vụ quan trọng cho đúng vị trí của nó :

Trong mục tiêu này sắc lệnh đã sắp xếp lại các viên chức cho phù hợp với khả năng nhân sự và đáp ứng với nhu cầu công vụ :

- Thay thế Ủy-viên tuyên vận và Phụ tá tuyên vận bằng Cán-bộ thông-tin chiêu-hội do Bộ Thông-Tin quản trị

để tạo 1 hệ thống thông tin chiêu hội mạnh từ trung ương đến địa phương. (1)

- Xã trưởng được giải tỏa vai trò hộ-tịch để rảnh tay chỉ huy và điều hành công vụ tại xã nhất là kế hoạch bình định và phát triển hiện tại.

---

(1) Thông tư số 093-TT/NV ngày 2.6.1969, Phủ Thủ Tướng.



- Đặt thêm 2 chức vụ Phó Xã Trưởng để phụ tá Xã trưởng về hai phương diện hành-chánh và an ninh hầu chu toàn trách vụ do dân giao phó. Ngoài ra còn tăng cường 1 Ủy-viên thuê vụ để có đủ nhân sự làm tăng tài nguyên Xã.

- Nhiệm vụ Thủ quỹ xã được chuyển từ Chánh thư ký sang Ủy-viên kinh tài để biểu dương nền tự trị xã thôn đồng thời chức vụ Ủy-viên kinh tài được tách rời khỏi Phó Chủ-Tịch UBHC Xã để có đủ thì giờ phụ trách công tác giao phó.

- Sau hết, sự hiện diện của 1 Ủy-viên quân sự và 1 Phụ tá quân sự tại UBHC Xã và Ban Trị sự áp nói lên uy quyền của Xã áp trong việc bảo vệ xóm làng.

### III.- TỔ-CHỨC HỆ-THỐNG :

Với các mục tiêu đã đề ra trên đây, cơ cấu hành-chánh xã áp đã được tổ chức theo 1 hệ thống mới nhưng nền hành-chánh xã vẫn đặt thuộc trách nhiệm của 2 cơ quan :

- Hội đồng Xã : cơ quan quyết nghị.
- Ủy ban Hành-chánh Xã : cơ quan chấp hành.

#### A.- HỘI ĐỒNG XÃ :

Về số lượng thành phần các hội viên Hội đồng xã cũng như thể thức bầu cử, nhiệm kỳ, cách điều hành cũng mối tương quan giữa HĐ Xã và UBHC Xã vẫn không có gì thay đổi. Các điều khoản liên hệ của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC vẫn được áp dụng ở đây.

#### B.- ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ :

Sắc lệnh 045-SL/NV đã cải tổ sâu rộng cơ quan chấp hành xã về thành phần và thể thức bổ nhiệm các nhân viên.

##### I.- Thành phần : (1)

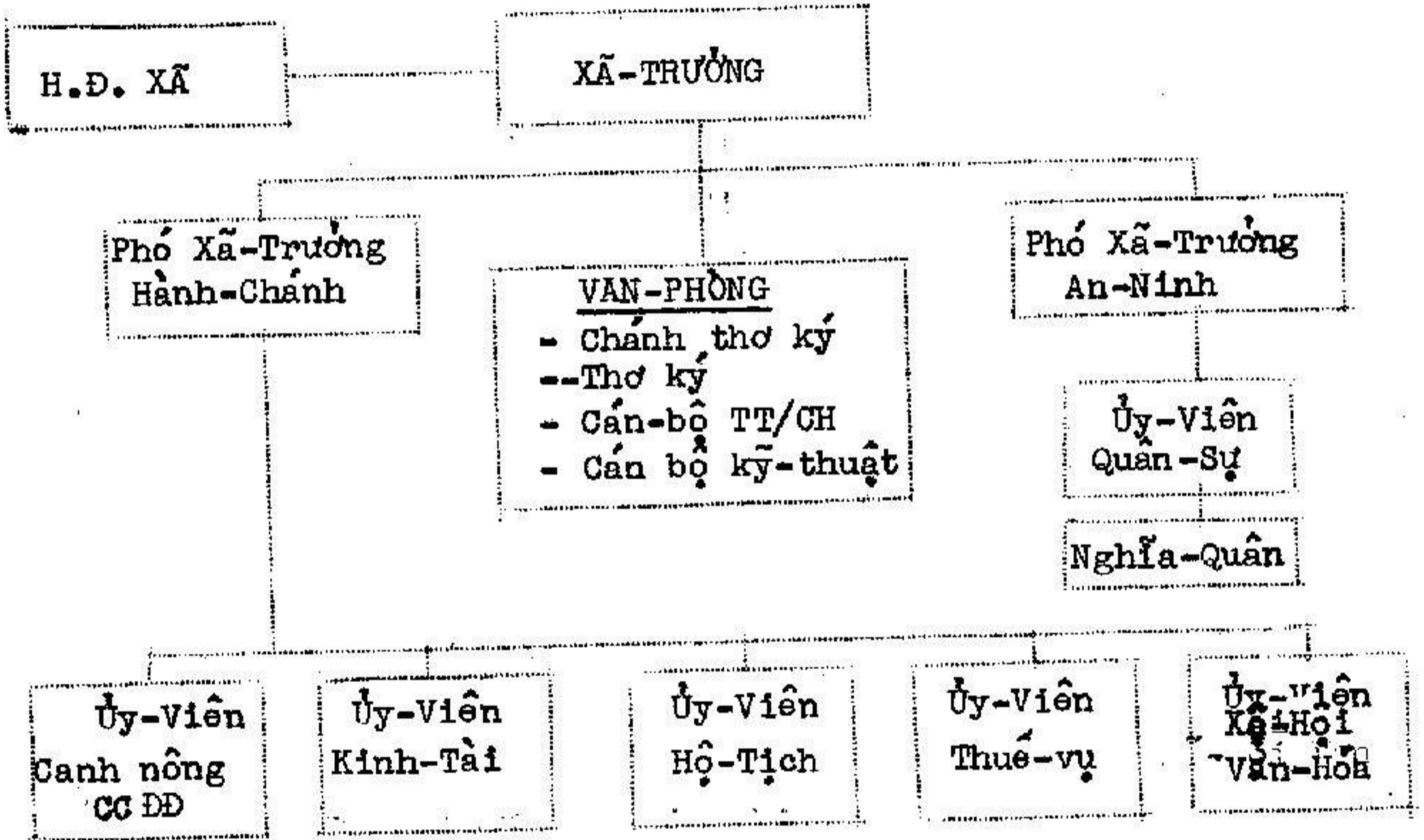
Điều 2 sắc-lệnh 045-SL/NV đã mở rộng thành phần nhân sự của UBHC Xã. Thành phần mới được ấn định như sau :

---

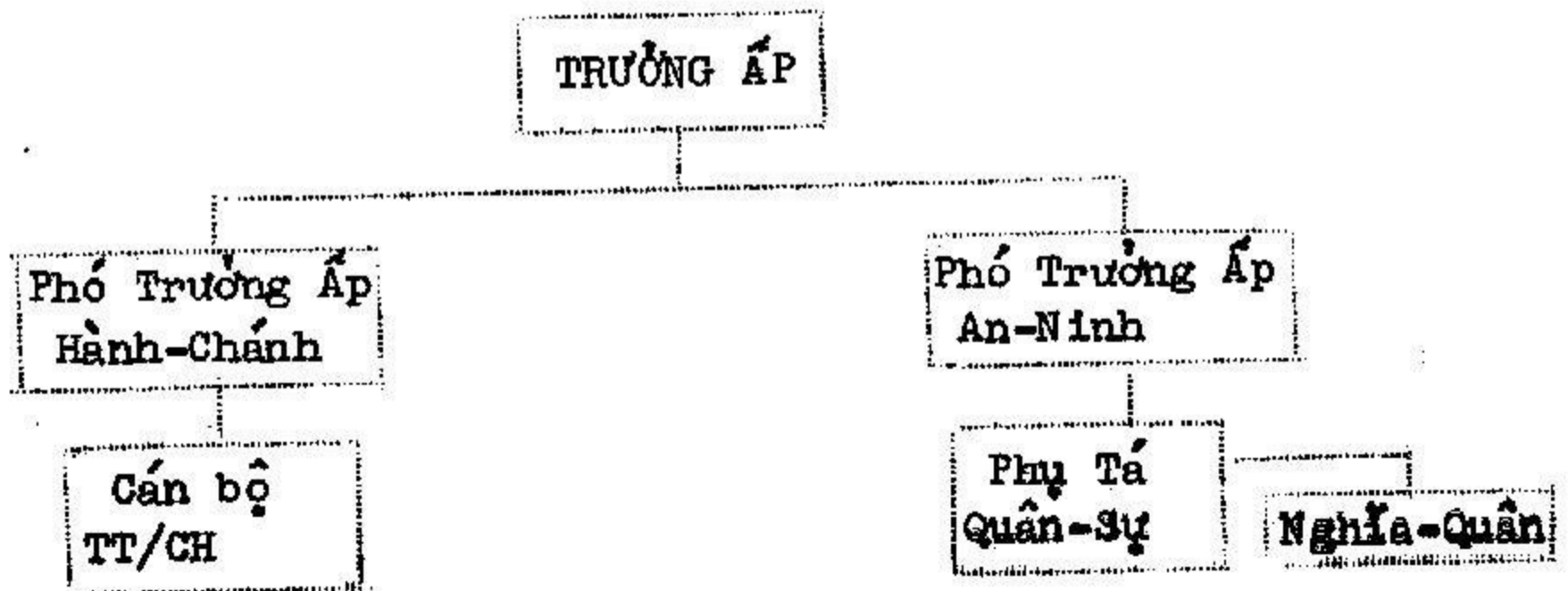
(1) Xem sơ đồ trang sau.



SƠ ĐỒ TỔ-CHỨC ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ  
( SI 045-SL/NV ngày 01-4-69)



SƠ ĐỒ TỔ-CHỨC BAN TRỊ SỰ ẤP





- Xã trưởng
- Phó Xã trưởng Hành-chánh
- Phó Xã trưởng An-ninh
- Ủy-viên Quân-sự.
- Ủy-viên Canh-nông Cải-cách điền địa.
- Ủy-viên Kinh-tài.
- Ủy-viên Hộ-Tịch.
- Ủy-viên Thuế vụ.
- Ủy-viên Văn-hóa Xã-hội.

Thành phần này được coi như thành phần tối đa (9 người) áp dụng cho các xã loại A (trên 5.000 dân). Đối với các xã loại B (dưới 5.000 dân), Ủy-viên kinh tài do Phó Xã trưởng hành-chánh kiêm nhiệm (8 người).

## 2.- Thể thức bổ-nhiệm :

a) Xã trưởng : vẫn do Hội-Đồng xã bầu theo thể thức ấn định tại điều 24 sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC và đặc nhiệm thành lập UBHC Xã do Xã-trưởng làm chủ-tịch.

b) Các Ủy-viên trong UBHC Xã : cũng do Xã trưởng bổ nhiệm và bãi chức bằng quyết định với sự thỏa hiệp của HĐ Xã theo thể thức ấn định tại điều 25 sắc lệnh 198-SL/ĐUHC.

- Riêng Ủy-viên quân sự chọn trong giới nghĩa quân phải là Trung đội trưởng thâm niên nhất để có đủ uy-tín chỉ huy và điều động các Trung đội nghĩa quân khác trong xã (1).

- Đặc biệt, các Phó Xã trưởng do Tỉnh Trưởng bổ nhiệm theo đề nghị của Xã-trưởng, sau khi tham khảo ý kiến HĐ Xã. Thể thức bổ nhiệm này đã thực thi điều 7 4 hiến pháp : "Chánh phủ bổ nhiệm bên cạnh các ... Xã trưởng 2 viên chức có nhiệm vụ phụ tá về hành-chánh và an-ninh cùng các nhân-viên hành-chánh khác".

## C.- VĂN-PHÒNG XÃ :

Thuộc quyền sử dụng của UBHC Xã có 1 Văn-phòng xã do 1 Chánh thư ký điều khiển và gồm có :

---

(1) Thông tư 093-TT/NV ngày 2.6.1969, Phủ Thủ Tướng.



- 1 Chánh thư ký.
- 1 Thư ký.
- 1 Cán bộ thông tin chiêu hồi.
- 2 Cán-bộ kỹ-thuật (1)

Thành phần tối đa này áp dụng cho các xã loại A. Đối với Xã loại B, văn-phòng không có thư ký và chỉ có 1 Cán bộ kỹ-thuật.

- Thế thức bổ nhiệm :

Chánh thư ký, Thư ký cùng Cán bộ kỹ-thuật do Tỉnh Trưởng bổ nhiệm (điều 10) còn Cán bộ thông tin chiêu hồi do Bộ Thông tin tuyển dụng, huấn luyện, bổ nhiệm và quản trị (điều 11).

Đặc biệt muốn được tuyển dụng làm Cán bộ kỹ-thuật, điều kiện văn-hóa tối thiểu có tú tài II và phải qua 1 khóa huấn luyện 9 tuần lễ tại Trung tâm Huấn luyện cán bộ Quốc-Gia Vũng-Tàu.

D.- BAN TRỊ SỰ ẤP :

Theo điều 4, thành phần ban Trị sự ấp không phân biệt loại ấp và gồm có :

- Trưởng Ấp.
- Phó Trưởng Ấp Hành-chánh.
- Phó Trưởng ấp an ninh.
- Phụ tá quân sự.
- Cán bộ thông tin chiêu hồi.

- Thế thức bổ nhiệm :

Trưởng ấp do dân bầu còn các Phó Trưởng ấp và Phụ tá quân sự đều do Xã-Trưởng bổ nhiệm chiếu đề nghị của Trưởng Ấp, với sự thỏa hiệp của Quận-Trưởng. Như vậy các Phó Trưởng ấp không do dân bầu như sắc lệnh 198-SL/ĐUHC và đặc biệt Phụ tá quân sự được chọn phải là 1 Tiểu đội trưởng nghĩa quân thâm niên nhất.



Như vậy với cuộc cải tổ hiện nay thành phần UBHC Xã và ban Trị sự áp được tăng cường mạnh mẽ. Đồng thời với việc gia tăng số lượng này, trong cơ cấu tổ-chức mới Chánh-phủ còn tăng cường cho các viên chức xã áp rất nhiều quyền hạn và nhiệm-vụ.

#### IV.- NHIỆM-VỤ VÀ QUYỀN HẠN :

Để có đủ yếu tố định giá cơ cấu hành-chánh xã áp thiết lập bởi sắc lệnh hiện hữu chúng ta sẽ phân tích các quyền hạn và nhiệm-vụ do sắc lệnh này quy định cho các viên chức hành chánh xã áp đồng thời đối chiếu với sắc lệnh 198-SL/ĐUHC để tìm ra các điểm khác biệt quan trọng.

Nhìn chung, chúng ta thấy cơ quan chấp hành xã đã được tăng cường quyền hạn về mọi phương diện trong khi cơ quan quyết nghị xã chỉ được tăng cường về phương diện tài-chánh.

#### A.- HỘI-ĐỒNG XÃ :

Chiếu điều 13 và 14 sắc lệnh hiện hữu, tất cả các quyền hạn của HĐ Xã như đã ghi trong Chương I từ điều 9 đến điều 15 sắc lệnh 198 SL/ĐUHC đều được giữ y nguyên trừ 1 vài thay đổi sau đây nhằm tăng cường quyền hạn về tài-chánh.

a.- Những quyết nghị của HĐ Xã khỏi qua sự duyệt y trước của Tỉnh-Trưởng khi thi hành liên quan đến việc cho mượn, tạo mãi chuyển nhượng, đổi chác.... trước chỉ định đến mức 50.000\$ nay tăng lên 100.000\$. Kể từ nay, HĐ Xã chỉ trình Tỉnh duyệt y các quyết nghị nào trên mức 100.000\$.

b.- Các quyết nghị của HĐ Xã liên quan đến ngân-sách Xã bất kể tổng số là bao nhiêu đều do Tỉnh trưởng duyệt y trước khi thi hành. Đây là một điểm tiến bộ vì đối với sắc lệnh 198 SL/ĐUHC các quyết nghị về loại này trên 1 triệu đồng phải trình Bộ Nội-Vụ duyệt y trước khi thi hành (1).

Các biện pháp trên đây nhằm giúp cho HĐ Xã số phương tiện hoạt động rộng rãi hơn trước và việc duyệt y ngân sách xã cũng mau lẹ hơn tránh đình trệ công vụ tại Xã.

---

(1) điều 15 khoản 1 SL 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.66.



B.- ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ :

Nhiệm vụ các viên chức trong UBHC Xã quy định từ điều 26 đến điều 31 sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã được tăng cường hoặc sửa đổi nhằm giúp các viên chức xã áp có đủ phương tiện và uy tín để chu toàn trách vụ được nhân dân giao phó.

1.- Xã trưởng : Theo điều 5 khoản 1 sắc-lệnh hiện hữu thì nhiệm-vụ Xã trưởng ấn định tại điều 26 sắc lệnh 198 SL/ĐUHC vẫn giữ nguyên cộng thêm 3 đặc điểm sau đây :

- Xã trưởng được giải tỏa tư cách Ủy-viên hộ tịch.

- Về phương diện tài-chánh, Xã trưởng là giới chức duy nhất có quyền ký các phiếu xuất ngân dưới 100.000\$ đã được HĐ Xã biểu quyết chấp thuận.

- Về phương diện an ninh, Xã trưởng có thêm trách nhiệm điều động nghĩa quân và cán bộ các ngành trong phạm vi hoạt động xã. Các Trưởng Phân chi Cảnh sách Q.G là phụ tá Xã Trưởng trong việc thi hành luật pháp còn Đoàn trưởng Cán bộ PTNT là phụ tá Bình định và Phát triển của Xã trưởng nên Xã trưởng có quyền điều động các đoàn cán bộ PTNT hoạt động tại Xã (1).

Như vậy, so với sắc lệnh 198 SL/ĐUHC thì quyền hạn Xã trưởng đã được tăng cường rất nhiều nhằm giúp viên chức này có phương tiện rộng rãi để bảo vệ và quản trị hữu hiệu quyền lợi xã thôn trong giai đoạn hiện tại.

2.- Phó Xã trưởng hành-chánh : Nhiệm vụ của viên chức này theo điều 5 khoản 2 ấn định là nhiệm vụ của Phó Chủ-tịch UBHC Xã ấn định tại điều 27 SL 198-SL/ĐUHC trừ các nhiệm vụ về kinh tài.

Phó Xã trưởng hành chánh cũng giữ quyền điều hợp hoạt động các Ủy-viên trong UBHC (trừ Ủy viên quân sự), thay thế Xã trưởng khi vắng mặt và có thể được viên chức này ủy quyền giải quyết 1 số vấn đề.

Phó Xã trưởng hành-chánh sẽ kiêm nhiệm chức vụ Ủy-viên kinh tài ở các Xã loại B.

---

(1) Thông tư 093 TT/NV ngày 2.6.69, Phủ Thủ Tướng.



3.- Phó Xã Trưởng An Ninh : Điều 5 Khoản 3 ấn định Phó Xã trưởng an ninh đảm nhận nhiệm vụ của Ủy Viên an ninh nói ở điều 28 SL 198-SL/ĐUHC. Ngoài ra viên chức này còn có trách nhiệm :

-Theo dõi các hoạt động chính trị, tổ chức tình báo, NDTV, thanh niên và thể thao.

-Thay mặt Xã trưởng khi vắng mặt để giải quyết các vấn đề liên quan đến quân sự, chính trị.

Nhiệm vụ của viên chức này thật nặng nề vì vấn đề tổ chức NDTV, tình báo, thanh niên là những vấn đề mang nặng tính cách xã hội và chính trị.

4.- Ủy Viên quân sự : Theo điều 5 khoản 4, Ủy Viên quân sự chỉ huy trực tiếp các đơn vị Nghĩa quân thuộc Xã, phòng thủ, tuần tiễu, phục kích, ruộng và diệt địch theo kế hoạch của Xã Trưởng.

Đặc biệt viên chức này vẫn kiêm nhiệm chức vụ Trung Đội trưởng Nghĩa quân cũ nên ngoài số lương bổng ấn định theo qui chế Nghĩa quân, (SL số 96-SL/QP ngày 12.5.67) đương sự được hưởng thêm phụ cấp chức vụ bằng 1/4 phụ cấp của 1 Ủy Viên do ngân sách Xã đài thọ (NĐ số 1.064/BNV/NSKT/38 ngày 30.12.68).

5.- Ủy Viên Canh Nông, Cải Cách Điền Địa : (Điều 5 Khoản

Viên chức này phụ trách các vấn đề điền địa và canh nông.

-Phối hợp với Ủy Viên kinh tài và Ủy Viên thuế vụ trong việc quản trị công điền, công thổ xã và lập bộ thuế điền thổ.

-Phát triển nông nghiệp, ngư nghiệp, mục súc và đặc biệt thực thi chương trình cải cách điền địa.

6.- Ủy Viên Kinh tài : (Điều 5 Khoản 6)

Viên chức này quản lý tài chánh và tài sản Xã, phụ trách về ngân sách, kinh tế, tiếp liệu, nghiên cứu biện pháp tăng tài nguyên cho xã. Điểm đặc biệt là Ủy Viên kinh tài lãnh chức vụ thủ quỹ của Xã.



7.- Ủy Viên Hộ Tịch : (Đ.5 Khoản 7) : chịu trách nhiệm chấp giữ các sổ hộ tịch, trích lục chứng thư hộ tịch của nhân dân trong xã, việc chức này sẽ gánh nặng cho Xã trưởng về phương diện hộ tịch.

8.- Ủy Viên Thuế Vụ : Lo lập bộ thuế và hành thu các sắc thuế (Đ.5. khoản 8).

9.- Ủy Viên Xã Hội, Văn hóa : Phụ trách các vấn đề xã hội, văn hóa, giáo dục, bình dân học vụ, kiến thiết, lao động, y tế và vệ sinh công cộng.

Qua điều khoản này chúng ta thấy Ủy Viên xã hội văn hóa phải đảm đương quá nhiều trách vụ : chỉ 1 công tác văn hóa giáo dục và bình dân học vụ cũng đủ việc cho viên chức đó làm huống chi còn thêm bao nhiêu việc khác.

### C.- VĂN PHÒNG XÃ :

Ngoài viên Chánh thư ký, vai trò của cán bộ kỹ thuật nổi bật trong văn phòng xã.

1.- Chánh Thư ký : Theo Điều 6 Khoản 1, Chánh thư ký được giải tỏa tư cách thủ quỹ xã, chỉ còn phụ trách các vấn đề hành chánh tổng quát của xã. Ngoài ra nhiệm vụ ấn định tại điều 35 SL 198-SL/ĐUHC không thay đổi.

2.- Thư Ký : Giúp Chánh thư ký điều hành Văn Phòng Xã, thay thế khi viên chức này vắng mặt và phụ trách bưu trạm xã.

3.- Cán bộ thông tin chiêu hồi : Theo Điều 6 Khoản 3 viên chức này đảm nhận vai trò của Ủy viên tuyên vận ấn định tại điều 29 SL 198-SL/ĐUHC : phụ trách các vấn đề thông tin, tuyên truyền, dân vận tại Xã.

Về phương diện công tác, Cán bộ thông tin chiêu hồi đặt dưới quyền điều động của Xã Trưởng trong phạm vi thông tin chiêu hồi và dân vận tại địa phương.

Về phương diện chuyên môn, Cán bộ thông tin thi hành các chỉ thị của Bộ Thông tin về chính sách và đường lối công tác chuyên môn, qua Ủy ban điều hợp tâm lý chiến Bình, Ty và Chi Thông Tin (1).

---

(1) Thông Tư số 093-TT/NV ngày 2.6.69, Phủ Thủ Tướng.



Vì do Bộ thông-tin tuyển dụng, huấn luyện và quản trị nên về mặt hành-chánh, Cán bộ này trực thuộc Bộ Thông tin qua các Ty và Chi Thông tin. Đây là 1 điểm khác biệt quan trọng so với sắc lệnh 198-SL/ĐUHC mà hậu quả sẽ được đề cập đến trong phần sau.

#### 4.- Cán bộ kỹ-thuật :

Đây là 1 loại cán bộ mới mà Chính phủ đặt nhiều tin tưởng trong việc xây dựng hạ tầng cơ sở và thu phục nhân tâm(1) Cán bộ này thuộc quyền quản trị của Bộ Nội-vụ nhưng do Xã-trưởng điều động dưới sự kiểm soát của Tỉnh Trưởng.

Nhiệm-vụ của CBKT được ấn định trong điều 3 nghị-định số 836-ND/NV ngày 30.7.1969 theo đó vai trò của viên chức này có tính cách đa nhiệm mà hoạt động đại cương có thể mô tả như sau :

a- Đối với dân chúng : Nhiệm vụ của CBKT là :

- Giúp đỡ dân giải quyết những nhu cầu khẩn thiết về phương diện kinh-tế, xã-hội, y-tế, giáo-dục.

- Giải thích chính sách và đường lối của Chính phủ, đặc biệt là kế-hoạch ĐĐ và PT nông thôn.

- Giải đáp mọi thắc mắc của nhân dân trong xã ấp liên quan đến các vấn đề luật pháp, chính trị, kinh-tế, nông lâm, ngư nghiệp, văn-hóa, xã-hội.

- Chỉ dẫn kỹ-thuật về cách thức hưởng dụng những tiện ích xã-hội và kinh-tế.

b- Đối với UBHC Xã : Nhiệm vụ của CBKT là :

- Giúp các Ủy-viên hoàn thành những trách vụ quan trọng và khẩn thiết như dân vận, đoàn ngũ, phát triển, tiếp liệu.

- Góp ý kiến với Xã trưởng trong việc soạn thảo mọi kế-hoạch liên quan đến việc nâng cao mức sống nhân dân, phát triển và bảo vệ quyền lợi xã về mọi phương diện. Ngoài ra CBKT còn phải theo dõi dân tình, tìm hiểu và thu thập những nguyện vọng chính đáng của nhân dân chuyển trình lên Xã trưởng.

---

(1) Thông tư số 4.666/BNV/HGDP/26/K ngày 31.7.69, Bộ Nội-vụ.



Với nhiệm vụ nặng-nề trên, các CBKT sau 9 tuần lễ được huấn luyện không biết có đủ khả năng để chu toàn trách vụ hay không? Và lại, với tính cách "đa nhiệm" CBKT đã dấn chân lên phần vụ chuyên môn của các cán bộ khác trong cơ-quan hành-chánh Xã. Liệu rằng trên thực tế CBKT có đáp ứng được lòng tin-tưởng của Chánh-phủ và sự kỳ vọng của nông dân không?

D.- BAN TRI SỰ ÁP :

Điều 7 sắc lệnh đã gia tăng quyền hạn của cơ quan quản trị áp như sau :

1.- Trưởng áp : Ngoài phần vụ ấn định tại điều 39 SL 198-SL/ĐUHC, Trưởng áp còn có thêm trách nhiệm điều động các lực-lượng thuộc quyền, kể cả nghĩa quân theo mệnh lệnh của Xã-trưởng.

2.- Phó Trưởng áp hành-chánh : giúp Trưởng áp và thay thế khi viên chức này vắng mặt, về phương diện hành chánh (Đ. 7 khoản 2).

3.- Phó Trưởng áp an-ninh : giúp Trưởng áp về mặt an-ninh tình báo, chính-trị, thanh-niên thể-thao, nhân-dân tự-vệ và thay thế Trưởng áp khi vắng mặt để giải quyết các vấn đề quân-sự, chính-trị.

4.- Phụ tá quân sự : Tương tự như Ủy-viên quân sự xã, Phụ tá quân sự áp trực tiếp chỉ huy nghĩa quân thuộc áp, phụ trách các vấn đề phòng thủ, tuần-tiểu, phục-kích, ruộng và diệt địch theo kế hoạch của Xã trưởng (Đ. 7 khoản 4)

5.- Cán bộ thông-tin, chiêu-hồi : phụ-trách các vấn-đề thông tin, tuyên truyền, chiêu hồi, dân vận tại áp.

x

x

x



Qua phần trên chúng ta vừa lược xét diễn trình của công cuộc cải tổ hành-chánh xã thôn từ sau ngày cách-mạng đến nay. Chúng ta phải ghi nhận ý-chí và quyết tâm của Chánh-phủ trong nỗ lực kiến tạo một nông thôn lành mạnh và tiến bộ với 3 cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp trong vòng chưa đầy 5 năm. Mỗi công cuộc cải tổ có một sắc thái riêng, một cơ cấu tổ chức riêng và nhằm đạt một số mục tiêu riêng như tựu trung đều hướng về 1 chánh quy ền thôn xã dân chủ và hữu hiệu. Nói chung thì các cuộc cải tổ sau có phần nào tiến bộ vì đã hướng dụng được nhiều kinh nghiệm - thực-tế hay lý-thuyết - do các cuộc cải tổ trước đem lại. Tuy nhiên cho đến nay có thể nói chưa có cuộc cải tổ nào được coi là hoàn hảo, kể cả cuộc cải tổ hiện tại. Cho nên việc xúc tiến công cuộc cải tổ và hoàn bị hóa các định chế xã thôn chưa thể dừng lại nơi đây. Và, công việc thẩm định giá trị mỗi cuộc cải tổ để rút tĩa các ưu khuyết điểm - căn-cứ vào các thành quả đã thu đạt được - là một việc làm tối cần thiết để góp phần vào công cuộc cải thiện và tạo dựng 1 cơ cấu chính quyền thôn xã hoàn bị cho tương lai.



## Phần II

# LƯỢNG GIÁ CÁC CUỘC CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP

Có thể nói các cơ cấu hành-chánh xã thôn mà chúng ta sắp thăm định giá trị trong phần thứ hai này, đã thu đạt được một số tiến bộ nhưng đồng thời cũng không tránh khỏi một số khuyết điểm đã làm giới hạn kết quả của các cuộc cải tổ.

Thật vậy, đề ra một cuộc cải tổ là dễ nhưng làm sao để thực hiện cho kỳ được công cuộc cải tổ này quả là vấn đề thiên vạn nan. Hướng chỉ việc cải tổ lại nhằm tạo dựng lại 1 hệ thống xã thôn tự trị, một nền móng dân chủ tân tiến cho 1 cơ sở hạ tầng đã gần như hoàn toàn băng hoại sau bao năm chinh chiến. Mặt khác, thêm vào các trở ngại tiêu cực do ý thức dân chủ kém cỏi của dân chúng việc thực hiện công cuộc cải tổ còn gặp phải sự chống đối mãnh liệt của du-kích quân CS. Kẻ thù của Chính phủ ở nông thôn đã tìm đủ mọi cách phá hoại các cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp vì chúng thừa biết đây không phải là những cuộc cải tổ tầm thường như muôn ngàn cuộc cải tổ khác mà chính là một phương thức hữu hiệu nhằm lấy dân, lấy đất lại từ trong tay chúng, loại chúng ra khỏi nông thôn, nơi vẫn được coi là địa bàn hoạt-động và là nguồn tiếp liệu duy nhất của chúng từ xưa đến nay.



Nhưng dù sao, với ý chí sắt đá và kiên trì của Chánh-phủ, công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp đã vượt qua bao trở ngại và đã thu đạt được nhiều thành quả khích lệ.

Chúng ta sẽ lần lượt lượng giá mức độ thành công của mỗi cuộc cải tổ căn cứ vào các dữ kiện cụ thể ghi nhận trong khi thực hiện các cuộc cải tổ đó. Trước hết là việc định giá cơ cấu hành chánh đã thực hiện cuộc cải tổ do sắc lệnh 203-d/NV ngày 31.5.1964.



CHƯƠNG I

# LƯỢNG GIÁ CUỘC CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP NĂM 1964

Ngược giòng lịch sử chúng ta thấy rằng sau ngày Cách-Mạng 1-11-1963, với quyết-định hủy bỏ quốc-sách áp chiến lược của Chánh-Phủ Nguyễn-ngọc-Thơ, với những chính biến dồn dập đã khiến nông thôn hầu như bỏ ngõ và du-kích quân CS sau nhiều năm chuẩn-bị hạ tầng cơ sở đã bắt đầu bỏ giai đoạn du-kích chiến tiến sang trận địa chiến với những trận đẫm máu. Có thể nói từ năm 1963 tới năm 1965, tình hình nông thôn thật bi đát, chiến tranh càng ngày càng ác liệt. Nông dân phải rời bỏ làng mạc chạy đến các vùng an-ninh tị-nạn khiến Chính-Phủ phải thêm 1 gánh nặng vô cùng to tát. Tại Trung-Uơng, Chánh-Phủ Nguyễn-ngọc-Thơ bị lật đổ, Chánh-Phủ Nguyễn-Khánh kế tục, dù phải lo đối phó mọi mặt để củng cố quyền hành, ông cũng thấy rõ tầm quan-trọng của nông thôn nên cùng với việc lập ra Phủ Đặc trách Bình-Định, ông đã cho ra đời sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 thay thế sắc-lệnh số 45-NV ngày 3-5-1963 nhằm cải tổ lại nền hành-chánh xã ấp. Nhưng công cuộc cải tổ ngay từ lúc đầu đã phải thực hiện trong 1 tình thế dồn dập biến chuyển: Chánh phủ Nguyễn-Khánh rạn nứt... và sau đó với các Chánh phủ lâm thời kế tiếp Trần-văn-Hương, Phan-huy-Quát, chương trình bình định và xây dựng nông thôn cũng không có gì khởi sắc cho lắm.



Chúng ta đã vừa xác định bối cảnh lịch sử mà sắc lệnh 203-d/NV ra đời cùng hoàn cảnh nông thôn khi thực hiện công cuộc cải tổ. Trong tình thế đó và với các cái nhìn tổng quát đó chúng ta sẽ căn cứ vào một số kết quả cụ thể được ghi nhận để thẩm định xem công cuộc cải tổ năm 1964 đã đem lại cho xã thôn những cái cách tiến bộ nào đồng thời đã có những khuyết điểm nào đáng lưu ý. Tìm ra các ưu khuyết điểm này tức là chúng ta đã đánh giá được phần nào những thành quả của công cuộc cải tổ xã ấp đầu tiên được thi hành sau ngày cách mạng.

### TIẾT I : NHẬN XÉT VỀ MỤC-TIÊU CỦA CÔNG CUỘC CẢI-TỔ :

Trong phần đầu chúng ta đã phân tích 3 mục tiêu mà sắc lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 đã đề ra khi thực hiện công cuộc cải tổ nền hành-chánh xã ấp thời bấy giờ, đó là :

- 1- Dân chủ hóa guồng máy hạ tầng cơ sở,
- 2- Thực hiện địa phương phân quyền và
- 3- Giúp đỡ xã thôn phát triển đồng đều.

Vấn đề đặt ra là liệu trong thực tế việc cải tổ có đạt được các mục tiêu này hay không ?

1-/ Về mục tiêu thứ nhất : "Thực hiện dân chủ hóa guồng máy hạ tầng cơ sở". Để đạt mục tiêu này, Chánh Phủ đã dồn mọi nỗ lực để tổ chức các cuộc phổ thông đầu phiếu ở xã ấp nhằm giúp người dân có dịp tham gia vào việc quản trị làng xã của mình: bầu HĐND Xã ở cấp xã và Trưởng ấp, Phó Trưởng ấp ở cấp ấp. Việc này đã nói lên thiện chí của Chánh Phủ trong quyết tâm xây dựng một nền móng dân chủ tại nông thôn. Tuy nhiên có lẽ vì tình trạng an-ninh lúc bấy giờ chưa cho phép nên tính đến cuối tháng 10 năm 1966 nghĩa là sau hơn 2 năm thực hiện công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp chỉ thu được một số kết quả tương đối khiêm nhường. Số xã ấp được tổ chức bầu cử hầy còn là 1 thiếu số đáng lo ngại so với tổng số xã ấp trên toàn quốc.

Theo tài liệu của Phủ Đặc Ủy Hành-Chánh thì trong tổng số 2553 xã lúc bấy giờ Chánh-Phủ chỉ thực hiện bầu cử HĐND Xã ở 667 xã và bầu cử Trưởng ấp, Phó Trưởng ấp ở 5.557 trong số 14.343 ấp trên toàn quốc (1).

---

(1) Bài thuyết trình của giáo Sư Nguyễn-văn-Tương trước HDDQ về cải tổ hành chánh Xã ấp, ngày 10-10-1966.



Với kết quả này chúng ta có thể ước định là chỉ có 26% số lượng xã và 38% số lượng ấp được bầu cử nghĩa là Chánh Phủ trong mục tiêu thứ nhất chỉ thực thi được ở 1/4 số xã trong toàn quốc.

2-/ Về mục tiêu thứ hai mà cuộc cải tổ nhằm đạt tới là "phân quyền cho địa phương". Trên lý thuyết sắc lệnh 203-d/NV đã giao cho HĐND Xã một số quyền quyết nghị về các vấn đề của xã tuy nhiên Chánh-Phủ đã không có 1 đường hướng hoạch định rõ rệt để giúp các cơ quan hành chính địa phương hành xử trọn vẹn các quyền hạn của mình để giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi trách nhiệm. Theo giáo sư Nguyễn-văn-Tương thì trên thực tế quyền quyết nghị của xã bị giới hạn rất nhiều bởi quyền giám hộ hành-chánh của Chính quyền Trung Ương, nhất là của Tỉnh, Quận. Có thể nói là hầu hết các quyết nghị của HĐND Xã từ những hành vi quản trị tài sản xã đến việc lập ngân sách xã đều phải được Tỉnh hay Trung-Ương duyệt y rồi mới thi hành.

Thêm vào đó khuynh hướng "tập quyền" còn quá mạnh qua việc UBHC Xã hoàn toàn do Tỉnh-Trưởng bổ nhiệm.

Như vậy nguyên tắc địa phương phân quyền còn gặp phải khá nhiều trở ngại trong thực tế.

3-/ Về mục tiêu thứ ba là giúp đỡ xã thôn phát triển đồng đều. Trong mục tiêu này Chánh Phủ sẽ giúp phương tiện cho xã thôn phát triển. Với chủ trương "hướng về nông thôn" của Chánh Phủ, các chương trình nhằm bảo vệ an-ninh và nâng cao mức sống của dân chúng đều lấy xã thôn làm căn bản thực hiện. Tuy nhiên lúc bấy giờ, vì tình trạng an-ninh kém khả quan nên chỉ một số ít xã ấp có đủ điều kiện mãn túc để hưởng dụng chương trình phát triển xã ấp của Chánh Phủ còn đa số xã còn ở trong thế giằng co giữa ta và địch, một số chánh quyền xã phải rời khỏi xã sang làm việc ở các xã an ninh khác (chính quyền xã lưu vong) ... Theo tài liệu do Sở Nghiên Cứu Bộ Nội-Vụ cung cấp thì lúc bấy giờ ngoài 667 đã tổ chức bầu cử (26%), Chánh-Phủ đã chỉ định đến 1.150 Ủy-Ban Bình Định Xã (45%) nghĩa là Chánh-Phủ chỉ hoàn toàn kiểm soát được 26% số lượng xã thôn, bán kiểm soát 45% và 14% thì ở trong tình trạng mất an ninh hoàn toàn (1).

Như vậy chúng ta thấy rằng chương trình phát triển xã

---

(1) tính đến tháng 10/1966.



thôn của Chánh Phủ khó thu được kết quả khả quan. Đó là chưa kể đến tình trạng các viên chức xã ấp lúc bấy giờ chưa hoạt động tích cực vì chưa ý thức rõ vai trò của mình, chưa được đãi ngộ tương xứng, chưa được cung ứng đầy đủ phương tiện để làm việc.... Mặt khác đa số dân chúng xã thôn còn bị ám ảnh bởi dư hưởng của chính thể độc tài trước đây, lại bị dư kích quân kiểm tỏa, tuyên truyền nên rất ít người tự nguyện hưởng ứng các công trình phát triển nông thôn của Chánh Phủ.

Tóm lại công cuộc thực hiện việc cải tổ hành chánh với sắc lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 chỉ đạt được ở mức độ vừa phải các mục tiêu đã đề ra, trên thực tế các thành quả đã bị giới hạn rất nhiều vì lý do an-ninh ở nông thôn chưa được khả quan. Tuy nhiên công việc cải tổ, trên 1 số khía cạnh khác, cũng thể hiện được 1 số ưu điểm đáng kể.

## TIẾP II ƯU ĐIỂM CỦA CUỘC CẢI TỔ :

Có thể nói về phương diện nội dung, cuộc cải tổ hành chánh xã ấp đã đạt được một số ưu điểm về chính cách và về cơ cấu tổ chức.

### I. Ưu điểm về chính sách :

a/- Cơ cấu hành chánh xã thôn hình thành theo sắc lệnh 203-d/NV đã thể hiện 1 chính sách quốc gia rõ rệt. Chiếu điều 10 chương I của sắc lệnh thì nếu "trên nữa số hội viên HĐND Xã hoạt động có phương hại đến an ninh quốc gia, Tỉnh-Trưởng có quyền ký quyết định giải tán." Điều khoản này đã minh thị nói lên chính sách của Chánh Phủ trong việc chống lại dư kích quân CS dưới mọi hình thức, nhất là ngăn cản sự xâm nhập ảnh hưởng của địch trong các cơ sở hạ tầng (vì chúng ta suy đoán là những hoạt động của CS hay có lợi cho CS đều sẽ hại đến an ninh quốc gia).

Ngoài ra chính sách quốc gia của Chánh Phủ còn được thể hiện trong việc xét định các điều kiện để 1 xã có thể tổ chức bầu cử (1). Theo tiêu chuẩn của Chánh Phủ thì chỉ những xã sau đây mới được tổ chức bầu cử : xã tỉnh lý, các xã có công sự phòng thủ vững chắc, các xã mà đa số các ấp tân sinh đều được củng cố đầy đủ hay xã đã bình định xong từ sau cách

---

(1) Thông tư số 5364/B/BNV/NC/1 ngày 22-6-1964, Bộ Nội-Vụ.



mạng 1.11.1963. Với các điều kiện trên đây, qua các cuộc bầu cử ở các vùng thật an-ninh chúng ta mới hy-vọng có được những người đại diện thể hiện phần nào ý nguyện trung thực của địa-phương đồng thời ngăn ngừa được các phần tử CS hay tay sai của chúng len lỏi vào guồng máy hành chánh xã ấp.

b/- Một điểm tiến bộ quan trọng khác của công cuộc cải tổ là việc dân-chủ hóa bộ máy chánh-quyền nông thôn qua việc cơ-quan quyết nghị xã do toàn thể nam nữ cử tri trong xã trực tiếp bầu lên. Việc này đánh dấu một cải tiến đáng kể trong việc đem lại một nền dân chủ pháp trị cho cơ cấu hành chánh xã thôn vì trước đây - theo sắc lệnh số 45/NV ngày 3.5.1963 - cử tri đoàn bầu HĐ Xã chỉ gồm những viên chức ấp tại chức và chủ-tịch các đoàn ngũ nhân dân được an định trong hương ước mà thôi.

## II.- Ưu điểm về cơ cấu tổ-chức :

Ngoài ưu điểm về chính sách, sắc lệnh 203-d/NV còn đạt được một số ưu điểm về cơ cấu tổ-chức sau đây :

a/- Cơ cấu hành-chánh xã thôn đã phân biệt rõ ràng 2 cơ-quan quyết-nghị và chấp hành : HĐND Xã giữ quyền quyết nghị do dân bầu, UBHC Xã giữ việc chấp hành do Tỉnh trưởng bổ nhiệm. Đây là 1 tiến bộ đáng ghi nhận trong tiến trình dân-chủ hóa cơ cấu hành chánh xã thôn vì trước đây 2 cơ quan này là 1 (1) Sự phân quyền và phân nhiệm rõ rệt giữa 2 cơ quan này nếu được hành xử đúng mức sẽ bảo đảm cho người dân quê tránh khỏi nạn phiền nhiễu của các viên chức chính quyền tại thôn xã : dân chúng - qua HĐND Xã - sẽ kèm hãm mọi hành vi của UBHC Xã, ngăn ngừa mọi những lạm, độc tài.

b/- Một ưu điểm khác của cơ cấu tổ chức là việc phân định rõ ràng nhiệm vụ các viên chức trong UBHC Xã để tránh tình trạng dậm chân lên nhiệm-vụ người khác. Đồng thời, với việc lập thêm chức vụ Ủy-viên thông-tin, cơ cấu của sắc lệnh đã được tăng cường hầu có đủ khả năng đáp ứng với nhu cầu mới của cuộc chiến tranh đa diện, trong đó việc tranh giành ảnh hưởng với địch trên bình diện tuyên-truyền và vận-động quần chúng nông thôn là một trận tuyến không thể bỏ qua được.

## TIẾT III : KHUYẾT ĐIỂM CỦA CUỘC CẢI TỔ :

Qua phần trên chúng ta thấy rằng sắc lệnh 203-d/NV có khá nhiều ưu điểm so với sắc lệnh 45/NV ngày 3.5.1963.

(1) Đó là HĐXã của SL 45/NV ngày 3-5-1963



Tuy nhiên, vì là cuộc thí nghiệm sơ khởi nên trong thực-tế việc áp-dụng sắc lệnh này đã không tránh khỏi 1 số khuyết điểm khiến cho công cuộc cải tổ đã không biến được xã thôn thành 1 đơn vị hành-chánh có khả năng đáp ứng thỏa đáng với nhu cầu đất nước.

Một cách tổng quát chúng ta có thể phân chia các khuyết điểm này ra làm 3 loại : khuyết điểm về chính sách, khuyết điểm về cơ cấu tổ chức và khuyết điểm về phương tiện thực hiện.

### I.- Khuyết điểm về chính sách :

Phải thành thật nhìn nhận rằng khuynh hướng tập quyền còn quá mạnh khiến xã mất đi 1 số quyền hành cổ hữu tự ngàn xưa làm nền tảng cho khuynh hướng xã thôn tự trị.

Thật vậy, tuy có phân quyền địa phương nhưng sự phân quyền này có tính cách hạn chế và điều chế.

- Hạn chế vì nhiều quyết nghị phải do Tỉnh hoặc Trung-ương duyệt-y rồi mới được thi hành.

- Điều chế vì quyết nghị của Hội-đồng Nhân dân xã không do đại diện của Hội đồng thi hành mà do UBHC Xã, cơ-quan do Tỉnh bổ-nhiệm, giữ phần thi hành. Có lẽ dụng ý của sắc lệnh là muốn duy trì 1 chính quyền mạnh ở xã thôn vì sợ sự xâm nhập của CS vào cơ cấu hành-chánh này. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm này đã đem lại 2 hậu quả sau đây :

- Dân chúng không thỏa mãn vì họ chưa thấy ảnh hưởng của mình vào sự thay đổi chính quyền trong xã.

- Ngoài ra với thể thức bổ nhiệm trên đây, tình trạng tham nhũng có thể cấu kết nhau để phát triển từ cấp xã đến cấp Tỉnh.

Hơn nữa, khuynh hướng tập quyền quá mạnh mẽ còn khiến cho các cơ quan Tỉnh Quận thường thi hành quyền giám hộ quá mức độ cần thiết khiến cho xã mất đi quyền chủ động. Thực tế, về phương diện hành-chánh, các vấn-đề của xã đều do Quận hay Tỉnh giải quyết còn về phương diện tài-chánh, các tài nguyên ngân-sách xã cũng không được sử dụng đúng mức và toàn vẹn cho dân trong xã.

### II.- Khuyết điểm về cơ cấu tổ-chức :

Dù cơ cấu hành chánh xã ấp đã có sự phân lập giữa 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành nhưng lại vấp phải nhiều trở



ngại trong mối tương quan hoạt-động cùng nhiều khiếm khuyết trong nội bộ tổ chức và điều hợp của mỗi cơ quan.

1.- Về mối tương quan giữa 2 cơ-quan quyết nghị và chấp hành

Thật ra nếu 2 cơ quan này hợp tác hữu hiệu và hỗ tương kiểm soát thì sự phân nhiệm giữa 2 cơ q uan sẽ đem lại nhiều lợi ích cho công vụ. Đáng ngại sự thông đạt và hợp tác giữa 2 cơ-quan quá lỏng lẻo khiến cho guồng máy xã thôn chưa được hưởng dụng những ích lợi thực sự của biện pháp phân quyền phân nhiệm. Trên thực tế, mối dây liên lạc chỉ có tính cách hình thức, chiếu lệ, không có những sự công tác cần thiết tối thiểu và biện pháp địa phương phân quyền "điều chế" vừa nói trên đã thật sự trở thành 1 cái thặng trong việc dân chủ hóa guồng máy hành-chánh hạ tầng cơ sở.

Ngài ra nếu phân tích cơ cấu của mỗi cơ quan quản trị xã chúng ta còn nhận thấy thêm những khuyết điểm sau đây :

2.- Về Hội Đồng Nhân Dân Xã :

Hội nghị hành-chánh toàn quốc họp tại Saigon ngày 25.3.1966 đã nhận xét như sau về HDND Xã :

- Chưa có tính cách toàn diện.
- Chưa hoạt động tích cực và làm đúng nhiệm vụ vì quá yếu ớt, thiếu phương tiện hoạt-động và một số đã rời khỏi xã vì tình trạng an-ninh hoặc thu lao không tương xứng.

Thật vậy, HDND Xã thường chỉ có hình thức, thiếu thực quyền, đáng lý cơ quan này phải biểu dương đầy đủ sự tự trị của xã thôn nhưng đa số không làm tròn nhiệm vụ các cử-tri giao phó. Phần đông các hội viên quá yếu ớt, nhút nhát, chưa ý thức được nhiệm vụ quyền hạn của mình nên không thiết tha đến công vụ và để mặc cho UBHC Xã trọn quyền quyết định mọi vấn đề (1). HDND Xã chỉ có tính cách hình thức còn thực quyền giải quyết các vấn đề của xã nằm trong tay UBHC Xã. Tình trạng này thật nguy hiểm cho sự tự trị của xã vì bấy giờ quyền giám hộ của Tỉnh, Quận hãy còn khá chặt chẽ đối với cơ quan chấp hành xã.

---

(1) Xem Biên bản phiên họp QH lập hiến số 28 QHLH/BB ngày 2.12.66 trang 5.



Mặt khác về quyền kiểm-soát của HĐND Xã đối với UBHC Xã, 1 quyền hạn cần thiết cho việc thực thi nguyên-tắc địa phương phân quyền đã không được 1 điều khoản nào trong sắc lệnh quy định cả.

Ngoài ra, tính cách đại diện của HĐND Xã cũng bị thu hẹp vì 2 lý do :

- Điều kiện cư trú của hội viên tại xã ấp chỉ là 6 tháng khiến cho những người mới đến xã chưa được bao lâu cũng có thể vào hội đồng này. (2)

- Việc chọn ấp làm khu bầu cử đơn danh thay vì bầu các hội viên chung cho toàn xã có những thuận tiện riêng và sự thụ nhiệm của hội viên trên lý thuyết có tính bách đại diện cho từng xã nhưng trên thực tế người dân quê dễ hiểu lầm là mỗi hội viên chỉ đại diện cho từng ấp mà thôi.

Thêm vào đó, nhiệm kỳ của HĐND Xã quá ngắn : thời hạn 2 năm không đủ để các hội viên thi thố hết tài năng của mình đồng thời không tránh khỏi làm bận tâm cho địa phương trong việc tổ chức liên tiếp nhiều cuộc bầu cử trong tình trạng chiến tranh thời bấy giờ.

### 3.- Về Ủy-Ban Hành-Chánh Xã :

Có thể nói là cơ quan chấp hành xã không hoạt động hữu hiệu vì các lý do sau đây :

a)- Thiếu thuần nhất nội bộ và thống nhất chỉ huy : Trong cơ cấu tổ chức bấy giờ, có lẽ vì thiếu hụt ngân sách nên có 1 số Ủy-viên được chia ra đặt dưới sự bảo trợ trực tiếp của các Bộ chuyên môn không những về phương diện công tác mà cả về phương diện thù lao nữa. Việc này vô tình khiến cho các đương sự không còn là nhà chức trách của Xã, tự coi mình như những cán bộ thuộc ngành chuyên môn và có khuynh hướng thoát ly sự chỉ huy của Chủ-tịch UBHC Xã. Đó là trường hợp các ủy-viên thông-tin, thanh niên và Cảnh-sát được tuyển dụng, huấn luyện theo các điều kiện do Bộ sở quan ấn định và lãnh phụ cấp do Bộ sở quan đài thọ. Thậm chí, Ủy-viên cảnh sát xã vì nhu cầu đặc biệt lại được tuyển dụng theo chế độ Cảnh-sát viên công nhật GI/1 và được hưởng lương và phụ cấp theo hạng bậc tương ứng tức được ưu đãi hơn các Ủy-viên khác kể cả Chủ-tịch UBHC Xã.

(2) Đ.7 khcan 4 sl 228-NV ngày 8.7.1964 định chế thực bầu HĐND Xã Bộ Nội-vụ.



b) - Thành phần nhân sự khiếm khuyết :

- Cơ cấu tổ-chức đặt nhẹ chức-vụ ủy viên hộ-tịch :  
chức vụ này do Chủ-tịch UBHC Xã kiêm nhiệm nhưng không có người giúp đỡ về các công việc vật-chất.

- Thiếu hẳn các chức-vụ Ủy-viên Công-nông và Ủy-viên Xã hội để phụ trách các vấn đề cải cáchđiền địa, nông-nghiệp, cải tiến xã hội.

Có lẽ do sự thiếu sót này mà cơ quan chấp hành xã không thể thỏa mãn đầy đủ nhu cầu của dân chúng xã thôn.

c) - Không bảo đảm được sự tự trị ngân-sách :

Với các quyền hạn hiện có, với cách tuyển bãi cùng quyền giám hộ hiện hữu Chủ-tịch UBHC Xã không còn đủ quyền lực để bảo đảm sự tự trị của ngân sách xã. Có thể nói các tài nguyên của Xã đã không được sử dụng trọn vẹn cho những vấn đề ích-lợi trong xã.

d) - Thiếu bảo đảm trong tình trạng công vụ :

Cá nhân các viên chức xã áp thiếu hẳn sự bảo đảm cần thiết. Việc tuyển bãi dựa vào bè phái, cảm tình hơn khả năng khiến các viên chức dễ bị sa thải. Tình trạng bấp bênh này lại làm cho các viên chức không an tâm làm việc, không đem hết tài năng sức lực ra phục vụ vì nếu không vay cánh, dù có nhiều cố gắng, các đường sự vẫn không được nâng đỡ và có thể bị sa thải bất thần.

e) - Ngoài ra ở các Xã chưa thể tổ chức bầu cử, chính quyền chỉ định các Ủy-Ban Bình Định Xã và ấp. Sự hiện diện của các cơ quan này - theo GS Nguyễn-văn-Tương - đã làm cho cơ cấu hành-chánh xã áp thêm rườm rà lại khiến cho dân chúng hoang mang trước những danh từ khác nhau từ cơ quan xã này đến cơ quan xã khác.

Về số lượng xã áp có Ủy ban Bình định cũng đáng cho chúng ta lo ngại vì nó chiếm phần đáng kể trong tổng số xã áp trên toàn quốc. Theo tài liệu của Phủ ĐUHC thì tính đến tháng 10 năm 1966 toàn quốc có 1.150 UBBD Xã chiếm 45% và 4.482 UBBD ấp chiếm 31% tổng số xã áp. Các con số này cho chúng ta đi đến kết luận là vai trò của nông thôn lúc bấy giờ chưa được chính quyền quốc gia quan niệm đúng mức đồngthời công cuộc cải



tổ đã chưa đem lại kết quả' khả quan. Có lẽ việc thực hiện công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp lúc bấy giờ đã chịu ảnh hưởng của cuộc chiến dồn dập ở nông thôn và nhất là các chính biến liên tiếp ở trung ương.

### III.- Khuyết điểm về phương tiện :

Các viên chức xã ấp lúc bấy giờ không đủ phương tiện để bảo vệ an ninh cá nhân và bảo đảm đời sống của họ và gia đình.

#### 1.- Không được võ trang để tự vệ và không có lực lượng cơ-hữu xã :

- Hầu hết các viên chức không được cấp phát vũ-khí cá nhân để tự bảo vệ bản thân nên trong thời gian này có rất nhiều viên chức xã ấp đã bị du kích quân Việt-Cộng ám sát hay bắt cóc một cách dễ dàng dù rằng vũ khí của chúng thật thô sơ.

- Ngoài ra UBHC Xã không có lực lượng cơ hữu dưới quyền, không sử dụng được nghĩa quân nên an ninh cá nhân không được bảo vệ mà quyền hạn chỉ huy và điều hợp về trật tự công cộng và phòng thủ an ninh (1) cũng không sử dụng được.

#### 2.- Đãi ngộ không công bằng và tương xứng :

Làm việc trong hoàn cảnh khó khăn nhưng các viên chức xã ấp không nhận được thù lao xứng đáng để nuôi sống bản thân.

##### a.- Với Hội đồng Nhân dân xã :

Không có lương bổng, các hội viên chỉ được lãnh phụ cấp di chuyển 80\$ mỗi ngày họp (không quá 6 ngày mỗi tháng). Điều này thật sự chưa đem lại yếu tố khích lệ trong năng suất công tác của cơ quan dân cử cấp xã đồng thời cũng đã giải thích tại sao đa số hội viên các HDND Xã đều lơ là với nhiệm-vụ.

##### b.- Với Ủy ban Hành chánh Xã :

Việc đãi ngộ cũng không tương xứng ; giá biểu phụ cấp ấn định cho các Ủy-viên quá thấp kém so với giá sinh hoạt : Chủ-tịch UBHC Xã chỉ được hưởng phụ cấp hàng tháng 1.870\$ + tăng khoản 30%, Phó Chủ-tịch 1.780\$ + 30%, mỗi ủy viên khác

(1) Đ. 18 S1 203 đ/NV ngày 31.5.1964.



(không kể ủy-viên Cảnh-sát) : 1.650đ + 30%, Trưởng ấp 1.650đ + 30%, Phó Trưởng ấp và phụ tá 1.540đ + 30%.

Trong hoàn cảnh sinh hoạt đất đỏ, tất nhiên sự dãi ngộ này không gây được sự hăng hái mong muốn và đôi khi vô tình thúc đẩy cá nhân hành động ngoài vòng liêm chính.

-Thù lao không công bằng : Việc ủy-viên Cảnh sát và an-ninh được hưởng lương và phụ cấp ưu đãi hơn các ủy viên khác (theo hạng bậc của Cảnh-sát viên công nhật Cl/1) không khỏi gây sự suy bì, mặc cảm ảnh hưởng không hay cho tinh thần hợp tác và phục-vụ. Vì có nhiều cơ quan trả lương, các viên chức xã ấp dễ có cảm tưởng họ thuộc nhiều đơn vị và hệ thống khác nhau, rất tổn thương đến tính cách thuần nhất của UBHC Xã.

Tóm lại sắc lệnh 203-d/NV ngày 31.5.1964 đã thực hiện được một bước tiến quan trọng trong tổ chức hành-chánh xã ấp nhưng vì là bước đầu nên thực tế khó tránh khỏi 1 số khuyết điểm sau đây :

- Đối với cơ quan dân cử : chỉ có hình thức, thiếu thực quyền tính cách đại diện bị thu hẹp, nhiệm kỳ quá ngắn và thù lao không tương xứng.
- Đối với cơ quan chấp hành : khuynh hướng tập quyền quá mạnh, các nhân viên thiếu uy tín đối với nhân dân, thiếu an toàn chức vụ, không được đãi ngộ xứng đáng và nhất là thiếu thuần nhất chỉ huy. Việc các ủy viên UBHC Xã trực thuộc thẳng với các Ty và Chi chuyên môn làm mất đi phần nào tính cách tự trị của thôn xã đồng thời làm suy giảm sự hữu hiệu của gương máy hành chánh xã ấp.

Để sửa chữa các khuyết điểm nêu trên và cũng để thiết lập 1 nền hành chánh vững mạnh ở hạ tầng cơ sở hầu yểm trợ đắc lực cho chương trình bình định và xây dựng nông thôn, Chính phủ đã ban hành sắc lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 ấn định lại việc cải tổ cơ cấu hành chánh xã ấp. Và, qua mục II đã trình bày, chúng ta đã thấy rõ các mục-tiêu cùng hệ thống tổ chức nền hành-chánh xã ấp cải tổ với sắc lệnh 196-SL/ĐUHC. Sắc lệnh này đã thể hiện tối đa ý chí của Chính phủ trong nỗ lực cải tạo nền hành-chánh xã qua 1 nội dung súc tích và tiến bộ. Trên bình diện lý thuyết có thể nói cuộc cải tổ cuối năm



1966 đã đạt được một mức độ hợp lý khả quan nhưng liệu trong thực tế việc thực hiện công cuộc cải tổ có đem lại kết quả thực tiễn nào không hay cũng chỉ là trên hình thức và giấy tờ? Câu trả lời đúng đắn về giá trị đích thực của công cuộc cải tổ sẽ được tìm thấy trong chương kế tiếp sau đây.



CHƯƠNG II

# LƯỢNG GIÁ CUỘC CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP NĂM 1966

Để đẩy mạnh công cuộc xây dựng dân chủ xã thôn hầu đối phó hữu hiệu với du kích quân CS, cuộc cải tổ hành-chánh xã của Chánh-Phủ đã được đánh dấu bằng việc vận động quần chúng tham gia rầm rộ cuộc bầu-cử xã ấp vào tháng 4 năm 1967.

Chúng ta sẽ căn cứ nhiều vào công cuộc thực hiện cũng như kết quả cụ thể ghi nhận trong cuộc bầu cử để đánh giá cơ cấu hành-chánh do Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 quy-định. Bởi thế trong chương này, trước khi lượng giá thành quả của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC chúng ta sẽ lướt xét qua công cuộc thực hiện việc cải tổ cơ-cấu hành-chánh xã ấp với cuộc bầu-cử năm 1967.

## TIẾT I : NHẬN ĐỊNH VIỆC THỰC HIỆN CÔNG CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP :

Chúng ta đã biết ở xã thôn lúc bấy giờ, CS ráo riết hoạt-động đe gây cơ sở hạ tầng và bành trướng ảnh hưởng nên Chánh-Phủ VNCH đã cố gắng tổ chức cuộc bầu cử xã ấp quy mô vào tháng 4 tháng 5 năm 1967 để chứng minh sự hiện hữu hợp pháp và tính cách đại diện chính đáng của mình ở nông thôn.



Trước khi phân tích thành quả cuộc bầu cử, để có những nhận định chính xác, chúng ta cần nhìn qua tình-hình tổng quát các xã thôn thời bấy giờ.

### ĐOẠN I : SƠ LƯỢC VỀ TÌNH HÌNH XÃ ÁP :

Bây giờ ở xã thôn ngoài lực lượng chính thức của Chính-Phủ còn có lực lượng phi chính thức của du kích quân C.S, lực lượng sau đã thực sự chiếm cứ một số đất đai, làm chủ một số xã ấp và nắm quyền kiểm soát một số dân chúng. Sự kiện này được kiểm chứng qua các dữ kiện về số lượng xã ấp và dân chúng đang sống dưới quyền kiểm soát của ta và địch.

#### 1.- SỐ LƯỢNG XÃ KIỂM SOÁT :

Theo tài liệu do Sở Nghiên-cứu Bộ Nội-Vụ cung cấp thì trong số 2.551 xã trong toàn quốc thời bấy giờ, Chánh-Phủ nắm quyền kiểm soát hoàn toàn 1.185 xã, du kích quân 306 xã và 1.060 xã thuộc vùng xôi đậu. Như vậy có 46,5% tổng số xã toàn quốc do Chánh-Phủ kiểm soát, 12% do Việt-cộng và 41,5% tổng số xã nằm dưới quyền kiểm soát của cả 2 bên. Như vậy số xã do Chánh-Phủ kiểm soát gấp 4 lần của du kích quân CS (1).

#### 2.- SỐ LƯỢNG ÁP KIỂM SOÁT :

Cũng theo tài liệu trên thì trong số 13.818 ấp đương thời, Chánh-Phủ kiểm soát hoàn toàn 5.168 ấp tức 38% tổng số ấp trên toàn quốc, du kích quân chiếm độ 29% với 4.021 ấp, còn lại 4.629 ấp tức 33% số ấp còn ở trong thế giằng co của cả 2 bên. So với số xã chúng ta thấy tỉ-lệ số ấp do Chánh-Phủ kiểm soát có phần sút giảm chứng tỏ Việt-cộng cố sức gây dựng cơ sở ngay ở hệ cấp cuối cùng của đơn vị hành-chánh hạ tầng.

#### 3.- SỐ LƯỢNG DÂN CHÚNG :

Theo tài liệu kiểm kê dân số tính đến cuối năm 1967 thì dân số toàn quốc là 16.198.207 người trong số đó Chánh-Phủ thực sự kiểm soát 11.475.031 người tức khoảng 70%, du kích quân CS 1.749.154 người, ước độ 10% và còn lại 2.974.022 người sống trong vùng xôi đậu.

---

(1) Tài liệu do Sở Nghiên-Cứu Bộ Nội-Vụ, biên bản kết quả bầu



Các tài liệu thống-kê trên đây đã cho chúng ta thấy vai trò chủ-động của Chánh-Phủ trong cuộc chiến chống quân du-kích CS ở nông thôn nhưng đồng thời cũng nói lên 1 nhu-cầu cấp thiết : cần có 1 cơ-cấu hành-chánh xã áp hữu hiệu hơn để loại trừ ảnh-hướng của địch quân trong các cộng-đồng thôn xã. Nhu-cầu này có lẽ là nguyên động lực thúc đẩy Chánh-Phủ thực hiện cuộc cải-tổ hành-chánh xã áp với cuộc bầu cử rầm-rộ và quy mô vào tháng 4 năm 1967.

### ĐOẠN II. - NHẬN XÉT VỀ CUỘC BẦU-CỬ XÃ ÁP NĂM 1967

Công-cuộc thực hiện cuộc bầu-cử xã áp vào tháng 4 và tháng 5 năm 1967 đã nói lên ý chí của Chánh-Phủ trong nỗ lực cải tổ cơ-cấu hành-chánh xã thôn đồng thời cũng đánh dấu một tiêu móc quan-trọng trong tiến trình xây dựng dân-chủ của VNCH.

Chính Thiếu-Tướng Chủ-Tịch Ủy-Ban Hành-Chánh Trung-Ương bấy giờ đã mô tả các viên tượng tốt đẹp của cuộc bầu-cử đó như sau : "Với cuộc bầu-cử xã áp, những phần tử CS và cường hào ác bá sẽ bị gạt, bị chính nhân-dân thanh toán và như thế nhân-dân xã áp sẽ có điều kiện để thực hiện 1 đời mới, có công bằng, đoàn kết, có quyền lợi, có trách nhiệm" (1)

Chúng ta sẽ đưa ra các nhận xét tổng quát về diễn tiến việc tổ-chức và các thành quả cụ thể đã thu đạt được trong cuộc bầu-cử này.

#### A. - KẾ HOẠCH THỰC HIỆN CUỘC BẦU-CỬ :

Phải nhìn nhận là kế hoạch bầu-cử xã áp năm 1967 đã được trù liệu thật công phu và đầy đủ. Ngoài các cuộc hội-thảo để trao đổi ý kiến, ban hành các văn kiện căn bản, kế hoạch còn hoạch định 1 hệ thống chỉ đạo, các phương tiện yểm trợ cùng các biện pháp thích nghi để củng cố và nuôi dưỡng công cuộc cải tổ

#### I. - Các cuộc hội-thảo :

Sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã được hoàn thành và sau đó cuộc bầu cử đã được thực hiện tốt đẹp là do kết quả của rất nhiều cuộc hội họp và thảo luận công-phu từ trung-ương tới địa phương trước và sau ngày ban hành sắc lệnh.

---

(1) Lời tuyên bố trên VTTT ngày 3.3.1967, NCHC tập X số 1, trang 107



Trước khi soạn thảo sắc lệnh Chánh-Phủ đã triệu tập nhiều cuộc hội-thảo để trình bày quan điểm và thu thập ý kiến các giới chức chỉ huy hành chánh địa phương.

Đầu tiên là khóa hội-thảo tại Bộ Nội-Vụ vào tháng 7 năm 1965 rồi đến hai kỳ hội-nghị hành-chánh toàn quốc tại Sài Gòn vào tháng 10/1965 và tháng 3/1966. Trong các khóa hội thảo này mọi người đều đồng ý phải cải tổ sâu rộng cơ cấu hành-chánh xã ấp, thay thế sắc lệnh 203-d/NV. Ngoài ra tại Tổng-Bộ Xây-Dựng cũng có các phiên họp để đặt chiều hướng cho công cuộc soạn-thảo dự án cải tổ.

Nhưng quan-trọng nhất là thời gian từ 7-11-1966 đến 21-11-1966 dự án cải tổ đã được Hội-đồng Dân Quân mổ xẻ từng điều khoản một. Hội-đồng đã nêu ra 1 số đề nghị tu-chỉnh và đặc biệt lưu ý các biện pháp củng cố để "bảo đảm kết quả tối hiệu cho dự án cải tổ".

Dự-án cải tổ, sau cùng, đã được Hội-Đồng Nội-Các chấp thuận vào ngày 22-11-1966 để rồi ngày 24-12-1966 hai sắc lệnh 198-199SL/ĐUHC đã được ban hành nhằm quy-định việc cải tổ hành-chánh xã ấp và việc bầu-cử.

Sau khi sắc lệnh cải tổ ra đời, nhiều khóa hội thảo lại tiếp tục mở ra ở trung ương và các vùng chiến thuật nhằm giúp các giới chức chỉ-huy hành-chánh tham nhuần chủ trương đường lối của Chánh-Phủ đồng thời chuẩn bị kế hoạch bầu-cử các định chế xã ấp.

Như vậy, qua các khóa hội thảo ram rộ được tổ chức trước và sau ngày ban hành 2 sắc lệnh 198-199 SL/ĐUHC với sự tham dự của hầu hết các giới chức chỉ-huy hành-chánh toàn quốc, các sắc-lệnh cải tổ sẽ được xem như 1 tác phẩm hợp soạn với công-trình đóng góp của tất cả mọi người. Đó là 1 cố gắng vượt bực của Chánh-Phủ và là 1 yếu tố giúp cho công cuộc bầu cử được thành công.

Ngoài ra kết quả cuộc bầu cử còn tùy thuộc vào việc thiết lập 1 hệ thống chỉ huy rõ ràng để lãnh đạo cuộc bầu-cử.

---

(1) Đề nghị tu-chỉnh của HDQG trong khóa họp thường lệ tháng 11/1966 ngày 21.II.1966.



## II.- Hệ-thống chỉ-đạo cuộc bầu-cử :

Chánh-Phủ đã thành-lập tại Trung-Ương, 1 "Ủy-Ban Liên-Bộ Phối-hợp nỗ-lực tổ-chức bầu-cử" với thành phần gồm Tổng-Bộ Xây-Dựng, Tổng-Bộ Thông-Tin Chiêu-Hồi, Tổng-Bộ Quốc-Phòng, Tổng-Bộ An-ninh, Phủ Đạc-Ủy Thương-Vụ và Tổng-Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện (1). Nhiệm-vụ của Ủy-ban LIÊN-BỘ P.H.N.L.T.C.B.C, là cứu xét và quyết-định các biện pháp thích nghi trong cuộc tổ chức bầu-cử trên toàn quốc.

Tại các Tỉnh, 1 "Ủy-ban địa phương P.H.N.L.T.C.B.C." cũng được thành lập gồm có Tỉnh-Trưởng, Phó Tỉnh-Trưởng, các Trưởng-Ty cùng với sự tham dự của các vị đại diện dân cử và thân hào nhân sĩ địa phương. Nhiệm vụ của Ủy-ban Tỉnh đặt nặng việc xét định các biện pháp thích nghi cho việc tổ chức bầu cử, ấn-định các xã nào chỉ lập các cơ-quan hành-chánh lâm thời.

Có thể nói cuộc bầu-cử năm 1967 đã thành công phần lớn nhờ ở hoạt-động kiến hiệu của hệ thống chỉ-huy chặt chẽ và rõ-ràng từ trung-ương đến địa phương vậy.

Nhưng vấn đề đặt ra là với "bộ óc" chỉ huy hữu hiệu trên đây, Chánh-Phủ có cung cấp đầy đủ phương tiện để cuộc bầu cử được thực hiện tốt đẹp không ?

## III.- Phương-tiện thực hiện :

Theo tài liệu của Phủ Đạc-Ủy Hành-Chánh thì Chánh-Phủ đã trích ở NSQG 30 triệu đồng để yểm trợ địa phương tổ-chức bầu-cử xã ấp năm 1967. Những xã thiếu khả-năng tài-chánh sẽ được trợ cấp 15.000\$ cho cuộc bầu-cử HĐND Xã và 2.000\$ cho cuộc bầu cử mỗi Ban Trị-Sự ấp. Thêm vào đó, Tổng-Bộ Thông-Tin Chiêu-Hồi cũng dành 1 ngân-khoản 10 triệu đồng để yểm trợ các công-tác vận-động bầu-cử của các cơ-quan thông-tin địa phương. Tổng-Bộ Xây-Dựng cũng chấp thuận 1 kinh-phí lớn lao dự trù cho chương-trình cải-tổ xã ấp năm 1967 là 1.887.728.988\$ (1) Dem cộng kinh-phí này với số ngân khoản dành cho cuộc bầu cử xã ấp chúng ta thấy số tiền lên đến gần 2 tỉ bạc.

---

(1) Tài-liệu do Phủ ĐHC : Các nhận xét tổng quát về cuộc bầu cử HĐND Xã, NCHC số 1 năm 1967

(1) Phiên họp ngày 6-2-1967 của Hội-Đồng XDNT trung-ương



Ngoài ra, Phủ ĐUHC còn soạn thảo và ấn hành 3.000 quyển tài liệu huấn luyện, mỗi quyển dày 600 trang dùng để huấn luyện các viên chức xã ấp mới đặc cử, phái bộ viện-trợ kinh-tế Hoa-Kỳ (USAID) còn giúp in thêm 50.000 quyển để cấp phát cho các viên chức xã ấp.

Song song với các phương tiện dồi dào này, Chánh-Phủ còn đưa ra các biện pháp thích ứng để yểm trợ và nuôi dưỡng công cuộc cải tổ.

#### IV.- Các biện pháp củng cố :

Trong phiên họp ngày 15-11-1966 để thảo luận về công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp, Hội-dồng dân-quan đã lưu ý Chánh-Phủ: "Một dự-án tổ-chức hay cải-tổ đầu cho lý-tưởng hay hoàn mỹ thế nào, một mình cũng chưa đủ, cần phải có những thể thức thực hiện đúng đắn và biện pháp củng cố hữu hiệu mới bảo đảm sự thành công..."

Cùng ngày với việc ban-hành sắc lệnh 198-SL/ĐUHC, Chánh Phủ đã ký Thông-tư số 191/TT/ĐUHC lưu ý các cơ quan thi hành các biện pháp củng cố sau đây để bảo đảm kết quả tối đa cho cuộc cải tổ :

1.- Tổ-chức cuộc bầu-cử thật tự do và công-bằng, vận-động dân-chúng tham gia bầu-cử và những người có khả năng ra ứng cử. Có thế mới làm nổi bật được tính cách dân-chủ của cuộc bầu-cử.

2.- Hoạch định chương-trình hội thảo cấp Quận, Tỉnh, huấn-luyện cấp xã ấp :

Biện-pháp này nhằm hữu hiệu hóa guồng máy hành-chánh xã ấp.

3.- Cung cấp thêm phương tiện làm việc cho cơ-quan xã ấp để nâng cao tinh-thần và hiệu-năng phục-vụ.

4.- Võ-trang viên chức xã ấp để giúp họ tự vệ.

5.- Thực hiện nguyên tắc thống nhất chỉ-huy. Biện pháp này nhằm giúp Chủ Tịch UBHC Xã sử-dụng được nghĩa quan để bảo vệ an-ninh trong xã.

6.- Kiểm soát việc sử-dụng đúng mức công nho xã để tôn-trọng tính cách tự trị của Ngân-sách xã.



7.- Tăng phụ-cấp cho các viên chức xã để nâng đỡ tinh-thần và bảo đảm sự liêm khiết cho họ.

8.- Nghiên-cứu cải-tổ hành-chánh cấp Tỉnh, Quận để yểm-trợ cho công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp.

Các biện pháp củng cố trên đây đã nói lên mối quan-tâm đặc biệt của Chánh-Phủ đối với công cuộc cải tổ cơ-cấu hành-chánh xã ấp đồng thời cũng cho thấy kinh nghiệm sâu xa của các giới hữu trách thời bấy giờ vì nếu 1 dự án cải tổ không lưu ý đến các phương thức thi-hành và các biện pháp củng cố dài lâu thì không thể nào đem lại kết quả mong muốn được (Một thí dụ điển hình : Các dự án thời Đệ I Cộng-Hòa). Tuy nhiên vấn-đề căn bản vẫn là việc thi-hành các biện pháp trên đây : liệu rằng trên thực tế các biện pháp đề ra có được thực hiện đúng mức hay không ?

Dù sao qua diễn tiến các kế hoạch thực hiện cuộc cải tổ chúng ta phải nhìn nhận là Chánh-Phủ đã dốc hết khả-năng, cùng phương tiện sẵn có vào công cuộc bầu cử xã ấp. Công việc của chúng ta là tìm xem cuộc bầu cử này đã đạt những kết quả cụ thể nào vì mức độ thành công của cuộc bầu cử sẽ là yếu tố tiên thiên để ấn định giá-trị công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp đã được đề ra.

### B.- Kết-quả cuộc bầu-cử xã ấp năm 1967 :

; Nhờ kế hoạch tổ chức đã được trù định tinh vi nên kết quả cuộc bầu cử được xem là rất khả quan về số lượng xã ấp đã tổ chức bầu cử, số lượng cử tri đi bầu cũng như số lượng ứng cử viên ra tranh cử.

#### I.- Số-lượng xã ấp tổ chức bầu cử :

Cuộc bầu cử xã và ấp theo chương-trình dự định được tổ chức làm 2 thời kỳ riêng biệt. Riêng cuộc bầu cử HĐND Xã được chia thành 2 giai đoạn : giai đoạn I bắt đầu từ 2.4.1967, giai-đoạn II thực hiện tùy nhịp độ tiến triển của công-tác bình-định.

#### 1.- Số lượng xã bầu-cử trong giai đoạn I :

Giai đoạn I bầu cử HĐND Xã được thực hiện 5 đợt liên-tiếp từ 2-4-1967 đến 30-4-1967 với kết quả 984 xã đã được tổ-chức bầu cử chiếm 39% tổng số xã trên toàn quốc (1)

(1) USAID Vietnam "The village elections " Public administration Bulletin, No 38 (June 1, 1967).



nhưng nếu so với 993 xã dự trữ bầu cử cho giai đoạn này chúng ta thấy kết quả đạt đến 99%. Chỉ có 9 xã phải dời cuộc bầu-cử đến giai đoạn II vì lý do an-ninh (6 xã) hoặc số ứng-cử viên không khả quan (3 xã) - (2)-. Như vậy có thể nói là kế hoạch bầu cử cho giai đoạn I đã được gần như hoàn toàn tôn-trọng.

## 2.- Số lượng xã bầu cử giai đoạn II :

Giai đoạn II của cuộc bầu cử HĐND Xã năm 1967 được tổ chức tùy theo sự tiến triển của chương trình XDNT và đã thu được kết quả là 275 xã đã được tổ chức bầu cử nâng số xã bầu cử lên thêm 11% tổng-số xã trên toàn quốc (3).

## 3.- Tổng-kết tình-hình xã đến cuối năm 1967 :

Qua 2 giai đoạn bầu cử HĐND Xã trong năm 1967, tình-hình xã thôn đã có phần sáng sủa với 1.259 xã đã tổ-chức bầu cử so với 2.526 xã trên toàn quốc chiếm tỉ-lệ 50%, ngoài ra có 928 xã đã chỉ-định UBHC Xã lam thời và 339 xã Chánh-Phủ ta chưa kiểm soát (4). Với các kết quả cụ thể này có thể nói cuộc bầu-cử HĐND Xã đã thành-công khả quan, tuy nhiên chúng ta cần xem qua ở cấp ấp tình-hình bầu cử đã diễn tiến như thế nào ?

## 4.- Số lượng ấp bầu-cử năm 1967

Cuộc bầu-cử Ban Trị-Sự ấp năm 1967 được tiến hành theo 2 giai đoạn :

- Giai đoạn I bắt đầu ngày 14-5-1967 gồm 5 đợt với kết-quả 4.608 ấp đã tổ-chức bầu-cử trong số 13.085 ấp trên toàn quốc, tỉ-lệ 33,3%.

- Giai đoạn II kéo dài từ tháng 7 năm 1967 đến cuối năm và 972 ấp đã được tổ-chức bầu cử. Như vậy trong năm 1967 có tất cả 5.580 ấp được bầu cử đạt mức độ 41% tổng-số ấp trên toàn-quốc (5)

Tóm lại, nếu xét qua số lượng xã ấp được tổ-chức bầu cử, có thể nói cuộc bầu cử xã ấp năm 1967 đã đạt kết quả tương đối tốt đẹp, nhưng 1 khía cạnh quan-trọng khác cũng dự phần quyết định kết quả cuộc bầu cử : đó là số lượng cử tri đi bỏ phiếu.

---

(3) USAID Vietnam. "The village elections" Public administration Bulletin, No 38 (June 1. 1967

(2) và (4) Phủ ĐUHC : Sách đã dẫn

---

(5) USAID Vietnam "The Hamlet elections". Public Administration Bulletin. No 40



## II.- Số lượng cử tri tham gia :

Cuộc bầu cử xã ấp năm 1967 đã đạt kết quả khả quan về số lượng đa số dân chúng tham gia và số phiếu bất hợp lệ tương đối ít. Căn cứ vào tài liệu do Sở Nghiên-cứu Bộ Nội-Vụ cung-cấp thì số lượng cử tri đi bầu trong giai đoạn I của cuộc bầu cử HDND Xã tổ chức vào tháng 4 năm 1967 là 2.511.453 trong số 3.233.441 cử-tri ghi tên, chiếm 1 tỉ lệ 78%. Ngoài ra số phiếu bất hợp lệ trên toàn quốc cũng không quan-trọng với 52.581 phiếu, tỉ lệ 2%.

Như vậy con số cử-tri đi bỏ phiếu rất cao và kết quả này có thể được giải-thích bằng các lý-do sau đây :

1.- Thời gian bầu cử thuận lợi nhờ tổ chức sau các vụ mùa và thời tiết tương đối tốt (lễ thanh-minh), lại đúng vào các ngày chúa nhật nên dân chúng có thời giờ rảnh rỗi đi bầu.

2.- Thứ đến vì cuộc bầu cử khai diễn trong những vùng an-ninh đúng theo tiêu chuẩn đã định, lại có sự hiện diện của cán bộ XDNT và các lực lượng quân đội QG nằm rải rác khắp nơi đã bảo vệ cho các vùng bầu cử khiến dân chúng an tâm đi bỏ phiếu.

Tuy nhiên nếu xét số lượng cử tri tham gia cuộc bầu-cử ở từng tỉnh, từng xã, chúng ta thấy có sự khác biệt quan-trọng giữa cử-tri nông thôn và cử tri ở các xã tỉnh lý, quận lý lớn hay các xã ven đô.

Theo tài liệu của Phủ ĐUHC thì cử tri nông thôn đi bầu rất đông, thậm chí có nơi lên đến gần 100% (ở Sa-Đéc số cử-tri đi bầu là 98,3%) ngược lại ở các xã tỉnh-ly cử tri không quan-tâm đến cuộc bầu-cử như ở Gia-Định, xã tỉnh lý Bình-Hòa chỉ có 43,6% cử-tri đi bỏ phiếu và xã Phú-Nhuận ở sát nách thủ-đô, con số này chỉ là 23%.

Nguyên-nhân gây ra tình-trạng chênh lệch này có lẽ là do sự khác biệt về tâm lý. Dân ở nông thôn thừa biết rằng đời sống của họ liên-hệ mật thiết với những người sẽ ra cầm quyền tại xã ấp, trái lại cử tri ở các xã tỉnh-ly ít khi tiếp xúc với cơ-quan hành-chánh xã, nếu cần họ sẽ liên lạc thẳng với chính quyền cấp Tỉnh. Và lại họ không chuyên về nông nghiệp và có di động tính cao hơn các nơi khác nên không màng gì đến chính quyền xã ấp.



Mặt khác, dân chúng sống trong các xã tỉnh-lý, xã ven đô đất hẹp, người đông, nhịp độ mưu sinh dồn dập và tiện nghi của đời sống quá sung mãn nên con người chỉ thu mình trong gia-đình nhỏ hẹp, thiếu tinh-thần trách nhiệm công-đồng; ở nông-thôn đất rộng người thưa, tinh-thần sống chết tập thể rất mạnh, nhất là trong cơn tai biến họ càng đoàn kết chặt chẽ để cùng chống lại kẻ thù chung, bảo vệ xóm làng.

Sự kiện trên đưa chúng ta đến nhận xét là cần phải có 1 dự án riêng biệt cải tổ lại cơ-cấu hành-chánh các xã tỉnh-lý, xã quận lý lớn hay xã ven đô ... nói chung là các xã không giống xã thường, không thích hợp với 2 chữ "xã thôn" nhưng không đủ điều kiện để biến thành thị xã. Đồng thời, chính quyền phải cố-gắng làm hồi sinh tinh-thần liên đới, phát huy những giá trị cổ truyền cùng các sinh sắc của đời sống tập thể xã thôn trong chương-trình xây-dựng nông thôn. Đối với các xã ven đô, nếu có điều kiện chính quyền nên sáp nhập chúng vào đô-thành vì thực ra dân chúng sống ở đây đã gián tiếp tự phủ nhận tư cách "dân quê" của mình. Giáo-Sư Nguyễn-văn-Tương đã nhận định như sau về tỉ-lệ cử-tri đi bầu tương-đối sút giảm ở các xã Bình-Hòa Phú-Nhuận: "Dù họ cư-ngụ tại Gia-Định nhưng sinh sống ở Đô-Thành, dùng điện của công-ty CEE, uống nước của nhà máy Đồng-Nai..."

III.- Số lượng ứng-cử viên :

Kết quả cuộc cải-tổ hành-chánh xã thôn còn tùy thuộc con số ứng cử viên tham gia tranh cử HĐND Xã và Ban Trị-Sự ấp.

1.- Số lượng ứng cử viên HĐND Xã :

Sự hưởng ứng của dân chúng xã thôn đối với cuộc bầu-cử HĐND Xã đã thể hiện qua số lượng ứng cử viên ra tranh cử trong giai đoạn I :

VÙNG	: SỐ XÃ BẦU-CỬ :	ỨNG - CỬ - VIÊN		
		: Số đăc-cử :	Số ứng cử :	Tỷ-lê
I	: 154	: 1.414	: 1.899	: 1,3
II	: 285	: 2.300	: 3.202	: 1,3
III	: 204	: 1.856	: 2.610	: 1,4
IV	: 341	: 3.394	: 5.008	: 1,4
T.Cộng	: 984	: 8.964	: 12.719	: 1,41



Qua bảng trên chúng ta thấy có 12.719 ứng cử viên ra tranh 8.964 ghế hội-viên HĐND Xã trong 984 xã trên toàn quốc đạt tỉ-lệ 1,41% (1). Mức độ ứng cử viên ra tranh cử tương đối không mấy khả quan có lẽ vì nông thôn đã kiệt quệ tài nguyên nhân lực nhưng cũng có thể vì thù lao-còn thấp kém, chưa lối cuốn được đông người xung phong ra gánh vác việc làng việc nước. Ngoài ra cũng do sự hoạt động dân chủ đối với dân chúng xã thôn hãy còn mới mẻ, các định chế dân chủ hãy còn xa lạ đối với họ nên theo tài liệu của Phủ ĐƯC có nhiều nơi tỷ-lệ ứng cử viên tăng giảm tùy thuộc vào thiện chí của chính quyền địa phương: "Nơi nào chính quyền địa phương cố gắng hoạt-động, khuyến khích thì số ứng cử viên đông đảo, trái lại kết quả giảm sút thấy rõ ở các địa phương mà cấp chỉ-huy bị cản trở hay sắp bàn giao công việc"

Nói thế không phải là người dân xã thôn chấp nhận những điều trái luật vì đã có 34 vụ khiếu nại về tính cách bất-hợp lệ của cuộc bầu cử hoặc chống hành-vi gian lận trước các tòa án sơ tại địa phương (2)

2.- Số lượng ứng cử viên ban Trị-Sự ấp :

Con số ứng cử viên ban Trị-Sự ấp cũng khá cao. Trong kỳ bầu cử vừa qua có 11.643 ứng viên ra tranh cử 4.983 chức vụ Trưởng ấp và Phó Trưởng ấp (trong số 4.476 ấp trên toàn quốc) chiếm tỉ-lệ 2,3%. Như vậy số ứng cử viên vào Ban Trị-sự ấp nhiều hơn ứng viên vào HĐND Xã. Điều này chứng tỏ rằng dân-chúng càng ở cơ cấu chính quyền hạ tầng lại càng quan-tâm đến việc tổ chức và việc quản-trị cơ-cấu đó.(3)

Mặt khác, để tránh sự xâm nhập của CS vào các cơ sở hạ tầng, chiếu điều 13 sắc lệnh 198-SL/ĐƯC, các chính quyền địa-phương đã bồi tên 286 ứng viên vi phạm điều khoản trên, con số ứng viên này ước độ 2,2% tổng-số ứng viên HĐND Xã trên toàn quốc. Sự kiện này đã nói lên sự quan tâm của địch đối với cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp của ta nên tìm cách đưa người vào cơ-cấu hạ tầng để phá hoại, đồng thời cũng cho thấy tính cách thích ứng và hữu hiệu của các văn kiện cải tổ hành-chánh xã thôn của Chính-Phủ.

IV.-Sắc-thái các viên chức đặc cử :

Qua cuộc bầu cử xã ấp năm 1967, chúng ta thấy sắc thái của các viên chức tân cử thể hiện qua thành phần chủng tộc và nghề nghiệp của họ.

1.-Chủng-tộc : Nhìn vào thành phần ứng cử viên đặc cử chúng ta thấy gồm cả đồng bào Thượng, Việt gốc Miên, Việt gốc Hoa, Chăm và Thượng-du Bắc-Việt :

(1) Tài liệu của Phủ ĐƯC : Sách đã dẫn

(2) Phủ ĐƯC : (sách đã dẫn)

(3) USAID Vietnam "The Hamlet elections" Public Administration Bulletin No 4



Thành phần chủng tộc	HDND Xã	Ban Trị Sự Ấp
1- Việt-Nam	8346	3493
2- Thượng	335	
3- Việt gốc Miên	172	142
4- Việt gốc Hoa	20	1
5- Chăm	78	30
6- Thượng du Bắc-Việt	13	17
<b>Tổng cộng</b>	<b>8964</b>	<b>3638</b>

Với thành phần này chúng ta thấy tỉ lệ ứng viên đắc cử không phải người Việt-Nam chính tổng là 8% đối với HDND Xã và 6% đối với ban Trị Sự ấp trong giai đoạn đầu bầu cử xã ấp năm 1967. Màu sắc địa phương thể hiện trong thành phần các viên chức tân cử là 1 khía cạnh của việc tôn trọng nguyên tắc địa phương phân quyền, nhằm giao hẳn công việc xã thôn cho người địa phương liêu lý.

2/- Nghề nghiệp : Màu sắc địa phương còn được tìm thấy qua thành phần nghề nghiệp của các viên chức xã ấp được phân tích tổng quát như sau :

Thành phần nghề nghiệp	HDND Xã	Tỷ lệ	Ban Trị Sự Ấp	Tỷ lệ
1- Nông dân	5118	57%	2261	48%
2- Cựu viên chức HC	1182	13,1%	1676	36%
3- Thương gia	1032	11%	284	6%
4- Nghề tự do	439	4,7%	127	2,7%
5- Tự chức	349	3,8%	85	1,8%
6- Công chức	346	3,8%	277	5,7%
7- Tiểu công nghệ	203	2,2%	125	2,7%
8- Nhân sĩ	150	1,6%	7	0,1%
9- Nội trợ	94	1,04%	41	0,9%
10- Cựu quân nhân	27	0,3%	15	0,4%
11- Hội Đồng Tỉnh	24	0,26%	0	00%
<b>Tổng cộng</b>	<b>8964</b>	<b>100%</b>	<b>4698</b>	<b>100%</b>



Qua bảng trên chúng ta thấy số nông dân chiếm đến 57% trong HDND Xã và 48% trong các ban Trị sự ấp vì xã thôn ta chuyên về nông nghiệp. Tuy nhiên, số thân hào nhân sĩ, những người có đủ uy tín và điều kiện hoạt động ở địa phương, đặc cử không mấy khích lệ : 150 ở xã (1,6%) và 7 ở ấp (0,1%) - (1).

3/- Tuổi tác : Khía cạnh tuổi tác của các ứng cử viên đặc cử cũng là một điều đáng lưu ý trong cuộc bầu cử.

Trường hợp ở Quảng-Nam có 1 cụ già 90 tuổi đặc cử HDND Xã đã nói lên truyền thống tôn trọng chức tước, địa vị ở xã thôn đồng thời cho phép chúng ta nghĩ rằng có thể làm hồi sinh truyền thống xã thôn tự trị từ ngàn xưa vì cho đến ngày nay, tâm tư người dân quê chắc chắn vẫn còn lưu giữ truyền thống kính lão đắc thọ, tinh thần tôn trọng nhân, nghĩa, lễ, trí, tín.

Tuy nhiên, tuổi trung bình của các hội viên HDND Xã lên đến 49 cho thấy rằng lớp tuổi thanh niên hoặc đã bị sung dụng vào quân đội, hoặc đang trên đường "đào ngũ nông thôn" để đưa đêi ở đô thị trong khi nông thôn thiếu hẳn những bàn tay trẻ trung để xây dựng, sản xuất. Sự kiện này rất đáng cho chính quyền lưu tâm và mọi cái cách, mọi chương trình hay dự án đề ra cho xã thôn không thể nào xao lãng khía cạnh này được.

#### 4/- Nữ ứng viên đặc cử :

Một yếu tố khác cũng đáng cho chúng ta quan tâm là hiện tượng phụ nữ tham gia vào việc quản trị thôn xã.

Đặc biệt ở Phong-Dịnh và Darlac có 2 phụ nữ đã đặc cử Chủ-Tịch HDND Xã, ở Long An có đến 15 nữ hội viên, trong số 220 vị (6,8%). Tính chung toàn quốc đã có 274 nữ hội viên trong tổng số 8964 viên chức dân cử, tỉ lệ 3% (2).

Hiện tượng phụ nữ tham gia vào guồng máy hành chánh Xã thôn là một sự kiện phải được chính quyền nghiên cứu và phát huy mạnh mẽ để thực thi nguyên tắc dân chủ, giải phóng phụ nữ nông thôn để dần dần trên thực tế họ có thể thay thế nam giới đảm nhận 1 số trách nhiệm ở xã ấp.

---

(1) USAID Vietnam "The village election" - Public Administration

Bulletin. No. 38.  
(2) Phụ ĐUHC : sách đã dẫn.



C- Phản ứng của du kích quân Công Sản :

Cuộc bầu cử xã ấp năm 1967 đúng là 1 kế hoạch để đánh bắt ảnh hưởng CS ra khỏi nông thôn nên chúng đã tìm đủ mọi cách để ngăn trở cuộc bầu cử bằng cách ám sát ứng cử viên, khủng bố cử tri và gây hoang mang tang tóc trong ngày bầu cử. Tính chung trong giai đoạn I cuộc bầu cử năm 1967, Việt-Cộng đã tung ra tất cả 555 hoạt động phá hoại bầu cử gồm có : 6 vụ tấn công, 2 vụ phục kích, 5 vụ pháo kích, 274 vụ khủng bố và 255 vụ vô trang tuyên truyền (1).

Sự kiện tăng gia phá hoại của du kích quân CS đã 1 lần nữa nói lên tính cách trọng đại của công cuộc cải tổ hành chính xã ấp đối với cuộc chiến tranh ở nông thôn. Sở dĩ đối phương đã phản ứng mạnh mẽ là bởi nông thôn xưa nay vẫn là địa bàn hoạt động và nguồn tiếp liệu của chúng, mất nông thôn chúng sẽ lâm vào cảnh "cá mất nước".

Và, dù kẻ địch đã cố tình phá hoại và ngăn chặn, cuộc bầu cử xã ấp năm 1967, với các kế hoạch dự trù tinh vi đã thực hiện gần như viên mãn giúp cho công cuộc cải tổ tiến hành điều hòa và tốt đẹp.

Tuy nhiên, phản ứng của chính các viên chức hành chính địa phương của ta đối với cơ cấu hành chính xã ấp đã thực hiện mới là điều quan trọng.

D- Phản ứng của các viên chức hành chính địa phương.

Kết quả cuộc bầu cử xã ấp đã phân tích và trình bày trên cho chúng ta thấy rằng công cuộc cải tổ hành chính xã ấp năm 1967 đã có nhiều tiến bộ so với các cuộc cải tổ trước kia và đã gây được 1 niềm tin tưởng nơi dân chúng. Theo Ông Lý-kim-Huỳnh thì có độ 60% viên chức tân cử tương đối khá hơn trước về khả năng và tinh thần phục vụ (2). Đặc biệt khi so sánh các tân hội viên và các cựu hội viên HDND Xã, các tỉnh đã phát biểu như sau về khả năng và tinh thần phục vụ :

---

(1) Tài liệu do Sở Nghiên Cứu Bộ Nội-Vụ cung cấp.

(2) Lý-kim-Huỳnh - Giảng tập "HC Xã" (HVQGHC : 1967 - 1968)

---



- 25 Tỉnh cho biết các tân hội viên ở mức độ cao hơn,
- 4 Tỉnh cho biết các tân hội viên ở mức độ tương đương,
- 6 Tỉnh cho biết các tân hội viên ở mức độ kém hơn.
- 0 Tỉnh có thái độ dè dặt (2).

Ngoài ra về quyền giám hộ đối với các xã thì các vị Tỉnh-Trưởng và Quận-Trưởng cho rằng cơ quan hành chính xã áp bức quá tự do, có thể đi đến lạm quyền vì ảnh hưởng của Tỉnh, Quận đã giảm nhiều qua việc nới rộng quyền tự trị xã thôn. Trái lại, các viên chức xã ấp lại cho rằng quyền giám hộ hãy còn quá mạnh và họ mong muốn được thực sự tự trị hơn. Qua 1 cuộc điều tra, người ta nhận thấy các viên chức xã ấp vẫn còn tự ti mặc cảm đối với cấp Tỉnh, Quận và trong số các viên chức được hỏi thì 35% bảo là sẽ làm việc theo ý Tỉnh, 25% bảo là làm việc theo ý UBND Xã (3).

Đang vào các dữ kiện trên đây chúng ta thấy phản ứng của các viên chức hành chính địa phương khác biệt nhau đối với cơ cấu hành chính xã thôn đã cải tổ. Chính sự kiện này là vấn đề mà chúng ta phải mổ xẻ, nghiên cứu để đưa ra các ưu khuyết điểm của công cuộc cải tổ năm 1966 và căn cứ vào đó định giá cơ cấu hành chính xã ấp thực hiện bởi sắc lệnh 198-SL/ĐUHC.

## TIẾT II.- LƯỢNG GIÁ CƠ CẤU HÀNH CHÍNH XÃ ẤP CẢI TỔ :

Qua Tiết I chúng ta đã nhận định công cuộc thực hiện việc cải tổ cơ cấu hành chính theo sắc lệnh 198-SL/ĐUHC.

Công cuộc cải tổ quy mô này đã cho thấy thiên chí của Chánh Phủ trong nỗ lực xây dựng 1 chính quyền vững mạnh ở xã thôn. Nhưng thực tế cơ cấu hành chính xã ấp cải tổ đáp ứng được các đòi hỏi của xã thôn không? Cuộc cải tổ sau hơn 2 năm thực hiện đã đem lại những tiến bộ nào và đã gặp phải những trở ngại nào đáng kể? Muốn thăm định giá trị thực sự của cuộc cải tổ này chúng ta phải kiểm điểm xem các mục tiêu đề ra đã đạt được chưa, nội dung sắc lệnh thiết lập cuộc cải tổ có những ưu khuyết điểm nào và việc thực hiện công cuộc cải tổ đem lại những kết quả cụ thể nào trên thực tế.

---

(2) và (3) Phủ ĐUHC : sách đã dẫn.



ĐOẠN I.- NHẬN ĐỊNH VỀ CÁC MỤC TIÊU CỦA CUỘC CẢI TỐ.

1/- Mục tiêu đầu tiên mà cuộc cải tổ nhằm đạt tới là "Khôi phục nguyên tắc hương thôn tự trị mà xã thôn Việt Nam đã có tự ngàn xưa". Để thẩm định mục tiêu này chúng ta cần so sánh hệ thống tổ chức hành chính xã 1966 và Hội-Đông Hương Chức cổ truyền trước kia.

Cơ quan hành chính xã 1966

Hội-Đông Hương Chức

A. Hội Đông Nhân Dân Xã

- 1- Chủ-Tịch : nhiều phiếu nhất
- 2- Phó Chủ-Tịch
- 3- Tổng Thư-Ký
- 4- Các hội viên

- Hương cả : nhiều tuổi nhất
- Hương nhất, Hương nhì
- Hương chủ, Hương lão: Cổ Vấn
- Hương Trưởng, Hương Chánh : Cổ Vấn

B- Ủy-Ban Hành-Chánh Xã :

- 1- Chủ-Tịch : Trung gian làng và chánh quyền.
- 2- Phó Chủ-Tịch
- 3- Ủy Viên an ninh
- 4- Ủy Viên Canh nông
- 5- Ủy Viên tuyên vận
- 6- Ủy Viên Xã Hội

- Xã Trưởng : Trung gian làng và chánh quyền.
- Hương sư : Trung gian làng và quan lại.
- Hương hào, Hương thân : Hành chánh tổng quát
- Hương quản & Trưởng ban Cảnh Sát
- Thủ khoán : ruộng mương, gìn giữ công điền.

C- Bộ phận phụ lục :

- 1- Chánh thư ký
- 2- Phó thư ký

- Thủ chỉ : giữ văn khố
- Thủ bộ : Giữ thủ quỹ
- Thư ký làng

D- Ban Trị Sự Ấp

- 1- Trưởng ấp
- 2- Phụ tá an ninh
- 3- Phụ tá tuyên vận

- Trưởng ấp
- Hương lễ, Hương nhạc Hương ả, : phụ trách lễ nhạc hội hè.
- Hương văn : Soạn thảo văn tế.



- Cai định : Trông nom chùa  
chiền (1)

Qua phân đối chiếu chúng ta thấy cơ cấu hành chánh Xã năm 1966 đã khôi phục 1 số ý niệm đã cấu tạo nên Hội-Đông hương chức cổ truyền.

Trước tiên là việc chọn lựa chức dịch trong xã và vấn đề phân công giữa 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành. Ngày xưa việc chọn lựa chức dịch hàng xã cũng đặt trên căn bản địa phận như ngày nay : xã, xóm, hay ấp ; còn việc phân biệt 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành thì ngày xưa cơ quan quyết nghị là Hội-đồng kỳ mục được chọn theo hướng ước, cơ quan chấp hành là Xã Trưởng (Lý Trưởng) do dân chúng bầu ra (2). Ngày nay cũng có sự phân công rõ rệt giữa 2 cơ quan nhưng cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành đều do dân chúng bầu ra.

Một ý niệm tương tự nữa là nhiệm vụ của vị chỉ huy cơ quan chấp hành (Lý trưởng ngày xưa) Chủ-Tịch UBHC Xã ngày nay) đều là liên lạc với chính quyền trung ương. Về an ninh, trước kia có Hương quân đảm đương thì ngày nay có Ủy-viên an ninh xã còn vấn đề ruộng đất có chức vụ Thủ khoán lo việc ruộng nương và công điền công thổ thì ngày nay có Ủy-viên Canh nông.

Duy có một điểm khác nhau là ngày xưa cơ cấu hành chánh xã chú trọng nhiều về lễ, nhạc, hội còn ngày nay thì chú trọng đến thông tin, tuyên truyền, lao động, y tế và vệ sinh công cộng.

Dù sao cũng phải nhìn nhận là cơ cấu hành chánh do sắc lệnh 198-SL/UBHC đã khôi phục được phần lớn nguyên tắc xã thôn tự trị. Tuy nhiên nguyên tắc này được áp dụng trong khi Quốc-Gia còn phải theo đuổi một cuộc chiến tranh trường kỳ dường như chưa được thích hợp lắm, lý do chính yếu là con số xã có đủ khả năng tự vệ tự túc để theo đuổi cuộc chiến hiện nay thật ra hãy còn quá ít. Theo tài liệu của Bộ Nội-Vụ thì với con số 1259 xã đã được bầu cử vào cuối năm 1967, đến cuối năm 1968 số xã được coi như an ninh hoàn toàn chỉ còn có 1110 xã trong tổng số 2551 xã

---

(1) La décentralisation Administrative au Vietnam (Vũ-quốc-Thông trang 38-39)

(2) Nghiêm-Đặng : So sánh chế độ thôn xã Trung-Hoa và VN (NCHC tháng 7 và 8 năm 1963) trang 185.



trên toàn quốc trong khi số xã thuộc vùng xôi đậu là 1021 và xã mất an-ninh là 420.

Do đó số xã có đủ điều kiện thích hợp để theo đuổi mục tiêu thứ nhất của sắc lệnh chỉ ước độ 46% tổng số xã trên toàn quốc.

2/- Mục tiêu thứ hai sắc lệnh đề ra là tăng thêm hiệu năng cho guồng máy hành chính xã bằng việc thống nhất chỉ huy. Điểm này rất quan trọng vì trước kia với sắc lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 các ủy viên có khuynh hướng thoát ra ngoài sự chỉ huy của Chủ-Tịch UBHC Xã. Nay, dưới sắc lệnh 198-SL/ĐUHC và theo thông tư số 96-ĐUHC/NC/6 ngày 9-1-1967 thì Chủ-Tịch UBHC Xã có toàn quyền điều động các Ủy-viên, các Ủy viên này không thể tự chuyên thi hành công vụ theo bất cứ hệ thống chuyên môn riêng biệt nào khác. Dù thế, với nhiệm vụ trông nom việc giữ gìn an-ninh trong xã, chánh quyền xã chưa có quyền điều động trực tiếp nghĩa quân mà chỉ có thể "yêu cầu" lực lượng này yểm trợ mà thôi. Điều này gây trở ngại nhiều cho Chủ-Tịch UBHC Xã khi thừa hành nhiệm vụ.

Tóm lại, các mục tiêu mà sắc lệnh 198-SL/ĐUHC nhằm đạt tới chỉ thu được kết quả tương đối vì bên cạnh các ưu điểm của nó còn có một số khuyết điểm đã giới hạn thành quả của công cuộc cải tổ.

## ĐOẠN II : ƯU ĐIỂM CỦA CƠ CẤU HÀNH CHÍNH XÃ THÔN CẢI TỔ

Cơ cấu hành chính xã thôn thiết lập bởi sắc lệnh 198-SL/ĐUHC sau một thời gian áp dụng đã thể hiện một số ưu điểm sau đây.

### I.- Ưu điểm về hình thức :

Chỉ 4 tháng sau ngày ban hành sắc lệnh cải tổ, Chánh phủ đã tổ chức được một cuộc bầu cử quy mô, tạo cho sắc lệnh một ưu điểm hình thức đáng kể đồng thời đã củng cố uy tín của Chánh phủ ở trong và ngoài nước cũng như đã xác định 1 thể đứng vững vàng của Chánh phủ ở nông thôn. Báo chí Anh Mỹ đã nhứt loạt đề cao cuộc bầu cử năm 1967 như là 1 trong 10 sự kiện đáng chú ý nhứt trên thế giới trong năm. Tại quốc nội, cuộc bầu cử này đã cho thấy rõ ảnh hưởng của Chánh phủ, của du kích quân cũng như của các đoàn thể tôn giáo, đảng phái.



A.- Ảnh hưởng của Chính Phủ tại Xã thôn :

1.- Số lượng xã ấp dưới quyền kiểm soát của Chính Phủ :

Như đã trình bày phần trên, kết quả cuộc bầu cử đã cho thấy Chính phủ thực sự kiểm soát được 46% số xã và bán kiểm soát 36% số lượng xã ấp còn lại. Như vậy số lượng xã ấp Chính phủ kiểm soát đã khá quan trọng. Và ảnh hưởng của Chính phủ ngày một gia tăng ở nông thôn. Căn cứ vào phiếu trình số 42-NC/19 ngày 18-7-1968 của Sở Nghiên Cứu Bộ Nội-Vụ thì Chính phủ đã kiểm soát và bán kiểm soát được 83,5% số xã tại nông thôn. Và mới đây trong bản tường trình của Bộ Nội-Vụ với đồng bào toàn quốc ngày 14-10-1969 về kết quả bầu cử xã ấp thì tính đến đầu năm 1969 số lượng xã có chính quyền bầu cử đã chiếm đến tỉ lệ 52,8% với 1125 xã trên toàn quốc.

2.- Số lượng dân chúng dưới quyền kiểm soát của Chính phủ:

Cuộc bầu cử năm 1967 đã làm gia tăng số lượng dân chúng sống dưới quyền kiểm soát của Chính phủ.

Theo Phủ ĐUHC thì tính đến 30-4-1967 nghĩa là sau cuộc bầu cử HĐND Xã giai đoạn I, số lượng dân chúng ở nông thôn sống dưới quyền kiểm soát của Chính phủ là 8.379.808 người, chưa kể 1.700.000 dân di cư tỵ nạn CS chưa được địa phương hóa. Và sau đó, với các cuộc bầu cử kế tiếp, dân số do Chính phủ kiểm soát ngày một tăng thêm. Theo biên bản kiểm kê của Bộ Nội-Vụ thì tính đến cuối năm 1967, số lượng dân sống trong vùng an ninh là 11.475.031 người, trong vùng xôi đậu là 2.974.022 người và trong vùng bất an ninh là 1.749.154 người. Như vậy Chính phủ đã hoàn toàn kiểm soát được 70% dân số.

B.- Ảnh hưởng của du kích quân Cộng-Sản :

Ảnh hưởng của thực sự của đối phương được căn cứ trên con số xã ấp mà Chính phủ ta không thể thiết lập cơ sở chính quyền, con số dân chúng sống trong các vùng đó, nhất là phản ứng của họ đối với cuộc bầu cử vừa qua. Theo tài liệu của Bộ Nội-Vụ thì đến cuối tháng 4 năm 1967 còn độ 365 xã trong số 2552 xã trên toàn quốc ở dưới quyền kiểm soát của CS, tỉ lệ 15% trong khi số lượng dân chúng sống trong vùng này độ 10% tổng số dân toàn quốc : 1.749.154 người.



Các tài liệu thông kê này cho thấy ảnh hưởng yếu ớt của du kích CS ở nông thôn và ảnh hưởng này ngày càng sút giảm với sự tiến triển của công cuộc cải tổ hành chánh xã ấp và chương trình xây dựng nông thôn của Chánh phủ.

Ngoài ra ảnh hưởng của quân du kích ở xã thôn cũng có thể đánh giá qua các hoạt động phá hoại của chúng trong thời gian ta tổ chức bầu cử xã ấp. Theo tài liệu của Phủ ĐUHC thì VC đã tung ra tất cả 555 vụ phá hoại, tấn công, tuyên truyền và khủng bố dân chúng tham gia cuộc bầu cử. Thiệt hại về phía ta được ghi nhận là 26 tử thương (18 quân đội, 8 cán bộ) cùng 7 súng cá nhân bị mất, 1 xe Dodge bị cháy. Đối chiếu tổn thất này với tính cách quy mô của cuộc bầu cử chúng ta thấy rõ ảnh hưởng của quân du kích ở nông thôn không đến nỗi lớn lao lắm.

### C.- Ảnh hưởng của tôn giáo và đảng phái :

Theo Phủ ĐUHC thì các ứng cử viên trong những cuộc bầu cử xã ấp vừa qua ít chịu giới thiệu hệ thống chính đảng của mình và vai trò của đảng phái chỉ xuất hiện để làm hậu thuẫn cho các vụ khiếu nại hay tố cáo của các ứng viên. Điển hình là trường hợp các nhóm VNQD Đảng ở Quảng Ngãi, Bình Định, nhóm Phật giáo Hòa Hảo ở miền Tây Nam phần. Cũng có thể là nhiều chính đảng đã ngầm ngầm đưa ứng viên của mình vào cơ quan hành chánh xã ấp để chuẩn bị gây ảnh hưởng cho các kỳ bầu cử các định chế quốc gia trong tương lai. Dù sao chúng ta cũng phải thành thật nhìn nhận là ảnh hưởng của chính đảng chưa thể hiện mạnh mẽ và rõ rệt trong kỳ bầu cử vừa qua vì tính cách phức tạp của các đảng phái hiện thời, chưa kết hợp thành những khuynh hướng lớn trong nước, đủ sức hướng dư luận quần chúng và tích cực tham gia vào các sinh hoạt chính trị ở xã thôn để góp phần loại trừ các phần tử CS mưu toan đưa người vào bộ máy hành chánh hạ tầng cơ sở.

Nhìn chung thì cuộc bầu cử năm 1967 thực hiện bước đầu của công cuộc cải tổ hành chánh xã ấp theo sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã đem lại 1 số ưu điểm về hình thức với việc gia tăng ảnh hưởng của Chánh phủ ở nông thôn, tuy nhiên về phương diện nội dung nội dung sắc lệnh này có đạt được ưu điểm tiến bộ nào không vì chính các ưu điểm nội dung mới thực sự ấn định giá trị của công cuộc cải tổ.



## II.- Ưu điểm nội dung :

Ưu điểm nội dung của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC được thể hiện qua các điểm ưu thắng về chính sách, về cơ cấu tổ chức, về nhân sự và về phương tiện thực hiện.

### 1.- Ưu điểm về chính sách :

Sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã đem lại cho cơ cấu hành chính xã áp một nền dân chủ pháp trị đồng thời cơ cấu này cũng biểu lộ 1 chính sách quốc gia rõ rệt.

Trong mục đích tạo dựng nền móng dân chủ cho xã thôn, điều 2 sắc lệnh đã ấn định các hội viên cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành xã đều do dân trong xã bầu ra, đây là một tiến bộ quan trọng so với cách bố nhiệm UBHC Xã của sắc lệnh 203-d/NV. Thêm vào đó Trưởng ấp và Phó Trưởng ấp đều do dân trong ấp bầu lên.

Ngoài ra mọi thể thức bầu cử, ứng cử đều thể hiện 1 tinh thần dân chủ cao độ qua sắc lệnh 199-SL/ĐUHC.

Mặt khác, điều 7 sắc lệnh 198-SL/ĐUHC cũng thể hiện 1 đặc điểm dân chủ với việc cho phép các hội viên HĐND Xã có quyền biện minh trước Ủy-ban xét việc giải tán Hội-Đông, có thể nói đây là 1 điểm son tiến bộ của sắc lệnh so với các sắc lệnh đã có từ trước.

Một ưu điểm đáng kể thứ hai là nội dung của sắc lệnh đã biểu hiện 1 chính sách quốc gia, triệt để chống Cộng vì điều 7 sắc lệnh đã ấn định HĐND Xã sẽ bị giải tán nếu có trên nửa tổng số hội viên thân Cộng".

Sự dự trù của sắc lệnh thực hữu hiệu vì chỉ 4 tháng sau ngày bầu cử, tỉnh Sa-Đéc đã phải đương đầu với 1 số HĐND Xã có hành động liên hệ với du kích CS và ngày 19-8-1967 vị Tỉnh-Trưởng đã chỉ thị cho Ty Cảnh-Sát quốc gia theo dõi các hội viên này. Đến tháng 7 năm 1968 Tỉnh Bình-Định đã phải quyết định giải tán 4 UBHC Xã và 5 Ban Trị Sự ấp vì lý do "làm việc hàng hai". Và trong thời gian từ tháng 4 đến tháng 6 năm 1968, các Tỉnh đã báo cáo về Bộ Nội-Vụ là đã sa thải 3 viên chức trong UBHC Xã vì hoạt động cho Việt-Cộng. Tuy nhiên con số HĐND Xã và số viên chức xã áp bị giải nhiệm không đáng là bao nếu ta đem so sánh



với số HDND Xã và số viên chức xã áp trên toàn quốc. Tình trạng tốt đẹp này xảy ra là do Chính Phủ đã có 1 chính sách rõ ràng đối với du kích quân CS ngay trong thời tiền bầu cử, tránh không cho họ đưa người vào guồng máy hành chính hạ tầng. Thật vậy, chiếu điều 13 khoản 9 sắc lệnh 199-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 có tất cả 286 ứng cử viên HDND Xã (trong đó có 25 cựu viên chức xã ấp) đã bị bôi tên vì các ứng viên này hoạt động cho CS.

## 2.- Ưu điểm về cơ cấu tổ chức :

Cơ cấu tổ chức hành chính thiết lập bởi sắc lệnh 198-SL/ĐUHC có 3 điểm ưu thắng sau đây :

- Phân biệt rõ ràng 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành.
- Gây dựng sự thống nhất chỉ huy
- Thiết lập chức vụ theo đúng nhu cầu.

Việc dân chúng - qua các cuộc bầu cử - giao quyền quản trị xã cho 2 cơ quan riêng biệt HDND Xã và UBHC Xã với thể thức thành lập UBHC Xã như hiện nay đã gợi cho chúng ta ý niệm 1 tổ chức công quyền rất dân chủ : Dân chúng bầu cơ quan lập pháp, cơ quan lập pháp bầu Thủ Tướng và Thủ Tướng lựa chọn nhân viên Chánh phủ với sự thỏa hiệp của lập pháp.

Chiếu điều 9 sắc lệnh 198-SL/ĐUHC, HDND Xã có quyền quyết nghị khá rộng rãi về việc quản trị thôn xã song song với việc thực thi chính sách đường lối quốc gia. HDNDXã sẽ có dịp thỏa mãn những nhu cầu đòi hỏi của dân chúng còn UBHC Xã sẽ chấp hành các quyết nghị của Hội Đồng. Với quyền hạn, nhiệm vụ dành cho 2 cơ quan riêng biệt mà ưu quyền kiểm soát dành cho cơ quan quyết nghị xã, tổ chức hành chính xã thôn hiện nay nếu được thực hiện đúng mức sẽ bảo vệ dân chúng chống lại sự lạm quyền của các viên chức xã thôn đồng thời bênh vực hữu hiệu quyền lợi của họ.

Ưu điểm thứ hai của cơ cấu tổ chức xã thôn là việc tạo dựng sự thuận nức nội bộ và thống nhất chỉ huy vì theo điều 26 sắc lệnh, Chủ-Tịch UBHC Xã đại diện chính quyền Xã điều khiển UBHC và chịu trách nhiệm cho toàn Ủy-Ban trước HDND Xã. Ngoài ra ông còn có quyền thưởng phạt nhân viên các cấp từng sự tại xã. Với cơ cấu tổ chức này, mọi chức quyền của các Ủy viên đều quy hoàn về 1 mối, mọi vấn đề lớn nhỏ liên quan đến các Ủy viên đều



phải qua thẩm quyền quyết định của vị Chủ-Tịch UBHC Xã. Có thể viên chức này mới đủ điều kiện chỉ huy toàn thể cộng sự viên, tránh tình trạng chỉ huy lỏng lẻo của các sắc lệnh trước.

Ngoài ra, việc tăng cường chức vụ Ủy Viên Canh nông chúng tỏ việc cải tổ đã đi sát với nhu cầu thực tế của xã thôn VN. Việc lập thêm văn phòng chuyên môn cạnh UBHC Xã do Chánh thư ký điều khiển là 1 điểm tiến bộ vì viên chức này sẽ duy trì sự liên tục công vụ ở xã thôn và là mối dây liên lạc nối liền chính quyền xã với các cấp chỉ huy hành chánh địa phương. Còn chức vụ Phó thư ký đặc trách phòng hộ tịch sẽ giải tỏa gánh nặng vật chất để Chủ tịch UBHC Xã rảnh tay giải quyết các việc trọng đại.

### 3.- Ưu điểm về nhân sự :

Ngoài ưu điểm về cơ cấu tổ chức, sắc lệnh 198-SL/ĐUHC còn đạt được ưu điểm, về nhân sự với số lượng viên chức gần đủ để quản trị nền hành chánh xã ấp.

- Về số lượng hội viên HOND Xã, theo tài liệu của Sở Nghiên cứu Bộ Nội vụ đến cuối tháng 6 năm 1968, đã đạt đến con số 9536 hội viên chia ra như sau :

- 1.- Vùng I : 1444 hội viên
- 2.- Vùng II : 2666 hội viên
- 3.- Vùng III : 1995 hội viên
- 4.- Vùng IV : 3431 hội viên

Số lượng hội viên này đã đạt đến mức độ khả quan theo con số viên chức dự trù cho 1100 Xã đã bầu cử trên toàn quốc.

- Về số nhân viên của UBHC Xã, tính đến đầu tháng 7 năm 1968 theo sự kiểm kê của Sở Nghiên cứu Bộ Nội-Vụ thì toàn quốc có 1110 xã có UBHC Xã chính thức và 1021 Xã chỉ định UBHC Xã lâm thời nếu tính theo lý thuyết thì con số Ủy-viên tối đa ước độ 10.744 ủy viên :  $(6 \times 1110) + (4 \times 1021) = 10.744$ .

Trên thực tế con số ủy viên của UBHC Xã chính thức là 6195 và của UBHC Xã lâm thời là 3663, tổng cộng là 9.858 ủy viên nghĩa là chỉ còn thiếu có 886 ủy viên theo con số tối đa dự trù.

### 4.- Ưu điểm về phương tiện :

Công cuộc cải tổ hành chánh thực hiện bởi sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã được hưởng 1 số ưu điểm về phương tiện.



Số tiền mà NSQG trợ cấp hàng năm cho cơ cấu hành chính xã thôn đã thể hiện phương tiện yểm trợ dồi dào của Quốc gia cho cơ cấu hành chính xã thôn.

Thật vậy theo tài liệu của Phòng Kế Toán địa phương, Sở Ngân-Sách kế toán Bộ Nội vụ thì trong năm 1966 NSQG đã tài trợ cho các hoạt động và chi phí xã thôn một ngân khoản đến 226.857.160\$, qua năm 1967 số tiền này vọt lên đến 1.239.000.000\$ và sang năm 1968 con số này tăng đến 1.646.701.132\$.

Riêng trong năm 1967 công cuộc bầu cử HDND Xã đã được chánh phủ trợ cấp 1 ngân khoản đặc biệt là 30 triệu đồng giúp các xã không đủ phương tiện tổ chức bầu cử. Ngoài ra Bộ Thông tin còn bỏ ra 10 triệu đồng để yểm trợ công tác vận động bầu cử. Nếu chia đều chi phí trên cho 3.233.441 cử tri trong giai đoạn I của cuộc bầu cử thì chi phí cho mỗi đầu người là 13\$.

Với các dữ kiện đã phân tích trên chúng ta thấy cơ cấu hành chính Xã thôn đã được thành hình do các phương tiện yểm trợ dồi dào của Chánh phủ đồng thời lại được nuôi dưỡng bằng việc tài trợ mọi phí khoản điều hành.

Tóm lại, qua phần trình bày trên, cơ cấu hành chính xã ấp thiết lập bởi sắc lệnh 198-SL/DUHC đã đem lại nhiều ưu điểm về phương diện chính sách, hệ thống tổ chức cùng phương tiện yểm trợ việc điều hành. Tuy nhiên, trên thực tế cũng có một số khuyết điểm đáng kể đã giới hạn các kết quả của công cuộc cải tổ.

### ĐOẠN III.- KHUYẾT ĐIỂM CỦA CƠ CẤU HÀNH CHÍNH XÃ THÔN CẢI TỔ.

#### I.- Khuyết điểm về chính sách :

Mục tiêu chính yếu trong công cuộc cải tổ hành chính xã ấp là khôi phục nguyên tắc xã thôn tự trị, tuy nhiên Chánh phủ chưa đề ra các phương cách hữu hiệu nhằm giúp cho cơ cấu hành chính xã ấp có điều kiện và phương tiện để tiến dần đến tự vệ, tự túc hầu đáp ứng với những đòi hỏi của cuộc chiến tranh trường kỳ và toàn diện ở nông thôn hiện nay.

Nguyên nhân gây ra khuyết điểm trên phần nào đã do hệ thống chính trị và cơ cấu chính quyền trung ương đã không được ổn định. Thực vậy, sau khi sắc lệnh cải tổ ra đời, VNCH đã đi từ Ước pháp tạm thời 19-6-1965 qua Hiến pháp đệ nhị Cộng-Hòa 1-4-67



và sau đó cơ quan đầu não của các cơ cấu hành chính Xã thôn là Bộ Nội-Vụ đã nhiều lần thay đổi cấp chỉ huy. Thêm vào đó các vị có bốn phần trông nôm việc thực hiện và trực tiếp chịu trách nhiệm công cuộc cải tổ ở địa phương là các Tỉnh-Trưởng cũng thay đổi luôn. Sự bất ổn định của hệ thống chính trị cũng như sự thay đổi liên miên các cấp lãnh đạo Trung Ương và địa phương đã làm cho chính sách của Chính phủ đề ra đã không được thực hiện và theo đuổi đúng mức đồng thời đã làm sút giảm không ít tinh thần phục vụ của các viên chức ở hạ tầng cơ sở.

Trong phần trên, chúng ta thấy Chính phủ đã áp dụng biện pháp ngăn ngừa căn kẻ không cho du kích quân hay các phần tử thân Cộng ra ứng cử nhưng rồi chính quyền ta vẫn phải đối phó với các viên chức trong HDND Xã hay UBHC Xã đi "hàng hai" với du kích quân CS như trường hợp ở Sa-Đéc, Bình-Định. Có lẽ trước khi đắc cử các viên chức này đã có 1 lập trường quốc gia nhưng sau đó họ đã thay đổi thái độ vì sự bất ổn định chính trị như đã trình bày trên.

Mặt khác, vì chính quyền không có 1 chính sách hướng dẫn và quảng bá rộng rãi đường lối và chương trình của Chính phủ ở nông thôn nên có 1 số trường hợp dân chúng đã khiếu nại hoặc tử địch vì không thông suốt chủ trương và đường lối của Chính phủ. Điển hình là trường hợp tử chức của 2 hội viên HDND Xã Trung Nhất tỉnh An-Giang sau khi đắc cử : Trong số 12 hội viên chỉ có 2 thuộc giáo hội Phật giáo Hòa Hảo và giáo hội đã kiện những hội viên khác vi phạm luật lệ bầu cử và sau cùng 2 hội viên thuộc giáo hội đã tử chức vì giáo hội thất kiện. Các điều trình bày trên cho thấy chính quyền chưa đặt nặng vấn đề chính trị tại cơ cấu hành chính xã thôn.

## II.- Khuyết điểm về cơ cấu tổ chức :

Cơ cấu hành chính xã áp thiết lập do sắc lệnh 198-SL/ĐUHC dù có nhiều ưu điểm so với các sắc lệnh trước đây nhưng đã không thể đáp ứng được việc gầy dựng cho chính quyền xã áp 1 khả năng tự vệ và tự túc để có đủ sức giữ ấp thôn theo truyền thống "xã thôn tự trị".

Thật vậy, về khả năng tự vệ của cơ cấu hành chính Xã áp, điều 26 sắc lệnh chỉ dành cho Chủ-Tịch UBHC Xã quyền "yêu cầu" nghĩa quân sở tại yểm trợ nên các viên chức xã áp không thể đủ khả



năng tự bảo vệ cho mình. Vì Phụ Tá Tư lệnh vùng III chiến thuật ngày 18-2-1967 nhận trả lời thắc mắc của Tòa Tỉnh Trưởng Gia-Định đã nhận xét như sau về khả năng tự vệ của xã: "... Các xã ấp hiện nay ở trong tình trạng chiến tranh mà Ông Chủ-Tịch UBHC Xã chưa có toàn quyền điều động nghĩa quân, chỉ được quyền yêu cầu yểm trợ, như vậy vấn đề bảo đảm an ninh cho các viên chức xã ấp có phần hơi yếu". Có thể nói sự thiếu khả năng tự vệ của cơ cấu hành chánh xã thôn đã xuất phát từ tình trạng thiếu phối hợp giữa UBHC Xã và lực lượng nghĩa quân xã và do đó bấy giờ trong nền hành chánh VN đã phát sinh ra 1 hiện tượng mới là : hiện tượng "hành chánh Xã lưu vong". Thật ra hiện tượng này không có gì đặc biệt ở nông thôn trong tình trạng chiến tranh nhưng nó đáng lưu ý bởi ngay cả ở những xã có đồn bót nghĩa quân đồn trú, các viên chức hành chánh Xã cũng bắt buộc phải lưu vong vì thiếu sự hợp tác giữa UBHC Xã và lực lượng nghĩa quân xã. Trường hợp 1 số xã lưu vong ở tỉnh Gò Công trong tháng 9 năm 1968 đã chứng minh sự kiện trên:(1)

---

Tỉnh	: Quận	: Xã	: Đồn bót	: Nơi lưu vong
:Gò Công	: Hòa Lạc	: Tân Bình Điền	: Tân Bình Điền	:Quận lỵ Hòa Lạc
:Gò Công	: Hòa Tân	: Bình Xuân	: Bình Xuân	:Quận lỵ Hòa Tân
:Gò Công	: Hòa Đồng	: Vĩnh Viễn	: Vĩnh Viễn	:Quận lỵ Hòa Đồng

---

Như vậy có thể nói vấn đề thống nhất chỉ huy của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC nhằm thay thế sự chỉ huy lỏng lẻo của sắc lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 cũng chưa đạt được mục tiêu mong muốn vì UBHC Xã chưa có quyền điều động thực sự các lực lượng quân sự xã.

Ngoài ra, cơ cấu hành chánh xã thôn bấy giờ cũng chưa thể đáp ứng nhu cầu tự túc của xã trên phương diện kinh tế để giúp xã đi lên đến tự trị tự quản. Thực vậy, xét các điều 27 và 31 ấn định nhiệm vụ của Ủy viên kinh tế và Ủy viên Canh nông chúng ta thấy họ chỉ quan tâm đến vấn đề ngân sách, thuế vụ và quản trị công điền công thổ chứ không chú trọng đến việc khuyến khích dân chúng tăng gia sản xuất hoặc giúp đỡ dân chúng trong việc gặt hái hoặc chuyên chở, buôn bán... để xã thôn có đủ khả

---

(1) Tài liệu do Sở Nghiên Cứu Bộ Nội-Vụ cung cấp.



năng tự nuôi sống mình hầu theo đuổi đến thắng lợi cuộc chiến tranh trường kỳ chống du kích quân cộng-sản.

Hiện nay, tình trạng chung của các xã thôn VN là ngân sách quá yếu kém phải lệ thuộc rất nhiều vào sự trợ giúp của NSQG. Theo tài-liệu của phòng Kế toán địa phương sở ngân-sách kế toán Bộ Nội-vụ thi trong năm 1968 trong tổng số 2.552 xã trên toàn quốc có đến 327 xã không có ngân sách và 2.022 xã có ngân sách dưới nửa triệu đồng và NSQG đã phải tài trợ đến 1.646.701.132\$ ; sang năm 1969 số trợ cấp này lại lên đến 2.607.275.931\$.

Như vậy chúng ta thấy rằng nhịp độ trợ cấp của NSQG tăng lên theo từng niên khóa và hầu hết các xã thôn trên toàn quốc ngân sách hầy còn quá yếu kém khó có đủ khả năng tự túc tự quản được.

### III.- Khuyết điểm về nhân sự :

Ngoài các khuyết điểm về chính sách và cơ cấu tổ-chức, sắc lệnh 198-SL/ĐUHC còn vấp phải 1 số khuyết điểm về phẩm chất nhân sự phục-vụ trong bộ máy hành chánh xã ấp.

Thật vậy, người dân quê thường đánh giá chính sách của chính quyền qua cách phục-vụ của các viên chức xã ấp, những người mà họ thường va chạm và tiếp xúc bởi thể cách cư xử và tác phong của các viên chức này nhứt nhứt phải thể hiện chủ-trương và đường lối của Chánh phủ. Thực tế, chúng ta thấy các viên chức xã ấp chưa biểu-lộ đúng mức tiêu chuẩn này. Dù rằng con số viên chức xã ấp vi-phạm lỗi lầm chưa đến nói trăm trọng nhưng đây cũng là 1 điều đáng lưu tâm cho Chánh-phủ vì nó giữ phần quan trọng trong việc thu phục nhân tâm. Theo tài-liệu của Sở Nghiên-cứu Bộ Nội-vụ thì lý do các viên chức xã ấp bị sa thải thường là vô kỹ-luật, hoạt động cho VC, không đủ khả năng nhưng đáng lo ngại nhứt là tình trạng đào nhiệm của các đương sự. Tình trạng này xảy ra do nhiều nguyên do nhưng nguyên do chính yếu có lẽ vì các đương sự chưa thấu triệt đường lối quốc gia, ngại khó ngại khổ và rất dễ rời bỏ nhiệm sở khi tình trạng an-ninh đe dọa hoặc kiếm được chỗ làm có thù lao khá hơn. Đặc biệt trong tháng 4 năm 1968 con số viên chức bị sa thải vi phạm kỹ luật lên đến 32 người và đào nhiệm lên đến 29 người trong toàn quốc trong số này có đến 5 viên



Phụ tá Tuyên vận tại tỉnh Châu-Độc đã nhất loạt đào nhiệm ngay 1.4.1967 (1).

Ngoài tình trạng đào nhiệm này, Chánh phủ phải đương đầu với 1 số viên chức xã ấp hoạt động cho Việt-Cộng như trường hợp các Tỉnh Sa đéc và Bình-Đinh đã trình bày trên. Thêm vào đó lại còn phải đối phó với trường hợp các hội viên HDND Xã tân cử nguyên là viên chức xã ấp có thành tích bất hảo. Điển hình là trường hợp 2 hội-viên HDND Xã Hòa-Bình, quận Vĩnh-Lợi tỉnh Bạc-Liêu nguyên là Chủ-ịch và Ủy-viên Cảnh-sát Xã Hòa-Bình đã bị tòa án Bạc-liêu kết án 1 tháng tù treo vì đã lợi dụng chức vụ làm việc phi pháp. Vậy mà các đương sự vẫn được phép ứng cử và đã chính thức là hội viên HDND Xã cho đến khi các cử tri khiển nại tại Vùng IV chiến thuật ngày 20.7.1967, cả hai mới bị Tỉnh ra quyết định giải nhiệm.

Mặt khác, xét thành phần ứng cử viên HDND Xã năm 1967 chúng ta không thấy ứng viên nào ra tranh cử nhân danh 1 chính đảng hay 1 đoàn thể quần chúng. Và, qua bảng thống kê về nghề nghiệp các viên chức tân cử, chúng ta không khỏi ái ngại nhận thấy con số thân hào nhân sĩ chỉ có 150, chiếm độ 1,5% trong tổng số 8.964 viên chức xã ấp ở rải rác trên 984 xã đã bầu cử trên toàn quốc. Sự tham gia ít ỏi của các thân hào nhân sĩ là 1 điểm đáng quan tâm vì chính họ mới là giai cấp nắm quyền chủ động ở nông thôn nhờ thế lực tiền tài và uy-tín.

Một vấn đề khác có thể nêu ra ở đây là sự hiện diện của các cựu viên chức xã ấp trong guồng máy hành-chánh xã thôn và vấn đề khả năng phục vụ của các viên chức tân cử.

Như chúng ta đã biết trong kỳ bầu cử HDND Xã vừa qua có đến 1.182 cựu viên chức xã ấp đã đắc cử và chừng như sự hiện diện của họ không gây được 1 xúc động tâm lý quần chúng sau cuộc cải tổ. Tuy nhiên vì đã thạo việc nên họ đã được đề cử giữ những chức vụ then chốt trong guồng máy hành-chánh xã và khả năng phục vụ của họ đã được chứng minh qua hoạt động hiệu quả của các UBHC Xã mà vị chủ tịch nguyên là 1 cựu viên chức xã. Trái lại, đối với các tân viên chức mới đắc cử lần đầu,

---

(1) Tài liệu do Sở Nghiên cứu Bộ Nội-Vụ cung cấp.



dù có nhiều thiện chí nhưng khả năng điều hành công-vụ tương đối thấp kém. Để san bằng trở ngại này, trong các biện pháp củng cố, Chánh Phủ đặt ra liền sau các cuộc bầu cử các khóa huấn luyện cho các viên chức xã ấp nhưng dường như các khóa huấn luyện này không giúp ích nhiều cho việc cải thiện tình-trạng nhân sự kể trên.

Trước hết về chương-trình và thời gian tổ chức các khóa huấn luyện bắt buộc các khóa sinh phải học hỏi quá nhiều trong 1 thời gian quá ngắn (15 ngày với độ 900 giờ) do đó khó thu thập được các điều học hỏi. Ngoài ra về lịch trình thực hiện các khóa huấn luyện, theo thông-tư số 106-ĐUHC/NC/7 ngày 9-1-1967 thì chương-trình huấn luyện, hội thảo các tân viên chức phải hoàn tất trong khoảng thời gian từ đầu tháng 4 đến cuối tháng 7 năm 1967 nhưng vì tình-trạng an-ninh địa phương và các biến cố xảy ra nên công tác huấn luyện bị đình trệ. Điển hình là trường-hợp tỉnh Cần-Thơ trong năm 1968 vì cuộc biến cố Tết Mậu-Thân nên khóa huấn luyện đầu tiên chỉ mới bắt đầu ngày 30.8.1968 và khóa hội thảo mới bắt đầu ngày 26-11-1968. Theo tài liệu của Tòa Đại-Biểu vùng IV chiến thuật thì hầu hết các Tỉnh trong vùng phải để hơn 1 năm mới thực hiện xong việc huấn luyện và hội thảo cho tất cả các viên chức xã ấp và trong khoản thời gian này chỉ thực hiện chương-trình huấn luyện tổng quát, riêng phân chuyên môn như hộ-tịch, an-ninh và tư-pháp, canh-nông và tài chánh mới được dự trù thực hiện trong năm 1969 và cho đến khi công việc huấn luyện đã thực sự hoàn tất thì nhiệm kỳ của các viên chức xã ấp cũng sắp chấm dứt ! Như thế các viên chức dân cử không thể nào tận dụng được các điều đã học hỏi để điều-hành và phục vụ dân chúng trong suốt khoản nhiệm kỳ của mình được.

Ngoài ra vì khả năng hữu hạn của các giảng viên các Trung-Tâm tu-nghiệp Tỉnh nên các viên chức xã ấp cũng không thu thập được bao nhiêu. Vả lại, các chính quyền địa phương chưa quan niệm đúng mức các công tác thanh tra, đôn đốc, theo dõi các viên chức sau khi mãn khóa huấn luyện trở về nhiệm sở nên công việc điều hành, guồng máy hành-chánh cũng như mức độ phục-vụ dân chúng của các tân viên chức xã thôn chưa hoàn toàn hiệu quả được.

Tóm lại, dù Chánh-Phủ đã cố gắng nhiều trong công cuộc cải tổ nhưng trên phương diện nhân sự đã không tránh khỏi 1 số khuyết điểm đáng kể ngoài ý muốn. Chẳng nào các khiếm khuyết này



chưa được cải sửa thì chừng ấy cơ-cấu hành-chánh xã thôn chưa thể hoàn thiện được.

IV.- Khuyết điểm về phương tiện :

Dù Chánh-Phủ đã dành nhiều ngân khoản to lớn để tài trợ cho các hoạt động thường xuyên của cơ-cấu hành-chánh xã ấp cải tổ nhưng về phương tiện để bảo đảm đời sống cho các viên-chức hành-chánh xã thôn hãy còn nhiều khiếm khuyết.

Trước tiên, số lương bổng, thù lao mà Chánh-Phủ cấp phát không cho phép họ có 1 đời sống trung-bình. Sự kiện này đã ảnh hưởng không hay cho tinh-thần phục vụ của các viên chức và khi cần họ có thể bỏ rơi đức tính liêm khiết hoặc xin từ dịch để kiếm sống. Lý-do xin từ dịch thường được nêu ra là do gia-đình hay sức khỏe nhưng nguyên động lực chính vẫn là sự thiếu thốn. Chính Vị Tư-Lệnh Vùng IV chiến thuật trong văn-thư gửi các Tỉnh Trưởng ngày 22.6.1967 đã xác nhận sự kiện trên : "Một số hội-viêr HDND Xã đang có khuynh hướng xin từ nhiệm vì họ không được bầu vào Ban Thường-Vụ HDND Xã. Vậy nếu họ có nại lý do gia-đình, sức khỏe ... để xin từ dịch nhưng lý do chánh vẫn là lý do tài-chánh, bằng cứ mà Hội-đồng 1 vài tỉnh đã xin tăng phụ-cấp hội họp từ 100\$ lên 300\$".

Một khuyết điểm khác của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC là đã không trừ liệu phương tiện trợ cấp cho các viên chức xã ấp trong trường hợp bị thương hay bị tàn phế trong lúc thừa hành công-vụ vì điều 42 sắc lệnh chỉ đề cập đến trường hợp các viên chức này lâm bệnh, tử nạn hoặc mất tích mà thôi.

HDND Xã Tân-Uyên, quận Quán-Long tỉnh An-Kuyên trong văn thư ngày 10-5-1967 đã đặt vấn đề trên với Phủ ĐUHC như sau : "Điều 42 sắc lệnh không đề cập đến trường hợp các viên chức xã ấp bị thương vì công-vụ và bị tàn phế. Như vậy số nạn-nhân này bị tàn tật suốt đời vì công-vụ, dờ sống, dờ chết không thể làm ăn sinh sống chỉ được" (1).

Các dữ kiện trên đã giải thích vì sao các viên chức hành-chánh xã thôn chưa dốc hết toàn lực để phục vụ tối đa cho dân chúng làng xã

x

x

x

---

(1) Tài liệu của Sở Nghiên cứu Bộ Nội-Vụ cung cấp.



Tóm lại, ngoài 1 số khuyết điểm nhỏ về nhân sự, phương-tiện và cơ-cấu tổ chức, công cuộc cải tổ hành-chánh xã áp thực hiện bởi sắc lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 đã thực sự đem lại cho hạ tầng cơ sở 1 chế độ phân quyền rộng rãi. Nếu đem đối chiếu với các sắc lệnh 45/NV ngày 3-5-1963 và sắc lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 thì quả sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã tiến 1 bước khá dài trên con đường xây dựng dân chủ. Cuộc bầu cử năm 1967 quả là 1 cuộc bầu cử xã áp rầm rộ và quy mô nhất từ xưa đến nay và công cuộc thực hiện cải tổ trên thực tế quả đã đem lại nhiều kết quả cụ thể đáng khích lệ. Tuy nhiên, để chu giương máy hành-chánh xã áp được hữu hiệu hơn đồng thời để đáp ứng với nhu-cầu mới của xã thôn trong chương-trình tự túc phát triển và đẩy mạnh công-tác đấu tranh chánh-trị, ngày 1-4-1969, sắc lệnh 045-SL/NV đã được ban hành để kiện toàn và hiện đại hóa cơ-cấu hành-chánh xã thôn mà nội dung được trình bày trong mục III phần I đã đánh dấu 1 sự thay đổi quan-trọng hệ-thống tổ chức cũng như quyền hạn và nhiệm vụ của các viên chức hành-chánh xã áp. Trong thực tế, với những sửa đổi trên, liệu công cuộc cải tổ thực hiện bởi sắc lệnh 045-SL/NV có đem lại những thành quả nào cho nền hành-chánh xã thôn VN không ?



CHƯƠNG III

## LƯỢNG GIÁ CUỘC CẢI TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP NĂM 1969

Có thể nói bây giờ hãy còn quá sớm để thẩm định giá trị của công cuộc cải-tổ hành-chánh xã ấp theo sắc lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969 vì từ khi ban hành sắc lệnh đến nay chỉ vừa vận dụng 1 năm. Tuy nhiên, với khoảng thời gian ngắn ngủi này, cơ-cấu mới của tổ-chức hành-chánh xã ấp đã được thiết lập và hoạt-động và chúng ta cũng có 1 số dữ kiện được ghi nhận trong thực-tế nên phần nào chúng ta cũng có thể đánh giá được cơ-cấu này, nếu căn cứ vào mục tiêu của nó, vào nội-dung sắc lệnh phát-sinh ra nó và nhất là các sự kiện cụ-thể do việc áp dụng cơ-cấu trên vào thực trạng nền hành-chánh xã thôn hiện nay.

### TIẾT I : NHẬN ĐỊNH VỀ CÁC MỤC TIÊU CẢI-TỔ :

1.- Mục tiêu thứ nhất mà sắc lệnh 045-SL/NV nhằm đạt tới là trọng hiến : Cơ-cấu hành-chánh xã ấp phải sửa đổi lại cho phù hợp với hiến pháp là văn-kiến pháp lý tối thượng, căn-bản của chế độ dân chủ. Hiến pháp 1-4-1967 đã chỉ danh cơ-quan quyết nghị xã là Hội-đồng xã, vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành xã là Xã Trưởng (điều 73 và 72). Thực tế chúng ta thấy việc sửa đổi này vừa gọn gàng vừa thông-dụng rất thích hợp với phong-tục tập quán tại nông thôn vì dân que VN vẫn quen gọi các vị đứng đầu 1 xã là Xã Trưởng và HĐND Xã là HĐ Xã.



Duy đối việc bổ nhiệm 2 vị Phó Xã Trưởng bên cạnh Xã-Trưởng là để thực thi điều 74 hiến pháp nhưng chúng ta thắc mắc là tại sao Chánh-Phủ không làm như vậy đối với cơ chế dân chủ cấp Tỉnh (do sắc lệnh số 37/SL/NV ngày 9-4-1968 Chánh-Phủ đã bãi bỏ chức vụ Phó Tỉnh-Trưởng Nội-an). Phải chăng đây là 1 hình thức để Chánh-Phủ duy-trì quyền giám-hộ của mình đối với nền hành-chánh xã thôn ?

Ngoài ra, việc để cho HD Xã bầu ra Xã-Trưởng, sắc lệnh đã theo điều 71 khoản 2 hiến pháp, đúng như phương thức mà sắc lệnh 198-SL/ĐUHC đã áp dụng, dù rằng khoản 1 điều 71 có quy-định Xã Trưởng do toàn dân bầu lên. Thật ra thể thức tuyên bố Xã-Trưởng đã gây ra 1 cuộc tranh luận sôi nổi tại diễn đàn quốc-hội lập hiến ngày 2-12-1966 vì có 1 số dân biểu chủ-trương Xã-Trưởng phải do dân bầu (1). Giáo-sư Nguyễn-văn-Bông cũng tán đồng giải pháp dân bầu Xã-Trưởng để cho "cơ cấu tổ chức xã theo 1 mô thức tương tự cơ-cấu tổ-chức Chánh-Phủ trung-ương" (2). Nhưng theo Giáo-sư Nguyễn-văn-Tương thì nên để HD Xã bầu Xã-Trưởng để tiết kiệm ngân quỹ, diện khuyết để dành và nhất là để tránh cho dân chúng xã áp khỏi phải đi bầu liên miên.

2.- Mục-tiêu thứ hai của công cuộc cải tổ là để tăng-cường thành phần chính quyền xã áp.

Thực ra, Chánh-Phủ đã đạt được mục tiêu này chưa ? Căn cứ vào tổ trình và các thắc mắc của các địa phương gửi về Bộ Nội-Vụ cùng các bảng thống-kê nhân-số do Sở Hành-Chánh Địa-Phương cung cấp chúng ta thấy cho đến nay bảng cấp số chính-quyền xã áp chưa được thực hiện đầy đủ theo các tiêu chuẩn mà cuộc cải tổ đã đề ra. Thực vậy, nguồn nhân lực hữu-dụng của nông-thôn trong cuộc chiến tranh hiện tại hầu như đã kiệt quệ, các địa phương khó tìm đủ nhân số để cung ứng cho cơ cấu hành-chánh mới nên sau cuộc cải-tổ nhiều viên chức trong các UBHC Xã và Ban Trị-Sự áp phải kiêm nhiệm thêm 2 chức vụ ngoài nhiệm-vụ của mình.

Ngày 8-1-1970, Tỉnh Kiến-Tường đã nêu khó khăn trên với Bộ Nội-Vụ như sau : "Việc tuyển-dụng và bổ nhiệm các viên-chức xã áp rất khó khăn vì thành phần có khả-năng đang ở trong hạn tuổi quân-dịch, trong khi đó Bộ Quốc-Phòng tỏ ra rất khát

---

(1) Xem bản QHLH số 028 QHLH/BB ngày 2.12.66

(2) Nguyễn-văn-Bông - Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị Học (trang 433)



khe đối với việc hoán dịch cho viên chức xã ấp. Tỉnh trưởng cầu Bộ Nội-Vụ can thiệp với Bộ Quốc-Phòng để viên chức và cán-bộ xã ấp được hưởng 1 quy chế hoán dịch tương đối rộng rãi hơn hầu địa phương có đủ phương tiện nhân sự theo bảng cấp số đã ấn-định".

Nhưng sự thiếu hụt nhân số trầm trọng đáng kể nhất là đối với cán-bộ kỹ-thuật, ngành cán-bộ mà Chánh-Phủ đã đặt rất nhiều kỳ vọng trong cuộc cải tổ hiện nay. Theo tài liệu của Sở Huấn-Luyện và tu-nghiệp Bộ Nội-Vụ thì cho đến cuối tháng tư năm 1970 con số cán bộ kỹ-thuật đã tuyển dụng được chỉ gồm có 933 người trong khi nhu-cầu ấn-định là 3.052 người cho tất cả các xã trên toàn quốc. Sau 2 đợt tuyển dụng, một số tỉnh đã không có lấy 1 ứng viên nào nộp đơn xin ứng tuyển; đó là Tỉnh Phú-Bồn (Vùng II), Bình-Long, Phước-Long (Vùng III), Bạc-Liêu, Kiến-Tường (Vùng IV). Các Tỉnh trên đã phúc-trình lý-do về Bộ như sau "Với quy-chế cán bộ kỹ-thuật hiện hành, tỉnh không sao tìm ra ứng viên để bổ nhiệm đầu đủ theo bảng cấp số đã ấn-định", hoặc "điều kiện tuyển dụng quá khắt khe đối với nguồn nhân-lực tại địa phương nên không thể tuyển dụng được".

Như thế chúng ta thấy rằng mục tiêu thứ hai của sắc-lệnh chưa thể thực thi hoàn toàn cho cơ-cấu hành-chánh xã ấp hiện nay.

3.- Với mục tiêu thứ ba, công cuộc cải tổ nhằm tăng cường quyền hạn và nhiệm vụ cho chính quyền xã ấp.

Trước tiên, HĐ Xã được tăng quyền quyết nghị đến 100.000\$00 thay vì 50.000\$00. Sự tăng gia quyền hạn này thật cần thiết cho những xã lớn (xã tỉnh lý, xã quận lý) có ngân sách dồi dào, trái lại với các xã nghèo, không có ngân sách hay ngân-sách chỉ độ vài ba trăm ngàn thì sự gia-tăng quyền về tài-chánh không ích dụng mấy. Thế mà theo phúc-trình ngân-sách tài khóa 1969 của Bộ Nội-Vụ thì trong tổng số 2.552 xã trên toàn quốc có 304 xã không có ngân sách, 1.872 xã có ngân sách dưới nửa triệu đồng và chỉ có 153 xã có ngân sách trên 1 triệu đồng! Cũng thế, việc dành cho Tỉnh quyền duyệt-y các quyết nghị của HĐ Xã trên 1 triệu đồng liên quan đến ngân sách để việc duyệt-y được nhanh chóng (thay vì Tổng Nha NSNV) chỉ hữu-dụng đối với 1 thiểu số xã mà thôi. Điển hình là trong tài khóa 1970 trong số 32 xã trong tỉnh Gò-Công chỉ có 5 xã có ngân-sách trên 1 triệu đồng! (1 xã tỉnh lý



(1 xã tỉnh lỵ và 4 xã quận lỵ) (1).

Chỉ có việc gia tăng quyền hạn cho Xã Trưởng, nhất là thực quyền điều động nghĩa quân trong xã qua việc tuyển bổ vị Trung-đội trưởng nghĩa quân kiêm nhiệm chức vụ Ủy-viên quân-sự xã thì quả sắc lệnh 045-SL/NV đã đạt được mục tiêu thật khả quan, so với sắc lệnh 199-SL/ĐUHC thì sắc lệnh hiện hữu đã ghi được 1 điểm son về phương diện này vậy.

Tóm lại, các mục tiêu chính yếu mà sắc lệnh cải tổ nhằm đạt đến chưa thể áp dụng hoàn toàn cho tình-trạng khan hiếm nhân-tài, vật lực của nông thôn VN hiện tại. Đến đây chúng ta tự hỏi là với các mục tiêu trên, liệu cơ-cấu hành-chánh xã thôn thiết - định bởi sắc lệnh 045-SL/NV đã thu đạt được những ưu điểm nào trên thực tế.

## TIẾT II : ƯU ĐIỂM CỦA CƠ-CẤU HÀNH-CHÁNH XÃ THÔN HIỆN HỮU

Khách quan nhận xét thì quy chế hành-chánh xã thôn hiện nay cũng gặt hái được một số ưu điểm sau đây :

### I.- Ưu điểm về hình thức :

Trong năm 1969, không có những cuộc bầu cử rầm rộ như các cuộc bầu cử xã ấp năm 1967 vì công cuộc cải tổ chỉ tiếp tục kiện toàn các cơ cấu hành-chánh xã ấp, thiết lập chính quyền ở các xã mới bình định hoặc các xã đã bầu cử năm 1967 nhưng chính quyền đã giải tán vì không còn đủ nhân-số hay vì các biến cố. Tuy thế, Chánh-Phủ hết sức quan tâm đến việc hoàn thành các cơ chế dân chủ ở hạ tầng cơ sở nên công cuộc cải tổ hành chánh xã ấp đã tiến hành đều đặn và liên tục thu được những kết quả khả- quan song song với các thành quả của chương trình bình-định và phát triển nông thôn. Thật ra trong năm 1969, Chánh-Phủ đã cố- gắng hướng dẫn và đôn đốc việc tổ chức các cuộc bầu-cử xã ấp với tiêu chuẩn ấn định cho địa phương phải tổ chức bầu cử trong vòng 3 tháng tại các xã ấp đã bình định xong. Mặt khác Chánh-Phủ đã trích suất ngân-sách quốc-gia 26.944.000\$ để tài trợ các cuộc bầu cử xã ấp trên toàn quốc và cho sử-dụng các phương tiện truyền hình, truyền thanh để cổ-động các cuộc bầu-cử, giúp đống bảo hiệu rõ cách thức bầu cử và ý thức được trách nhiệm và quyền hạn của mình trong việc bầu cử.

(1) Tài liệu do Ty Tài-Chánh Tỉnh Gò-Công cấp căn cứ vào bảng đề nghị uy-ngân đệ I TCN/1970 V/v đại-thọ lương cho viên chức xã ấp.



Theo tài liệu của Sở tình hình bầu cử Bộ Nội-Vụ thì trong năm 1969, với sự cố-gắng của Chánh-Phủ và các chính quyền địa phương, con số xã ấp được tổ chức bầu-cử đã đạt một số lượng đáng kể.

Bảng kê số xã ấp đã tổ chức bầu cử trong năm 1969 (xuất xứ : Sở tình hình bầu cử - Bộ Nội-Vụ).

Lịch trình	Số xã bầu-cử	Số ấp bầu-cử
Tháng 2/69	12	33
3	589	3.031
4	33	179
5	27	153
6	145	1.130
7	0	18
8	0	22
9	102	833
<b>Cộng</b>	<b>908</b>	<b>5.399</b>

Qua bảng trên chúng ta thấy trong năm 1969 có tất cả 908 xã và 5.399 ấp đã được tổ chức bầu cử nâng con số xã có chính quyền bầu-cử trong toàn quốc lên đến 1.975 xã và số ấp có chính quyền bầu cử lên đến 9.609 ấp, so với hồi đầu năm 1969 với 1.125 xã đã tổ chức bầu cử và 4.840 ấp đã tổ chức bầu cử chúng ta thấy công-tác bầu-cử xã ấp đã tiến triển thật khả- quan (1)

Và con số xã ấp do Chánh Phủ kiểm soát và tổ chức bầu cử ngày một tăng lên với kế hoạch bình định và phát triển nông thôn năm 1970. Do văn-thư số 3.138/BNV/HCDP/VP ngày 18-11-1969, Chánh-Phủ đã ra lệnh cho chính quyền địa phương phải thực hiện bầu cử 100% xã ấp trong năm 1970 để bảo đảm sự thành-công của kế hoạch Bình-dịnh phát triển 1970. Và tính đến ngày 30-4-1970, công-tác bầu cử xã ấp đã thu hoạch được kết quả như sau :

Bảng kê tình hình xã ấp đến 30-4-1970

(Xuất xứ : Sở tình-hình bầu cử Bộ Nội-Vụ).

(1) Tài-liệu của Sở tình-hình bầu-cử - Bộ Nội-Vụ cung-cấp



TÌNH - HÌNH	: Số xã	: Số ấp
: Có chính quyền bầu-cử làm việc tại chỗ	: 1.999	: 9.752
: Có chính quyền bầu-cử lưu-vong	: 43	: 123
: Có chính quyền lâm-thời làm việc tại chỗ	: 61	: 228
: Có chính quyền lâm thời lưu-vong	: 34	: 173
: Chưa có chính quyền	: 14	: 246
: Cộng	: 2.151	: 10.522

Như vậy, cho đến nay nếu chỉ tính riêng số xã có chính quyền bầu cử làm việc tại chỗ nghĩa là số xã an-ninh hoàn toàn, chúng ta thấy Chánh-Phủ đã thực sự kiểm soát 1.999 xã trong tổng số 2.151 xã trên toàn quốc, tỉ lệ 92%.

Về con số ấp, Chánh-Phủ đã hoàn toàn kiểm soát 9.752 ấp tức 93% tổng-số ấp toàn quốc. Ngoài ra số lượng xã mất an-ninh là 14 (0,7%) và ấp mất an-ninh là 246 (2%).

Như vậy Chánh-Phủ đã tạo được 1 thế đứng mạnh mẽ ở nông thôn, và hiện nay ảnh hưởng của du kích quân CS đã thực sự sa sút trầm trọng.

Ảnh hưởng của Chánh-Phủ còn thể hiện qua số lượng dân số sống dưới quyền kiểm soát của Chánh Phủ.

Theo tài liệu mới nhất của Sở Chính Trị Bộ Nội-Vụ thì tính đến 31.12.1969, tình hình dân số được ghi nhận như sau :

- Dân-số sống trong vùng an-ninh : 16.368.282 người
- Dân số sống trong vùng bán an-ninh 699.512
- Dân-số sống trong vùng mất an-ninh 483.662

Tổng cộng : 17.551.416 người

Với tài liệu trên chúng ta thấy số lượng dân-chúng sống dưới quyền kiểm soát hoàn toàn của Chánh-Phủ đạt đến tỉ-lệ 93% tổng-số dân trên toàn quốc, nghĩa là Chánh-Phủ đã thực sự nắm được đại đa số dân chúng.



Tóm lại, dù chỉ kế tục nhiệm vụ của sắc lệnh 198-SL/ĐUHC trong công tác bầu cử xã ấp nhưng với sắc lệnh hiện hữu, những cuộc bầu cử các định chế dân chủ ở hạ tầng cơ sở đã diễn tiến điều hòa và tốt đẹp theo chương-trình bình-định và phát-triển nông thôn đúng như chủ-trương và tiêu chuẩn đêra của Chánh Phủ. Chính qua các cuộc bầu cử này chúng ta đã thấy được quyết tâm của Chánh-Phủ trong nỗ lực đẩy mạnh việc dân chủ hóa non hành-chánh xã thôn. Và, cho đến nay thì ảnh hưởng của Chánh-Phủ ở nông thôn đã thực sự gia tăng theo số lượng xã ấp có chính-quyền bầu-cử cũng như con số dân chúng sống dưới quyền kiểm-soát của Chánh-Phủ như đã trình bày trên. Sự kiện này, một lần nữa, cho thấy là lời tuyên-bố chiếm giữ 4/5 đất đai và kiểm soát 3/4 dân số của Việt-cộng là hoàn toàn vô căn cứ.

## II.- Ưu điểm về chính sách :

Công việc kiện toàn cơ cấu hành-chánh xã ấp của Chánh-Phủ thực hiện bởi sắc lệnh 045-SL/NV nhằm hữu hiệu hóa guồng máy xã ấp, huy-động nhân dân tham gia vào sinh hoạt dân chủ xã thôn, thực hiện chương-trình tự túc phát triển xã . Chủ-trương của Chánh-Phủ là vận động và tổ chức nhân dân, phát huy tinh-thần cộng đồng cho mỗi người dân đứng lên tranh đấu để tự bảo vệ tài sản và quyền lợi của thôn ấp. Mục tiêu của Chánh-Phủ vẫn là xây dựng 1 hạ tầng cơ sở vững chắc trong đường lối thực thi dân chủ, cải tạo xã hội để tranh thủ nhân dân, giành lấy thế tất thắng trong công cuộc đấu tranh chánh-trị ở nông thôn. Với việc thiết lập thêm các ngành cán bộ chuyên biệt như thông-tin chiêu-hồi, kỹ thuật cho thấy Chánh-Phủ đã đặt nặng yếu tố chánh trị tại cơ cấu hành-chánh xã ấp trong cuộc chiến hiện tại.

Thật vậy, cùng với việc thực hiện công cuộc cải tổ hành-chánh xã ấp hiện tại, cùng với việc đẩy mạnh chương-trình tự túc phát triển xã, ngày 31-7-1969, với văn thư số 4666/BNV/HCDP/26/K Chánh-Phủ đã lưu ý các viên chức chỉ huy hành-chánh địa phương về vai trò của xã ấp trong công cuộc chiến tranh Chánh-trị với CS : "Tuy mang tính cách đa diện nhưng cuộc chiến giữa ta và địch, trước hết là 1 cuộc chiến chính-trị. Phần thắng cuối cùng sẽ về phe nào tranh thủ được nhân dân, đặc biệt là dân thôn-quê, hiện chiếm hơn 4/5 dân số toàn quốc!"



Như vậy, chính sách của Chánh-Phủ đã được thể hiện rõ ràng, đó là phát huy nền móng dân chủ tại hạ tầng cơ sở, giúp đỡ phương tiện cho xã thôn an no và tự phát triển để chiến thắng cộng sản bằng đường lối thu phục nhân tâm.

Tuy nhiên vấn đề đặt ra là cơ cấu tổ chức xã ấp của Chánh-Phủ đã có được những điểm ưu thắng nào nhằm thực thi chính sách kể trên.

### III.- Ưu-điểm về cơ-cấu tổ chức :

Cơ-cấu tổ chức hành-chánh xã ấp hiện hữu đã đặt định các chức vụ quan-trọng theo đúng vị trí, và nhất là đã đáp ứng thỏa đáng nhu cầu tự vệ của xã thôn để đi đến nguyên tắc hương-thôn tự trị.

Trước tiên, công cuộc cải tổ đã tăng cường 1 số chức vụ và vị trí hóa chúng theo đúng tầm mức quan trọng trong hệ-thống tổ chức để đáp ứng với việc duy trì và củng cố các thành quả của chương-trình bình-định và phát-triển nông thôn. Việc lập thêm chức vụ Ủy-viên thuế vụ không ngoài mục đích giúp xã có thêm phương tiện nhân sự làm tăng tài nguyên để chống tiến đến tự túc tự quản. Tuy nhiên ưu điểm này sẽ đạt được trọn vẹn nếu cơ cấu tổ chức chỉ tăng gia vừa phải thành phần nhân sự, tránh tình-trạng quá nặng nề như hiện nay.

Một ưu điểm khác đáng nêu ra là cơ cấu tổ chức hiện hữu đã tỏ ra khá thích hợp với tình-trạng xã thôn hiện tại trong đó khả năng tự phòng vệ đã được đưa lên hàng đầu. Thật vậy việc dành cho Xã trưởng quyền điều động nghĩa quân đồn trú tại xã qua viên chức Ủy-viên quân-sự xã kiêm Trung-đội Trưởng nghĩa quân là 1 điều kiện tối cần thiết giúp chính quyền xã có khả-năng tự bảo vệ và giữ gìn hữu hiệu an-ninh trong xã, tránh được tình-trạng Xã trưởng phải "yêu-cầu" nghĩa quân xã yểm trợ một cách lỏng lẻo như trước kia. Chính nhờ có 1 lực lượng cơ hữu dưới quyền, chính nhờ sự hợp tác tốt đẹp giữa chính quyền và nghĩa-quân xã mà tình-trạng xã ấp lưu vong đã được cải thiện rất nhiều. Theo bảng phúc-trình kết quả thi-hành kế hoạch bình-định phát triển tại địa phương trong tháng 4 năm 1970 của Sở tình-hình và bầu-cử Bộ Nội-Vụ thì tính đến 30-4-1970 số xã có chính quyền bầu cử lưu vong chỉ còn có 43 xã trong tổng số 2.042 xã có chính quyền bầu cử trên toàn quốc, tỉ lệ 2% trong khi tỉ lệ số ấp có chính quyền bầu cử lưu vong chỉ có 1,3% với 123 ấp



trong tổng số 9.875 ấp đã bầu cử ban Trị sự ấp trong toàn quốc. Điển hình là con số xã ấp lưu vong tại Tỉnh Gò-Công đến nay đã giảm sút thấy rõ. Tính đến 31.12.1969, trong toàn tỉnh không còn xã nào có chính quyền bầu cử lưu vong và chỉ có 1 ấp chính quyền phải lưu vong trong số 259 ấp đã bầu cử. (1)

IV.- Ưu điểm về phương tiện :

Cũng như đối với công cuộc cải tổ thực hiện bởi Sắc Lệnh 198-SL/ĐUHC, cơ cấu hành chính xã ấp hiện hữu được tiếp tục hưởng nhiều ưu điểm về phương tiện để điều hành guồng máy hành chính và yểm trợ chương trình tự túc phát triển xã.

Thật vậy, nhìn vào số ngân khoản mà ngân sách quốc gia đã trợ cấp cho cơ cấu hành chính xã thôn hiện hữu trong 2 năm nay chúng ta cũng thấy rõ cái ưu điểm kể trên.

BẢNG KÊ TIỀN TRỢ CẤP CHO CÁC XÃ ẤP :  
(Đơn vị ngàn đồng)

(Xuất xứ : Sở Ngân Sách Kế Toán Bộ Nội Vụ)

NAM	TỬ TUẤT	TÁI	VAN PHU CẤP	HUẤN	BẦU	CỘNG	
	MẤT TÍCH THIẾT XÃ	PHÒNG VIÊN CHỨC	PHẨM XÃ VÀ	LUYỆN			HỘI CỬ
			CBKT	THẢO			
1969	32.870	31.157	5.148	2.423.741	41.819	26.944	2.561.681
1970	100.000	114.000	9.000	4.202.400	47.000	36.000	4.508.400(1)
	Dự trừ						Dự trừ

(1) Tờ trình công tác BD và PT của Ty Hành Chánh Gò-Công, phụ bản IV trang 84.



Như vậy chúng ta thấy trong năm 1969 NSQG đã tài trợ cho các chi phí ở xã ấp trên 2 tỉ rưỡi bạc và sang năm 1970 số tiền này lên quá 4 tỉ rưỡi !

Thêm vào sự tài-trợ trên của NSQG bắt đầu từ năm 1969 đến nay các xã ấp trên toàn quốc còn được hưởng 1 khoản trợ cấp khá lớn của ngân-sách Bình-dịnh và phát triển. Theo tài liệu của Tổng Nha Ngân-Sách Ngoại-Viện thì tổng-số tiền trợ cấp cho các xã trên toàn quốc để tài-trợ chương-trình tự túc phát triển xã trong năm 1969 được ghi nhận như sau :

Vùng I	!	326.400.000\$
Vùng II	!	452.100.000\$
Vùng III	!	355.200.000\$
Vùng IV	:	694.145.000\$

---

Tổng cộng : 1.828.665.000\$

Và trong năm 1970 con số trợ cấp được dự trù lên đến 2 tỉ rưỡi bạc.

Tiêu-chuẩn trợ cấp để phát triển xã trong năm 1969 được ấn-dịnh là 1 triệu đồng cho các xã đã bầu-cử và 400.000\$ cho các xã chưa bầu cử.

Sang năm 1970 tiêu chuẩn trợ cấp được ấn-dịnh tùy số lượng dân số mỗi xã nhiều hay ít.

Như vậy chúng ta thấy rằng hiện nay ngoài trợ cấp của NSQG tất cả các xã ấp trên toàn quốc còn nhận được một nguồn tài trợ dồi dào để thực hiện chương-trình tự túc phát triển do ở Ngân-Sách Bình-dịnh và phát triển.

Ngoài ra phương tiện bảo đảm đời sống của các viên chức xã ấp cũng được tương đối cải thiện giúp cho họ được thanh thoi phần nào về phương diện vật chất để chăm lo nhiệm vụ. Trong khuôn khổ công cuộc cải tổ của sắc lệnh 045 SL/NV, ngày 5-5-69, Chánh-Phủ đã ban hành nghị-dịnh số 285/BNV/NSKT/38 nhất loạt gia tăng phụ-cấp và thù lao hàng tháng cho tất cả các viên chức xã ấp. So với nghị-dịnh 48/ĐUHC/NSKT/15 ngày 24.1.1967 thì giá biểu thù lao-đã tăng gia khá quan:

- Xã trưởng hiện nay lãnh phụ cấp hàng tháng là 7.300\$ thay vì trước đây 4.230\$00.



- Chủ-Tịch HD Xã cũng có phụ-cấp hàng tháng 7.300\$, trước đây ông chỉ được lãnh 4.030\$. Ngoài ra phụ-cấp hội họp của các hội-viên HD Xã cũng tăng lên 300\$ mỗi ngày thay vì 100\$ như trước đây (N.D. số 900/ĐUHC/NSKT/15 ngày 13-10-67).

Tuy nhiên, đặc biệt ưu đãi hơn cả có lẽ là phụ-cấp cho cán bộ kỹ-thuật. Theo ND số 836 ND/NV ngày 30-7-1969 thì phụ-cấp tối thiểu của các viên chức này là 10.000\$ mỗi tháng. Sự kiện này đã được dư luận bàn tán sôi nổi, riêng theo thiên ý thì vấn đề đặt ra không phải là tăng lương nhiều hay ít mà cần phải tìm xem với cái ưu điểm này, hiệu năng công-vụ của các viên chức xã ấp có được gia tăng không.

Dù sao chúng ta cũng phải nhìn nhận là công cuộc cải-tổ nền hành-chánh xã thôn hiện nay đã đạt được một số ưu điểm về chính sách, về các phương tiện thực hiện để giúp cho xã thôn tiến đến phát triển tự túc. Các ưu điểm này cho thấy nỗ lực không ngừng của Chánh-Phủ để thực thi nền dân chủ pháp trị ở nông-thôn và khôi phục truyền thống xã thôn tự trị. Tuy nhiên cho đến nay các thành quả vẫn còn ở mức độ khiêm nhường vì kết quả của công cuộc cải tổ đã bị giới hạn bởi nhiều khuyết điểm đáng kể.

### TIẾT III : KHUYẾT ĐIỂM CỦA CƠ-CẤU HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP HIỆN HỮU

Một cách tổng quát, có thể nói quy chế hành-chánh xã ấp cải tổ bởi sắc lệnh 045-SL/NV sau 1 năm áp dụng đã vấp phải 1 số khuyết điểm trên thực tế : đó là khuyết điểm về cơ-cấu tổ-chức, khuyết điểm về nhân sự và khuyết điểm về phương tiện.

#### I.- Khuyết điểm về cơ-cấu tổ chức :

Về phương diện này, ngoài khuyết điểm không duy-trì được sự thuần nhất nội-bộ và thống nhất chỉ-huy, cơ-cấu tổ chức còn đưa đến 1 thành phần nhân sự rườm rà tạo nên 1 gánh nặng cho guồng máy hành-chánh và gây trở ngại cho vấn đề tự trị xã thôn.

Trước tiên, theo điều 11 của Sắc-lệnh, cán-bộ thông-tin chiêu-hồi do Bộ Thông-Tin tuyển dụng, huấn luyện và quản-trị.

Thế thức tuyển bổ này đã dẫn lên khuyết điểm trước kia của sắc lệnh 203-d/NV vì nếu được đặt dưới sự bảo-trợ của Bộ liên-hệ, các cán bộ thông tin sẽ trở thành cán bộ chuyên môn và có



khuyh hướng thoát ra ngoài sự chỉ huy của Xã-Trưởng. Thêm vào đó sự hiện diện của Cán-bộ Kỹ-thuật do Bộ Nội-Vụ hoàn toàn quản-trị và với nhiệm vụ đa nhiệm đa hành đã gây trở ngại rất nhiều cho việc điều động nhân viên của Xã-trưởng.

Thật vậy, nếu xét kỹ chúng ta thấy nhiệm vụ của cán-bộ kỹ-thuật có nhiều chỗ trùng dụng hoặc dẫm chân lên công việc của cán bộ các ngành chuyên môn khác như thông-tin, xã hội, nông nghiệp, cải cách điền địa, y-tế... vì theo điều 3 quy chế căn bản, hoạt-động của CEKT bao gồm cả mọi lãnh vực kinh-tế, xã-hội, văn hóa, chính trị ....

Một khuyết điểm khác cũng không kém phần trầm trọng là sự nặng nề của cơ cấu xã áp hiện hữu do việc tăng cường quá lạm thành phần viên chức xã áp. Sự kiện này đã làm rườm rà hệ-thống tổ chức và đưa đến hai hậu quả không hay cho công cuộc cải tổ và việc tự túc tự trị của xã thôn.

Trước hết với cơ-cấu tổ chức mới chúng ta phải có nhiều trường hợp kiêm nhiệm của các viên chức xã áp hơn là với sắc lệnh 198-SL/ĐUHC vì nguồn nhân lực ở nông thôn không còn để thực hiện đầy đủ cho bảng cấp số các cơ-quan hành-chánh xã áp. Và, do văn-thư số 093-TT/NV ngày 2.6.1969, Trung-Ương đã chấp thuận cho mỗi tỉnh thành lập 1 Ủy-ban để xét định việc kiêm nhiệm của các viên chức xã áp. Văn-thư cũng cho phép mỗi viên chức (trừ Xã-trưởng, Phó Xã-trưởng An-ninh và Ủy-viên Quân-sự) được quyền kiêm nhiệm thêm 2 chức vụ khác !

Một hậu quả thứ hai là việc tăng cường thành phần viên chức xã áp đã là 1 gánh nặng làm hao hụt công quỹ, ngăn cản các xã thôn tiến đến tự túc tự cường.

Thật vậy, với cơ cấu tổ chức hiện tại, hầu hết các xã áp không thể nào tự đài-thọ mọi thù lao cho tất cả các viên chức.

Theo tài liệu của Sở Ngân-sách Kế-toán Bộ Nội-Vụ thể hiện nay trong số 2.551 xã trên toàn quốc chỉ có von ven 86 xã có thể tự túc đài-thọ lương-bổng cho nhân-viên xã áp và dĩ-nhiên NSQG phải trích xuất 1 ngân khoản rất lớn hàng năm để tài trợ khoản chi phí này cho 2.465 xã còn lại. Riêng 2 năm 1969, 1970 ngân-sách Bộ Nội-Vụ dành cho các cơ quan hành chánh địa-phương đã trang trải thù lao cho các viên chức xã áp như sau:(1)

(1) Tài-liệu do Sở NSKT Bộ Nội-Vụ cung cấp.



NAM	: Trợ-cấp cho viên-chức	: Dành cho HC địa-
	: xã ấp	: phương
1969	: 2.423.741.970\$00	: 3.634.859.000\$
	: Dự-trù	: Dự-cứ
1970	: 4.202.400.000\$00	: 4.962.109.000\$

Qua bảng trên chúng ta thấy rằng chỉ riêng khoản dự trữ để trả phụ-cấp cho các viên chức xã ấp đã chiếm hết 87% tổng số kinh-phí của Bộ Nội-Vụ để trang trải chi phí cho tất cả các cơ-quan hành-chánh địa phương trong năm 1970, đặc biệt ngành cán bộ kỹ-thuật đã chiếm đến gần nửa tỉ bạc : 442.098.800\$

Nếu tình-trạng hành thu ở các xã không được cải thiện và nhất là thành phần nhân số của cơ cấu hành-chánh xã ấp hiện hữu vẫn không giảm bớt, chúng ta tiên đoán là nền hành chánh xã sẽ còn phải lệ thuộc, ăn bám vào NSQG trong những thời-gian rất lâu và hiện tượng xã thôn tự trị mà công cuộc cải-tổ nhằm đạt tới chỉ là 1 bóng mờ vô vọng bởi lẽ khi nào chưa tự-túc thì không thể nói đến tự trị được.

Mặt khác vấn đề tăng gia quá đáng nhân số cho xã ấp đã tỏ ra thiếu hợp lý : trong khi nhân số của Văn-phòng Quận chỉ có 6 người thì số nhân viên của các xã đã thực hiện đầy đủ lên đến 14 người (UBHC Xã : 9 và Văn-phòng xã 5)

Với các dữ kiện vừa trình bày chúng ta thấy rằng chính quyền bắt buộc phải trắc nghiệm lại thành phần nhân sự của UBHC Xã và Ban Trị-Sự ấp trong tổ chức hành-chánh hiện nay vậy.

## II.- Khuyết-điểm về nhân sự :

Về phương diện nhân sự, có thể nói cơ-cấu hành-chánh xã ấp hiện nay đã gặp phải khá nhiều khuyết điểm về lượng cũng như về phẩm.

Trước hết về thành phần nhân số mà sắc lệnh 045-SL/NV đã quy-định cho chính quyền xã ấp, đến nay, các địa phương vẫn chưa thực hiện đầy đủ. Theo tài liệu do Phòng Hành-Chánh Xã Sở Hành-Chánh địa phương cho biết thì con số viên chức xã ấp đã thực hiện được tính đến cuối tháng 4 năm 1969 là 17.319 viên chức xã và 44.821 viên chức ấp trong khi trên lý thuyết các



con số này phải là 18.109 viên chức xã và 52.610 viên chức ấp. Như vậy hãy còn thiếu hụt đến :

18.109 - 17.319 = 790 viên chức xã và  
52.610 - 44.821 = 7.789 viên chức ấp.

Ngoài sự thiếu sót trên, con số cán bộ kỹ-thuật cũng không được tuyển bổ theo đúng tiêu chuẩn đã dự định. Cho đến nay chính quyền chỉ tuyển dụng được 933 cán bộ trong khi nhu cầu toàn quốc là 3.052 (1).

Ngoài các khuyết điểm về số lượng thiếu sót, khả-năng phục-vụ của các viên chức trong cơ-cấu hành-chánh xã ấp hiện nay cũng là 1 điểm đáng để ý đến.

Thật vậy đối với ngành cán-bộ kỹ-thuật, thời gian huấn luyện 9 tuần lễ tại Vũng-Tàu không thể nào đem lại cho họ số kiến thức và khả năng chuyên môn đủ để chu-toàn một nhiệm vụ tế nhị đòi hỏi rất nhiều kinh nghiệm và hiểu biết về sinh hoạt nông thôn cũng như phong tục, tập quán địa phương, tôn giáo, đảng phái, tình-hình an-ninh...

Mặt khác CBKT hãy còn quá trẻ, có học thức cao, phụ-cấp hậu, thật khó lòng hòa hợp với các viên chức khác trong xã. Đó là chưa kể trường hợp địa phương thiếu người phải điền khuyết CBKT từ nơi khác đến, lúc bấy giờ chúng ta không biết là CBKT sẽ cố vấn cho Xã Trưởng hay Xã trưởng phải cố vấn cho CBKT ?

Quả vậy, ngày 10-3-1970 Chính-Phủ đã ra lệnh ngưng việc tuyển bổ CBKT để "trắc nghiệm" lại khả năng phục vụ của loại cán-bộ này (Công-diện số 549B-BNV/HCDP/26/X ngày 10-3-1970). Theo lời Ông Tổng Thư-Ký Bộ Nội-Vụ thì nếu Chính quyền nhận thấy hoạt-động của loại Cán-bộ mới bỏ ra có hiệu quả thì mới cho tuyển tiếp".

Mặt khác, khả năng phục-vụ của các vị Xã-trưởng tân-cử cũng là 1 điểm bắt buộc chúng ta phải xét lại phương thức bầu-cử xã trưởng vì theo 1 số tờ trình của các Tỉnh gửi về Bộ Nội-Vụ, thì Xã trưởng thường được HD Xã bầu lên theo cảm tình, bè phái, mua chuộc tiền bạc hơn khả năng nên hoạt-động tương đối sút kém nhất là ở các xã lớn như xã tỉnh lỵ, xã quận lỵ. Trong tờ trình của vị Phó Tỉnh-Trưởng Kiên-Giang đề ngày 8-5-1970 có đưa đề-

---

(1) Tài liệu do Sở huấn-luyện và tu-nghiệp Bộ Nội-Vụ cấp.



ngợi đáng chú ý như sau : "Cần phải để dân bầu Xã trưởng và chính quyền cần ấn định điều kiện khắt khe hơn về văn hóa và chuyên môn để chọn lọc người có khả năng ra phục vụ".

Đối với cơ-quan quyết nghị xã thì cho đến nay đa số vẫn chưa hành xử đúng mức quyền hạn của mình đối với cơ-quan chấp-hành xã. Một trong những quyền quan-trọng là quyền kiểm soát để chặn đứng hà lam tham nhũng của các nhân viên trong UBHC Xã, chưa được HĐ Xã sử-dụng hữu hiệu và thường thường hai cơ-quan hay đi song song với nhau. Với quyền thỏa hiệp thành phần UBHC Xã do Xã-trưởng bổ nhiệm, HĐ Xã vì chưa thấu triệt vai trò của mình và bất hòa ý thức lợi ích của vấn-đề nên đa số trường hợp đã chấp thuận một cách máy móc hoặc đôi khi đã cố tình gây ra những sự trì trệ vì quyền lợi riêng tư, bè phái. Điển hình là trong kỳ bầu cử vào tháng 9 năm 1969 vừa qua, H.Đ. Xã Long-Truyền quận Châu-Thành tỉnh Phong-Dinh đã không chịu hợp thức hóa danh sách các ủy-viên trong UBHC Xã do Xã Trưởng đề nghị vì không có người của giáo phái Hòa Hảo (HĐ Xã gồm 11 hội-viên trong đó có 5 thuộc giáo phái Hòa-Hảo), sau đó vị Xã-Trưởng phải lập lại 1 UBHC Xã khác và rất nhiều lần đã bị HĐ Xã đưa kiến nghị bất tín nhiệm lên thượng cấp ! (1).

Có lẽ chính quyền cũng ý thức được tầm quan-trọng của việc cải-thiện tình-trạng nhân sự trong guồng máy hành-chánh xã ấp nên từ đầu năm 1969, các viên chức xã ấp giữ nhiệm vụ then chốt đã được đưa đi huấn luyện tại Trung-Tâm Đào-Tạo Cán-Bộ QG Vũng-Tàu. Nhưng cho đến nay, cái khuyết điểm quan-trọng của Chánh Phủ và các chính quyền địa phương là chưa động viên được tinh-thần các viên chức xã ấp tự ý thức được sự cần thiết phải được học hỏi, huấn luyện để có đủ khả năng phục-vụ dân chúng.

Theo tài liệu của Sở Huấn luyện và tu-nghiệp Bộ Nội-Vụ thì trong năm 1970 với con số 9,000 viên chức xã ấp Chánh-Phủ dự trù cho đi dự khóa huấn luyện tại Vũng-Tàu, tính đến cuối tháng 4 này chỉ mới thực hiện được 3 khóa với 1.333 viên chức ! Lý do khiếm khuyết số học viên tham dự khóa huấn luyện đã được các Tỉnh thuộc Vùng III chiến thuật trình Bộ Nội-Vụ như sau : "Một số chủ-tịch HĐ Xã và Trưởng-ấp không chịu đi huấn luyện ở Vũng-Tàu, họ thuộc thành phần dân cư, phải áp dụng biện pháp hào ? Một số khác lại sắp mãn nhiệm kỳ phải lo vận động tuyên cử

---

(1) Theo tài liệu do Sở tình-hình bầu-cử Bộ Nội-Vụ cung-cấp



nên Tỉnh không sao có học viên để gởi đi Vũng-Tàu các khóa nói ở trên. Trong lúc đó thì Hội-đồng Bình-định Phát-triển Vùng III chiến thuật lại ấn định cho Tỉnh phải gởi đi 1 số học viên, nếu không sẽ bị khiển trách !”

Sự kiện này đã nói lên các khó khăn của Chính quyền địa phương trong việc đôn đốc các viên chức xã ấp dân cử tham gia các công-tác huấn luyện đồng thời cũng cho thấy là các viên chức xã ấp hiện nay chưa tham nhuần chính sách và đường lối của Chính-phủ, chưa ý thức được tầm quan-trọng của việc huấn luyện tu nghiệp dù rằng đa số không có đủ khả năng để hoàn thành nhiệm vụ do nhân dân giao phó. Thiết tưởng đây là 1 trường hợp đáng cho Chính Phủ quan tâm và tìm cách cải thiện.

### III.- Khuyết-điểm về phương-tiện:

Nếu công cuộc cải-tổ hành-chánh hiện hữu đã cải thiện phần nào đời sống các viên chức xã ấp với việc sửa đổi quy chế lương bổng và phụ cấp thì nó lại vấp phải khuyết điểm là chưa cung cấp phương tiện đầy đủ để bảo vệ an-ninh cá nhân cho các viên chức này.

Thật ra, Chính-Phủ cần phải thực hiện 1 công tác võ-trang quy mô với các vũ khí thích hợp cho tất cả các viên chức xã ấp dù chức vụ của họ quan-trọng hay khiêm nhường. Công-tác này nếu được thi hành đúng mức sẽ nâng cao tinh-thần các viên-chức đồng-thời giúp họ bảo vệ sinh mạng trong khi thừa hành nhiệm-vụ. Kinh nghiệm đã cho thấy là nhiều khi du kích quân CS chỉ võ-trang khí giới thô sơ cũng có thể ám sát, bắt cóc các viên-chức xã ấp một cách dễ dàng.

Thật vậy, nhìn các bảng thống kê do Sở Chính-Trị Bộ Nội-Vụ cung cấp về con số viên chức xã ấp bị bắt cóc, bị thương hoặc bị tử thương năm 1969 chúng ta cũng có thể đoán được sự khiếm-khuyết các phương tiện bảo vệ an-ninh cho họ.



Bảng thống kê số viên chức Xã Ấp bị bắt cóc, bị thương và tử thương do du kích quân Cộng-sản trong 2 năm 1968-1969 (Xuất xứ : Sở Chánh-Trị, Bộ Nội-Vụ).

Năm 1968			Năm 1969			Cộng
Tháng	Bị giết	Bị mất tích	Bị giết	Bị thương	Bị mất tích	
1	27	8	12	10	1	23
2	12	2	10	5	1	16
3	7	2	18	7	7	32
4	19	2	19	4	5	28
5	3	0	13	7	1	21
6	10	0	20	13	6	49
7	21	3	7	7	1	15
8	16	1	20	27	3	50
9	16	4	17	17	5	39
10	14	5	13	6	2	21
11	10	3	17	5	2	24
12	11	4	17	7	3	27
<b>Cộng</b>	<b>: 166</b>	<b>34</b>	<b>194</b>	<b>115</b>	<b>37</b>	<b>346</b>

Căn cứ vào bảng kê này chúng ta thấy trong năm 1969 số viên chức tử thương lên đến 194, bị thương 115 và 37 viên chức bị bắt cóc. Trung bình mỗi tháng ít nhất có 29 vụ (346 : 12) so với 16 vụ trong năm 1968 (200 : 12). Số lượng khá cao và ngày một gia tăng đủ nói lên nhu cầu cấp thiết phải tăng thêm phương tiện bảo vệ bản thân cho các viên chức xã ấp.

Thật vậy, đến cuối năm 1969, trong văn thư số 1132-BNV/BC 26/M ngày 29.12.1969 Chánh-phủ đã chỉ thị cho các vị Tỉnh Trưởng trên toàn quốc : "Bất cứ viên chức xã ấp nào muốn có khí giới đều phải được huấn luyện và cung cấp theo chương-trình nhân dân tự vệ".

IV.- Nhận xét về vấn đề tự trị xã thôn :

Thật ra tất cả các cuộc cải tổ trước đây đều nhằm mục tiêu tối hậu là giúp xã thôn đi đến tự trị nhưng với sắc lệnh 045-SL/NV ngày 1.4.1969, tình trạng tương đối khá quan ở nông thôn đã đem lại cho Chánh phủ nhiều điều kiện hơn để thực hiện mục tiêu kể trên. Chúng ta đã thấy là song song với cuộc cải tổ



hành chánh xã ấp hiện nay, sau khi đã gia tăng thành phần và quyền hạn cho cơ cấu hành chánh hạ tầng, chánh phủ đã đổ dồn về xã thôn thật nhiều phương tiện nhằm giúp cho đơn vị hành-chánh căn bản này có đủ điều kiện để tự vệ, tự quản và tự túc phát triển để đi dần đến tự trị tự cường.

Hiện nay, có thể nói việc tự trị xã thôn là 1 vấn đề quan tâm vào bậc nhất của Chánh phủ nhưng cũng là vấn-đề nan giải nhất vì theo tài-liệu của phòng kế toán địa phương Bộ Nội-Vụ thì trên toàn quốc hiện nay chỉ có 86 xã có ngân-sách tự túc mà thôi. Nhìn chung chúng ta thấy hiện tình ngân sách xã trên toàn quốc chưa đạt được mức khả quan. Theo bảng phúc trình ngân-sách tài khóa 1969 thì trong tổng số 2551 xã trên toàn quốc có đến 304 xã không có ngân-sách, 1871 xã có ngân sách dưới nửa triệu đồng, 223 xã có ngân-sách dưới 1 triệu và chỉ có 153 xã có ngân sách trên 1 triệu trong đó vốn vẹn có 86 xã có ngân sách trên 1 triệu rưỡi (1) Riêng Tỉnh Gò-Công, trong tổng số 32 xã toàn tỉnh chỉ có 1 xã duy nhất có ngân sách tự túc, đó là xã tỉnh lỵ với ngân sách 7.350.000\$.

Đứng trước tình trạng ngân sách xã thiếu hụt như trên chính phủ đã phải tài trợ phần lớn các chi phí xã nhất là phụ cấp cho viên chức xã ấp. Trong năm 1970 với ngân sách dự trù 17 tỉ 272 triệu 923 ngàn đồng của Bộ Nội-vụ, con số kinh phí dành để đài thọ cho các viên chức xã ấp chiếm 1 khoản rất lớn : 4 tỉ 202 triệu 400 ngàn đồng.

1)- Hiện nay số trợ cấp của chính phủ tăng lên nhiều là vì số lượng viên chức xã ấp quá lớn, đây là 1 khuyết điểm quan trọng đã làm hao hụt ngân sách xã và đã biến xã thành 1 gánh nặng cho NSQG. Thí dụ một xã nhỏ có 3 ấp thì ngân sách xã phải trả phụ cấp cho HĐ Xã, thù lao cho UBHC Xã và ban trị sự ấp đến 1.453.200\$ mỗi năm (2).

Bởi thế muốn cho xã thôn mau đi đến tự túc thì trước tiên, chánh quyền phải giảm thiểu tối đa thành phần UBHC Xã và ban Trị sự ấp, chỉ giữ lại những chức vụ tối cần thiết mà thôi. Căn cứ vào các tờ trình trên toàn quốc gửi về Bộ Nội-vụ

---

(1) Tài liệu do Sở Ngân-sách Kế-toán Bộ Nội-vụ cung cấp.

(2) Sở NSKT Bộ Nội-vụ, phòng kế toán địa phương cung cấp.



và dựa vào kinh nghiệm bản thân khi tập sự ở Gò-công chúng tôi nhận thấy có thể làm nhẹ nhàng cơ cấu tổ chức xã ấp hiện nay bằng cách bỏ hẳn chức vụ Ủy-viên quân sự vì đã có Phó Xã trưởng an ninh, bỏ hẳn chức vụ Phó Trưởng ấp hành-chánh (vì phần việc này đã có Trưởng ấp làm), ngoài ra chức vụ cán bộ kỹ-thuật cũng không có lý do tồn tại (vừa tốn phí nhiều vừa không ích dụng). Thật vậy, chỉ bỏ bớt chức vụ Phó Trưởng ấp hành chánh là hàng năm đã tiết kiệm được cho ngân quỹ đến 505.056.000\$ (toàn quốc có 10.522 ấp x 4.000\$ x 12).

2)- Khuyết điểm thứ hai mà chánh phủ vấp phải là tiêu chuẩn trợ cấp của NSQG cho ngân sách xã hiện nay.

Theo quy chế hiện hành (thông tư số 1706 BNV/NSKT/38 ngày 10.3.1969) thì các xã có ngân sách dưới 200.000\$, NSQG sẽ đài thọ trọn vẹn phụ cấp viên chức xã ấp. Thiết tưởng đây là một nhược điểm quan trọng vì nó đưa đến hai trường hợp sau đây :

- Các xã có công nho dưới 200.000\$ cũng không bị thiệt thòi vì đã có NSQG đài thọ trọn vẹn chi phí nên sanh ra ý lại, không thiết gì đến việc cải thiện biện pháp hành thâu do đó chúng mãi mãi vẫn là gánh nặng cho NSQG.

- Có nhiều xã hàng năm có thể thâu vào công nho xã trên 200.000\$ nhưng lại hạn chế không thâu quá mức này để được hưởng đủ số trợ cấp của NSQG. Sự kiện này làm cho công nho bị thất thâu không ít.

Như vậy theo thiên ý, để các xã cố gắng hành thâu hầu tiến dần đến tự túc thì tiêu chuẩn trợ cấp của NSQG cho ngân sách xã cần sửa đổi lại như sau :

- Tất cả các xã chưa có ngân sách tự túc, bất kể tổng số là bao nhiêu cũng phải đóng góp vào việc trả phụ cấp cho viên chức xã ấp bằng phân nửa số dự thu của ngân sách xã.

Đóng góp : 
$$\frac{\text{Số dự thu ngân sách xã}}{2}$$

- Số dự thu của ngân sách xã dương niên phải ít nhất bằng số thực thu của NS năm rồi.

3)- Khuyết điểm thứ ba của chánh phủ là chưa có chính sách và đường hướng rõ rệt nhằm giúp tăng tài nguyên cho các xã.



Hầu hết các viên chức trông coi việc hành thu trong xã đều thiếu khả năng và thiện chí nhất là họ hay vì né người địa phương, một phần vì bị mang tai tiếng một phần cũng muốn chuẩn bị để kiểm phiếu trong kỳ bầu cử sau này nên tình trạng thất thu công nho xã thật nhiều. Điển hình là tỉnh An-giang, một tỉnh có thể coi là an ninh nhất ở miền Nam thế mà con số thực thu hàng năm cũng không hơn các tỉnh khác bao nhiêu và con số xã có NS tự túc trong tỉnh chỉ vón vụn có 4 xã (1)

Như vậy chính phủ cần có những khóa huấn luyện đặc biệt về thuế vụ cho các viên chức xã áp ý thức rõ trách nhiệm của họ để gia tăng phần thu cho công nho xã.

Mặt khác, hiện nay các xã chỉ mới được hưởng trọn các sắc thuế điền, viên lang, thuế hoa chi chợ, lò thịt, bến đò, bến xe và một phần ba thuế môn bài. Muốn xã mau chóng phát triển, chánh phủ cần dành cho xã hưởng trọn thuế môn bài và công sưu, ghe xe thú trong xã. Ngoài ra giá biểu các sắc thuế hãy còn quá nhẹ vì chưa được cập nhật hóa theo thời giá : 1 mẫu ruộng chỉ đóng từ 100 - 300\$ một năm, 1 con trâu chỉ 50\$.... Thiết nghĩ giá biểu này phải sửa đổi lại vì nếu đến 1 lúc nào đó, không còn đủ tiền thì chính quyền xã áp cũng không thể có phương tiện để bảo vệ an ninh cho dân chúng yên ổn làm ăn.

Ngoài ra đối với các xã quá nghèo nàn và ít dân số, chánh quyền có thể sáp nhập vào các xã lân cận để tiết giảm ngân-sách đồng thời để tạo lập những đơn vị hành chánh căn bản có khả năng đi đến tự túc tự cường.

Theo giáo-sư Nguyễn-văn-Tương thì cũng có thể đơn đốc, khuyến khích các xã thôn tiến dần đến tự trị tự quản bằng cách xếp loại các xã theo tiêu chuẩn dân số và ngân sách cùng ấn định tỉ mỉ các quyền lợi được hưởng cho mỗi hạng xã về mức trợ cấp của NSQG, mức độ được phép chi tiêu, số nhân viên được tuyển dụng ... Biện pháp này cũng góp phần thúc đẩy các xã nỗ lực tăng triển hành thu và mau chóng đi đến tự túc về ngân-sách.

Ngoài ra vấn đề tự túc phát triển xã phải được các chức quyền địa phương thực hiện song song với 1 quan niệm rộng-

---

(1) Tài liệu của Sở NSKT Bộ Nội-Vụ, phòng kế toán địa phương cung cấp.



rãi về quyền giám-hộ Xã. Các cấp Tỉnh, Quận cần phải tôn trọng các quyền hạn mà sắc-lệnh 045-SL/NV đã dành cho các xã, đặc biệt các tài nguyên xã phải để cho các viên chức xã được trọn quyền sử dụng để phục vụ quyền lợi dân chúng mà không bị một hạn chế nào. Có hành diễn được toàn quyền sử dụng các quyền hạn về tài chánh các viên chức xã mới cố gắng cải thiện hành thu, tăng gia ngân sách và do đó, Xã sẽ chóng đạt đến mục-tiêu tự túc tự cường.

x

x x

Tóm lại, sau khi đã xét qua các cơ cấu tổ-chức hành chánh xã áp từ 1964 đến nay chúng ta nhận thấy ba cuộc cải tổ đều liên tiếp nhằm mục tiêu dân-chủ hóa và hữu hiệu hóa guồng máy hành-chánh xã ấp, tạo dựng một nền tảng dân-chủ vững chắc tại hạ tầng cơ sở và đưa xã thôn đến tự túc tự cường. Trên thực-tế, ngoài 1 số ưu điểm, mỗi công cuộc cải tổ không ít thì nhiều đã vấp phải một số khuyết điểm về chính sách theo dưới, về hệ thống tổ-chức và nhất là về phương diện nhận sự điều hành. Chính những khuyết điểm này đã giới hạn thành quả của mỗi cuộc cải tổ và là lý do phát sinh ra các cuộc cải tổ kế tiếp. Cho đến nay, có thể nói cơ cấu hành-chánh xã thôn vẫn chưa được hoàn bị và Chánh phủ hiện đang thai nghén một dự án cải tổ khác nhằm thay thế cơ cấu tổ-chức xã ấp hiện tại.

Chúng tôi, sau khi đã thẩm định giá trị của các cuộc cải tổ, không có tham vọng đưa ra những nguyên-tắc chỉ đạo cho công cuộc cải tổ hành chánh xã ấp, nhưng cũng xin được phép đóng góp một vài đề nghị thô thiển đối với tổ chức hành chánh xã thôn hiện tại, dựa vào các ưu khuyết điểm của các cuộc cải tổ đã qua.



## Phần Kết :

# MỘT VÀI ĐỀ NGHỊ VỀ TỔ CHỨC HÀNH-CHÁNH XÃ THÔN HIỆN NAY

Rút kinh nghiệm các ưu khuyết điểm và các sự kiện cụ thể do việc thi hành các sắc lệnh cải tổ hành-chánh xã áp vừa qua chúng tôi xin đưa ra một số nguyên tắc định hướng cho tổ-chức hành-chánh xã thôn hiện nay trước khi đề nghị 1 số sửa đổi thích hợp đối với cơ cấu hiện hữu.

### TIẾT I.- VÀI NGUYÊN-TẮC ĐỊNH HƯỚNG CHO TỔ-CHỨC HÀNH-CHÁNH XÃ THÔN HIỆN HỮU :

Theo thiên ý thì trong hiện trạng, tổ-chức hành-chánh xã thôn VN cần được thiết định theo 3 nguyên tắc căn bản sau đây : xã thôn cộng đồng, xã thôn tự vệ và xã thôn tự túc.

1)- Xã thôn cộng đồng nghĩa là mọi người dân xã thôn phải hiểu rằng sự sống còn của họ có liên quan mật thiết với những người khác trong xã mình, thế nên họ phải đứng với nhau trong một hàng ngũ để cùng bảo vệ và phát triển xã ấp của họ. Ngoài ra người dân xã còn phải hiểu rằng sự tồn tại của xã ấp họ có liên hệ mật thiết với các xã ấp khác trong việc bảo vệ lẫn nhau và cùng chung phát triển. Từ ý niệm đó, dân xã thôn mới công nhận sự chiến đấu để bảo vệ cho gia đình, cho xã ấp, công nhận sự sản xuất của họ để phát triển xã ấp, phát triển cộng đồng thôn



xã để góp phần vào việc bảo vệ và phát triển quốc gia. Chỉ khi nào chính phủ đào luyện được cho người dân quê một tinh thần tự vệ và tự túc như vậy thì quốc gia mới có thể thủ thắng được hoàn toàn du kích quân CS trên các mặt trận phá hoại an ninh và kinh tế nông thôn.

2)- Xã thôn tự vệ có nghĩa là người dân xã phải ý thức được bốn phận tự bảo vệ cho chính bản thân, gia đình và xã ấp. Lý do chính yếu là vì không thể nhờ vả người khác để bảo vệ cho mình hay gia đình mình, trông cậy vào xã ấp khác bảo vệ cho xã ấp mình trong cơn tai biến, xâm lăng của Cộng sản. Ngày nào mà du kích quân chưa bị đánh bật ra khỏi địa bàn hoạt động nông thôn thì ngày ấy nguyên tắc xã thôn tự vệ còn phải là nguyên tắc dẫn đầu trong tổ chức hành-chánh xã thôn.

3)- Xã thôn tự túc : nghĩa là Chính phủ phải tạo cho người dân xã 1 tinh thần tự lập, phải làm sao bươn chải để có đủ cơm ăn áo mặc cho bản thân và gia đình ; phải tích cực tăng gia sản xuất để xã thôn có đủ thực phẩm và tiện nghi tối thiểu cho mọi người dân trong xã. Lý do chính là vì chúng ta không thể nào ăn bám mãi vào người khác hay các xã ấp khác được. Nguyên tắc này cũng là nguyên tắc dẫn đạo để tổ chức hành-chánh xã thôn có thể đi đến tự trị tự cường.

Chúng tôi vừa đưa ra 3 nguyên tắc chỉ đạo nhằm khôi phục lại vị trí căn bản của đơn vị hành-chánh xã thôn trong cộng đồng quốc gia với khả năng tự phòng và tự túc. Ba nguyên tắc này phải được quan niệm như thế nào trong việc kiện toàn tổ-chức nền hành-chánh xã ấp VN hiện nay để hướng xã thôn đến tự trị hoàn toàn ?

## TIẾT II.- TỔ CHỨC XÃ THÔN :

Trong tình trạng hiện nay, tổ chức xã thôn muốn có đủ khả năng tự phòng, tự quản và tự túc thì cần phải được quan niệm là 1 đơn vị chính trị, quân sự, kinh tế và văn hóa xã-hội.

1)- Xã thôn phải được tổ-chức thành 1 đơn vị chính trị thực sự :

Cuộc chiến tranh hiện nay tuy mang tính chất đa diện nhưng thực ra trước hết là 1 cuộc chiến tranh chính trị nhất là đấu tranh chính trị ở nông thôn để tranh thủ nhân dân vì dân ở thôn quê chiếm hơn 4/5 dân số toàn quốc. Cuộc chiến giữa ta



và địch thật ra là 1 cuộc chiến tranh nhân dân nên chính quyền không thể chỉ giải quyết trên bình diện thuần túy quân sự mà phải nỗ lực phát động mạnh hơn trên mặt trận chính trị để lôi cuốn tinh-thần, ý chí và lập trường của mọi người dân xã về phía quốc gia. Muốn thế chính quyền phải biến xã thôn thành 1 đơn vị chính trị thực sự để chống lại ảnh hưởng của du kích quân CS. Chính quyền phải sử dụng tối đa các phương tiện chính trị làm thế nào để mỗi người dân xã thôn là 1 cán bộ chính trị thì mới có thể thắng được các thủ đoạn thâm độc và quyết của CS ở nông thôn.

Để chính trị hóa dân chúng cũng như xã thôn, chính quyền có thể áp dụng các phương thức sau đây :

a.- Tổ chức các khóa huấn luyện chánh trị bắt buộc cho tất cả các viên chức xã ấp tại cấp Tỉnh trước khi họ thực sự nhận lãnh trách vụ do nhân dân giao phó. Đây là nhiệm vụ của các trung tâm tu nghiệp Tỉnh.

b.- Tổ chức các khóa huấn luyện chánh trị căn bản cho mọi người dân xã thôn trong những thì giờ rảnh rỗi (tuyệt đối tránh lúc làm mùa ở nông thôn). Trọng trách này có thể giao cho các đoàn Cán-bộ PTNT đảm nhận. Chương-trình huấn luyện phải thật sự là những vấn đề chính trị căn bản và cụ thể như quyền lợi, bốn phần công dân, nghĩa vụ bầu cử... Dù không ép buộc nhưng chính quyền phải khéo léo khuyến khích dân chúng tham gia học hỏi ; chế tài sẽ là không cho ứng cử hay làm công chức nếu không có chứng chỉ đã theo khóa huấn luyện này.

c.- Thêm vào đó phải tổ chức các buổi sinh hoạt cộng đồng theo từng ấp trong đó cán-bộ thông tin ấp sẽ phối hợp với cán-bộ PTNT cùng hướng dẫn dân chúng học tập về đường lối, chủ-trương của Chánh-Phủ ở xã thôn như vấn đề tự túc phát triển, lập các tổ hợp, các dự án ...

d.- Ngoài ra còn phải khuyến khích các đảng phái, tôn-giáo đặt cơ sở tại xã thôn tham gia công tác chính trị hóa xã thôn.

Qua các chương trình trên đây dân chúng xã thôn sẽ hiểu rõ vai trò của họ và sẽ đứng chung nhau thành một khối, chống lại sự tuyên truyền của CS và cuộc chiến tranh nhân dân do họ khởi xướng sẽ không thể tồn tại được.



2.- Xã thôn phải là 1 đơn vị quân sự :

Chính quyền phải võ-trang cho tất cả dân chúng còn trong hạn tuổi phòng vệ dân sự bằng khí giới tối tân cũng như thô sơ để biến mỗi người thành một quân nhân và biến xã thôn thành 1 đơn vị quân sự trong cộng đồng quốc gia, có thể xã thôn mới có thể tự bảo vệ chống lại sự xâm nhập phá hoại của du kích quân CS.

Muốn thế, chính phủ phải quyết tâm thực hiện những chương trình sau đây cho kỹ được.

a.- Tổ chức các khóa huấn luyện ngang hàng với Trung-đội trưởng nghĩa quân cho các viên chức xã ấp.

b.- Tổ chức các khóa huấn luyện quân sự căn bản cho tất cả các công-dân từ 16 tuổi trở lên.

c.- Thành lập tại mỗi ấp 1 Trung-đội NĐTV.

d.- Võ-trang súng cá nhân cho viên chức xã ấp và NĐTV.

e.- Thiết lập và tu bổ thường xuyên các hàng rào phòng-thủ ấp. Về phương diện chỉ huy thì tất cả các lực lượng quân sự, bản quân sự trong xã phải đặt dưới quyền điều động và sử dụng của các viên chức xã ấp như cơ chế hiện hành.

Tóm lại, nếu mỗi xã đã biến thành 1 đơn vị quân sự thật sự thì xã thôn sẽ dư khả năng chống lại quân du kích CS, bảo vệ hữu hiệu thôn ấp cũng như các công trình mà Chánh-Phủ đã tạo dựng được qua chương trình BĐ và PTNT.

3.- Xã thôn phải là 1 đơn vị kinh-tế của quốc-gia, có khả năng tự túc :

Chính quyền phải tạo cơ hội cho mỗi người dân xã có đủ điều kiện để sản xuất và tiêu thụ. Các chương trình cải cách ruộng đất, phân chia các ruộng nương bỏ hoang phải được xúc tiến mạnh mẽ để hữu sản hóa nông dân, làm giảm thiểu mức chênh lệch giữa giai cấp chủ-điền và tá-điền. Ngoài ra, Chánh-phủ còn phải hướng dẫn nông dân cải thiện canh tác, nâng cao năng suất. Được Chánh-Phủ lo lắng, giúp đỡ, nông dân mới nỗ lực tăng gia sản xuất, biến xã thôn thành 1 đơn vị kinh-tế phồn thịnh của quốc-gia có đủ khả năng tự nuôi sống và theo đuổi đến thắng lợi cuộc chiến tranh dai dẳng này.



Muốn đi đến mục tiêu này, Chính quyền cần phải :

- a.- Quan niệm đúng mức vị trí của nông nghiệp và nông-dân trong kinh tế nước nhà.
- b.- Giúp đỡ hướng dẫn và khuyến khích nông dân làm ruộng (thành lập các tổ hợp mua máy cày, phân bón...)
- c.- Tích thu ruộng đất vô chủ cấp phát cho nông dân nghèo.
- d.- Thực thi hợp lý chương trình "Người cày có ruộng" thế nào để dung hòa quyền lợi của giới chủ điền và tá điền. Nếu các biện pháp trên được thực hiện đầy đủ thì nông dân sẽ hăng hái sản xuất và xã thôn sẽ có thể tự túc chống cộng đồng thời cũng làm nhẹ nhàng phần trợ cấp của NSQG.

4.- Xã thôn còn phải được biến cải thành một đơn vị văn-hóa xã hội trong cộng đồng quốc-gia :

Công cuộc phát triển giáo dục ở nông thôn sẽ nâng cao sự hiểu biết của dân chúng cũng như tinh-thần tranh đấu của họ ở thôn ấp. Người dân sẽ yên tâm và sẵn sàng chiến đấu khi thấy chính quyền lo lắng đầy đủ cho con em họ.

Muốn thế chính quyền phải đẩy mạnh các chương trình sau đây :

- a.- Tổ chức các lớp bình dân giáo dục cưỡng bách trong xã ấp. (cán bộ PTNT)
- b.- Thực hiện tại mỗi xã trường tiểu-học công lập để phát-triển giáo dục.
- c.- Trợ cấp học bổng cho các trẻ em nghèo, thiếu học ở xã ấp.

Về phương diện xã hội, chính quyền phải cố gắng cải tạo đời sống nông dân ; đem lại cho họ các tiện nghi tối thiểu về đời sống nhất là phải thực hiện công bằng xã hội, tưởng thưởng và đề cao những người đã hy-sinh mạng sống, trực tiếp đương đầu với du kích quan CS ; ưu tiên là nghĩa quân, NĐTV, thứ đến là các viên chức xã ấp.

Tóm lại, muốn cho xã thôn mau tiến đến tự quản tự túc thì trước hết nó phải được tổ chức thành 1 đơn vị chính trị, quân sự, kinh-tế, văn-hóa và xã hội. Tổ chức này, sau khi



được thiết lập cần phải có một cơ cấu hành-chánh đại diện để hướng dẫn, điều hợp mọi hoạt động của tập thể và nói lên tiếng nói của họ trong cộng đồng quốc-gia. Nhưng muốn là tiếng nói đích thực của xã thôn thì cơ cấu hành-chánh phải được quan niệm như thế nào ?

### TIẾT III .- CƠ-CẤU HÀNH CHÁNH XÃ THÔN :

Trong hiện trạng nông thôn VN, chúng tôi quan niệm 1 cơ cấu hành-chánh xã thôn phải hội đủ 5 yếu tố sau đây :

- 1.- Phải phân biệt rõ ràng giữa hai cơ-quan quyết nghị và chấp hành.
- 2.- Phải đại diện đầy đủ các tầng lớp dân chúng.
- 3.- Phải được quyền chỉ-huy và tự quản về mọi phương diện.
- 4.- Phải được yếu trợ phương tiện để hoạt-động.
- 5.- Phải có 1 thành phần nhân sự hữu hiệu .

1.- Yếu-tố thứ nhất: là cơ cấu hành-chánh cần phải được phân chia thành 2 cơ quan riêng biệt với quyền quyết nghị và chấp hành khác nhau. Chúng tôi rất tán đồng việc phân chia này vì nó thể hiện 1 tinh-thần dân chủ pháp trị cao độ của nguyên tắc địa-phương phân quyền. Việc phân nhiệm rõ rệt giữa 2 cơ quan trong cơ cấu hành-chánh xã nếu được thực thi đúng mức sẽ đem lại thật nhiều ích lợi cho công vụ đồng thời phục vụ hiệu quả quyền lợi của dân chúng. Tuy nhiên, như đã được trình bày trong chương III phần II, để tránh tình trạng các cơ quan quyết nghị chỉ giữ hư quyền chúng tôi đề nghị tất cả các hội viên đặc cử phải trải qua một khóa huấn luyện kỹ càng để thấu triệt quyền hạn cũng như nhiệm vụ phải đảm trách trước khi nhận lãnh trách vụ. Có thể các hội viên HD Xã mới có đủ kiến thức để hành xử đúng mức vai trò và quyền hạn mình.

2.- Yếu-tố thứ hai : của cơ cấu hành chánh xã thôn là cơ cấu này phải bao gồm đầy đủ các tầng lớp dân chúng trong xã để thực hiện trung thực nguyện vọng của đa số. Qua các dữ kiện được trình bày trong chương II phần II, chúng ta thấy rằng HD Xã hiện nay chưa đại diện được đầy đủ các thành phần dân chúng vì sự tham gia tranh cử vào HD Xã và Ban Trị-sự địa phương của các thân hào nhân sĩ và các lãnh tụ tôn giáo, đảng phái tại địa phương chưa đáng kể so với uy tín và khả năng lãnh đạo của họ.

Để cải thiện tình-trạng trên, chính quyền cần phải khuyến khích các đảng phái quốc gia đặt cơ sở tại xã thôn.



khuyến khích các đoàn thể, tôn giáo cùng các nhân vật có khả năng, uy tín trong xã ra ứng cử. Cuộc bầu cử cần phải được tổ chức thật sự tự do, công bằng với 1 chiến dịch tuyên truyền và vận động rầm rộ đồng thời lễ nhậm chức của các tân viên chức phải được tổ chức thật long trọng để gây xúc động tâm lý quần chúng. Ngoài ra cần tham khảo ý kiến các đoàn thể, chính đảng, tôn giáo để mở rộng quy chế bầu cử hầu thu hút các nhân vật có thực lực tại địa phương tham gia vào việc quản trị công việc làng xã.

3.- Yếu tố thứ ba : là cơ cấu xã thôn phải do dân xã thôn tự quản trị lấy và được trọn quyền chỉ huy về mọi phương diện chính trị, quân sự, kinh-tế...

Trước nhất HD Xã phải được quyền đưa ra những biện pháp an ninh mà họ nhận thấy thích ứng với tình trạng xã thôn của họ. Hội-dồng cũng phải có quyền đưa ra các biện pháp kinh tế tài-chánh trong phạm vi xã như việc phân phát các ruộng đất bỏ hoang hay vô chủ cho dân nghèo trong xã.

Về phía UBHC Xã thì quyền được điều động các lực lượng nghĩa quân trong xã là 1 quyền tất yếu để bảo vệ an ninh bản thân và bảo vệ làng xóm. Quyền hạn này đã được thực thi trong cơ chế hành chánh xã thôn hiện nay như đã trình bày trong Chương III, tuy nhiên hiện nay quyền chỉ huy của xã trưởng còn gặp khó khăn vì sự hiện diện của 1 vài viên chức xã thuộc các Bộ chuyên môn (cán bộ thông-tin, cán bộ kỹ-thuật). Tình trạng này có cải thiện thì cơ cấu hành chánh xã thôn mới đạt được mức độ tự quản hoàn toàn.

Ngoài ra về phương diện tự quản tài chánh, cần phải cải tổ rộng rãi thủ tục chi tiêu hiện nay bằng cách tăng mức tối đa tiền công nợ được giữ ở xã lên 100.000\$ cho các xã tỉnh lý, xã quận lý và 50.000\$ cho các xã khác đồng thời cũng phải gian dị hóa thủ tục gởi và rút tiền của xã ở ngân khố, khỏi phải xin phép Tỉnh, Quận.

Song song với các biện pháp này, các cấp quyền địa phương phải luôn luôn quan niệm đúng mức việc sử dụng quyền giám hộ đối với Xã, không xen lấn vào các quyết định của xã bất cứ về phương diện nào. Khi mà cơ cấu hành chánh xã thôn đã được toàn quyền định đoạt về mọi vấn đề liên quan đến đời



sống của họ thì họ sẽ cố gắng hoạt-động để tự bảo vệ thôn xã và đưa xã thôn đến tự túc tự cường.

4.- Yếu-tố thứ tư : là cơ-cấu hành-chính xã thôn phải được chính quyền yểm trợ phương tiện để hoạt-động.

Trước hết về phương diện chính-trị, chính quyền cần yểm-trợ xã thôn trong công tác chính trị hóa như phái những đoàn cán bộ PTNT đến xã ấp để sinh hoạt chính trị với dân chúng, cùng nhau học tập đường lối và chủ-trương của Chính-Phủ.

Về phương diện quân-sự, chính quyền yểm trợ cho xã ấp chống lại các cuộc tấn công quy-mô của bộ đội CS, chương-trình bình-định và phát triển nông thôn cần được đẩy mạnh hơn nữa để giúp xã loại trừ hẳn ảnh hưởng của du kích quan CS và thiết lập nền móng dân chủ xã thôn vững chắc. Ngoài ra, chính quyền còn phải huấn luyện và võ-trang đầy đủ cho tất cả các lực lượng cơ hữu xã để có đủ khả năng bảo vệ xóm làng.

Sau cùng, xã thôn còn cần chính quyền giúp đỡ phương-tiện để phát triển kinh-tế địa phương, tăng gia sản xuất hầu đi đến đến tự túc. Tuy nhiên, như đã đề cập đến trong chương III tiêu chuẩn trợ cấp của chính quyền hiện nay cho các xã thôn cần phải được xét lại kỹ lưỡng để tránh tình trạng thất thu công nợ xã cũn như chính quyền phải nghiên cứu mọi biện pháp để giảm dần trợ cấp cho xã (giúp xã tăng thu, giảm bớt thành phần UBHC Xã và Ban Trị-Sự ấp). Trợ cấp của chính quyền phải giúp cho xã đi đến đến tự túc chứ không phải để duy trì gánh nặng cho NSQG.

5.- Yếu-tố thứ năm : là các viên chức hành-chính xã thôn phải được huấn luyện, bảo vệ và đãi ngộ tương xứng.

Trước nhất công-tác huấn luyện viên chức xã ấp phải được đặt lên hàng đầu nhằm giúp cải thiện tình-trạng nhân sự. Hiện nay, Chính-Phủ đã thực sự quan tâm đến vấn đề này và đã giúp nhiều chi phí cho công việc huấn luyện. Tuy nhiên điều cốt yếu là làm sao động viên được tinh-thần cầu tiến, học hỏi của các viên chức xã ấp để họ nhận thức được nhu cầu phải được huấn luyện để có đủ khả năng phục vụ dân chúng, công-tác này hiện đang gặp khó khăn vì một số viên chức dân cử không chịu đi huấn luyện như đã đề cập nơi chương III. Về chương-trình huấn luyện hiện hữu chúng ta nhận thấy khuyết điểm là các khóa sinh phải học quá nhiều trong 1 thời gian quá ngắn thành ra họ không thấu thập được bao nhiêu.



Chúng ta đề nghị công-tác huấn luyện phải được tiến hành liên-tục, chú trọng về phẩm hơn về lượng và ngoài phần huấn luyện chuyên môn giúp các viên chức học tập công việc hành-chánh, phần huấn luyện chính trị phải được quan niệm đúng mức để tạo cho họ 1 khả năng căn bản về chính trị. Thêm vào đó họ còn phải được huấn luyện về quân sự tương đương với cấp bậc Trung-đội trưởng nghĩa quân. Nếu được huấn luyện đầy đủ, các viên chức xã ấy sẽ có đủ khả năng về chính-trị, quân-sự và chuyên môn để thực hiện đúng đắn vai trò của họ ở nông thôn.

Mặt khác, các viên chức xã ấp còn phải được võ-trang đầy đủ để tự vệ vì như chúng ta đã thấy, con số viên chức xã ấp bị ám sát và bị bắt cóc không phải là nhỏ (chương III phần II). Công-tác võ-trang chẳng những giúp các viên chức bảo vệ mạng sống mà còn làm cho họ phần khởi phục vụ.

Ngoài ra lương-bổng và thù lao phải cho phép các viên-chức xã ấp có 1 đời sống trung-bình và công việc đãi ngộ phải tương xứng với công lao và trách nhiệm mà họ đang gánh vác. Quan trọng hơn cả là Chánh-Phủ phải ban hành 1 quy chế trợ cấp cho các viên chức xã ấp khi họ bị tàn phế, thương-tích hoặc mất tích vì lý do công vụ như quy chế hiện hành của quân lực VNCH.

Có được đãi ngộ xứng đáng, các viên chức xã ấp mới hăng hái hoạt-động và phục vụ hết khả-năng của mình.

Tóm lại chúng tôi vừa nêu ra 5 yếu-tố căn-bản cho 1 cơ cấu hành-chánh xã thôn. Với 5 yếu tố này chúng tôi sẽ đề nghị một số sửa đổi sau đây đối với cơ-cấu hành-chánh xã thôn hiện tại :

#### A. HỘI-ĐỒNG XÃ :

1.- Hội-Đồng Xã cũng gồm từ 6 đến 12 hội-viên nhưng số lấy 1 số hội-viên dự khuyết bằng nửa số hội-viên chánh thức để thay thế các hội-viên bị không khuyết sau này.

2.- Về nhiệm kỳ ấn-định tại điều 3 SL 198-SL/ĐUHC sửa lại là 4 năm thay vì 3 năm.

3.- Về quyền hạn của HD Xã, ngoài các quyền hạn đã ghi trong các sắc lệnh 198-SL/ĐUHC và sắc lệnh 045-SL/NV còn được thêm :



- Quyết-định về các biện pháp an-ninh trong phạm vi xã.
- Đưa ra các biện pháp kinh-tế tài-chánh trong phạm vi xã.

B.- ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ : (1)

1.- Đề-nghị bãi bỏ các chức vụ sau đây :

- Ủy-viên quân sự : giao nhiệm vụ lại cho Phó Xã-trưởng an-ninh
- Ủy-viên Kinh-Tài : giao nhiệm-vụ lại cho Phó Xã trưởng hành
- Ủy-viên hộ-tịch : giao nhiệm vụ lại cho Phó Thư-Bý chánh

2.- Đề-nghị thêm chức vụ Ủy-viên Chính-trị nhưng đồng thời bãi bỏ các chức vụ Cán-bộ kỹ-thuật và Cán-bộ thông-tin chiêu-hồi trong Văn-phòng xã.

THÀNH PHẦN U.B.H.C. XÃ ĐỀ NGHỊ :

- 1/- Xã-Trưởng
- 2/- Phó Xã-trưởng hành-chánh kiêm kinh-tài
- 3/- Phó Xã-trưởng an-ninh
- 4/- Ủy-viên chính-trị
- 5/- Ủy-viên canh-nông, cải cách điền địa
- 6/- Ủy-viên thuế vụ
- 7/- Ủy-viên xã hội văn-hóa.

3.- Bổ nhiệm :

- Xã trưởng vẫn là hội-viên HDXã và được HD Xã bầu ra
- Xã trưởng bổ nhiệm tất cả các Ủy-viên trong UBHC Xã với sự thỏa hiệp của HD Xã.
- Phó Xã-trưởng hành-chánh và Phó Xã trưởng an-ninh do Tỉnh-Trưởng bổ nhiệm theo đề nghị của Xã Trưởng sau khi tham khảo ý kiến HD Xã; Phó Xã trưởng an-ninh đương nhiên là Trung-đội trưởng nghĩa quân thâm niên nhất.

A.- Quyền-hạn và nhiệm vụ :

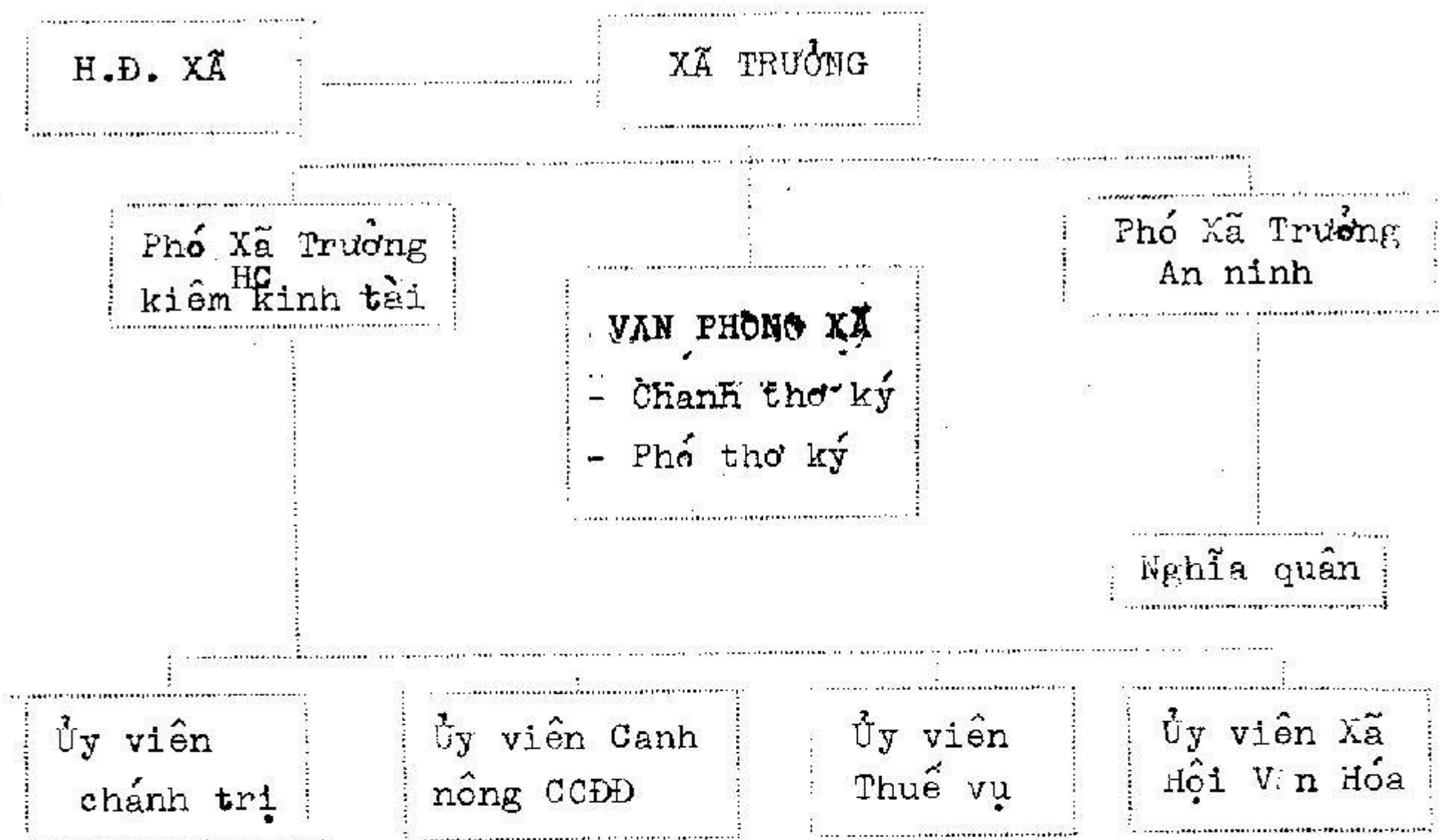
a.- Xã-trưởng vẫn giữ y các nhiệm vụ ghi tại điều 5 khoản 1 sắc lệnh 045-SL/NV. Ngoài ra còn được thêm :

---

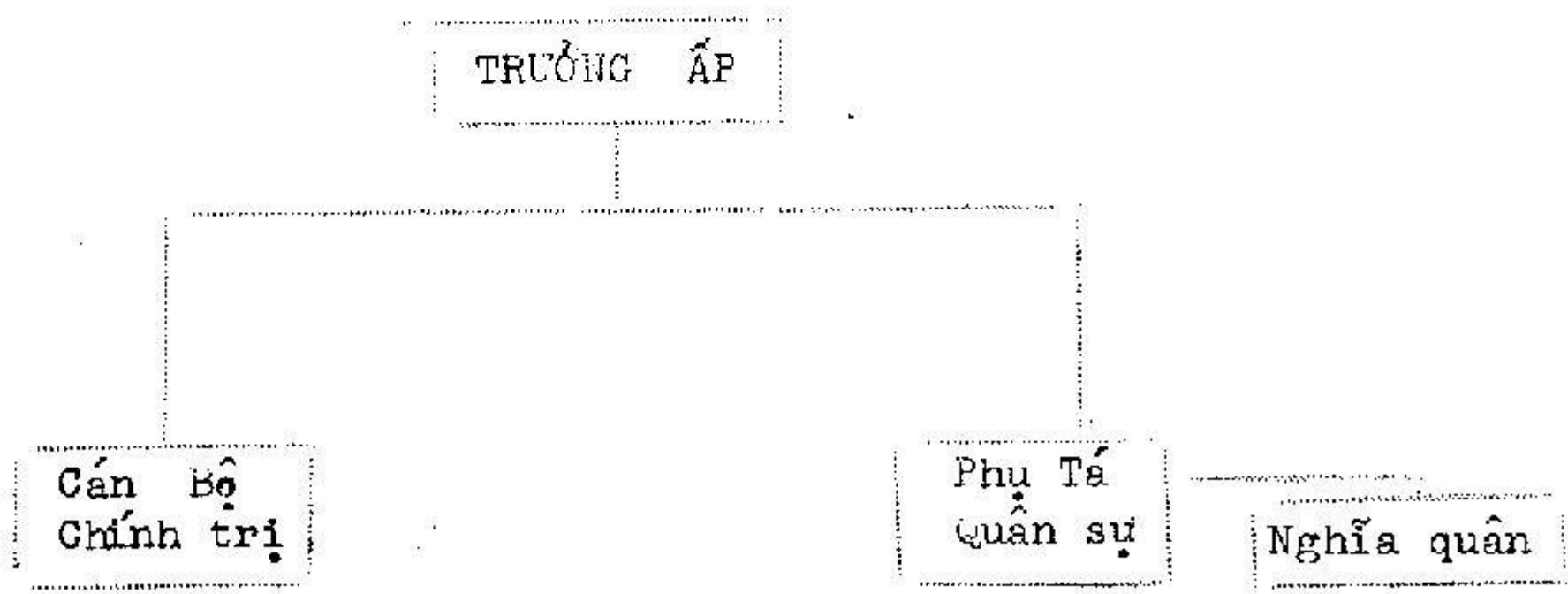
(1) Xem sơ đồ trang sau.



SƠ ĐỒ TỔ CHỨC ỦY BAN HÀNH-CHÁNH XÃ ĐỀ NGHỊ



SƠ ĐỒ TỔ CHỨC BAN TRỊ SỰ ÁP ĐỀ NGHỊ





- Xã Trưởng có quyền bổ nhiệm Trưởng ấp với sự thỏa hiệp của HĐ Xã.

- Xã Trưởng có quyền phát hành công khổ phiếu trong phạm vi xã với điều kiện được 3/4 tổng số hội viên HĐ Xã chấp thuận và được Tỉnh-Trưởng duyệt y trong hạn 10 năm.

b/- Phó Xã Trưởng hành chánh kiêm kinh tài : gồm nhiệm vụ Phó Xã Trưởng hành chánh và ủy viên kinh tài hiện nay, ngoài ra còn tăng thêm :

- Thủ quỹ được giữ tại xã tỉnh lý, xã quận lý đến 100.000\$, các xã khác đến 50.000\$.

c/- Phó Xã Trưởng an ninh : gồm nhiệm vụ Phó Xã Trưởng an ninh và Ủy viên quân sự hiện nay.

d/- Ủy viên chính trị : gồm nhiệm vụ Cán bộ kỹ thuật và Cán Bộ Thông tin chiêu hồi hiện nay.

Viên chức này được chọn trong các người lớn tuổi, có uy tín trong xã.

5/- Quyền lợi : tất cả các quyền lợi dành cho UBHC Xã hiện nay, cộng thêm quyền được hưởng trợ cấp khi bị tàn phế, thương tích hay mất tích vì lý do công vụ như đã đề nghị.

#### C- VĂN PHÒNG XÃ :

1/- Đề nghị bỏ bớt 2 chức vụ Cán Bộ kỹ thuật và Cán Bộ thông tin chiêu hồi, giao nhiệm vụ lại cho Ủy viên chính trị.

2/- Cải danh chức vụ Thư ký ra Phó thư ký.

#### Thành phần Văn phòng Xã đề nghị :

1/- Chánh Thư ký

2/- Phó Thư ký

- Phó Thư ký sẽ kiêm nhiệm phần vụ của Ủy viên hộ tịch.

#### D.- BAN TRỊ SỰ ẤP :

1/- Đề nghị bỏ bớt 2 chức vụ Phó Trưởng ấp hành chánh và Phó Trưởng ấp an ninh.

Phụ tá quân sự sẽ nhận lãnh nhiệm vụ Phó Trưởng ấp an ninh.



2/- Cải danh chức vụ Cán Bộ thông tin chiêu hồi ra là Cán bộ chính trị.

Thành phần Ban Trị Sự ấp đề nghị :

- 1/- Trưởng Ấp
- 2/- Phụ Tá quân sự.
- 3/- Cán Bộ chính trị

3/- Bổ nhiệm :

Trưởng ấp, Phụ Tá quân sự và cán bộ chính trị đều do Xã Trưởng bổ nhiệm với sự thỏa hiệp của UBHC Xã.

4/- Quyền lợi :

Ban Trị Sự ấp được hưởng các quyền lợi hiện nay, cộng thêm các quyền lợi đã đề nghị cho UBHC Xã.

**K ẾT LU ẬN**

Tóm lại với các dự kiện mà chúng tôi đã trình bày ở các chương trên, chúng tôi đã mạo muội đưa ra trong phần kết luận này ba nguyên tắc định hướng cho tổ chức xã thôn và 5 yếu tố căn bản liên hệ đến cơ cấu hành chánh xã. Sau đó, dựa vào các ưu khuyết điểm của cơ chế chính quyền hiện hữu, chúng tôi đã đưa ra một vài đề nghị nhằm sửa đổi một số nhược điểm về cơ cấu tổ chức cũng như quyền hạn và nhiệm vụ của các viên chức hành chánh xã thôn. Chúng tôi hy vọng rằng các đề nghị nhỏ nhen này sẽ đáp ứng phần nào các nhu cầu và đòi hỏi cấp thiết của nông thôn hiện tại như là công tác "chính trị hóa", vận động dân chúng tham gia vào các sinh hoạt dân chủ, gây ý thức trách nhiệm cho họ đối với việc thực thi các chính sách và chương trình của Chánh phủ và gần gũi nhất là đánh tan sự thờ ơ của họ đối với việc lựa chọn người đại diện để lo việc ích lợi chung cho thôn ấp.

Chúng tôi cũng ước mong rằng, trong một tương lai gần đây, một đạo luật cải tổ hành chánh địa phương sẽ ra đời để đáp ứng các đòi hỏi và nhu cầu của địa phương.

Ngoài ra chúng tôi quan niệm là công cuộc cải tổ hành chánh xã thôn phải được tiến hành đều đặn và liên tục song song với các cuộc cải tổ hành chánh ở cấp Tỉnh, Quận để phù hợp với tinh thần và nguyên tắc chỉ hướng mới, cùng yểm trợ cho tổ chức



hành chánh xã ấp cải tổ có thể hoạt động tốt đẹp và hữu hiệu.

Hướng về tương lai, chúng tôi có thể nói rằng chừng nào công cuộc cải tổ hành chánh xã ấp đã đem lại cho nông thôn một chính quyền vững mạnh, tạo cho mỗi nông dân một nếp sống an no; chừng nào mọi người dân xã đều hăng hái chung lo công việc giữ làng giữ ấp, mọi tầng lớp dân chúng xã thôn đều tích cực tham gia việc nước việc làng thì chừng ấy chúng ta sẽ thủ thắng đối phương bởi lẽ cuộc chiến tranh hôm nay sẽ được định đoạt bằng cuộc chiến tranh chánh trị ở nông thôn: Ai nắm được nông thôn là nắm được phần thắng vì đảng sau nông thôn là cả một khối nhân lực khổng lồ với 4/5 dân số toàn quốc,

Có lẽ sự kiện này đã giải thích vì sao trong tình trạng chiến tranh mà các chính phủ liên tiếp đã nỗ lực không ngừng để thực hiện cho kỳ được các cuộc cải tổ hành chánh xã ấp và đó cũng là một trong những lý do chánh khiến nhân vật lãnh đạo số 1 của V.N.C.H. đã tuyên bố với các viên chức xã ấp tại Trung Tâm HLCBQG Vũng Tàu nhân lễ mãn khóa ngày 7-4-1970 "Con đường dân chủ hóa xã thôn là con đường mà chúng ta đã lựa chọn và chúng ta sẽ theo đuổi tới cùng vì nó sẽ giúp chúng ta tranh thắng trong cuộc chiến tranh chánh trị trong tương lai"./,



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### TÀI LIỆU CĂN BẢN :

- Sắc lệnh 45/NV ngày 3-5-1963 ; 203-d/NV ngày 31-5-1964  
198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 ; 045-SL/NV ngày  
1-4-1969 và các văn kiện liên hệ.
- Bộ Nội-Vụ và HVQGHC, Hành chánh cầm nang xã và ấp,  
Saigon 1964.
- Phủ ĐUHC, Cải tổ hành chánh xã ấp, Saigon 1967.
- Phủ ĐUHC, Tài liệu huấn luyện viên chức xã ấp quyền  
I và II, Saigon 1967.
- Nguyễn-văn-Tương, Bài thuyết trình trước HĐ Dân Quân  
ngày 18-10-1966 về dự thảo sắc lệnh 198-SL/ĐUHC.
- HĐ Dân Quân, Biên bản nhận định tổng quát về dự thảo  
sắc lệnh cải tổ hành chánh xã ấp ngày 21-11-1966.
- QH Lập Hiến, Biên bản về những nét chính của Hiến  
pháp (Hành pháp) ngày 2-12-1966.

### T A P C H Í :

- Nghiên cứu Hành chánh tập IX tháng 2/1965, tập X  
tháng 1/1967.
- Các nguyệt san Cấp Tiến số 4, số 6 tháng 4 và tháng  
6 năm 1969.
- Các nhật báo Cấp Tiến, Chính Luận, Ngôn Luận, Đuốc  
nhà Nam.
- USAID Vietnam, Public Administration Bulletin "The  
village elections", No 38 (June 1, 1967).
- USAID Vietnam, Public Administration Bulletin "The  
hamlet elections", No 40 (August 15, 1967).



S Á C H :

- Nguyễn-văn-Tương, Các nhận xét tổng quát về cuộc bầu cử HĐND Xã (Phủ Đ.U.H.C., Saigon, 1967).
- Lê-tài-Triển, Người dân xã và Hội Đồng Xã (Saigon, Sơn Châu, 1968).
- Q.H Lập Hiến, Thuyết trình về Hiến pháp (Saigon, Sở tài liệu, 1967).
- Trương-tiến-Dạt, Hiến pháp chú thích (Saigon, 1967).
- Vũ-quốc-Thông, La décentralisation Administrative au Vietnam (Hanoi : Les Presses Universitaires du Vietnam, 1952).
- Nghiêm-Đặng, So sánh chế độ thôn xã Trung-Hoa và Vietnam (Saigon, Hội NCHC, 1963).
- Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến pháp và Chính trị học (Saigon, Thư lâm ấn quán, 1969).
- Lý-kim-Huỳnh, M.Chánh xã, Giảng tập (Saigon, HVQGHC 1967-1968),
- Hoàng-văn-Lạc, Một giải pháp cho vấn đề Việt Nam (Saigon)
- Bộ Thông Tin, Xây dựng nông thôn và cải tổ hành chánh xã ấp (Saigon, 1967),
- Bộ phát triển nông thôn, Chương trình tự túc phát triển xã (Saigon, 1970).
- Gerald C. Hickey, Nghiên cứu một cộng đồng thôn xã Việt Nam, xã hội học, Võ-hồng-Phúc dịch (Saigon, Công Đàn, 1960).
- Yloyd W. Woodruff, Nghiên cứu một cộng đồng thôn xã Việt Nam, phân hành chánh (Saigon, Công Đàn, 1960).
- Vũ-Công, Thế đứng của tổ chức hành chánh Xã thôn trong chiến tranh du kích tại VNCH, Luận văn Cao học 1968.
- Đặng-quốc-Tuấn, Nông thôn Việt-Nam và cuộc chiến tranh hiện tại, Luận văn Cao-học 1968.
- Trần-ngọc-Châu, Từ chiến tranh đến hòa bình, phục hưng làng xã (Saigon, Đoàn viên, 1967).