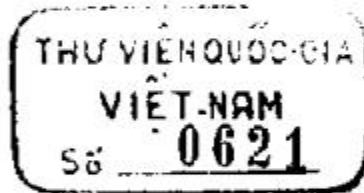


HỌC-VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận-Văn Cốt-Nghiệp Ban Đốc-Sự

LA 7472

TƯƠNG - QUAN GIỮA QUẬN VÀ XÃ

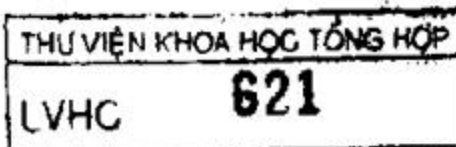


SINH VIÊN

Châu - Linh

BAN ĐỐC-SỰ KHÓA XVI

1968 - 1971



« HỌC-VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

không tán-thành cũng không phản-đối những ý-
kiến phát-biểu trong Luận-văn. Những ý-kiến đó
do tác-giả hoàn-toàn chịu trách-nhiệm ».

LỜI NÓI ĐẦU

Suốt 3 năm 6 tháng ròng rã, thụ huấn dưới mái Học-viện Quốc - gia Hành-chánh, chúng tôi đã được học về lý-thuyết cũng như áp dụng lý-thuyết vào thực hành trong hai giai-đoạn : thực tập tại địa phương và Trung-ương để kiến toàn sở đăc của một đăn-bộ Hành-chánh về các phương diện : chánh trị, hành-chánh, kinh-tế, tài-chánh, xã-hội, luật-pháp, chỉ huy lãnh-đạo Tập Luận-văn này được đề xuất đánh dấu thời gian của chúng tôi chấm dứt bắt đầu cuộc hành-trình tham gia vào guồng máy Hành-chánh Quốc-Gia.

Trước khi đi vào cuộc hành-trình của nghề nghiệp, chúng tôi THÀNH KÍNH BIẾT ƠN GIÁO SƯ VIỆN-TRƯỞNG, PHÓ VIỆN-TRƯỞNG, với lòng ngưỡng mộ tốt đẹp của chúng tôi. Quý vị như những tấm gương sáng tượng - trưng cho thanh liêm liêm chính mà chúng tôi nguyện noi theo trên con đường phụng sự Dân-tộc.

Chúng tôi cũng xin THÀNH KÍNH BIẾT ƠN QUÝ VỊ GIÁO-SƯ TRONG BAN GIẢNG HUẤN đã tận tình dạy bảo chúng tôi về lý-thuyết cũng như về kinh-nghiệm quý báu. Vốn liếng đã thấu lượm được, kinh-nghiệm đã lãnh - hội được nơi quý vị, chúng tôi sẽ cố gắng mỗi ngày phong-phái thêm lên.

Hành-chánh đa diện, dù chúng tôi có được huấn-luyện bao - nhiêu nhưng trước bước đường phụng sự Tổ-quốc, vẫn cảm thấy e-dè với ưu - tư có đóng góp ích gì cho xứ sở dù là đóng góp vô cùng khiêm nhường hay không ? Nhất là lúc sứ sở thân yêu đang trải qua giai đoạn buồn thảm nhất của lịch-sử do tình trạng chiến-tranh và sự bất ổn về nhiều phương diện trong những tháng năm dài của dĩ vãng.

Cuối cùng, chúng tôi vẫn thấy tin tưởng vì dù thời cuộc có hăng trầm, xô bồ, gian ngoa cứ tiếp diễn trò hề sân khấu cứ hoạt náo nhưng đi trước chúng tôi đã có những người trọn đời âm thầm hiến mình cho Tổ-quốc, bên cạnh chúng tôi có những người đang nằm xuống cho quê hương . Chúng tôi nguyện cố gắng để khỏi phụ lòng người đi trước và xứng đáng với kẻ đi sau.

Mùa hè, Tân Hợi 1971

Sinh-Viên CHÂU - SINH

Chánh-kính Ghi-an

Giáo-sư LƯƠNG-THỌ-PHÁT

Đã hướng dẫn chúng tôi rất tận tình

Sinh-viên CHIAU-SINH

Thành-thật Tri-ân

Giới-chức các cấp thuộc Bộ NỘI-VỤ đã trực tiếp hay gián tiếp tận tình giúp đỡ và hướng - dẫn chúng tôi trong thời gian thực tập.

Riêng chúng tôi cũng chân thành cảm ơn quý Ông Giám-Đốc, Phó Giám-Đốc, Chánh-sự-Vụ, Chủ Sự và nhân viên các cơ quan thuộc Bộ NỘI-VỤ đã cho chúng tôi những tài liệu quý báu để hoàn - thành Luận-Văn này :

- Nha Nhân-Dân Tự-Vệ
- Sở Hành-chánh địa-phương
- Sở Tình-hình và Bào-cử
- Sở Huấn-luyện
- Sở Kế-hoạch
- Sở Chánh-trị
- Sở Ngân-sách Kế-toán
- Thư-viện Văn-khố

CHÂU-SINH

Sinh-Viên thực-tập tại Bộ NỘI-VỤ năm 1971

MỤC LỤC

	Trang
PHẦN DẪN NHẬP	1
Chương Thứ Nhất	
ĐẠI CƯƠNG VỀ CƠ CẤU HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP QUẬN, TỈNH VÀ XÃ	3
- <u>MỤC I</u> : HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP QUẬN	4
. <u>ĐOẠN I</u> : Quá trình các Quận	4
. <u>ĐOẠN II</u> : Chức chương Quận-trưởng và Phó Quận-trưởng	5
. <u>ĐOẠN III</u> : Tổ chức văn phòng Quận	10
- <u>MỤC II</u> : HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH	11
. <u>ĐOẠN I</u> : Quá trình các Tỉnh	11
. <u>ĐOẠN II</u> : Chức chương Chánh-tỉnh	12
- <u>MỤC III</u> : HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP XÃ	13
. <u>ĐOẠN I</u> : Quá trình các Xã	13
. <u>ĐOẠN II</u> : Quyền hạn và nhiệm vụ của HD XÃ và UBHC XÃ	15
I.- Nhiệm vụ và quyền hạn của Hội-đồng Xã	15
II.- Nhiệm vụ và quyền hạn của UBHC Xã	17
Chương Thứ Hai	
MỐI TƯƠNG QUAN TRÊN PHÁP LÝ GIỮA QUẬN VÀ XÃ	19
- <u>MỤC I</u> : MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA HỘI ĐỒNG XÃ VÀ QUẬN	20
. <u>ĐOẠN I</u> : Tương quan từ Quận xuống Hội-đồng Xã	20
. <u>ĐOẠN II</u> : Tương quan từ Hội-đồng Xã lên Quận	22

	Trang
- <u>MỤC II</u> : TƯƠNG QUAN GIỮA UBHC XÃ, QUẬN VÀ CHI CHUYÊN MÔN	24
• <u>ĐOẠN I</u> : Tương quan giữa UBHC Xã và Quận	24
I.- Tương quan từ Quận xuống UBHC Xã	25
II.- Tương quan từ UBHC Xã lên Quận	31
• <u>ĐOẠN II</u> : Tương quan giữa UBHC Xã và Chi chuyên môn	37
• <u>ĐOẠN III</u> : Tương quan giữa UBHC Xã và Tổng	40
I.- Tương quan từ Quận qua Tổng xuống Xã	40
II.- Tương quan từ UBHC Xã qua Tổng lên Quận	41

Chương Thứ Ba

MỐI TƯƠNG QUAN TRÊN THỰC TẾ GIỮA QUẬN VÀ XÃ	42
- • <u>ĐOẠN I</u> : Tương quan trên thực tế giữa Quận và Xã	42
I.- Tương quan thực tế giữa Quận và HD Xã	43
II.- Tương quan thực tế giữa Quận và UBHC Xã	44
III.- Tương quan thực tế giữa Quận, Tổng và Xã	48
IV.- Tương quan thực tế giữa UBHC Xã và Chi chuyên môn	49
• <u>ĐOẠN II</u> : Nguyên nhân	50
I.- Do sự khiếm khuyết về cơ cấu tổ chức Quận và Xã	50
II.- Do nạn bè phái, tham nhũng	52
III.- Do các đoàn thể áp lực	54
• <u>ĐOẠN III</u> : Nhận xét và đề nghị	55
I.- Nhận xét	55
II.- Đề nghị	58
<u>PHẦN KẾT - LUẬN</u>	62

PHẦN DẪN NHẬP

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA



ừ xưa đến nay trong hệ thống hành chính Quốc-Gia, Quận và Xã là hai đơn vị mà từ lâu qua các triều đại quân-chủ, dân-chủ vẫn còn tồn tại. Dù trải qua bao cuộc thăng trầm lịch sử của đất nước, Xã vẫn là đơn vị hành chính căn bản trong tổ chức chính-trị và hành chính Việt-Nam. Theo Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hoà ngày 1.4.1967, điều 70 đã tái xác nhận căn bản trên của Xã, đồng thời minh thị công nhận nguyên tắc địa phương phân quyền dành cho đơn vị hành chính này. Xã được công nhận có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng và tài sản riêng nghĩa là Xã là một đơn vị tự trị trên phương diện pháp lý. Còn Quận chỉ là một đơn vị trung gian giữa Tỉnh và Xã, không có tư cách pháp nhân, không có tư cách pháp nhân, không có ngân sách tài sản riêng. Quận được sự ủy-quyền của pháp nhân Tỉnh giám hộ xã.

Hiện nay Quận và Xã có tầm quan trọng đặc biệt trong hiện tình đất nước, vì nông thôn là địa bàn hoạt-động của Cộng-sản, Cộng-sản muốn lấy nông thôn vây thành thị. Nông thôn cũng là nơi diễn ra cuộc đấu tranh giữa hai ý thức hệ Cộng-sản và Tự do và vấn đề tranh thủ nhân tâm được xem như một yếu tố chủ yếu trong việc quyết định sự thành bại. Cho nên bất cứ một chính thể nào muốn đem lại ấm no và hạnh phúc cho nhân dân cũng phải đặt nền tảng trên cơ quan hành chính tại nông thôn. Nhu cầu này càng khẩn thiết hơn nữa đối với cuộc đấu tranh chính-trị hiện nay, trong đó nông thôn đã trở thành mục tiêu chính của quân thù và cũng là trận tuyến để bảo vệ Tự do.

Thật vậy, kể từ đầu năm 1960, nông thôn Việt-Nam đã khởi - sự hứng chịu một cuộc chiến tranh mới do du kích quân và cán-bộ Cộng-sản nằm vùng phát động. Thoạt tiên, chúng đưa người vào trà trộn trong dân chúng và khai thác những mâu thuẫn giữa người dân với chính quyền hay giữa cơ quan với cơ quan của chính phủ và thời phồng các sơ hở trong chánh sách của chính phủ. Mục đích của chúng là tạo một sự căm phẫn trong

dân chúng làm cho người dân dần dần xa cách chính quyền. Do đó trong tình trạng này Công-sản sẽ lợi dụng tuyên truyền, lôi cuốn dưới chiêu bài giải - phóng , lấy nông thôn làm địa bàn hoạt động và lấy chiến tranh du kích làm căn bản mà chính quyền Quận và Xã là hai mục tiêu trước nhất cho cuộc đánh phá của chúng hầu tạo một sự hỗn loạn trong việc điều hành công-vụ, gây hoang mang trong dân chúng.

Quận và Xã là hai cơ quan ở hạ tầng cơ sở nông thôn trọng yếu, là nơi cai trị trong nước trực tiếp tiếp xúc với đại đa số dân chúng và cũng là nơi mảnh đất chính yếu để thể hiện và xây dựng dân-chủ.

Thật vậy, Quận, Xã ở vùng nông thôn là nơi phát ra tiếng nói của chính phủ Trung-ương, là nơi thể hiện những chính sách đường-lối, là nơi truyền - đạt cho dân chúng thấu hiểu đường-lối của chánh phủ để tránh cho dân chúng khỏi bị Công-sản lừa gạt hầu tạo cho dân chúng một tinh thần chống Cộng mãnh-liệt, đánh đuổi Công-sản ra khỏi phần đất cuối cùng mà Công-sản còn bám vào.

Với một vị trí, quan-trọng như vậy, muốn đạt được kết-quả mong ước của chánh-phủ thì guồng máy hành chánh địa phương cấp Quận và Xã cần phải được hữu-hiệu hóa để phục vụ đồng bào đặc lực, thu phục nhân tâm, giải quyết được nguyện vọng của dân chúng. Việc điều hòa công-vụ giữa các cấp Hành-chánh được dễ dàng mau chóng để chuyển đạt những chủ trương đường-lối của chánh phủ từ Trung ương đến hạ tầng cơ sở địa phương và ngược lại hầu giúp chánh phủ hoạch-định chính-sách Quốc-gia sát thực-tế. Như vậy, Quận và Xã đã đóng một vai trò rất quan - trọng trong công việc liên lạc với nhau hay nói cách khác là có một mối tương-quan mật-thiết và chặt-chẽ với nhau, Chính mối tương quan này có được hữu hiệu hay không thì đường lối chủ trương của chánh phủ cũng tùy theo đó mà được kết-quả tốt đẹp hay không ?

Vì sự quan-trọng đặc biệt của mối tương quan giữa hai cấp hành chánh này mà mỗi chánh phủ nào lên đều chú trọng đến, và ban hành những văn-kiến pháp lý hầu cải tạo một phần nào cơ cấu tổ-chức hầu tạo một mối tương-quan giữa Quận và Xã được tốt đẹp hơn. Do đó, tương quan trên pháp lý đã được sửa - đổi cho phù hợp với nhu cầu đòi hỏi của dân chúng, nhưng thực tế tương-quan đó có thể hiện đúng do văn-kiến quy-định hay không ? Muốn hiểu rõ mối tương quan trên giữa hai cấp hành chánh Quận và Xã, chúng tôi xin trình bày theo dàn bài sau đây :

-2. BÍ-

- Chương I : Đại-cương về cơ cấu Hành chính địa phương cấp Quận và Xã.
- Chương II : Tương quan trên pháp lý giữa Quận và Xã.
- Chương III : Tương quan trên thực tế giữa Quận và Xã.

Cuối cùng chúng tôi nhận xét và đề nghị một vài sửa đổi những khuyết điểm hầu tạo cho mối tương quan được tốt đẹp và hữu hiệu.

o) o

Chương thứ Nhất

ĐẠI CƯƠNG VỀ CƠ CẤU HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP QUẬN, TỈNH VÀ XÃ

Phần lớn cơ cấu tổ chức và điều hành guồng máy hành-chánh địa phương đều do Dự 57a ngày 24.10.1956 và Thông-tư số 115a cùng ngày quy-định. Theo đó tổ chức hành-chánh địa phương gồm 4 cấp kể sau :

- Tỉnh, các Đô-thị
- Quận
- Tổng
- Xã

Tuy nhiên, hiện nay trên thực-tế, Tổng giữ vai-trò lu mờ trong sinh-hoạt hành-chánh địa phương, trong khi đó giữa Tỉnh và Trung-ương còn có 1 cấp trung gian bán chính-thức là Vùng hay Khu do một Tư-Lệnh Vùng hay Khu phụ-trách. Quyền hạn của vị Tư-lệnh Quân-khu rất rộng rãi do đó đã ảnh-hưởng mạnh mẽ đến các cấp hành-chánh địa phương.

Tỉnh được coi như một địa hạt hành chánh quan-trọng hơn cả và chức-vụ Tỉnh-Trưởng có nhiều quyền hạn rộng lớn về phương diện pháp-lý, nhưng thực sự đã bị lệ thuộc quá nhiều đối với Vùng vì sự kiêm-nhiệm chức-vụ giữa Hành chánh và Quân-sự.

Quận cũng ở trong tình-trạng như Tỉnh còn Xã thì quá yếu kém so với tư cách pháp lý của mình. Vậy để tìm hiểu một cách sâu rộng các cơ-cấu cũng như chế quyền hành nền hành chánh địa phương, chúng tôi xin phân tích từng cấp hành chánh một. Nhưng vì đề tài có giới hạn và chỉ liên quan đến Quận, Tổng và Xã, nên chúng tôi xin mạn phép được trình bày đến cấp hành-chánh Quận, Tổng và Xã và trong sự trình bày này chúng tôi sẽ chú trọng đến hệ thống quyền hành hơn là

công việc tổ chức để hiểu rõ hơn về mối tương quan giữa các cấp hành chính địa phương kể trên.

MỤC I : HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG CẤP QUẬN .-

Khác với Tỉnh và Xã, Quận và Tổng chỉ là khu-vực hành-chánh, không có tính cách pháp nhân, không có tài sản riêng, ngân sách riêng.

Quận và Tổng là cấp trung gian giữa Tỉnh và Xã. Các vị Quận-Trưởng và Chánh-Tổng là viên-chức liên lạc giữa vị Tỉnh-Trưởng và các Xã-Trưởng. Trong nền hành chính cấp Quận chúng ta cần xét qua :

- 1.- Quá trình các Quận.
- 2.- Chức-chương Quận-Trưởng và Phó quận-trưởng
- 3.- Tổ-chức Văn-phòng Quận.

ĐOẠN I : QUÁ TRÌNH CÁC QUẬN

1.- Dưới thời quân-chủ, nhà Vua thiết-lập các Quận mệnh danh là Phủ (Quận to) Huyện (Quận nhỏ) và Châu (Quận nhỏ mà dân số gồm nhiều hay ít đồng bào Thượng).

Các Quận do các vị Tri-Phủ, Tri-Huyện, Tri-Châu cai trị. Các vị đó do nhà vua bổ nhiệm và kiêm nhiệm quyền hành-chánh và tư-pháp.

2.- Dưới thời Pháp thuộc, tổ-chức các Quận vẫn được duy-trì.

Tại Nam Phần, các Quận (Phủ, Huyện) do các viên-chức ngạch Đốc-Phủ - Sứ (Phủ, Huyện) cai trị và lệ-thuộc Thống-Đốc Nam-Kỳ. Tại Bắc Phần và Trung Phần, các vị Tri-phủ, Tri-huyện, Tri-châu là nhân viên của chánh-phủ Nam-Triều thuộc ngạch quan lại.

Các viên chức đó đặt dưới quyền điều-khiển các vị Tổng-Đốc hay Tuần-Phủ các vị chỉ-huy Tỉnh. Các vị Tri-phủ, Tri-huyện cũng lệ thuộc các vị Công - Sứ Pháp, có nhiệm vụ kiểm soát, điều khiển bộ máy hành-chánh của chánh-phủ Nam-triều. Riêng tại Bắc-Kỳ, các vị chỉ-huy các Quận do Thống-đốc nhân danh Kinh-Lược, bổ nhiệm thuyên chuyển và trừng phạt theo đề nghị của vị chỉ-huy Tỉnh.

3.- Dưới thời Quốc-trưởng, các vị Quận-Trưởng đặt dưới quyền điều khiển và kiểm soát của các vị Tỉnh-trưởng. Quận-Trưởng, do Thủ-Hiến bổ-nhiệm theo đề-nghị của Tỉnh-Trưởng. Nhưng kể từ 1954 chính sách tập quyền được áp dụng tại cấp Quận. Các vị Quận-trưởng đều do Tổng-Thống bổ-nhiệm theo đề-nghị của Tỉnh-Trưởng (Dự 57a điều 15). Nhưng theo Công-diện số 70.CĐ ngày 19.3.1964 Quận-Trưởng còn do Đại-biểu Chánh-phủ Vùng bổ-nhiệm bằng Sự-vụ-Lệnh được hợp thức-hóa bằng một Nghị-dịnh của Bộ Nội-Vụ.

ĐOẠN II : CHỨC CHƯỞNG QUẬN-TRƯỞNG VÀ PHỐ - QUẬN-TRƯỞNG

A.- CHỨC CHƯỞNG QUẬN-TRƯỞNG :

Theo Thông-tư số 001-a/PTT/VP ngày 1.3.1968 thì Quận-Trưởng do Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Tỉnh-Trưởng.

Trong hiện tình, Quận-Trưởng giữ vai-trò quan-yếu là đại diện của Tỉnh-Trưởng và thi-hành nhiệm-vụ dưới sự kiểm soát của Tỉnh-Trưởng (Dự 57-a). Hay nói khác đi Tỉnh-trưởng có bao nhiêu quyền hành, quyền hạn thì Quận-Trưởng đủ bấy nhiêu quyền đó. Thành thử Quận-trưởng có quyền hành rất rộng-rãi trong quản-hạt chịu trách nhiệm của mình.

o NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA QUẬN-TRƯỞNG :

1.- Về phương diện chính trị :

Quận-trưởng có nhiệm vụ theo dõi và nghiên-cứu tình-hình chính trị để kịp thời giúp Tỉnh-trưởng tìm biện-pháp đối phó, thi-hành mọi chính-sách đường lối của chánh-phủ và báo cáo kết quả lên Tỉnh-trưởng.

2.- Về phương-diện an ninh quân sự :

Quận-trưởng có trách nhiệm nghiên-cứu và đề-nghị lên Tỉnh-trưởng mọi kế hoạch tổ-chức an-ninh và biện-pháp bình-dịnh cần thiết trong các Xã thuộc địa phận mình, đồng thời phối-hợp các cơ quan tình-báo trong Quận, khai - thác các tin tức về địch để báo cáo lên Tỉnh-trưởng.

Hiện thời đại đa số Quận-trưởng là quân, do đó Quận-trưởng kiêm Chi-Khu-Trưởng.

Quận-trưởng trực tiếp thi hành kế hoạch phát triển nông-thôn trong Quận, đồng thời Quận-trưởng chú trọng đến các vấn-đề thi hành luật lệ về quân

dịch, kiểm-tra trung-bình, thi-hành lệnh gọi nhập ngũ, tập nã người trốn quân dịch.

3.- Về phương diện hành chánh :

Quận-trưởng có trách nhiệm thi-hành luật-lệ và chỉ thị của cấp trên rồi chỉ thị cho Xã thuộc địa phận Quận mình và trông nom giữ gìn trật tự công cộng. Trong nhiệm vụ này Quận-trưởng áp dụng những biện-pháp cảnh-sát và an-ninh cần-thiết hoặc theo chỉ-thị của Tỉnh-trưởng hoặc tự sáng kiến của mình, nhưng phải phúc trình lên cấp trên. Nghĩa là về phương diện hành-chánh Quận-Trưởng chủ-trương đường-lối của chánh phủ đề ra, điều khiển, kiểm soát hành-chánh thuộc địa phương mình như kiểm soát đôn-đốc, hướng-dẫn các Chánh, Phó Tổng, các nhân viên cấp Xã, Ấp và Quận-trưởng báo cáo, phúc trình tình-hình chung lên Tỉnh.

Ngoài ra, Quận-trưởng còn có nhiệm-vụ điều-hành các trường học, các cơ quan chuyên môn trong Quận, nhưng sự kiểm-soát này chỉ có tính cách hành chánh. Quận-trưởng không thể xâm-nhập vào hoạt-động chuyên-môn của cơ quan trên. Ngoài những quyền hạn và nhiệm vụ trên, Quận-trưởng còn có quyền lật (vật như cho phép cúng, giỗ, có quyền lập biên bản về mọi vi phạm kinh-tế trong Quận cũng như mọi vi phạm khác.

4.- Về phương-diện tài-chánh và ngân sách :

Quận-Trưởng có nhiệm-vụ đôn-đốc việc lập Ngân-sách Xã, Quận-trưởng có nhiệm-vụ giải-thích thắc mắc trong việc lập Ngân sách Xã và kiểm-soát và đệ-trình Ngân-sách Xã lên Tỉnh.

Quận-trưởng có quyền kiểm soát việc sử dụng Ngân sách Xã.

Về thuế khóa, Quận-trưởng kiểm soát việc thu thuế và việc nạp thuế của Xã vào kho bạc.

5.- Về phương-diện Tư-pháp :

Nhân danh Tư-pháp cảnh lại, Quận-trưởng có nhiệm vụ truy-tầm các trọng tội hay khinh tội, thu thập bằng chứng đồng thời báo cáo cho nhà chức-trách tư-pháp (Biện-ly-Cuộc hay Tòa Hòa-giải Rộng-quyền) và các nhà chức-trách hành-chánh (Tỉnh-trưởng) rồi giải phạm nhân đến Tòa.

Quận-Trưởng thị nhận chữ ký viên chức lập chứng thư Hộ-tịch, ngoài ra còn nhận đơn khiếu-nại, đơn tố giác, báo cáo từ Xã ấp đưa lên.

Trong hiện tình, Quận-trưởng kiêm nhiệm chức-vụ Thẩm-phán hòa-giải, có nhiệm vụ hòa-giải về vi cảnh, dân sự về hộ, không được phép giải-quyết về hình

B.- CHỨC-QUYỀN PHÓ QUẬN-TRƯỞNG :

Chức vụ Phó-quận-trưởng mới có gần đây khoảng chừng 9, 10 năm trở lại đây. Trước đó thì gọi là Phụ-tá Quận-trưởng với mục-dịch để cho các Quận-trưởng quân-nhân rảnh tay về hành chánh để hoạt-dộng mạnh về mặt an-ninh.

Nhưng về sau có lẽ nhận thấy việc đặt ra chức-vụ Phụ-tá Quận - Trưởng không có ích lợi cho hiệu-năng công-vụ vì người Phụ-tá không được hưởng Phụ cấp chi cả, trách nhiệm lại nặng nề mà quyền hạn lại không có, đồng thời cũng do sự đòi hỏi của tình thế (như cầu của dân chúng cần được thỏa mãn ngày càng gia tăng về phẩm lẫn lượng khiến cho công việc hành-chánh càng ngày càng thêm lên) nên chức vụ Phó Quận-Trưởng đã được đặt ra để thay thế cho chức-vụ trên.

Phó quận-trưởng trực tiếp giúp việc cho Quận-trưởng và do Nghị-định của Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ nhiệm chiếu đề nghị của Tỉnh-Trưởng. Điều 2 của Nghị-định số 217/BNV/NC/8 ngày 25.3.1961 của Bộ-Trưởng Nội-Vụ tổ-chức Tòa Hành Chánh Tỉnh và Văn-phòng Quận có ghi : " Phó Quận-Trưởng được hưởng phụ-cấp chức-vụ như một Trưởng-Ty cấp Tỉnh' .

o QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA PHÓ QUẬN-TRƯỞNG :

Lúc trước vì chức vụ Phó Quận-Trưởng mới thành lập bởi vậy quyền hạn cũng như trách nhiệm của Phó Quận-Trưởng chưa được minh định rõ rệt (Thông Tư số 700/B/BNV/NV/3 ngày 1.2.1962 của Bộ Nội-Vụ)

Tuy nhiên về sau nhằm mục đích sang bớt gánh nặng cho Ông Quận - Trưởng để các vị này có đủ thời giờ hoạt động mạnh về mặt an-ninh. Thông tư số 5716B/BNV/NC/8 ngày 11.10.1962 của Tổng-Trưởng Bộ Nội-Vụ khuyến cáo các Ông Tỉnh - Trưởng nên minh định quyền hạn của Ông Phó Quận-Trưởng. Ngoài ra Thông-tư số 1528/ ngày 27.2.1965 của Tổng-Trưởng Bộ Nội-Vụ đã xác định vai-trò của Phó-Quận-Trưởng để hệ-thống công-vụ cấp Quận được điều hoà và mẫu-liệu.

Theo Điều 2 Nghị-định số 217/BNV/NC/8 ngày 25.3.1961 : "Văn phòng Quận Hành-chánh có một Quận-trưởng và một Phó Quận-Trưởng điều-khiển". Theo văn từ, Phó Quận-Trưởng là viên chức trực tiếp Phụ-tá cho Quận-Trưởng.

Dưới danh nghĩa đó và cũng như Phó Tỉnh-Trưởng hay Phó Thị-Trưởng, đương sự không có những nhiệm vụ và quyền hạn riêng biệt do luật lệ ấn-định, vì nhiệm vụ và quyền hạn ấy trong bản chất đều bắt nguồn từ chức-chương của Quận Trưởng.

Trên bình diện Tổng-quát, Phó Quận-Trưởng thi hành nhiệm-vụ dưới quyền điều-khiển và theo chỉ-thị của Quận-Trưởng. Ngoài ra, trong phạm-vi chuyên-nôn của mình, Phó Quận-Trưởng có thể được ủy-quyền thường trực để giải-quyết một số công việc nhất định của Quận dưới sự kiểm soát của Quận-Trưởng.

Hiểu như vậy, nhiệm-vụ tổng quát của Phó Quận-Trưởng rất rõ ràng :

1.- Phó Quận-Trưởng có thứ vị ưu tiên sau Quận-Trưởng, để giải-quyết mọi công-vụ thuộc nền hành-chánh Quận-khi có chỉ-thị của Quận-Trưởng hay khi Quận-Trưởng ủy nhiệm :

2.- Phó Quận-Trưởng đương nhiên thay thế Quận-Trưởng trong nhiệm-vụ chỉ huy hành chánh Quận trong trường-hợp Quận-trưởng vắng mặt hay bị cản trở, nhất là khi có biến cố quan-trọng khiến Quận-Trưởng không thể trực-tiếp ra mệnh lệnh .

Nói tóm lại, Phó Quận-Trưởng giữ một vai-trò tích cực trong khi giúp sức Quận-Trưởng giải quyết các vấn đề do nền hành chánh Quận đặt ra và đôn đốc toàn bộ sự điều hành của văn phòng Quận, các Tổng và các Xã về mặt hành-chánh, chứ không phải là viên chức được đề cử ra để nhận lãnh một vài công việc vụn vặt,, được cấp chỉ huy giao riêng như một nhân viên thừa hành thông thường.

Trên thực-tế, công việc của Quận-trưởng hiện thời rất nặng-nề và phức-tạp, nhất là về mặt bình định. Trong lúc Quận-Trưởng thường hoạt-động bên ngoài Phó Quận-Trưởng Phụ-tá chủ yếu về hành chánh cần phải được chỉ định rõ ràng để giải quyết các vấn đề hành chánh. Để giữ đúng vai trò Phụ-tá hành chánh của mình, cần phải đặt vấn-đề ủy-quyền một cách rộng-rãi cho vị Phó Quận-Trưởng.

Theo Thông-tư số 1528/BNV/NC/6 ngày 27.2.1965, Quận-Trưởng có thể ủy-quyền thường trực cho Phó Quận-Trưởng và 3 loại vấn đề kể sau :

- Hành-chánh tổng-quát
- Tài-chánh, thuế-vụ, Kinh-tế và Xã-hội
- Trật-tự và an-ninh tổng-quát.

o Về phương diện hành chánh :

- Giải quyết mọi vấn-đề hành-chánh tổng-quát nhất là các vấn-đề hành chánh Xã Thôn :
- Duyệt ký mọi công văn gửi các Trưởng-chi chuyên môn ở cấp Quận, Tổng và Xã và giấy thông thường như bản sao các công tư chứng thư
- Thi - hành tất cả những cuộc điều-tra hay kiểm soát nào mà Quận - Trưởng không đích thân phụ trách.
- Chủ-tọa các Ủy-ban có tính cách hành-chánh của Quận.
- Phân công, điều-hành nội bộ.

o Về phương diện tài-chánh, thuế-vụ, kinh-tế và xã-hội :

. Về kinh-tế và xã-hội :

- Ký các giấy giới thiệu xin chuyên chở hàng hóa có tính cách quân sự và kiể-nhận khi hàng hóa đến.
- Phúc trình về tình-hình kinh-tế về hoạt-động xã-hội, y-tế, và giáo-dục.

. Về tài-chánh và thuế-vụ :

- Kiểm soát ngân sách Xã và kế-toán Xã và trình biên-bản kiểm soát lên Quận-Trưởng. Tuy nhiên, các biện pháp cần áp dụng sẽ do Quận Trưởng quyết-định hay đề-nghị lên cấp Tỉnh. Ngoài ra, Ông Phó-Quận-Trưởng còn trông nom, hướng-dẫn việc lập ngân-sách Xã và các bộ thuế và kiểm soát.
- Đại diện Quận-trưởng trong chức vụ Chủ-tịch Ủy-ban Kiểm-tra môn-bài.

o Về phương diện trật-tự và an-ninh tổng-quát :

- Đôn-đốc hoạt-động cảnh-sát, phối-hợp công tác tình-báo dân sự với các cơ-quan quân-sự, thi-hành kế-hoạch an-ninh về phần-vụ liênquan đến nhân viên các cơ quan cấp Quận và Xã.
- Ký giấy tờ lược-giải cá-nhân và biên lai, danh sách kiểm-tra hàng Xã và văn-kiện liên-quan đến vấn-đề trung-bình.

Ngoài những nhiệm-vụ kể trên, mọi công-tác khác thuộc lãnh-vực an-ninh và quân sự thuần-túy đều do Chi-khu phó hay Sĩ-quan Phụ-tá Quận Trưởng tùy trường hợp đảm trách. Thí dụ : việc phòng vệ Quận lỵ, tổ chức hành quân, điều khiển tác chiến, phối hợp các lực lượng bán quân sự v.v...

Trên đây là quyền hạn và nhiệm-vụ được Quận-trưởng ủy quyền cho Phó Quận-trưởng. Tùy theo khả năng cá nhân và sự tín nhiệm đối với đương sự, Quận-trưởng có thể mở rộng phạm vi sự ủy quyền này.

ĐOẠN III : TỔ - CHỨC VĂN - PHÒNG QUẬN :

Trong tổ chức nền hành-chánh cấp Quận, ngoài Quận-Trưởng, Phó Quận-Trưởng còn một số nhân-viên thuộc cấp để giúp việc hai vị trên trong việc điều-hành hành-chánh Quận. Số thuộc viên này được phân-nhiệm và làm việc trong văn-phòng của Quận và trực tiếp dưới quyền chỉ-huy của 2 vị trên.

Văn-phòng Quận được tổ-chức theo từng loại A, B, C chiếu theo Nghị định số 217/BNV/NC/8 ngày 25.3.1961 và các văn-kiến kế tiếp. Gần đây như Sắc lệnh số 130/SL/NV ngày 19.10.1970 của Thủ-Tướng Chánh-phủ cải-tổ việc tổ-chức văn phòng Quận gồm 4 Ban như sau :

- a)- Ban Hành-chánh
- b)- Ban Tài-chánh và kinh-tế
- c)- Ban Nội-an và Tư-pháp
- d)- Ban An-ninh Hành-chánh.

Mỗi Ban do một Trưởng-Ban phụ-trách và được phụ cấp chức-vụ ngang với Trưởng-Chỉ chuyên-môn cấp Quận.

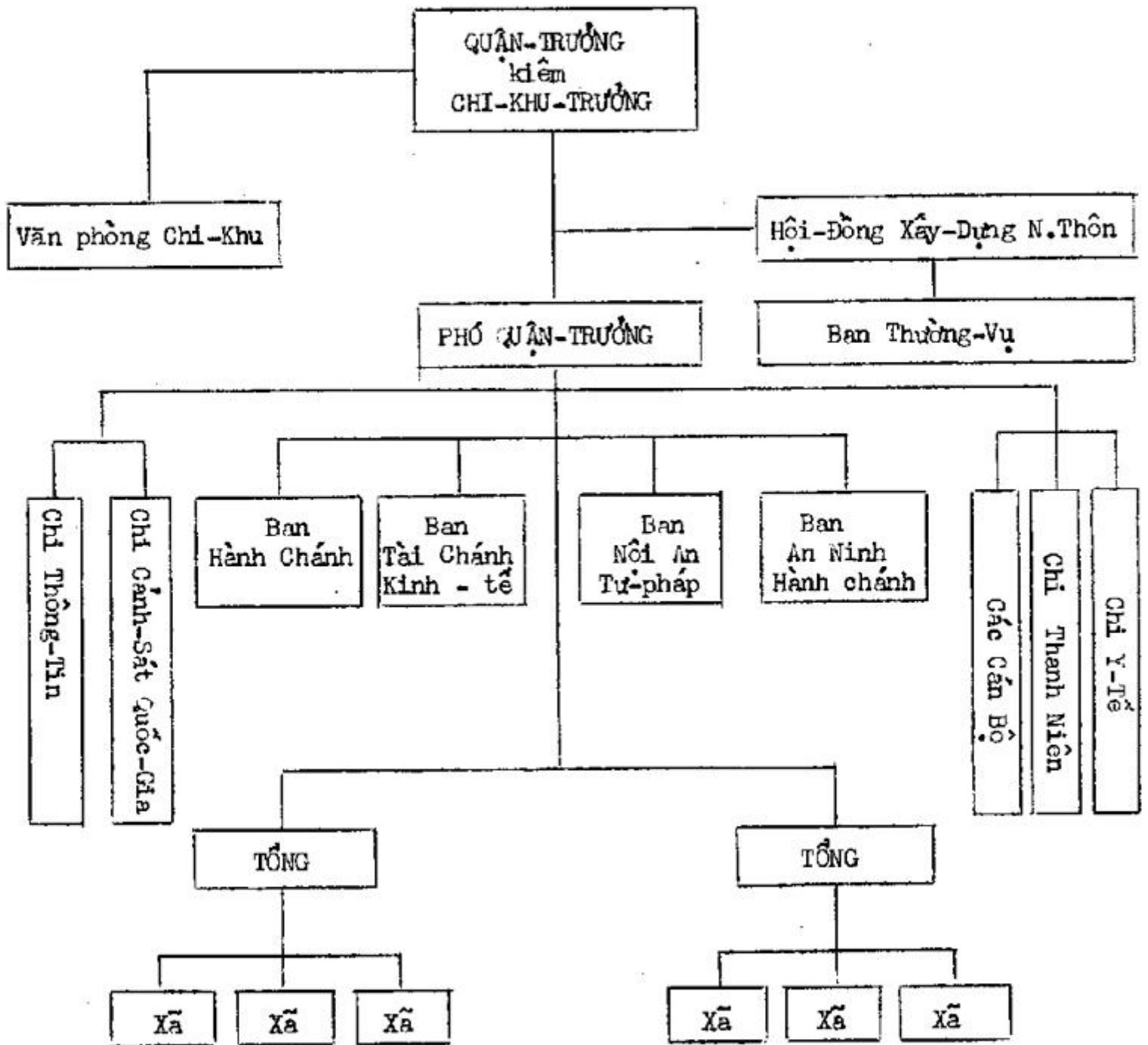
a)- Ban Hành-chánh :

Phụ trách công việc nhận và phát công-văn, đảm trách công việc hành chánh tổng-quát, học chính, y-tế, kiểm-tra.

b)- Ban Tài-chánh và Kinh-tế :

Phụ trách các vấn đề lương bổng, kế-toán, kiểm-soát ngân sách Xã, đảm trách các vấn-đề Kinh-tế, tiếp-tế, xã-hội, cứu-tế và thiết lập các bộ thuế cho Tỉnh và Quốc-gia.

SƠ ĐỒ 1 : SƠ ĐỒ TỔ CHỨC TỔNG QUÁT CỦA QUẬN



c)- Ban Nội-an và Tư-pháp :

Phụ trách các vấn-đề nội-an, chính-trị, hòa-giải các vụ tranh tụng, thiết-lập hộ-tịch tư pháp.

d)- Ban An-ninh hành chánh :

Phụ trách công-tác an ninh hành chánh tại văn phòng Quận, phổ biến văn kiện trên, kiểm-soát công tác an ninh hành chánh tại các Xã, Ấp và chi chuyên-môn, báo cáo về hoạt-động an ninh hành chánh (Sơ đồ 1)

MỤC II : HÀNH-CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỔNG :

Phần trên chúng ta vừa trình nèn hành-chánh đại phương cấp Quận và đặc biệt lưu ý đến hệ-thống quyền hành của người chỉ-huy hành-chánh cấp Quận. Chúng ta nhận thấy vị Quận-Trưởng có rất nhiều quyền hành cho nên đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến nèn hành chánh cấp Tổng và Xã.

Tổng là cấp hành chánh tản quyền của Quận và không có tính cách pháp nhân, giữ nhiệm-vụ trung-gian giữa Quận và Xã. Vậy Tổng có mối tương quan như thế nào đối với Quận và Xã ngược lại, và Tổng có một vai-trò như thế nào trong sinh hoạt hành chánh Xã thôn Việt-Nam. Để hiểu rõ mối tương quan trên (trình-bày ở Chương II) trước hết chúng ta thử xét qua quá trình của Tổng và chức-năng của chánh-tổng hầu làm nổi bật mối tương-quan nêu trên.

ĐOẠN I : QUÁ TRÌNH CÁC TỔNG :

1.- Dưới thời quân chủ, Tổng được thiết-lập sau các Xã và các Quận, mãi tới đời Tây-Son (1778-1802), Nguyễn Huệ mới thiết-lập Tổng và bổ nhiệm những-vị Tổng-Trưởng cai trị Tổng.

Vua Gia-Long (1802-1820) bãi bỏ khu vực Tổng. Vua Minh-Mạng (1820-1840) lại thiết-lập Tổng. Các vị Chánh-tổng do dân bầu ra, nhưng phải được Tri-Phủ Tri-Huyện chuẩn-y.

2.- Dưới thời Pháp thuộc, chức vụ Chánh-Tổng vẫn được duy-trì và do dân bầu ra (Tại Bắc và Trung-phần) hoặc Cai-tổng và Phó Tổng do Thống-đốc bổnhiệm theo đề nghị của Tỉnh-trưởng (Nam phần).

3.- Dự 57-a ngày 24.10.1956 cải tổ nèn hành chánh Việt-Nam, vẫn duy-trì Tổng. Theo Dự đó, dưới cấp Quận, có những Tổng do nhiều Xã hợp thành. Đứng đầu Tổng là Chánh-tổng và Phó Tổng.

ĐOẠN III : CHỨC-CHƯƠNG CHÁNH-TỔNG :

Điều 13 Dự 57-a ấn định rằng " Thể thức bổ nhiệm và nhiệm vụ của Chánh Tổng và Phó Tổng sẽ do Nghị-định ấn-định "

Nghị định đó ngày nay vẫn chưa được ban hành. Theo Thông-tư số 115-a , ngày 24.10.1956 của Phủ Tổng Thống và các Thông-tư của Bộ Nội-vụ số 1084-BNV/HC ngày 12.3.1957, số 546-BNV/NC/P5 ngày 23.8.1957 và số 4325/BNV/NV/P1 ngày 27.3.1957, ấn định thể thức bổ nhiệm và nhiệm vụ Chánh-tổng. Chánh-tổng và Phó-Tổng do Tỉnh-trưởng bổ nhiệm, chiếu theo đề-nghị của các vị Xã-Trưởng và Quận-Trưởng. Bộ Nội-Vụ phê chuẩn sự bổ nhiệm. Tuy nhiên, các Thông-tư trên khuyến cáo đình chỉ việc tuyển dụng Chánh Tổng, Phó Tổng, trừ những trường hợp cần thiết. Lý do là một số Quận được phép bổ nhiệm chức vụ Phụ-tá Quận-Trưởng giúp việc Quận-Trưởng thay vì Chánh-tổng.

o QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA CHÁNH-TỔNG :

Theo Thông-tư 115a ngày 24.10.1956 " Chánh-tổng đảm nhiệm việc liên-lạc giữa Xã và các cơ quan hành chánh Quận và Tỉnh. Chánh-tổng trợ lực Quận-trưởng trong việc áp dụng các biện pháp được cấp trên định đoạt. Chánh-tổng hòa giải các vụ tranh chấp, để dung hòa quyền lợi của các Xã hoặc quyền lợi của tư nhân "

- Chánh Tổng đảm đương ba nhiệm vụ :

- + Đại diện hành chánh tại Tổng
- + Đại diện cơ quan tư-pháp tại Tổng
- + Đại diện dân chúng hàng Tổng.

1.- Đại diện cơ quan hành chánh tại Tổng :

Chánh-tổng phụ trách việc thi hành luật-lệ, kiểm soát thu thuế, thi hành ngân sách Xã, thi hành chương trình phát-triển cộng-đồng, cải tiến dân sinh và điều-hành các công-sở hương thôn. Nói tóm lại, chánh-tổng chịu trách nhiệm về công việc hàng Tổng đối với Quận-Trưởng.

Hiện thời, Chánh-tổng có thể điều khiển các lực lượng nhân dân tự-vệ trong Tổng đi tuần tiễu để ngăn ngừa âm mưu phá hoại của Việt-cộng.

2.- Đại diện cơ quan Tư-pháp :

Chánh-tổng hòa giải các vụ tranh chấp về hộ, lập biên bản phạt vi cảnh. Nhận đơn tố cáo các vụ về vi cảnh, khinh tội và trọng tội, Chánh-tổng chuyển các đơn ấy lên Biện-ly-Cuộc. Chánh-tổng bắt giam hay điều tra theo lệnh của Tòa.

3.- Đại diện dân chúng hàng Tổng :

Chánh-tổng trình bày lên cấp Quận và cấp Tỉnh các nhu cầu, nguyện vọng và đơn khiếu nại của nhân dân hàng Tổng, đề nghị lên cấp trên những biện-pháp phát triển kinh-tế, xã-hội.

MỤC III : NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP XÃ :

Xã là một đơn vị hành chính căn bản trong nền hành chính địa phương Việt-Nam. Xã khác Quận và Tổng vì Xã có pháp nhân tính, có ngân sách, tài-sản riêng. Điều 11 Dự 57a quy-định "Xã có tư cách pháp nhân, ngân sách và công-sản". Theo đó chúng ta thấy Xã là 1 đơn vị hànhchánh tự trị ở địa phương.

Định-chế Xã trong tổ chức hành chính địa phương Việt-Nam đã có từ thế-kỷ thứ X, nhưng định-chế ấy không có tính cách bất di bất dịch mà thường thay đổi nhằm đáp ứng những đòi hỏi của tình thế và thỏa mãn nhu-cầu của dân chúng. Theo chiều hướng đó, ta nhận thấy trong quá trình Xã thôn nước ta đã trải qua nhiều biến đổi từ thời kỳ này qua thời kỳ khác từ chánh phủ này qua chánh phủ khác và có khi ngay trong nhiệm kỳ của một chánh phủ.

Vậy chúng ta thử xét sơ qua quá trình của Xã và sau đó đề cập đến quyền hạn và nhiệm-vụ của Hội-Đồng Xã và Ủy-Ban Hành-chánh Xã qua Dự 57a ngày 24.10.1956 Sắc lệnh cải tổ số 198/SL/ĐUHC ngày 25.12.1966 và Sắc lệnh số 045/SL/M ngày 1.4.1969.

ĐOẠN I : QUÁ-TRÌNH CÁC XÃ

1.- Dưới thời quân chủ :

Xã được thành lập tại nước ta từ thế kỷ X, dưới thời nhà Ngô, nhưng mãi đến thế kỷ XV, vua Lê thánh Tôn mới bỏ chế độ bổ nhiệm Xã-Trưởng.

Xã-Trưởng đứng đầu cơ quan chấp hành Xã, ngoài ra nhân dân còn được bầu một cơ quan quyết nghị gọi là Hội-đồng Xã. Nam phần, Hội-đồng gọi là Ban

Hội-tề vừa là cơ quan quyết-nghị vừa là cơ quan chấp hành; người đứng đầu Hội-đồng là Hương Cả. Ở Bắc, Trung-phần, Hội-đồng đó mệnh danh là Hội-đồng Kỳ Mục, do Tiên-chỉ Chủ tọa.

2.- Dưới thời Pháp thuộc :

a)- Ở Nam Kỳ, nghị định Toàn quyền Đông-Dương ngày 27.8.1904. Sửa - đổi Nghị định ngày 30.10.1907 và 5.1. 1940 vẫn giữ nguyên Hội-đồng Xã gồm Hương Cả, Hương-chủ, Hương-sư, Hương-trưởng, Hương-chánh v.v...

Các Hội viên do nhân dân trong Xã lựa chọn trong các vị thân hào Xã, Các Xã trong Nam được hưởng pháp nhân tư cách trước các Xã tại Trung và Bắc Kỳ.

b)- Ở Bắc Kỳ, chính quyền bảo hộ đã thi hành chính sách cải lương hương chính trong 3 giai đoạn :

- Trong giai đoạn đầu (1921-1927) Hội-đồng Kỳ Mục bị bãi bỏ thay thế bởi Hội-đồng tộc biểu do dân bầu, chủ tịch là chánh hương hội. Hội-đồng tộc-biểu là cơ quan quyết nghị, cơ quan chấp hành là chánh hương hội.

Giai đoạn thứ hai (1927-1941) Hội-đồng tộc biểu vẫn tồn tại, nhưng Hội đồng Kỳ Mục được thiết lập có nhiệm vụ kiểm soát Hội-đồng tộc biểu:

- Giai đoạn sau cùng (1941-1945) Hội-đồng tộc biểu bị bãi bỏ. Cơ quan quyết nghị duy nhất của Xã là Hội-đồng Kỳ hào. Cơ quan chấp hành không phải chánh hương-hội mà là Lý-trưởng và Phó lý-trưởng lên thay.

c)- Dưới thời dân chủ :

Sau khi thu hồi độc-lập, có rất nhiều văn kiện của chính phủ ban hành để cải tổ nền hành chánh Xã như Nghị-định số 790/Cab/MI ngày 16.12.1952 ấn định việc bầu cử Hội-đồng Xã theo lối phổ thông đầu phiếu. Sắc-lệnh số 34 ngày 19.3 1953 ấn định quy-chế thôn Xã và gần đây nhất để dân chủ hóa hạ tầng cơ sở hành chánh Xã thôn, Dụ 57a ngày 24.10.1956 ấn định lại tổ chức nền hành chánh Xã. Kế tiếp là hai văn kiện sửa đổi việc cải tổ cơ cấu Xã như Sắc lệnh số 198/SL/DUHC ngày 25.12.1966 và Sắc lệnh số 045/SL/NV ngày 1.4.1969 đó là hai Sắc lệnh căn bản của nền hành chánh Xã thôn Việt-Nam hiện tại.

Theo hai Sắc lệnh này, nền hành chánh Xã được đặt dưới quyền quản trị của hai cơ quan :

- Cơ quan quyết-nghị : mệnh danh là Hội-đồng Nhân-dân Xã (Sắc-lệnh số 198/ĐUHC), Hội-đồng Xã (Sắc lệnh số 045/NV) gồm 6 đến 12 Hội viên do dân bầu, nhiệm kỳ 3 năm. Hội-đồng có Ban Thường-Vụ gồm Chủ-tịch, Phó chủ-tịch cùng một Tổng thư-ký do Hội-đồng bầu ra.

- Cơ quan chấp hành : mệnh-danh là Ủy-ban Hành-chánh Xã, đứng đầu là Xã-trưởng do Hội-đồng Xã bầu ra và 2 Phó Xã-trưởng Hành-chánh và An ninh do Tỉnh bổ theo đề nghị của Xã-trưởng. Ngoài ra trong Ủy-ban Hành-chánh Xã còn có 6 Ủy-viên : Kinh-tài, Canh-nông Cải-cách Điền địa, Thuế-vụ, Hộ-tịch, Văn-hóa Xã-hội, Quân-sự và Văn phòng Xã có Chánh thư ký, Thư ký, 2 Cán-bộ Kỹ-thuật do Tỉnh bổ, cùng với 1 cán-bộ Thông-tin Chiêu-hồi do Bộ Thông-tin bổ nhiệm (Sơ đồ 2)

Theo đó mỗi cơ quan có những quyền hạn và nhiệm-vụ riêng ly hồ tương với nhau.

ĐOẠN II : QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA H.Đ.XÃ VÀ U.BH.C. XÃ :

Qua 2 Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC ngày 25.12.66 và Sắc lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69, quyền-hạn và nhiệm-vụ của chính quyền Xã theo ngôn từ sử dụng dường như có một phạm vi khá rộng rãi, nhưng liệu trên thực-tế có đúng nhg thế không? Có lẽ chúng ta phải phân tích tường-tận nhiệm-vụ của từng cơ quan một trong tổ chức Hành-chánh Xã để hiểu rõ hơn mối tương-quan trên lý-thuyết và thực - tế giữa cấp hành-chánh Quận và Xã trong tổ-chức Hành-chánh địa phương Việt - Nam qua hai Sắc-lệnh trên.

I.- NHIỆM-VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA HỘI-ĐỒNG XÃ :

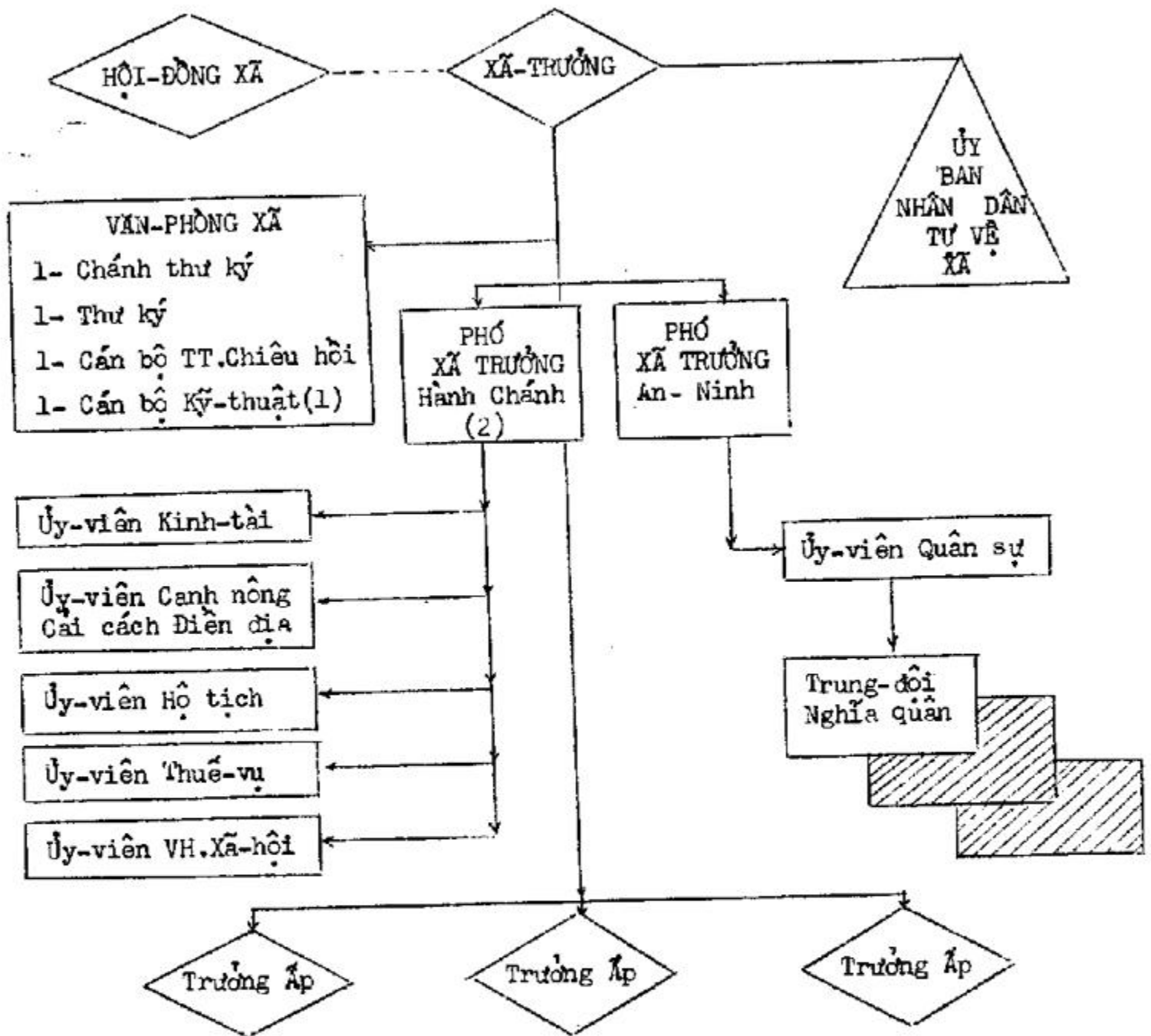
A.- QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA HỘI-ĐỒNG XÃ QUA SẮC LỆNH SỐ 198/SL/ĐUHC NGÀY 24 THÁNG 12 NĂM 1966 :

Hội-đồng Nhân-dân 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 Ủy-ban Hànhchánh Xã.

1.- Quyền quyết-nghị :

Theo Điều 9 Chương I, Hội-đồng Nhân-dân Xã có quyền quyết-nghị các vấn đề căn bản sau :

SƠ ĐỒ 2 : TỔ-CHỨC HÀNH CHÁNH CẤP XÃ HIỆN NAY



CHỮ THÍCH :

- ◇ : Cơ quan dân cử (1) Xã loại B : chỉ có 1 Cán-bộ Kỹ-thuật
- : Chánh phủ bổ nhiệm A : có 2 cán bộ Kỹ-thuật
- ▭ : Xã-trưởng bổ nhiệm(2) Xã loại B : Phó Xã-trưởng Hành chánh kiêm Ủy-viên Kinh-tài
- == : 2 cơ quan cùng nguồn gốc
- - - : tương quan giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành
- : thượng cấp và thuộc cấp
- △ : thành phần ấn định + thành phần được mời.

a)- Chương-trình ích lợi công cộng :

Trong chương-trình này, Hội-đồng Nhân-dân Xã có quyền thảo-luận và quyết-nghị về :

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

b)- Tài-chánh :

Hội-đồng Nhân-dân Xã có quyền quyết-nghị về :

- Ngân sách Xã, tạp thuế, lệ phí và mọi khoản thu cho ngân sách Xã
- Thể lệ hành thu các lợi tức của Xã

c)- Kết ước :

Hội-đồng Nhân-dân Xã quyết-định việc :

- Tạo mãi, chuyển nhượng, thuê mướn, đổi chác các tài sản của Xã.
- Kết ước thầu công tác cho Xã.

d)- Hành xử tố quyền :

Hội-đồng Nhân-dân Xã có thể quyết định khởi tố trước Tòa án để bình đẳng bình vực quyền lợi của Xã và điều giải các tranh chấp với sự đồng ý của Tỉnh-trưởng (điều 9 khoản 14)

2.- Quyền kiểm soát :

Hội-đồng Nhân-dân Xã có quyền kiểm-soát các vấn-đề :

- Việc thi hành các quyết-nghị của Hội-đồng và chính-sách của chánh phủ.
- Sổ sách kế toán của Xã.
- Hành vi của nhân viên cán bộ các cấp trong Xã

3.- Quyền tư vấn :

Hội-đồng Nhân-dân Xã phải được Ủy-ban Hành-chánh Xã tham khảo ý -kiến về những vấn-đề điền-đia, hành nghề, tuyển dụng nhân viên Xã.

4.- Quyền thỉnh nguyện :

Theo Điều 12, Hội-đồng Nhân-dân Xã có quyền chuyển đạt lên thượng cấp các đề nghị, nguyện vọng có ích lợi chung cho Xã.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Một điểm đáng chú ý là điều luật không hạn chế quyền thỉnh nguyện của Hội-đồng dù có tính cách chính-trị.

Như vậy, theo Sắc-lệnh 198/SL/ĐUHC ngày 24.12.66, chúng ta nhận thấy Hội-đồng Nhân-dân Xã được hành xử quyền hạn và nhiệm-vụ trong một 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.- QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA HỘI-ĐỒNG XÃ QUA SẮC LỆNH 045/SL/NV NGÀY 1.4.69

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

a)- Những quyết-nghị của Hội-đồng Xã khởi qua sự duyệt y trước của Tỉnh-trưởng khi thi hành liên quan đến việc cho mượn, tạo mãi, chuyển nhượng, đổi-chức... Trước chỉ định đến mức 50.000\$ và nay tăng lên 100.000\$ nhưng hiện nay lại tăng lên 1.000.000\$. Kể từ nay, Hội-đồng Xã chỉ trình Tỉnh duyệt-y các quyết nghị nào trên mức 1.000.000\$.

b)- Các quyết nghị của Hội-đồng 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 Hội-đồng Xã có 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.

II.- QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA CHỦ-TỊCH ỦY-BAN HÀNH CHÁNH XÃ :

Tuy Hội-đồng Nhân-dân Xã giữ một vai trò quan-trọng trong cơ-cấu hành chánh Xã nhưng người dân Xã thường chú-tâm đến quyền hạn và nhiệm-vụ của Ủy-ban Hành-chánh Xã vì thực tế họ phải thường xuyên va chạm và tiếp xúc với cơ quan này và nhất là ông Chủ-tịch Ủy-ban hành chánh Xã. Ông Chủ-tịch Ủy-ban Hành chánh Xã có nhiệm vụ và quyền hạn qua 2 Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC và 045/SL/NV

(1)- Điều 15 khoản 1, Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC ngày 24.12.66.

A.- QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM VỤ CỦA CHỦ TỊCH ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ QUA SẮC LỆNH SỐ 198/SL/ĐUHC NGÀY 24.12.1966 :

Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-chánh Xã đại diện chánh quyền Xã, lãnh trách nhiệm thi hành các chỉ-thị của chánh phủ, chấp-hành các quyết nghị của Hội-dồng Nhân Dân 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, ông có quyền yêu-cầu nghĩa-quân yểm-trợ.

Ngoài ra, Chủ-tịch UBHC Xã còn có quyền thi nhận các chứng thư, cấp các chứng thư hành chánh, ký các phiếu-xuất và hoà 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.

B.- QUYỀN HẠN VÀ NHIỆM-VỤ CỦA XÃ-TRƯỞNG QUA SẮC LỆNH 045/SL/NV NGÀY 1.4.69 :

Xã-trưởng theo điều 5 khoản 1 Sắc lệnh hiện hữu thi 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 Hội-dồng Xã biểu-quyết chấp thuận.
- Về phương diện an-ninh, Xã-trưởng có thêm trách nhiệm điều động nghĩa quân và các cán bộ các ngành trong phạm vi hoạt-dộng trong Xã.

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.

o o

Phần trên chúng ta đã mô tả sơ qua cơ cấu tổ chức và đặc biệt chú trọng đến hệ thống quyền hành các cấp chỉ-huy guồng máy hành chánh địa phương cấp Quận, Tổng và Xã và nhận thấy rằng các cấp chỉ-huy này có quyền hành rất rộng

rãi qua những lần cải tổ của chính phủ và những hệ thống quyền hành này có tính cách tương quan với nhau giữa các cấp hành chính Quận, Tổng và Xã. Vậy chúng ta hãy xét xem những mối tương quan ấy như thế nào đối với hoạt động hành chính địa phương cấp Quận, Tổng và Xã. Trong phần này chúng ta sẽ đối chiếu mối tương quan trên nguyên tắc pháp lý căn bản với thực trạng bên ngoài coi nó có phù hợp với nhau không, nghĩa là sẽ tìm hiểu mối tương quan trên lý-thuyết giữa Quận, Tổng, Xã và mối tương quan trên thực tế trái ngược nhau như thế nào.

*] *

Chương thứ Hai

MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA XÃ VÀ QUẬN TRONG TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM

Trong tổ chức hành chính địa phương Việt-Nam, Quận, Tổng và Xã là cấp hành chính thuộc hạ tầng cơ-sở. Những cấp hành-chính này tiếp xúc trực tiếp với dân chúng nông thôn cho nên nó có một tầm quan-trọng đặc biệt nhất là trong thời kỳ chiến tranh. Công-sản lợi dụng nông thôn làm địa - bàn hoạt-động để bao vây thành thị. Nhận thức được điều đó cho nên bao nhiêu chương trình, cuộc cải-tổ của chánh phủ đều dồn về để thực thực-hiện cho nên hành chính Xã Thôn, hầu tạo cho nông thôn một bộ mặt mới.

Nhưng mọi chương-trình, mọi cuộc cải-tổ đó đều do Tỉnh và nhất là Quận trực tiếp thực-hiện với mọi quyền-hạn và nhiệm-vụ do luật quy-định và Xã có bốn phận thi-hành và trình cấp trên trong quyền hạn và nhiệm-vụ của mình. Do đó, chúng ta nhận thấy giữa cấp Quận và Xã có một mối tương-quan mật - thiết với nhau, thứ nhất là mối tương-quan với cơ quan quyết-nghị là Hội-đồng Xã, thứ hai là mối tương quan với cơ quan chấp hành Ủy-ban Hành-chánh Xã với Xã-trưởng đứng đầu, và ngược lại. Một mặt khác là mối tương quan giữa các cơ quan của Xã với các Chi chuyên-môn trong Quận. Còn Tổng chỉ đóng một vai-trò lu mờ trong sinh hoạt hành chính địa phương, mặc dù Tổng có mối tương-quan giữa các cấp hành chính nói trên nhưng rất yếu ớt vì Tổng chỉ là một hệ cấp tản quyền của Quận mà thôi.

Vậy chúng ta hãy lần lượt xét những mối tương quan ấy trong 2 mục sau:

MỤC I : Mối tương quan giữa Hội-đồng Xã và Quận

MỤC II : Mối tương quan giữa Ủy-ban Hành chính Xã và Quận, chi chuyên môn và Tổng.

MỤC I : MỐI TƯƠNG-QUAN GIỮA HỘI-ĐỒNG XÃ VÀ QUẬN .-

Hội-đồng Xã là một cơ quan quyết-nghị do dân bầu, Quận thay mặt Tỉnh giám-hộ đối với cơ quan này. Do đó giữa hai cơ quan có những tương-quan mật - thiết với nhau từ Quận xuống Hội-đồng Xã và ngược lại như về việc bầu cử Hội-đồng Xã, thảo luận và biểu-quyết ngân sách Xã của Hội-đồng Xã cũng như về điều-hành tổ chức của Hội-đồng Xã vân vân...

ĐOẠN I : TƯƠNG-QUAN TỪ QUẬN XUỐNG HỘI-ĐỒNG XÃ .

1.- Về việc bầu cử Hội-đồng Xã :

Như chúng ta đã biết Hội-đồng Xã là một cơ-quan quyết-nghị do dân bầu

Theo Điều 2 Sắc lệnh số 198/SL/ĐUHC ngày 24.12.66, các Hội-viên Hội - đồng Xã do dân bầu theo thể-lệ đầu phiếu phổ-thông, trực tiếp, kín và đa số tương đối có nhiệm-kỳ ba năm. Trong những lần bầu cử như vậy, Quận sẽ thông-báo cho Xã biết mọi vấn-đề liên quan đến cuộc bầu.

Trước hết, chiếu theo đề-nghị của Quận-Trưởng, Tỉnh-trưởng ấn - định bằng quyết-định ngày bầu cử và số Hội-viên của Hội-đồng (2). Còn việc tổ chức cuộc bầu cử do Quận-Trưởng phụ trách dưới sự kiểm soát của Tỉnh (3). Ngoài ra, Quận-trưởng còn là hội viên trong Hội-đồng bầu cử được thành lập tại Tỉnh với nhiệm-vụ xét định danh sách cử tri và danh sách ứng cử-viên, ấn-định mẫu lá phiếu bầu và kiểm điểm kết-quả cuộc bầu cử mỗi Xã liên-hệ (4) và cũng là Chủ-tịch Hội-đồng bầu cử Ấp được thiết-lập tại Quận.

Về danh sách cử tri do chánh thư ký UBHC Xã thiết-lập với sự duyệt - y của Quận-trưởng và phải được Hội-đồng bầu-cử xét định lại và hoàn lại Quận - trưởng hay UBHC Xã để niêm-yết. Còn về đơn ứng cử viên Hội-đồng Xã nộp tại Văn phòng Quận-trưởng và do Quận-trưởng thiết-lập rồi đưa lên Hội-đồng xét rồi hoàn trả lại và Quận-trưởng chỉ thị cho UBHC Xã niêm-yết tại cơ quan Xã và lập biên bản.

Trong cuộc vận động tuyển-cử, Quận-trưởng ấn-định ngày giờ cho ứng cử viên tiếp xúc với cử-tri trên căn bản bình đẳng và Quận-trưởng theo dõi cuộc vận-động tuyển cử này. Ngoài ra Quận-trưởng còn là người phụ trách việc in lá

(2),(3),(4) điều 3, 4, 5 Sắc lệnh số 198/ĐUHC ngày 24.12.1966.

phiếu ứng cử viên Hội-đồng Xã, địa điểm các phòng phiếu cũng do Quận-trưởng ấn định. Mỗi phòng phiếu do một Trưởng-ban phụ-trách do Quận-trưởng chỉ-định. Sau hết Quận-trưởng có quyền kiểm soát kết-quả cuộc bầu cử cùng duyệt lại và gửi lên Tỉnh-trưởng duyệt-y và sau đó Quận-trưởng thông báo kết-quả chính-thức cho các ứng cử viên biết cùng cho UBHC Xã niêm yết.

2.- Về sự thiết-lập ngân sách Xã :

Hội-đồng Xã có quyền thảo-luận và quyết-định dự-thảo ngân sách Xã do UBHC Xã đưa sang. Trong vấn-đề này Quận-trưởng có thể chỉ-thị cũng như giải-đáp mọi thắc mắc trong việc biểu quyết của Hội-đồng Xã. Ngân sách dự thảo phải được Tỉnh-trưởng (qua Quận-trưởng) duyệt-y nếu tổng số tiền lên tới một triệu. Trong thực-tế, dự-thảo ngân sách Xã được viên chức Xã trình lên Quận xem trước và chỉ dẫn những sự sửa đổi vài điều cần thiết rồi mới đưa sang Hội-đồng Xã biểu-quyết (5)

Ngoài ra, những quyết-định của Hội-đồng Xã về tạp thuế như lệ-phí bách phân phụ thu, hoa chi mọi khoản thu cho ngân sách Xã cũng được Quận trưởng kiểm soát để sự ấn-định này phù hợp với số thuế do chính phủ ấn định để người dân khỏi phải chịu thêm thuế nặng. Bởi thế sự quyết-định của Hội-đồng Xã về giá - biểu bách phân phụ thu do Tỉnh-trưởng duyệt-y qua Quận-trưởng sở-quan kiểm-sát

3.- Về mặt tổ chức, điều hành Hội-đồng Xã :

Trong sinh hoạt của Hội-đồng Xã, Quận-trưởng chỉ theo dõi qua bản phúc trình của UBHC Xã, vì Quận-trưởng chỉ có quyền giám-hộ cơ quan này nên không thể xen vào nội-bộ của cơ quan ấy được.

Tuy nhiên, Hội-viên Hội-đồng Xã vi phạm an-ninh quốc-gia (thân Cộng, nội tuyến, trung lập v.v...) Quận-trưởng đại diện Tỉnh-trưởng điều-tra thuthập bằng chứng và có thể đề nghị lên Tỉnh-trưởng giải-nhiệm nếu xét ra có tội. Hội-viên Hội-đồng Xã cũng có thể bị tuyên-bố đương nhiên tư chức do Tỉnh-trưởng chiếu theo đề nghị của Quận-trưởng trong 4 trường-hợp sau đây (6) :

- a)- Nếu Hội-viên lâm vào một tình-trạng bất khả kiêm nhiệm
- b)- Nếu sau khi đắc cử, có sự phát giác là Hội-viên không đủ điều - kiện ứng cử hay xảy ra sự việc làm cho hội-viên không còn đủ những điều - kiện ấy.

(5) sẽ được trình bày trong Chương II. Mọi tương quan thực tế

(6) Điều 6 Sắc lệnh 198/ĐUHC ngày 24.12.66

c)- Nếu vắng mặt liên tiếp ba lần trong các khóa họp thường hay bất thường không lý do chính đáng được Hội-đồng chấp thuận.

d)- Cũng có thể bị giải nhiệm Hội-viên nào không thi hành nhiệm-vụ được Hội-đồng giao phó, nhưng sự giải-nhiệm này phải có điều kiện tiên quyết là được đa số 2/3 tổng số Hội-viên của Hội-đồng quyết-nghị.

Ngoài ra, Quận-trưởng còn thỏa hiệp với Hội-đồng Xã đề nghị Tỉnh-Trưởng giải-nhiệm Xã-trưởng trong trường-hợp không thi-hành chức-vụ hay phạm lỗi nặng Quận-trưởng còn hòa giải khi có sự bất đồng ý kiến giữa UBHC Xã và Hội-đồng Xã nếu không giải quyết được sẽ trình lên Tỉnh quyết-định.

ĐOẠN II : TƯƠNG QUAN TỪ HỘI-ĐỒNG XÃ LÊN QUẬN :

Ngoài những mối tương-quan từ Quận xuống Hội-đồng Xã còn mối tương-quan ngược lại từ Hội-đồng Xã lên Quận.

1.- Về bầu cử Hội-đồng Xã :

- Đơn ứng cử viên Hội-đồng Xã phải đem nộp thẳng tại Văn-phòng Quận để nơi đây lập danh sách trình Tỉnh duyệt-y sau khi được Quận-trưởng kiểm-soát.

- Danh sách cử tri bầu Hội-đồng Xã do Xã thiết lập nhưng phải được Quận-trưởng duyệt-y sau khi Ủy-ban Hành-chánh Xã trình lên.

- Những đơn khiếu nại về cuộc bầu được tập trung từ Xã trình lên Quận để Quận-trưởng chuyển với ý kiến lên Hội-đồng bầu cử đặt tại Tỉnh quyết-định .

- Ngoài ra kết-quả cuộc bầu cử Hội-đồng Xã được tập trung tại Văn-phòng Quận để kiểm soát trước khi trình lên Hội-đồng tuyên-bố kết-quả và Tỉnh-Trưởng duyệt-y.

2.- Việc thảo luận và biểu-quyết ngân sách Xã :

Việc thảo luận và biểu quyết dự thảo ngân sách Xã do UBHC Xã đưa sang, trên thực-tế UBHC Xã sẽ đưa lên Quận-trưởng để xin chỉ thị cũng như sửa đổi một vài điều cần thiết trước khi đưa sang Hội-đồng Xã biểu-quyết và sau đó Ủy-ban Hành-chánh Xã trình lên Quận duyệt xét lại trước khi trình Tỉnh.

Ngoài ra, trong vấn-đề kiểm soát thi hành ngân sách Xã, Quận-trưởng và Hội-đồng Xã giữ quyền song song với nhau. Nghĩa là hai cơ quan này cùng có quyền kiểm soát và thi hành ngân sách Xã.

3.- Về mặt tổ chức và điều hành Hội-đồng Xã :

Sau khi kết quả bầu cử chính thức được duyệt-y, Hội-đồng Xã họp phiên đầu tiên dưới quyền chủ tọa của Chủ-tịch Hội-đồng (người đắc cử nhiều phiếu nhất) để bầu chủ-tịch Ủy-ban Hành-chánh Xã, lập Ban thường vụ của Hội-đồng và ấn định Nội-quy. Kết-quả của phiên họp này phải gửi lên Tỉnh qua Quận-trưởng sở quan trong bảy ngày để duyệt y.

Hội-đồng Xã họp mỗi tháng ít nhất một lần, mỗi phiên họp đều do Tổng thư ký lập biên bản để phúc trình Quận-trưởng.

Ngoài ra những quyết-nghị của Hội-đồng Xã trình Tỉnh duyệt y qua Quận trưởng các quyết-nghị trên 100.000\$ liên quan đến việc cho thuê mướn, tạo mãi, chuyển nhượng đất đai ... Còn quyết-nghị của Hội-đồng Xã liên quan đến Ngân-sách Xã bất kể tổng số là bao nhiêu đều do Tỉnh-trưởng duyệt-y qua Quận-trưởng trước khi thi hành. Đây là một điểm tiến bộ giúp cho Hội-đồng Xã có phương tiện hoạt-động rộng rãi và việc duyệt y ngân sách Xã cũng mau lẹ hơn tránh đình trệ công vụ tại Xã.

Ngoài ra còn có mối tương quan giữa Hội-đồng Xã và Quận-trưởng trong việc giải-nhiệm nhân-viên. Riêng đối với các nhân viên trong UBHC Xã trừ Chánh Thư ký, thơ ký, Hội-đồng Xã sau khi khuyến cáo vô hiệu có quyền với đa số 3/4 đề nghị Tỉnh-trưởng qua Quận-trưởng giải nhiệm.

Theo điều 12/SL 198/EUHC ngày 24.12.66, Hội-đồng Xã có quyền chuyển - đạt lên Quận hay Tỉnh các đề-nghị, nguyện-vọng có ích lợi chung cho Xã. Điều luật trên cũng minh-thị buộc cơ quan cấp Tỉnh và Quận phải cứu xét những thỉnh nguyện này trong một thời gian ngắn nhất và phải thông báo cho kết-quả cho Hội-đồng. Một điểm đáng lưu-ý là Hội-đồng có quyền thỉnh-nguyện cả vấn-đề chính-trị miễn thuộc phạm vi Xã. Ngoài ra Hội-đồng Xã còn có quyền đề-nghị lên Quận việc sửa đổi ranh ấp hoặc lập ấp mới trong phạm vi thuộc thẩm quyền của mình.

Tóm lại, giữa Quận và Hội-đồng Xã có những mối tương-quan mật-thiết với nhau và mối tương quan này có cả 2 chiều. Đó là những tương-quan căn cứ trên lý thuyết, còn thực tế giữa Quận và Hội-đồng Xã có mối tương quan như thế nào, vấn đề này sẽ được chứng tỏ trình bày ở Chương III.

Sau đây chúng tôi trình bày mối tương quan giữa Quận và UBHC Xã là cơ quan chấp hành do Xã-trưởng đứng đầu.

Trong mối tương quan này, chúng tôi chỉ xét tương quan giữa Quận Trưởng và Xã-trưởng người đại diện cho cơ quan, còn Phó quận trưởng và các ủy-viên Xã chỉ là người được ủy quyền hay thừa hành của cấp chỉ-huy mà thôi. Sau đó chúng tôi xét tới mối tương quan giữa UBHC Xã và các Chi chuyên-môn trong Quận và sau cùng mối tương quan giữa UBHC Xã và các Tổng.

MỤC II : TƯƠNG QUAN GIỮA U.B.H.C. XÃ, QUẬN, CHI CHUYÊN-MÔN VÀ TỔNG :

Xã là đơn vị căn bản trong hệ-thống tổ chức hành chính Quốc gia. Để các bộ phận ở hạ tầng cơ sở này hoạt-động ăn khớp với toàn thể guồng máy hành chính cần phải vị trí hóa cơ quan chấp hành Xã, tức là chúng ta cần phải xét lại vấn đề tương quan giữa U.B.H.C. Xã với Quận, Chi chuyên-môn và Tổng hầu tìm hiểu tương quan lý thuyết và thực tế khác nhau như thế nào? Để rồi xét ưu - khuyết điểm và đưa ra một vài đề nghị thực tế.

ĐOẠN I : TƯƠNG QUAN GIỮA ỦY-BAN HÀNH-CHÍNH XÃ VÀ QUẬN :

Chúng ta đã biết UBHC Xã là đại diện chính quyền tại đơn vị căn bản Xã thôn; ngay trên chính quyền Xã là Quận và trên nữa là Tỉnh; nên Xã trực thuộc Quận và Tỉnh. Nhiệm vụ của UBHC Xã được phân chia giữa các Chủ-tịch, Phó Chủ-tịch và các ủy-viên, bao gồm nhiều vấn đề hành chính, kinh-tế, tài chính, Xã hội giáo dục, canh nông. Để giải quyết những vấn-đề ấy, UBHC Xã cần phải liên lạc với cơ quan hành chính cấp trên như Bộ, Tỉnh, Ty chuyên-môn, qua trung gian của Quận-trưởng.

Quận-trưởng đóng một vai trò trung gian nhưng là một trung-gian cần thiết vì hành chính Tỉnh, Ty chuyên-môn cấp Tỉnh, thường ra, chỉ căn cứ vào sự chấp thuận của Quận-trưởng để quyết định và chấp thuận hay không những yêu cầu của Xã. Ngoài ra Quận-trưởng còn là cấp trung-gian được ủy-quyền của cấp trên để thi hành quyền thượng cấp đối với Ủy-ban Hành-chính Xã.

Như vậy, giữa UBHC Xã và Quận có một mối tương-quan chặt chẽ theo hệ-thống hành chính.

I.- TƯƠNG-QUAN TỪ QUẬN XƯƠNG ỦY-BAN HÀNH CHÍNH XÃ :

A.- TƯƠNG QUAN VỀ HÀNH CHÁNH :

1.- Đối với hành chánh Tổng-quát :

Đại diện cho chánh quyền nói chung và cho Tỉnh-trưởng nói riêng, Quận-trưởng phụ trách thi hành luật-lệ và chỉ thị của cấp trên rồi chỉ thị cho Xã thuộc Quận mình để thi hành, trông nom giữ gìn trật tự công cộng.

Về phương diện hành chánh, Quận-trưởng chủ-trương đường-lối của chánh phủ đề ra phổ biến và chỉ thị cho UBHC xã thi hành, đồng thời điều khiển, kiểm soát hành chánh địa phương mình như kiểm soát, đôn đốc, hướng dẫn các Chánh, phó Tổng, các nhân viên Xã, Ấp. Ví dụ : Quận-trưởng duyệt ký công văn gửi các cơ quan hành chánh Xã nhắc nhở các viên chức Xã Ấp thi hành bốn phần nhiệm vụ công vụ mình.

2.- Đối với nhân viên Xã - Ấp :

Quận-trưởng đôn đốc các nhân viên Xã, Ấp làm việc chệnh-mãng hoặc không sốt sắng thi hành chỉ thị từ cấp trên đưa xuống.

Ngoài sự thi hành chậm trễ cần đốc đốc của Quận-trưởng, Xã có thể thi hành không đúng với tinh thần chỉ thị một cách vô tình hay cố ý hay vì thiếu phương tiện. Do đó Quận-trưởng phải kiểm soát lại hoạt động của Xã và chỉ dẫn họ tránh sự sai lầm và giúp họ hoàn thành công việc được giao phó.

Sự đôn-dốc và kiểm-soát vừa kể thực hiện bằng 2 hình thức :

a)- Xem các công văn và báo cáo Xã gửi lên, Quận-trưởng thấy ngay sự sai lầm và chậm trễ.

b)- Quan sát và kiểm soát tại chỗ, Quận-trưởng sẽ biết các Xã đã thi hành như thế nào.

Đối với vấn đề thưởng phạt nhân viên hành chánh Xã, Ấp, Quận-trưởng có thể khiển trách nhân-viên nào nhiều lần chệnh-mãng hay cố tình thi hành sai lạc hoặc khi họ phạm lỗi không thể tha thứ được, Quận-trưởng phúc-trình lên Tỉnh-Trưởng để ông này quyết-định. Trái lại đối với nhân viên sốt sắng hăng - hái làm việc Quận-trưởng khuyến khích và phúc trình Tỉnh khen thưởng họ.

Ngoài ra, Quận-trưởng còn được Tỉnh-trưởng ủy-nhiệm quyền duyệt xét các quyết định bổ nhiệm Ủy-viên UBHC Xã và Phụ-tá Trưởng-Ấp. Với quyền hạn này

Quận-trưởng có thể phủ nhận các quyết định bổ nhiệm của viên Chủ-tịch UBHC Xã. Sự kiện đó khiến người ta nghĩ rằng sự chi phối của Quận-trưởng trên UBHC Xã vẫn còn nặng nề tuy rằng quyền hạn của Quận-trưởng đã giảm đi (khi trước Quận-trưởng đề nghị bổ nhiệm các viên chức Xã Ấp).

B.- TƯƠNG-QUAN VỀ TÀI CHÍNH :

1.- Về việc thiết lập Ngân sách Xã :

Quận-trưởng chỉ thị và đôn đốc UBHC Xã thiết-lập ngân sách mỗi khi niên khóa cũ sắp chấm dứt. Quận-trưởng giải thích những thắc mắc trong việc thiết lập Ngân sách Xã của UBHC Xã. Quận-trưởng duyệt xét lại Ngân sách sau khi được Hội-đồng Xã biểu quyết trước khi trình dự án Ngân sách lên Tỉnh duyệt-y.

2.- Về thu thuế và thi hành Ngân sách Xã :

Quận-trưởng đôn đốc, chỉ thị cho Xã hành thu các sắc thuế cho Xã, Tỉnh hầu tạo ngân sách Xã được dồi dào. Ngoài ra Quận-trưởng còn kiểm soát việc thu thuế này, việc nộp thuế vào kho.

Còn về ngân sách Xã, Quận-trưởng kiểm soát ngân quỹ và kế toán Xã. Sau khi kiểm soát, Quận-trưởng có thể áp dụng các biện-pháp tạm thời và tường-trình Tỉnh-trưởng quyết định.

Quận-trưởng kiểm soát Ngân sách Xã ba tháng một lần hay bất thường về việc sử dụng ngân sách Xã. Trong công việc này Quận-trưởng kiểm soát việc thu và chi ấn định trong ngân sách Xã.

Về phần thu, Quận-trưởng kiểm soát các sổ sách như :

- Sổ tồn căn thu thuế của Xã. Sổ này do Quận-trưởng đánh số và đóng dấu từng trang giấy cùng ký tên trang đầu và trang chót. Thệ thức này ngăn-ngừa những sự tách rời các tờ thuế để gian lận.

- Sổ ghi các chi tiết để đánh thuế

- Sổ ghi các bách phân phụ thu mà Xã được hưởng.

Quận-trưởng còn kiểm soát việc nộp thuế vào ngân khố, khi hiện kim tại Xã qua số luật-định là 50.000\$ đối với Xã đặt ngay Tỉnh lỵ và 30.000\$ đối với Xã xa tỉnh lỵ (trước 20.000\$ và 10.000\$) số tiền trội hơn mức tối đa phải đem nộp tại Ngân khố.

Về phần chi, mỗi lần xuất tiền, Xã phải tiếp xúc với Quận-trưởng. Quận-trưởng được quyền cho phép Xã chi tiền tới một mức đã được Tỉnh-trưởng ấn định.

Ngoài ra, Quận-trưởng còn giúp nhân viên Quan-thuế, Công-quản trong việc điều-tra, khám xét về sự gian-lận về thuế gián thu tại các Xã thuộc thẩm quyền của mình.

C.- TƯƠNG-QUAN VỀ KINH-TẾ :

Chính sách hiện tại của chánh-phủ hướng về nông thôn, tái lập an ninh phát-triển kinh-tế, nâng cao đời sống nhân dân Xã Ấp.

Sự thịnh-vượng của quốc gia tùy thuộc phần lớn vào công cuộc phát triển kinh-tế xã-thôn . Xã thôn có sung túc, quốc-gia mới giàu mạnh. Vì lẽ đó nên vai trò Quận-trưởng trong việc thực thi chính-sách kinh-tế nông thôn rất quan-trọng. Quận-trưởng là người nhận chỉ-thị cũng như chủ-trương phát triển kinh-tế của chánh-phủ từ đó cho phổ biến xuống Xã, Ấp để thực thi. Một mặt Quận-trưởng theo dõi chương-trình thực hiện, một mặt khác Quận-trưởng đôn đốc và kiểm- soát việc thi hành cho được hữu hiệu. Để đời sống dân nông thôn bớt cơ cực cũng như để bớt nạn gian thương đầu cơ kinh-tế làm cho đời sống dân chúng nông thôn xáo trộn, Quận-trưởng kiểm soát kinh-tế như kiểm soát hàng-hóa đi và đến để phân phối điều hoà cho nông thôn. Ngoài ra trong việc thiết-lập cơ xưởng kỹ-nghệ như hăng kem, hăng nước đá, hăng cửa, nhà máy xay lúa v. v... Quận-trưởng chỉ thị cho Xã điều-tra tiện, bất tiện và vệ sinh rồi trình kết quả lên Quận để Quận trình lên Tỉnh cầu xét và cho phép chiếu theo đề - nghị của Quận-trưởng. Quận-trưởng cũng ra chỉ thị cho UBHC Xã điều-tra về hạnh kiểm, tài sản, của công kỹ-nghệ, thương gia đã có cơ sở xí nghiệp trong Xã (xin vay tiền Ngân hàng chẳng hạn) để phúc trình Tỉnh.

Trong chương-trình phát-triển nông ngư mục và nhất là chương - trình cải cách điền địa nơi Xã thôn là một chương-trình rất quan-trọng. Trong những chương-trình này, Quận-trưởng là cấp chỉ huy hành chánh gần Xã nhất để theo dõi đôn đốc và kiểm soát việc làm của cấp hành chánh Xã. Quận-trưởng ra chỉ - thị cho các viên chức Xã nghiên-cứu kỹ vấn-đề thuộc chương-trình để Quận giúp đỡ phương tiện thi-hành. Còn về chương-trình Cải-cách điền địa Quận-trưởng cũng đôn đốc, hướng dẫn Xã trong việc lập thủ tục hồ sơ truất hữu ruộng đất, trong việc phân chia các loại ruộng, yểm-trợ các phái viên điền-địa trong việc thực hiện công tác.

Sau cùng, Quận-trưởng phải phúc trình tình hình kinh-tế chung trong địa phương mình lên Tỉnh.

Trong hoạt-dộng kinh-tế tại Xã thôn, Quận-trưởng nắm một vai trò quan-trọng vì Xã có phát triển hay không phải nhờ vào tiếng nói của Quận, chương trình phát triển kinh-tế tại Xã có được thi-hành đúng mức hay không cũng do Quận - trưởng. Do đó, chúng ta nhận thấy về phương diện kinh tế, mối tương-quan giữa Quận và Xã rất mật-thiết và chặt chẽ.

D.- TƯƠNG-QUAN VỀ GIÁO-DỤC, Y-TẾ, XÃ-HỘI :

1.- Giáo dục :

Quận-trưởng coi tổng quát về hoạt-dộng của các trường học trong địa phương mình. Về vấn đề này Quận-trưởng chỉ kiểm soát có tính cách Hành-chánh để phối-hợp sự hoạt-dộng guồng máy hành chánh được hữu hiệu. Quận-trưởng nhận chỉ thị, chương trình của Bộ sở quan do Tỉnh-trưởng gửi Quận và Quận-trưởng chỉ thị lại cho UBHC Xã thi-hành như kiểm-tra thành phần những người thất học, khuyến - khích Xã cổ-dộng mọi tầng lớp dân chúng hưởng ứng chương-trình giáo-dục do chánh phủ đưa ra, xây cất các trường-học cho các Xã do sự giúp đỡ của Bộ Giáo-Dục, đề nghị xin thêm giáo viên v.v... Ngoài ra Quận-trưởng còn chỉ thị cho UBHC Xã tìm hiểu nguyện-vọng của dân chúng cũng như tìm biện-pháp thích ứng để phúc trình Quận và Quận-trưởng phúc-trình lên Tỉnh, Bộ sở quan.

2.- Y-Tế :

Nhu-cầu này cũng cấp-thiết như giáo dục, chính quyền Quận cần phải thỏa mãn những nhu-cầu người dân trong các Xã trong địa phương mình. Quận-trưởng kiểm soát và theo dõi các hoạt-dộng Chi Y-tế, trạm Y-tế tại các Xã qua phúc-trình của UBHC Xã. Quận-trưởng sẽ nghiên-cứu kế-hoạch cũng như chương - trình thi hành gửi cho UBHC Xã để chỉ thị cho các trạm Y-tế mỗi khi có một chương - trình nào do Tỉnh-trưởng gửi tới (chương trình chỉ thị có tính cách tổng quát) Ngoài ra Quận-trưởng còn tìm hiểu nguyện vọng, nhu-cầu của dân chúng về chương trình Y-tế để xin Bộ sở quan trợ giúp phương tiện, thuốc men v.v...

3.- Xã-hội :

Vấn-đề xã-hội ngày nay là một vấn-đề quan-trọng trong một quốc-giadam chiến tranh như quốc-gia chúng ta. Chiến tranh tàn phá nhà cửa, hoa màu, chết-chóc làm dân chúng điêu đứng trong cuộc sống, do đó người bị nạn cần phải được

cứu trợ kịp thời cho đời sống dân chúng nhất là tại các Xã thôn được đỡ phần nào. Tại nông thôn, Quận-trưởng là cấp trực tiếp thi hành những công việc Xã hội này do cấp trên giao phó. Do đó vai trò Quận-trưởng rất quan trọng. Quận-trưởng là người được ủy-quyền của cấp trên để thi-hành chương-trình, công-tác xã-hội như cứu trợ thiên tai, cô nhi quả phụ tư sĩ, nghèo túng v.v... Để thực hiện chương-trình ấy, Quận-trưởng thông báo cho các Xã biết rõ chương trình mình vạch ra và chỉ thị cho Xã thi hành với sự trợ giúp của Quận-trưởng. Ngoài ra Quận-trưởng còn theo dõi và đôn-đốc thi hành chương-trình cho được công bằng, vô tư và cố gắng làm thế nào chương trình được mọi tầng lớp dân chúng địa phương ủng hộ để việc cứu trợ hữu hiệu. Sau cùng Quận-trưởng kiểm điểm kết quả công tác cùng những trở ngại công tác và phúc trình lên Tỉnh và Bộ Sở quan

E.- TƯƠNG-QUAN VỀ AN-NINH :

Về phương diện an-ninh, Quận-trưởng nghiên cứu mọi kế hoạch tổ chức an ninh và biện pháp bình định cần thiết trong các Xã thuộc địa phương mình. Hiện thời đại đa số Quận-trưởng là quân nhân nên kiêm luôn Chi-khu-trưởng. Do đó Quận-trưởng được tổ chức và chỉ-huy các cuộc hành quân trong Quận và có quyền sử dụng các lực lượng quân sự như : Địa phương quân, nghĩa quân, nhân dân tự vệ thuộc thẩm quyền của mình để duy trì an ninh trong Quận, Xã. Vì thế Quận-trưởng đã chi phối rất nhiều đến ông Xã-trưởng, là người hiện nay được điều động các lực lượng thuộc quyền trong Xã như Nhân-dân Tự-vệ, Cảnh-sát kể cả Nghĩa-quân và cán bộ ở Xã. Do đó Xã-trưởng đã chịu ảnh hưởng trực - tiếp của Quận-trưởng về phương diện an ninh.

Quận-trưởng có quyền ra kế hoạch chỉ thị về việc phòng thủ, tuần-tiểu phục kích, rùng diệt địch, lập các đồn bót, tổ chức các tình báo nhân dân...

Ngoài ra, hiện nay việc đoàn ngũ hóa nhân dân đang bành-trướng mạnh từ Trung ương đến Xã Ấp. Ở cấp Quận Quận-trưởng là Chủ-tịch Ủy-ban Nhân-dân tự-vệ Quận nên có quyền đối với Ủy-ban Nhân dân Tự-vệ Xã (Xã-trưởng làm Chủ tịch) trong việc tổ chức điều hành và sử dụng đoàn nhân dân tự vệ Xã. Vì vậy Xã-trưởng phải tuân theo chỉ thị và kế hoạch do Quận đề ra.

Như vậy, về phương diện an-ninh, Quận-trưởng và Xã-trưởng có mối tương quan đặc biệt và chặt-chẽ trong việc phối-hợp các lực lượng để duy trì an ninh trong Quận và Xã.

Tóm lại, theo sự trình bày trên, chúng ta nhận thấy giữa cấp Quận và Xã có mối tương-quan chặt-chẽ và đặc biệt theo hệ-thống hành-chánh, nghĩa là có sự tương quan trong hai chiều : chiều xuống và chiều lên, Phần trên chúng tôi đã trình bày mối tương quan theo chiều từ Quận xuống UBHC Xã, bây giờ chúng tôi xin trình bày mối tương quan từ cấp Xã lên Quận.

II.- TƯƠNG QUAN TỪ U.B.H.C. XÃ LÊN QUẬN :

A.- TƯƠNG QUAN VỀ HÀNH CHÁNH :

1.- Bầu cử :

Kết quả cuộc bầu cử Hội-đồng Xã sẽ được Tỉnh-trưởng duyệt-y bằng quyết định qua sự trung gian của Quận-trưởng. Quyết định duyệt-y của Tỉnh-trưởng phải được thông báo do Quận-trưởng cho các Hội-viên Hội-đồng Xã đắc cử, chậm nhất là ba ngày trước khi Hội-đồng đương chức mãn nhiệm kỳ.

Kết quả cuộc bầu cử Trưởng-ấp và Phó Trưởng-ấp sẽ do Quận-trưởng duyệt-y. Văn kiện duyệt-y phải được tổng đạt cho Trưởng-ấp và Phó Trưởng ấp qua Ủy-ban Hành-chánh Xã, chậm nhất là ba ngày trước khi Trưởng-ấp và Phó Trưởng ấp đương chức mãn nhiệm kỳ.

2.- Bổ-nhiệm, giải-nhiệm nhân-viên :

- Xã-trưởng có thể bị Quận-trưởng đề nghị giải nhiệm :

Xã-trưởng, Chủ-tịch Ủy-ban hành chánh Xã do Hội-đồng Xã bầu ra trong số các Hội-viên của Hội-đồng; viên chức ấy cũng có thể bị giải-nhiệm.

Việc bổ-nhiệm và giải-nhiệm được thực hiện do quyết-định của Tỉnh - Trưởng chiếu đề nghị của Hội-đồng Xã. Dĩ nhiên, quyết định ấy sẽ căn cứ vào ý kiến của Quận-trưởng chuyển đạt.

Trong trường hợp Xã-trưởng không thi hành chức-vụ hoặc phạm lỗi nặng, Quận-trưởng với sự thỏa hiệp của Hội-đồng Xã đề nghị biện-pháp trừng phạt, giải nhiệm. Nếu Xã-trưởng bị truy-tố trước Tòa-án và bị giam giữ, Quận-trưởng sẽ báo cáo lên Tỉnh; Xã-trưởng sẽ bị huyền chức do quyết-định của Tỉnh-trưởng.

- Các Ủy-viên :

Xã-trưởng bổ nhiệm và giải-nhiệm Phó Chủ-tịch và các Ủy-viên trong UBHC Xã bằng quyết định với sự thỏa hiệp của Hội-đồng Xã. Việc tuyển nhiệm

này phải căn cứ vào các điều kiện do Tỉnh-trưởng ấn định. Bản sao quyết định bổ nhiệm phải được Xã-trưởng chuyển ngay đến Tỉnh-trưởng hoặc Quận-trưởng được ủy quyền duyệt-y.

Nếu phủ nhận việc bổ nhiệm, Tỉnh-trưởng hoặc Quận-trưởng phải chuyển hoàn quyết định lại Xã-trưởng và cho biết lý do phủ nhận. Trong thời hạn hai mươi ngày, Tỉnh-trưởng hoặc Quận-trưởng được ủy-quyền không cho biết lý do chấp thuận hay phủ nhận việc bổ nhiệm thì sự bổ nhiệm được coi như có hiệu-lực. Các nhân viên được bổ nhiệm theo quyết định có quyền nhậm chức và thi hành nhiệm-vụ.

Ngoài ra Chánh thư ký, thư ký trong UBHC Xã đặt dưới quyền sử - dụng của Ủy-Ban, đều do Tỉnh-trưởng tuyển nhiệm và bãi chức bằng quyết-định chiếu đề nghị của Quận-trưởng, của UBHC Xã. Còn về việc bổ nhiệm, bãi nhiệm các chức việc khác có trả lương, UBHC Xã làm công-luận đề nghị lên Quận và Tỉnh ra quyết-định bổ nhiệm hay bãi nhiệm.

3.- Công việc hành chánh :

Mọi chủ trương của chánh phủ cần được thực hiện tại Xã, mọi nhu cầu của nhân dân Xã cần được thỏa mãn, đều do UBHC Xã đảm trách và chịu sự kiểm soát của Quận-trưởng. Mọi công văn của cơ quan hành chánh Xã gửi lên các Ty của Tòa Hành chánh Tỉnh, hoặc các Ty chuyên-môn các Bộ tại Tỉnh đều phải được Quận-trưởng chuyển giao và cho ý kiến.

Sự trung gian hay chỉ đạo của Quận-trưởng rất cần thiết bởi lẽ chịu trách nhiệm về các Xã trong Quận, Quận-trưởng có đủ tài liệu để hòa hợp các sửa đổi, canh-tân liên-quan đến các Xã của Quận cần thiết cho sự phát-triển hữu ích và đồng đều của toàn Quận.

Sự liên hệ giữa Quận và Xã rất mật thiết, Quận-trưởng lúc nào cũng cần nắm vững tình hình của các Xã trong Quận. Do vậy, luật đã buộc UBHC Xã phải báo cáo với Quận-trưởng, đôi khi với Tỉnh-trưởng về việc xảy ra trong Xã phức tạp về những công tác đã thực hiện, phức tạp tình hình chung của Xã và những vấn đề riêng biệt mà Quận hoặc Tỉnh muốn biết rõ.

Ngoài ra Xã-trưởng còn chuyển lên Quận các quyết-nghị của Hội Đồng Xã để Quận chuyển trình tiếp lên Tỉnh hay Trung-ương duyệt y. Khi có sự bất đồng ý kiến giữa UBHC Xã và Hội-đồng Xã về việc thi hành một quyết định của Hội-đồng, mặc dù UBHC Xã đã xin Hội-đồng phúc nghị, Xã-trưởng có thể trình vấn đề lên Quận-trưởng để xin giải quyết.

Trong trường-hợp Hội-đồng Xã bị giải tán, UBHC Xã cũng không còn. Do đó phải dự liệu thành lập trong trường-hợp này một cơ quan khác để đảm nhiệm công việc hànhchánh Xã. Điều 23 và 44 Sắc lệnh 199/ĐUHC ngày 24.12.66 quy định : "nếu Hội-đồng Xã bị giải nhiệm trước khi hết nhiệm kỳ, Tỉnh-trưởngchiếu đề nghị của Quận-trưởng chỉ định một UBHC Xã lâm thời đảm nhiệm công việc hành chánh Xã".

B.- TƯƠNG QUAN VỀ TÀI CHÁNH :

1.- Về Ngân sách Xã :

a)- Quản-trị ngân sách Xã :

UBHC Xã Quản-trị ngân sách Xã, Xã-trưởng ký các Chi phiếu thu và cho phép xuất trong giới hạn hiện ngân và kinh phí dự trù trong ngân sách Xã

Quyền quản trị này, theo nguyên tắc hành chánh tài chánh vẫn phải đặt dưới sự kiểm soát và sự giám-hộ của Quận-trưởng. Đối với các chi phí có tính cách bó buộc như chi-phí nhân viên, Xã có quyền xuất khỏi phải xin phép của quận trưởng. Ngoài ra, các chi phí khác như mua vật liệu, xây cất cơ sở v.v.. Mặc dù đã được dự trù trong ngân sách Xã, cần phải được Quận-trưởng cho phép trước, Xã mới được phép chi.

b)- Báo cáo :

Xã-trưởng gửi báo-cáo việc thi hành ngân sách Xã :

Xã-trưởng gửi lên Quận, theo thể lệ tài chánh hiện hành, những báo cáo định kỳ về việc thi hành ngân sách Xã để Quận Tỉnh biết rõ về sự hợp lệ của việc thi hành ngân sách này (nguyên tắc ngân sách Xã tự trị vẫn được tôn trọng).

Để Quận và Tỉnh có thể thi hành quyền kiểm soát, UBHC Xã lập báo cáo tình hình tài chánh Xã.

- Báo cáo hàng tháng gồm các khoản thu xuất từng tháng một kèm theo mẫu in sẵn gửi Quận.
- Báo cáo ba tháng một kỳ, gồm các khoản thu xuất ba tháng với hồ sơ chứng minh gửi Quận và Tỉnh.
- Bản tổng kết tài-khoá hằng năm (mỗi năm một lần) gửi Quận và Tỉnh.

2.- Về thuế vụ :

Ngân quỹ Xã gồm phần lớn các sắc thuế như thuế môn bài, thuế điền-thổ, thuế ghe dò, thuế xe cộ, thuế súc vật, thuế cư trú, thuế du hí, cao lâu tử quán, thuế biểu ngữ, thuế quảng-cáo, lệ phí thị - thực chữ ký, trích lục văn-h thư, lệ phí cấp giấy phép, thuế vệ sinh, hoa chi chợ, hoa chi lò sát sinh, thủy lợi.

Một số thuế quan trọng như thuế môn-bài, thuế điền-thổ, thuế ghe dò, xe cộ, thủy lợi thu cho ngân sách quốc gia, phần thu cho ngân sách Xã là thuế bách phân phụ thu trên các thứ thuế đó. Riêng những tạp thuế không mấy quan-trọng như thuế biểu ngữ, quảng cáo, lệ phí, thị thực chữ ký, cấp giấy phép được hoàn toàn thu cho ngân sách Xã.

Những sắc thuế quan-trọng do cơ quan Thuế-vụ Trung-ương hay Ty Thuế-vụ địa phương thiết-lập. Riêng những thuế địa phương thu cho ngân sách Xã do UBHC Xã có nhiệm vụ truy thu cần được Quận, Tỉnh chuẩn nhận sau khi được Hội đồng Xã biểu quyết. Sau đó UBHC Xã lập bộ thuế và sau khi lập xong phải gửi Quận để kiểm soát lại và chuyển Tỉnh.

Ủy-viên Thuế-vụ Xã phải áp dụng mọi biện pháp thích ứng để thu thuế ghi trong các bộ thuế. Ngoài các Sắc thuế mà Quận, Tỉnh-trưởng đã phê - duyệt các Sở bộ, Ủy-viên Thuế-vụ không được phép thu bất cứ thuế gì khác và không bao giờ được thu quá ngạch đã ghi trong sổ bộ.

C.- TỔNG-QUAN VỀ KINH-TẾ :

Như chúng ta biết hiện nay chương trình phát triển kinh-tế, phát động rất mạnh nhất là chương-trình phát-triển kinh-tế hậu chiến mà phần lớn nhằm vào cuộc phát triển kinh-tế ở Xã Thôn để tự túc, tự quản, tự-phòng. Thật vậy, sự thịnh vượng của quốc-gia tùy thuộc phần lớn vào công cuộc phát triển kinh-te Xã thôn. Xã thôn có sung túc, Quốc-gia mới giàu mạnh. Do đó chính-sách hiện tại của chánh phủ đều hướng về nông thôn tái lập an-ninh, phát - triển kinh-tế, nâng cao đời sống của nhân dân Xã Ấp như chương-trình chăn nuôi, Cải cách Điền-địa và phổ biến lúa giống, cơ giới hóa nông cơ v.v... Để thực-hiện những chương trình ấy, chính-quyên Trung-ương cũng như cấp Quận cần phải biết rõ tình hình và có đủ tài liệu, nên vai trò Xã rất quan trọng. Xã có nhiệm-vụ điều-tra, nghiên-cứu cùng tìm hiểu nguyện-vọng của dân chúng nông thôn và phúc trình lên Quận để chuyển lên cấp trên cứu xét.

Trong chương-trình phát-triển nông ngư nghiệp, UBHC Xã cứu xét đơn, điều tra đề nghị giúp đỡ như vay tiền, giúp nông cụ hay dịch vụ. UBHC Xã phải lập danh sách nông dân được giúp đỡ, danh sách nông dân trả nợ để báo cáo Quận và Tỉnh.

Về mục-súc, UBHC Xã cứu xét nhu-cầu, giới thiệu đồng bào với Ty Nông-nghiệp qua Quận-trưởng, khuyến khích họ xin giúp đỡ để cải-tiến phương-pháp chăn nuôi, trồng trọt để tăng gia sản xuất, cũng như để cho nông phẩm được tốt hơn; sự thu hoạch được điều hòa làm phồn thịnh cho Xã.

Về cải cách điền-địa, UBHC Xã giúp nhân viên điền-địa trong việc đo đạc và lập bản đồ. Ngoài ra UBHC Xã cung cấp tài liệu về phân loại ruộng đất truất hữu, lập danh sách các điền chủ bị truất hữu, lập danh sách người xin cấp phát ruộng đất canh tác trình lên Quận-trưởng duyệt xét trước khi trình lên cấp trên.

Tóm lại, về phương diện kinh-tế, tài nguyên của Xã phải được khai thác đúng mức vừa lợi cho công quỹ, có phương tiện phát-triển công ích cho Xã, vừa lợi cho dân Xã không bị đóng góp quá mức. UBHC Xã đưa sáng kiến, đề nghị lên Quận-trưởng mọi biện pháp khai thác tài nguyên Xã (như công điền, công thổ, thủy lợi v.v...) phát triển canh tác, thành lập các Sở phát-triển kinh-tế (như hợp-tác-xã, tiểu công nghệ, Hiệp hội nông-dân...) để phát triển nền kinh-tế Xã nói riêng và kinh-tế Quốc-gia nói chung.

D.- TƯƠNG-QUAN VỀ GIÁO-DỤC, Y-TẾ VÀ XÃ-HỘI :

1.- Giáo-dục :

Sự mở mang nền giáo-dục tại Xã tùy thuộc nhiều vào hoạt-dộng của Ủy-ban Hành chánh Xã; UBHC Xã kiểm-tra số người thất học, người lớn cũng như trẻ em, lập chương-trình chống nạn mù chữ, xây cất thêm lớp học, xin thêm giáo-viên. UBHC Xã đạo đạt những nhu-cầu Văn-hóa của dân và đề nghị những biện pháp thích nghi lên Quận-trưởng và Tỉnh-trưởng.

Ngoài ra UBHC Xã còn phúc trình lên Quận-trưởng những nguyện vọng của dân chúng cũng như trở ngại trong việc thực hiện công-tác, thực thi chương-trình. Những sự thực hiện quan-trọng gây nhiều tốn phí quá khả năng của ngân-sách Xã, UBHC Xã phải trình lên Quận, Tỉnh, Bộ sở-quan để xin trợ giúp.

2.- Y-Tế :

Nhu-cầu Y-tế cũng quan trọng, cấp thiết như nhu cầu giáo dục. Dân Xã

cần được hưởng ích lợi của một tổ chức y-tế chu-đáo. Sự công bình xã hội cần phải được thực hiện. Chính quyền Xã luôn luôn cố gắng để thỏa mãn những nhu cầu của dân chúng ở Xã về phương diện phòng bệnh cũng như chữa bệnh. UBHC Xã kiểm soát hoạt-động các trạm y-tế, hộ-sinh, cách phục-vụ của nhân-viên y-tế, sự trang bị dụng-cụ thuốc men v.v...

Ủy-Ban Hành-chánh Xã còn đề nghị sáng kiến lên Quận, Tỉnh cho biết rõ nhu-cầu và xin giúp đỡ hoặc liên lạc với các tổ chức tư để xin viện trợ về thuốc men, dịch vụ (sự giúp công của những sinh-viên, thanh niên học sinh ...) Ngoài ra nếu tại Xã có xảy ra một bệnh truyền nhiễm như dịch tả hoặc một bệnh lạ, UBHC Xã báo cáo ngay cho Quận biết để xin trợ giúp đồng thời thông báo cho Chi Y-tế, trạm Y-tế để kịp thời ngăn ngừa.

3.- Xã-hội :

Về phương diện Xã-hội, chính quyền Xã cũng nắm một vai trò quan trọng đối với dân chúng tại Xã thôn nhất là trong thời kỳ chiến tranh này. Chính quyền Xã cần đặt nặng vấn-đề công bình trong công tác Xã-hội như việc cứu trợ chẳng hạn, phải thực hiện đúng chương-trình do cấp trên hoạch định và đem hết khả năng của mình để thực hiện công-tác. Sự cứu trợ chỉ đem lại kết quả tốt, khi làm đúng theo nhu-cầu : người được cứu trợ phải hội đủ điều kiện cứu trợ (như bị thiên tai, hy sinh vì chính nghĩa, nghèo túng...)

Trong vấn đề này UBHC Xã lập ủy-ban cứu trợ, điều-tra trình bày những khó khăn để xin cấp trên giúp đỡ để phúc-trình lên Quận-trưởng làm tài - liệu cứu trợ và trình lên cấp trên.

Ngoài ra, UBHC Xã còn có thể liên lạc thẳng với Quận-trưởng để nhờ cơ quan liên-hệ giải quyết vấn đề trợ giúp các Cô nhi quả phụ, tử sĩ, các thương-phế-bình v.v...

3.- TƯƠNG-QUAN VỀ AN-NINH :

Về phương diện an-ninh, Xã-trưởng có quyền hạn rất rộng rãi theo Sắc-lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69 : Xã-trưởng có quyền điều động tất cả lực lượng an ninh như nhân dân tự-vệ, Cảnh-sát Quốc-gia kể cả Nghĩa-quân trong việc giữ gìn an ninh hoặc chiến đấu chống Cộng. Nhưng trong việc điều-động này phải báo cáo ngay cho Quận-trưởng kiêm Chi-khu-trưởng biết.

Thực ra Quận-trưởng chi-phối rất nhiều trong vấn-đề an-ninh, Xã-Trưởng muốn thực hiện công tác thường là xin chỉ thị trước trừ trường hợp khẩn cấp mới thi hành mà thôi.

Còn đối với việc đoàn ngũ hoá nhân dân, Xã-trưởng là người chỉ-huy nhân dân tự-vệ tại Xã bị chi-phối rất nhiều bởi Quận-trưởng, Chủ-tịch Ủy-ban Nhân-dân Tự-vệ Quận nên Xã-trưởng là cấp thi-hành chỉ-thị của Quận - Trưởng trong vấn đề điều khiển Nhân-dân Tự-vệ Xã.

Với nhiệm-vụ đoàn ngũ hóa nhân dân tại Xã, UBHC Xã điều-tra hạnh kiểm, tác phong dân Xã trước khi cho gia nhập Nhân-dân Tự-vệ. Sự tiếp xúc thường xuyên với họ giúp cho UBHC Xã biết rõ biến chuyển tình-hình an ninh vùng mình. Dân chúng Xã tín nhiệm, chính quyền sẽ cung cấp tin tức về an-ninh tình báo. Nhờ vậy, UBHC Xã mới có thể thi hành nhiệm vụ an-ninh của mình một cách hữu hiệu và có đủ tin tức báo cáo lên Quận để thực hiện công tác an ninh như hành quân du kích, xây cất đồn bót. Các báo cáo, cùng các ý-kiến đề nghị của UBHC Xã giúp cho Quận-trưởng nắm vững được tình hình các Xã trong Quận để có thể bình-định thiết lập an-ninh hữu hiệu vì theo sát địch trong lòng Xã.

Công-tác bình định là công tác thu phục nhân tâm. Chính quyền Xã cần đặt nặng vấn-đề này và lấy đó làm mức tiêu chính trong mọi hành động nhất là trong hiện tại, chúng ta phải đấu tranh chính trị với Cộng-sản.

Tóm lại, trên đây là những mối tương-quan trên nguyên-tắc pháp-ly giữa Quận và Xã, đó là mối tương quan mật thiết, chặt chẽ theo hệ-thống hành chánh. Ngoài ra UBHC Xã còn có mối tương quan mật thiết với các Chi chuyên-môn trong Quận.

ĐOẠN II : TƯƠNG QUAN GIỮA U.B.H.C. XÃ VÀ CHI CHUYÊN MÔN TRONG QUẬN

Trong tổ chức nền hành chánh Quận, ngoài Văn-phòng Quận còn có một số cơ quan chuyên môn khác phụ giúp Quận-trưởng điều-hành các vấn đề chuyên môn trong toàn Quận. Đó là các Chi chuyên-môn, chi nhánh của các Ty chuyên môn cấp Tỉnh.

Mỗi Chi có Trưởng-chi điều khiển và một số nhân-viên do các Bộ chuyên môn sở quan bổ nhiệm và tuyển chọn. Về hoạt-động các Chi chịu dưới sự kiểm-soát tổng quát của Quận-trưởng để guồng máy hànhchánh Quận được điều hòa. Do đó các Chi chịu dưới sự hai hệ thống chỉ-huy dọc và ngang. Chiều dọc chịu trực tiếp chỉ huy của cơ quan chuyên môn cấp Tỉnh và xa hơn là cấp Bộ chuyên môn và chiều ngang là cấp hành chánh địa phương cấp Quận.

Trong nền hànhchánh Quận có một số Chi chuyên-môn như Chi Thanh niên, Chi Thông-tin, Chi Bưu-điện, Chi-Cảnh sát Quốc-gia, Chi Chiêu-hồi, và Chi Y-tế. Các Chi chuyên môn này có một sự liên lạc mật thiết với UBHC Xã, còn đối với Quận chỉ có tính cách thông báo mà thôi.

Trước đây các Chi chuyên môn này thường liên lạc trực tiếp với các viên chức Xã Ấp được coi như cán bộ ngành liên-hệ. Theo Sắc-lệnh số 045/SL/NV ngày 1.4.69 thì tất cả các viên chức Xã Ấp kể cả cán bộ chuyên môn đều đặt dưới quyền chỉ huy và điều-động của Xã-trưởng. Vì vậy, để bảo đảm sự thống-nhất chỉ huy, từ Xã đến Quận sẽ chỉ có một hệ-thống liên lạc chính thức từ Xã đến Quận và ngược lại. Các mối liên lạc công vụ giữa các chi chuyên môn và UBHC Xã hay ngược lại sẽ đi theo hệ-thống chánh thức này.

Đó là mối tương quan liên hệ đến các chỉ thị hoặc công tác thuộc phạm vi chương trình, đường lối hoặc chính sách của chánh phủ cũng như việc triệu tập hội họp đều do Tỉnh-trưởng hoặc Quận-trưởng ra chỉ thị. Tuy nhiên, đối với những chỉ thị chi tiết hoặc công tác có tính cách thuần túy chuyên môn để được nhanh chóng và hữu hiệu hơn, chi chuyên môn cấp Quận (sau khi nhận được chỉ thị của cơ quan chuyên môn cấp Tỉnh) sẽ phổ biến thẳng xuống UBHC Xã và đồng thời thông báo cho Quận-trưởng để theo dõi. Sau khi nhận được chỉ thị hoặc công tác thuần túy chuyên môn, các vị Xã-trưởng tùy phần vụ mà phân phối lại cho Ủy-viên hoặc cán bộ liên hệ đảm trách.

Ngược lại, cũng trong phạm vi thuần túy chuyên môn khi thực hiện xong các công tác hoặc gặp một khó khăn trở ngại trong lúc thi hành, Xã-trưởng trình vấn đề lên cơ quan chuyên-môn cấp Quận, bản sao thông báo Quận-trưởng để theo dõi. Cơ quan chuyên môn cấp Quận tập trung kết quả hay thắc mắc trình về cơ quan chuyên môn cấp Tỉnh liên hệ, bản sao gửi Quận-trưởng để tường. Tuy nhiên có một số Ty chuyên môn cấp Tỉnh không có chi chuyên môn cấp Quận như Thuế-vụ, Xã-hội, Điền-địa v.v... thì sự liên lạc giữa Ty chuyên môn cấp Tỉnh và UBHC Xã đều phải qua trung gian của Quận-trưởng (xem sơ đồ 3).

Ngoài ra, trong sự liên lạc này, chúng ta nhận thấy không có gì ngăn trở việc nhà chức trách Xã và các nhân viên của các chi chuyên-môn cấp Quận mở những cuộc tiếp xúc cá nhân không chính thức mỗi khi cần, để sự thông đạt trong phạm vi công tác được rộng rãi hơn và mang lại kết quả tốt đẹp hơn cho công vụ.

Sau đây chúng tôi xin đơn cử một vài thí dụ điển hình về nguyên tắc thống nhất chỉ huy tại cơ quan chấp hành Xã để giúp cho sự liên lạc thẳng

giữa cơ quan chuyên môn cấp Quận và Xã được mau chóng, hữu hiệu và có kết quả tốt đẹp (theo Sắc lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69 và Thông tư giải thích 093/TT/NV ngày 2.6.69).

1.- Đối với phân chi Cảnh sát Quốc-gia :

Nhằm thi hành và bảo vệ luật pháp đồng thời đóng góp vào việc duy trì an ninh trật-tự tại Xã, C.S.Q.G. được phối hợp đến hạ tầng cơ sở. Các Phân Chi C.S.Q.G. được đặt dưới sự điều-động của Xã-trưởng.

- Đối với Xã-trưởng : Trưởng Phân chi C.S.Q.G. là phụ tá trong việc thi hành luật-pháp.

- Đối với Phó Xã-trưởng An-ninh, Trưởng Phân-chi C.S.Q.G.

- . Phụ tá An-ninh trật tự công cộng
- . Thu lý các vi phạm tư pháp và ký tên các vi bằng
- . Tổ chức hoặc điều khiển lưới tình báo kể cả tình báo nhân dân.

2.- Đối với cán bộ Phát triển Nông-thôn :

Đoàn-trưởng Cán-bộ Phát-triển Nông-thôn hoạt-động tại Xã là Phụ - Tá Bình-định Phát-triển của Xã. Trưởng đoàn cán bộ Phát-triển Nông-thôn được đặt dưới quyền điều động của Xã-trưởng liên hệ.

3.- Đối với Cán-bộ Thông-tin Chiêu-hồi :

Về phương diện công tác, Cán-bộ Thông, tin, Chiêu-hồi Xã Ấp đặt dưới quyền điều động của Xã-trưởng và Trưởng-ấp trong phạm vi Thông-tin, Chiêu hồi và dân vận tại địa phương.

Riêng về phương diện hành chánh và chuyên-môn vì do Bộ Thông-tin tuyển dụng và huấn luyện, bổ nhiệm và quản-trị nên cán-bộ thông-tin Chiêu-hồi trực-thuộc và thi hành chỉ thị của Bộ Thông-tin hoặc Bộ Chiêu-hồi qua các Ty, Chi Thông-tin hay Chiêu-hồi.

Ngoài ra, còn có một số ủy-viên khác như ủy-viên quan sự, ủy viên canh nông Cải cách điền địa, ủy viên Thuế-vụ, ủy-viên Xã-hội Văn hóa... cũng chịu trực tiếp điều khiển của Xã-trưởng, giúp Xã trưởng giải quyết các vấn đề chuyên môn do cấp trên giao phó.

Tóm lại, chính nhờ sự thống nhất chỉ huy kể trên của cơ quan chấp hành Xã mà mối tương quan giữa cấp chỉ chuyên môn ở Quận và UBHC Xã được kết quả

tốt đẹp không bị trở ngại nhất là trong sự liên lạc thẳng mà thông tư số 093 TT/NV ngày 2.6.69 đã khuyến khích để nâng đỡ phát triển, tạo sự cảm thông, bổ túc kinh nghiệm và phục vụ đồng bào hữu hiệu hơn.

ĐOẠN III : TƯƠNG QUAN GIỮA U.B.H.C. XÃ VÀ TỔNG, HỆ CẤP TÁN QUYỀN CỦA QUẬN

Dưới cấp Quận, hiện nay tại một số Tỉnh vì nhu-cầu địa phương còn duy-trì chức vụ Chánh-tổng (có khi thêm cả Phó Tổng). Vì Tổng là hệ cấp tán quyền của Quận, nên mối tương quan giữa UBHC Xã, Tổng và Quận hay ngược lại có thể suy luận theo mối tương quan giữa UBHC Xã và Quận nhưng ở phạm vi giới hạn hơn.

I.- TƯƠNG QUAN TỪ QUẬN QUA TỔNG XUỐNG XÃ :

Theo các Thông tư của Bộ Nội-Vụ số 1084-BNV/HC ngày 12.3.57, số 546 BNV/NC/P5 ngày 23.8.57 và số 4325-BNV/NV/P1 ngày 27.3.57 ấn định thể thức bổ nhiệm và nhiệm vụ của Chánh tổng thì Chánh-tổng và Phó Tổng do Tỉnh-Trưởng bổ nhiệm, chiếu theo đề nghị của vị Xã-trưởng và Quận-trưởng và Bộ Nội Vụ phê-chuẩn sự bổ nhiệm này.

Theo Thông-tư 115a ngày 24.10.1956 : "Chánh Tổng đảm trách việc liên lạc giữa Xã và các cơ quan hành chính Quận và Tỉnh. Chánh tổng trợ lực Quận-trưởng trong việc áp dụng các biện pháp được cấp trên quyết định. Chánh Tổng hòa giải các vụ tranh chấp để dung hòa quyền lợi của các Xã hoặc quyền lợi của tư nhân".

Theo tinh thần Thông tư trên, Tổng là hệ cấp tán quyền của Quận cho nên Chánh tổng là người đại diện của Quận-trưởng ở cấp Tổng và chịu dưới sự điều hành và kiểm soát của Quận-trưởng. Chánh Tổng nhận chỉ thị, chương trình, chính sách, chủ trương của chánh phủ do Quận-trưởng đưa xuống để thi hành và đồng thời Chánh tổng chỉ thị xuống các Xã dưới quyền mình thực hiện những chương trình đó. Ví dụ như chương trình phát-triển cộng đồng, cải tiến dân sinh, thiết lập các ấp Đời Mới, chương trình cải cách điền địa v.v...

Ngoài ra với tính cách là Phụ-tá Quận-trưởng, chánh-tổng còn thi hành luật-lệ ở Tổng, Xã, kiểm soát thu thuế ở Xã và thi hành ngân sách Xã, việc giữ gìn sổ sách kế toán, bản đằm trật tự cộng đồng, đôn đốc hành thu các Sác thuế và kiểm soát nhân viên Xã.

Trong tình thế hiện tại, Chánh-tổng đóng một vai-trò khá quan trọng trong việc giữ gìn an-ninh. Chánh-tổng điều khiển các lực lượng Nhân-dân Tự-vệ, Nghĩa-quân trong Xã thuộc Tổng. Nghĩa là Chánh-tổng có thể điều - động các Xã-trưởng, Phó Xã-trưởng An-ninh người chỉ huy trực tiếp các lực lượng trong Xã, trong việc đi tuần tiễu để ngăn ngừa âm mưu phá hoại của Việt cộng. Nhưng trong các cuộc tuần tiễu như vậy phải báo cáo cho Quận-trưởng biết để theo dõi.

II.- TƯƠNG-QUAN TỪ U.B.H.C.XÃ QUA TỔNG LÊN QUẬN :

Vị Chánh-tổng có thể bị giải-nhiệm bởi quyết-định của Tỉnh - Trưởng chiếu theo đề nghị của Xã-trưởng và Quận-trưởng.

Ủy-ban Hành-chánh Xã chịu sự kiểm-soát của Tổng với tư cách là Phụ tá Quận-trưởng một số vấn-đề như giữ gìn sổ sách, bảo đảm an-ninh, hành thu sắc thuế. Ngoài ra UBHC Xã còn trình Quận qua Tổng về tình-hình an-ninh Xã, nhu-cầu nguyện-vọng và đơn khiếu-nại của dân Xã, những biện-pháp phát-triển kinh-tế, Xã-hội cùng những khó khăn trở ngại trong việc thực hiện chương-trình công tác để Chánh-tổng trình lên Quận xin giúp đỡ hay xin giải-quyết.

Tóm lại, những chỉ thị, chương-trình, chính sách chủ-trương của Chánh phủ từ cấp trên gửi Quận đều được chuyển qua Tổng hay chuyển ngay đến Xã và thông báo cho Tổng biết để phổ biến và chỉ thị cho Xã thi-hành. Sau khi thi-hành xong công tác hay chương trình đã thực hiện, cùng trở ngại trình Quận qua Tổng để xin giúp đỡ hay can thiệp. Nói tóm lại, Chánh-tổng chịu trách nhiệm về công việc hàng Tổng đối với Quận-trưởng.

Do đó, chúng ta nhận thấy mối tương quan giữa Quận, Tổng và Xã và ngược lại cũng chặt-chẽ và mật thiết theo hệ thống hành-chánh.



Phần trên chúng tôi đã trình bày những mối tương-quan giữa các cấp hành-chánh Quận và Xã trên nguyên-tắc pháp lý. Xuyên qua những nguyên tắc pháp lý đó, người ta nhận thấy nền hành-chánh Cấp Quận và Xã có những mối tương quan rất chặt-chẽ và mật-thiết theo hệ-thống hành-chánh.

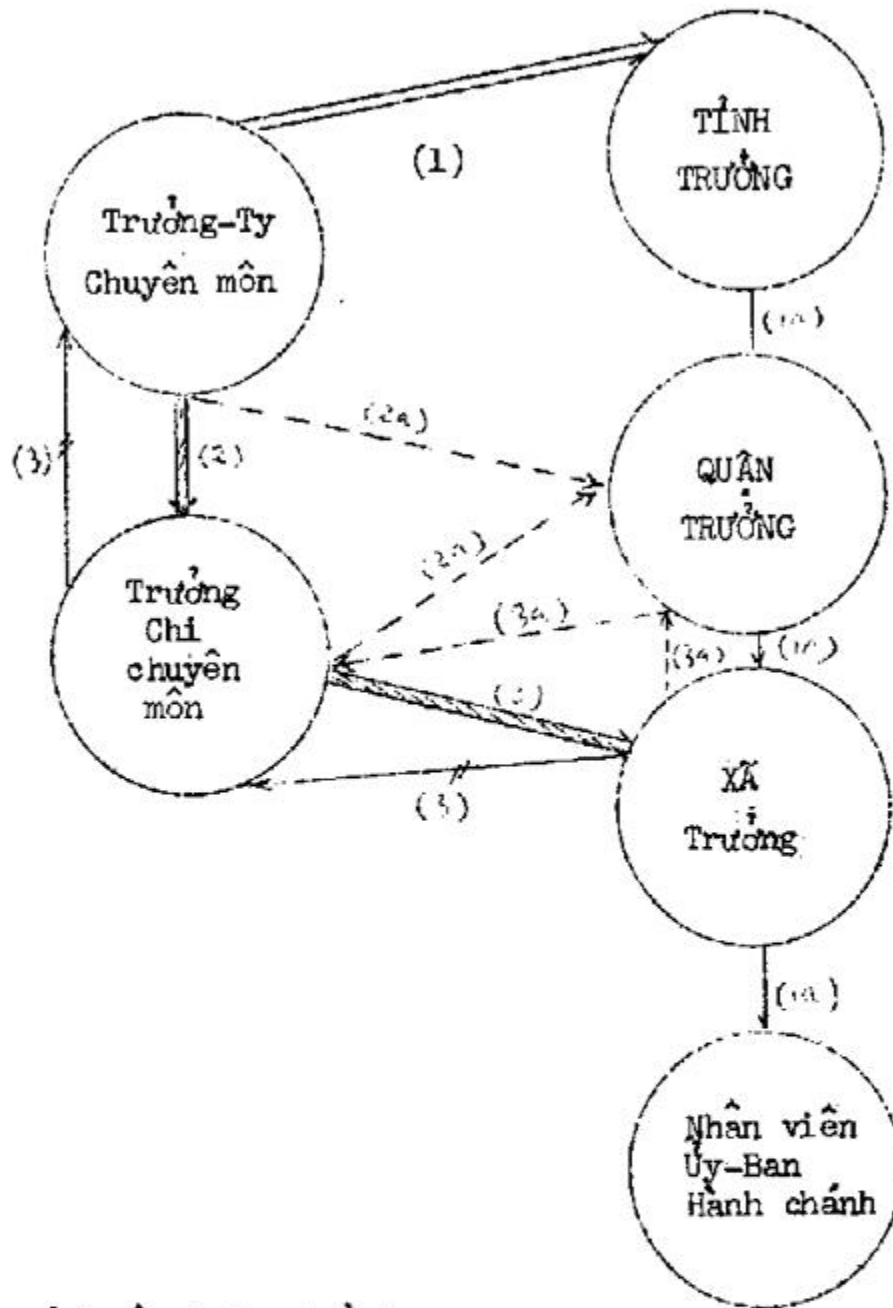
Quận-trưởng đại diện Tỉnh-trưởng giám-hộ Hội-đồng Xã và có quyền thượng cấp đối với UBHC Xã và ngược lại Hội-đồng Xã, UBHC Xã cũng có quyền đề-nghị lên Quận những vấn-đề thuộc nội-bộ của Xã để cấp trên quyết-định. Còn Tổng là hệ cấp tản quyền của Quận, là cấp trung gian giữa Quận và Xã, Tổng cũng đóng một vai trò cần thiết trong mối tương quan giữa Quận và Xã.

Nhưng thực tế mối tương quan giữa các cấp hành chính nói trên có tốt đẹp, theo đúng nguyên-tắc pháp lý đã ấn-định cho mỗi quyền hạn các cấp hành chính ấy không hay chỉ là một tấm bình phong che đậy sự lạm quyền tham nhũng trong việc điều hành nền hành chính địa phương? Quận-trưởng có theo đúng quyền giám-hộ của mình đối với chính-quyền Xã hay không? Chính quyền Xã có giữ được vai trò tự trị của mình trong sinh-hoạt hành-chánh Xã thôn hay không? Và Tổng có đóng vai-trò thực sự trong mối tương quan giữa Quận và Xã hay chỉ là một vai trò lu mờ?

Tất cả vấn đề đó sẽ được chúng tôi trình bày ở Chương sau.



SƠ ĐỒ 3 : TƯƠNG-QUAN XÃ - QUẬN VÀ CƠ QUAN CHUYÊN-MÔN



CHỮ THÍCH :

Loại 1 : Chính sách và chương trình

====> : Đề trình xin thi hành

—> : Chỉ thị trực tiếp

Loại 2 : Chuyên môn thuần túy

====> : Chỉ thị chuyên môn thẳng

----- : Thông báo

Loại 3 : Báo cáo trông ngại chuyên môn

—//> : Báo cáo cơ quan thẩm quyền và trở ngại chuyên môn

----- : Thông báo

1.- Những chỉ thị thuộc phạm vi chương trình, đường lối, chính-sách chung các cơ quan chuyên môn cấp Tỉnh phải trình lên

Phụ bản 4

Tỉnh-trưởng (đường 1) Tỉnh chỉ thị xuống Quận phổ biến đến tận Xã (đường 1a)

2.- Những chỉ thị chi tiết và thuần túy chuyên môn sẽ do các cơ quan cấp Tỉnh phổ biến đến cơ quan cấp Quận liên hệ (đường 2) và thông báo cho Quận-trưởng (đường 2a) để theo dõi. Cơ quan chuyên môn cấp Quận này sẽ phổ - biến xuống UBHC Xã (đường 2)

3.- Khi thực hiện xong công-tác hoặc gặp khó khăn trở ngại trong lúc thi hành, Xã-trưởng trình vấn đề lên cơ quan chuyên môn cấp Quận (đường 3), nơi đây tập trung kết quả hay thắc mắc trình về cơ quan cấp Tỉnh liên hệ, báo sao gửi Quận-trưởng để theo dõi (đường 3a)

4.- Nhằm tôn trọng nguyên tắc thống nhất chỉ huy, tất cả chỉ thị dù thuộc phạm vi nào, cũng phải gửi đến Xã-trưởng để vị này phân phối cho các ủy-viên hoặc cán bộ liên hệ thi hành (đường 1a)

Chương thứ Ba.

MỐI TƯƠNG QUAN TRÊN THỰC TẾ GIỮA XÃ VÀ QUẬN

Nền hành chính địa phương cấp Quận và Xã trên lý-thuyết có tổ-chức cơ cấu vững mạnh và hữu hiệu làm cho việc điều hành guồng máy hành chính cấp Quận và Xã rất ăn khớp với nhau. Nhờ những cải tổ, các cơ quan hành chính Quận và Xã có quyền hạn và nhiệm vụ rộng rãi và được minh định rõ ràng. Do đó trên lý thuyết, mối tương quan giữa Quận và Xã rất là mật-thiết và chặt chẽ theo hệ-thống hành chính.

Trên lý thuyết, dầu mối tương quan giữa Quận và Xã có được quy định hợp lý và chặt chẽ thế nào đi nữa, thực tế hiệu năng công vụ có được gia-tăng hay không, vấn đề vẫn tùy thuộc phần lớn vào hoàn cảnh bên ngoài vào thiện chí của cấp chỉ huy các cấp có giữ đúng vai trò của mình trong việc điều hành guồng máy hành chính địa phương hay không. Nghĩa là các cấp Quận và Xã có sử dụng đúng quyền hạn và nhiệm vụ mà luật quy định dành cho họ có thiện chí phục vụ đồng bào cũng như tinh thần xây dựng của các viên chức Xã ấp hay không ?

Thực tế, người ta nhận thấy sự tương quan giữa cấp Quận và Xã không hoàn toàn phù hợp trên lý-thuyết. Lý thuyết có thể là tám bình phong che-đậy một sự lạm quyền, tham nhũng trong nền hành chính địa phương.

ĐOẠN I : TƯƠNG QUAN TRÊN THỰC TẾ GIỮA QUẬN VÀ XÃ :

Thực vậy, theo nguyên tắc Quận chỉ là một phân hạt hành-chính trung gian giữ nhiệm-vụ truyền đạt những chính sách, chủ trương, chỉ thị của Trung ương hay Tỉnh cho Xã thi hành, nhưng trên thực-tế, hiện nay Quận đóng vai trò quan-trọng hơn nhiều.

Mọi công tác, mọi hoạt-động ở địa phương phần lớn đều do Quận-Trưởng thực hiện. Từ những việc xây cất thuộc chương trình xây dựng nông thôn đến việc thực hiện những công tác thuộc ngân sách Tỉnh đều do Quận-trưởng đảm-trách.

Ảnh hưởng của Quận đối với Xã rất mạnh mẽ hầu như Xã hiện nay không còn giữ được tính cách tự trị của mình vì bị lệ thuộc quá nhiều bởi Quận. Do đó làm cho sự liên lạc giữa cấp hành chính Quận và Xã bị xáo trộn.

I.- TƯƠNG-QUAN THỰC-TẾ GIỮA QUẬN VÀ HỘI-ĐỒNG XÃ .-

Tren lý thuyết Quận-trưởng đại diện Tỉnh-trưởng giám hộ Hội-đồng Xã với quyền giám hộ, Quận-trưởng cũng như Phó quận-trưởng không được xen vào sinh hoạt nội-bộ của Hội-đồng Xã. Hội-đồng Xã là cơ quan dân cử có quyền quyết-nghị và thỉnh-nguyện, có quyền biểu quyết ngân sách và kiểm soát việc thi hành quyết-nghị của Ủy-ban Hành chính Xã.

Nhưng trên thực tế, Quận-trưởng ảnh hưởng rất nhiều đến sự sinh hoạt của Hội-đồng Xã. Chính trong các cuộc bầu cử Hội-đồng Xã do Quận-trưởng tổ-chức, Quận-trưởng hầu như nắm hết các yếu-tố của cuộc bầu cử từ số cử tri đi bầu đến các bảng kiểm phiếu. Quận-trưởng thường dùng áp lực của mình để bắt người khác ủng-hộ người thân thuộc thân tín của mình vào Hội-đồng Xã.

Thật vậy, Quận-trưởng nào mà không muốn cho người của mình vào cơ quan dân cử để dễ làm việc. Mặc dù trên nguyên-tắc quy-định Quận-trưởng công bằng, vô tư trong cuộc bầu cử để thể hiện sự tự do và dân chủ tại Xã thôn. Quận-trưởng dùng đủ mọi cách như uy-tín, quyền hạn của mình để ảnh - hưởng đến sự sinh hoạt của Hội-đồng Xã.

Theo chúng tôi được biết có nhiều trường-hợp Quận-trưởng dùng áp lực của mình để người thân thích lên làm Xã-trưởng mặc dù người ấy không được đa số ủng hộ.

Ngược lại Hội-đồng Xã với quyền hạn rộng rãi như quyền tư vấn quy-định ở điều 11 và 12 Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC ngày 24.12.66. Hội-đồng có thể trình bày ý kiến và đề nghị, thỉnh nguyện về các vấn-đề có ích lợi chung thuộc phạm vi Xã lên Quận-trưởng.

Với những quyền hạn rộng rãi trên đây, Hội-đồng Xã có làm tròn nhiệm vụ khôi phục truyền thống tự trị của Xã thôn và tăng thêm hiệu-năng guồng máy hành chính cấp Xã không ?

Thực tế trong những phiên họp của Hội-dồng Xã, các hội-viên thảo-luận biểu quyết mọi vấn-đề hầu như dựa vào ý kiến của Quận-trưởng, Quận-trưởng hoàn toàn chi phối Hội-dồng Xã trên thực tế. Hiện nay Hội-dồng Xã hầu như chỉ có hình thức mà không có hồn. Đó là vì các hội viên Hội-dồng Xã ngày nay vẫn còn kém khả năng, chưa ý thức được nghĩa vụ và quyền hạn của mình nên thường dễ bị Quận-trưởng hay Tỉnh-trưởng bắt nạt. Mặt khác phần đông hội-viên Hội-dồng Xã cũ được tái đắc cử nên họ trở lại làm việc, do đó lề lối cũ sẽ còn duy-trì và sự lệ thuộc trực tiếp cấp Quận chắc chắn sẽ không tránh khỏi.

Còn đối với việc thiết lập ngân sách Xã theo nguyên-tắc do UBHC Xã soạn thảo rồi đưa ra Hội-dồng Xã biểu quyết và chỉ thị được đem ra thi hành sau khi được duyệt-y của Tỉnh-trưởng quan Quận-trưởng ngân sách không quá 6 triệu đồng (7) (trước chỉ có 1 triệu đồng) hay duyệt-y của Tổng Nha Ngân sách và ngoại viện nếu Ngân-sách trên 6 triệu đồng.

Nhưng thực tế, dự thảo ngân sách Xã được viên chức Xã trình lên Quận-trưởng xem trước và chỉ dẫn những sửa đổi cần thiết. Bảng dự thảo Ngân sách với sự đồng ý của Quận-trưởng được sao chép lại và đưa ra trước phiên họp của Hội-dồng Xã biểu quyết. Sự biểu quyết này chỉ có giá trị hình thức vì các hội viên Hội-dồng Xã chỉ làm lấy lệ. Điều đó chứng tỏ thực tế chota thấy ảnh hưởng của Quận-trưởng trên cơ quan quyết-nghị quan trọng là dường nào.

II.- TƯƠNG QUAN TRÊN THỰC-TẾ GIỮA QUẬN VÀ UBHC XÃ :

Ngoài những ảnh hưởng mạnh mẽ đối với Hội-dồng Xã, thực tế Quận - trưởng còn chi-phối cả đến UBHC Xã làm cho mối tương-quan giữa Quận và Xã sai lệch trên nguyên tắc đã quy-định.

Thật vậy, hiện nay Quận-trưởng là quân-nhân nên kiêm luôn chức - vụ Chi-khu-trưởng vì vậy quyền hành Quận-trưởng rất rộng rãi về hành chánh cả về quân sự.

A.- VỀ PHƯƠNG DIỆN HÀNH-CHÁNH :

Những nguyên-tắc căn bản về hành chánh nhiều khi không được áp dụng triệt để. Trên thực tế Quận-trưởng chịu nhiều ảnh hưởng của Tỉnh-trưởng hầu như Quận-trưởng chỉ tuân lệnh của Tỉnh để liên lạc với Xã mà không có sáng kiến gì.

(7) Sắc lệnh 039/SL/NV ngày 24.4.71 của Thủ-tướng Chánh phủ về Xã Ấp

Ngoài ra Phó quận-trưởng thực-tế nhiều lúc hình như không trách-nhiệm vì tất cả công việc hành chánh từ Trung-ương xuống Tỉnh, Tỉnh đưa xuống Quận đều do Quận-trưởng thi-hành, còn Phó quận-trưởng chỉ được ủy - quyền một vài công việc không quan-trọng. Nhưng nếu có trường-hợp phải làm là trường-hợp có chỉ thị của Quận-trưởng do việc khó khăn mà các viên chức Xã đã liên lạc thẳng với Quận-trưởng để xin cho chỉ thị (thường dùng sự giao tế). Nên thực tế Phó quận-trưởng ít quyền hành đối với Xã chỉ trừ một vài trường-hợp Quận-trưởng ý thức được trách nhiệm và quyền hạn của mình. Vì thế các Xã ít khi kính phục Phó Quận-trưởng mặc dù trên nguyên-tắc Phó-Quận-trưởng là người trực tiếp chỉ huy đơn đốc và hướng dẫn họ.

Về phương diện hànhchánh, dù đã có ấn định trên nguyên-tắc các thủ tục, các tương-quan nhưng thực-tế họ vẫn còn áp dụng nguyên-tắc không chính thức là sự giao-tế, tình cảm để giải quyết trong vấn-đề hành chánh trong sinh hoạt hằng ngày.

B.- VỀ PHƯƠNG-DIÊN TÀI CHÁNH :

Theo quy-chế hiện thời thì Xã là một đơn vị hành chánh được hưởng sự tự trị rộng rãi, dành cho Xã tất cả mọi quyền quyết định nhất là về phương diện tài chánh. Tuy nhiên tự trị không có nghĩa là độc lập hẳn nên Xã vẫn chịu dưới sự kiểm soát của cơ quan giám hộ Quận. Quyền hạn giám hộ này thực ra thuộc Tỉnh-trưởng, được ủy-nhiệm cho Quận-trưởng một cách minh thị hay mặc thị.

Nhưng trên thực tế trong hiện tình đất nước ta đòi hỏi Xã thi hành nhiều chính sách và chương trình của chánh phủ đồng thời với những phương tiện lớn lao của chánh phủ dành cho Xã (dự án X.D.N.T. cấp cho Xã, trợ cấp các phụ cấp cho Xã, lực lượng Địa-phương-quân, Nghĩa-quân trong Xã v.v...). Sự kiện này đưa đến việc Quận-trưởng nắm quyền và chi phối về phương diện tài chánh của Xã. Chúng ta hãy xem qua vai trò thực tế của Quận-trưởng trong sự thiết-lập và thi hành ngân sách Xã.

1.- Đối với việc thiết-lập ngân sách Xã :

Ngân sách Xã như chúng tôi đã nói ở trên đáng lẽ UBHC Xã soạn xong đưa sang Hội-đồng Xã biểu-quyết và chỉ được đem thi hành sau khi được duyệt y của Tỉnh-trưởng không quá sáu triệu đồng (trước chỉ có 1 triệu đồng) hay Bộ duyệt y nếu ngân sách trên 6 triệu đồng (trước trên 1 triệu đồng)

Nhưng thực tế, dự thảo được UBHC Xã đưa lên Quận cho ý kiến trước rồi mới đưa sang Hội-đồng Xã biểu quyết. Sự biểu quyết này của Hội-đồng Xã chỉ có tính cách lấy lệ thôi. Do đó chúng ta nhận thấy thực tế sự biểu quyết ngân sách Xã hầu như hoàn toàn lệ thuộc vào Quận.

Còn việc đấu thầu hoa chi của Xã như chợ, lò thịt, bến đò và những nguồn lợi đặc-biệt khác do một ủy-ban cấp Tỉnh hay Quận phụ trách tùy theo tầm quan trọng. Quận-trưởng là Chủ-tịch Ủy-ban đấu thầu Quận, thực tế Quận trưởng gần như giữ vai trò quyết định trong việc chấp thuận hay bác bỏ nhà thầu, còn Xã không có quyền hành gì cả trong việc đấu thầu này, chỉ là hội viên của Ủy-ban. Lý do đó Quận có thể tham nhũng bằng cách đưa người thầu mình thích vào và loại bỏ nhà thầu khác. Chính sự kiện này đã làm cho mối tương quan Xã và Quận mất thăng bằng gây sự rạn nứt trong mối tương quan ấy.

2.- Đối với sự thi hành ngân sách Xã :

a)- Việc hành thu : Theo nguyên tắc đối với việc hành thu các sắc-thuế là bổn phận của viên chức Xã phải cố gắng hành thu để cho ngân sách Xã dồi dào. Nhưng thực tế, tâm lý chung của các Xã chỉ muốn thu vừa đủ cho sự chi dụng, họ ngại đi đặng thuế khi số tiền trong tủ vượt quá mức ấn định (50.000\$ cho Xã Tỉnh lý, Quận lý, còn các Xã khác là 30.000\$). Họ cũng ngại sự lợi dụng của cấp quận nếu ngân sách dồi dào, Nên Quận-trưởng lại phải đôn đốc họ hành thu theo đúng sự dự trù trong ngân sách.

b)- Việc hành chi : Theo tinh thần Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 và 045/SL/NV ngày 1.4.69, các cơ quan Trung ương, Tỉnh, Quận chỉ kiểm soát trợ giúp cho Xã hoạt-động chứ không can thiệp trực tiếp. Nhưng thực tế trái ngược lại, Quận, Tỉnh trực tiếp can thiệp vào việc hành chi của Xã Quận-trưởng chỉ phối ngân sách Xã rất nặng nề mặc dù có nhiều chỉ thị cấm đoán nắm chặt Xã để Xã tự túc phát triển, của Tổng Nha Ngân sách và Ngoại-Viện và Tỉnh cũng luôn luôn nhắc nhở các Quận-trưởng không được lạm dụng ngân sách Xã.

Nhưng trên thực tế vẫn như thế, những sự lạm dụng ngân sách xã vẫn thường xảy ra. Sau đây là những trường-hợp Quận-trưởng hay lạm dụng ngân-sách Xã nhưt :

- Xã bị bắt buộc phải đài thọ chi phí của Quận như Văn-phòng phẩm, khoản đài các phái đoàn, xăng nhớt cho Quận xử dụng và nhiều chi-phí khác.

Các sự lạm dụng này được nguy trang dưới hình thức những chi tiêu hợp pháp của Xã.

- Vài trường hợp Quận-trưởng bắt Xã điều chỉnh những chi phí có tính cách cá nhân và riêng tư, hoặc ứng tiền trước cho Quận-trưởng rồi Xã tìm cách điều chỉnh sau.

Ngoài ra những chi phí quan trọng của Xã phải xin phép Quận-trưởng và Tỉnh-trưởng bằng hình thức bảng Công luận. Quy chế hiện thời dành cho Xã toàn quyền quyết định chi tiêu về công tác không quá 100.000\$. Sự kiểm soát có về sau căn cứ trên các chứng từ Xã gửi lên. Tuy nhiên, trên nguyên tắc dù vậy, thực tế Quận-trưởng vẫn có thể chi phối ngân sách Xã qua hai yếu tố :

- Xã thông cảm về những chi phí ích lợi chung của Quận.
- Quận-trưởng là cấp trên của Xã dù với tư cách giám hộ.

c)- Kiểm soát sự thi hành ngân sách Xã :

Sự kiểm soát thường xuyên hay bất thần bút toán và ngân quỹ Xã có mục đích là ngăn ngừa sự gian lận và phí phạm, bảo đảm các sự chi tiêu là có thực, hợp lý và hợp thời.

Thực tế mặc dù luật-lệ quy-định nhiều chế tài nghiêm khắc nhưng sự gian lận và phí phạm vẫn thường xảy ra vì thiếu sự ý thức trách nhiệm của viên chức Xã và của cấp trên.

Thực vậy, trong sự kiểm soát ngân sách Xã Quận-trưởng thường ủy-quyền cho Phó quận-trưởng. Phó quận-trưởng kiểm soát ngân sách Xã thường chỉ có lấy lệ và thường bị cảm tình chi phối. Ngoài ra còn có những sự giao tế giữa Phó quận trưởng và Xã-trưởng qua những cuộc ăn uống, do đó trên thực tế sự kiểm soát ngân sách của quận trưởng là kiểm soát cho có lệ. Nếu có xảy ra việc gì mờ ám thường hay bị mua chuộc của cấp hành chánh Xã nên sự thanh tra, kiểm soát không ngăn chặn được sự tham nhũng, thâm lạm công quỹ do viên chức Xã tạo nên.

Ngược lại các viên chức hành chánh Xã cũng không ý thức trách nhiệm và quyền lợi của Xã nên thường thi hành theo mệnh lệnh cấp trên để xuất tiền bất hợp pháp.

Tóm lại, về phương diện hành chánh, tài chánh trong mối tương quan giữa Xã và Quận, chúng ta nhận thấy người ta thường dùng phương tiện giao-tế nhân sự trong việc liên lạc với nhau trong sinh hoạt hành chánh địa phương Việt-Nam.

C.- VỀ PHƯƠNG DIỆN AN-NINH :

Quận-trưởng là người chịu trách nhiệm đối với Tỉnh-trưởng về an ninh trong các Xã thuộc địa phương mình. Do đó Quận-trưởng có quyền tổ chức hành quân cũng như thiết-lập kế-hoạch phòng thủ Xã, Ấp thuộc địa phận mình và được sử-dụng các lực lượng an-ninh để bảo-vệ an-ninh thôn xóm. Hiện nay Quận-trưởng kiêm cả Chi-khu-trưởng nên trong thực-tế Quận-trưởng rất nhiều quyền.

Thật vậy, trên thực-tế các viên chức quân-sự thuộc cấp Xã như Ủy-viên quân-sự, Trưởng phân-chí Cảnh-sát Quốc-gia lệ thuộc vào Quận-trưởng rất nhiều cho nên họ sợ Quận-trưởng hơn Xã-trưởng người trực tiếp chỉ-huy họ. Chính vì thế trong việc điều-động các lực lượng trên Xã-trưởng gặp nhiều khó khăn. Vì Quận-trưởng quá nhiều quyền và ảnh-hưởng mạnh mẽ đến Xã nên thường hay lạm quyền để bắt bớ, giam cầm người trái phép đưa đến sự tham-nhung, lạm quyền mà Xã chỉ còn làm ngơ thôi.

Nói tóm lại, trên thực-tế sự tương-quan giữa Quận và Xã, ngoài những nguyên-tắc pháp-lý căn bản, sự giao-tế, xã-giao thường được các viên chức áp dụng trong sự liên lạc giữa hai cấp hành chánh này, nghĩa là ngoài sự liên lạc chính-thức còn có một sự liên lạc phi chính-thức. Vấn-đề này đã làm cho tương-quan thực-tế trái ngược lại nguyên-tắc pháp-lý quy-định.

III.- TƯƠNG-QUAN THỰC-TẾ GIỮA QUẬN, TỈNH VÀ XÃ .

Trên thực-tế, địa vị các Chánh-tổng ngày nay đã lu mờ không còn đóng vai-trò liên-lạc tích-cực giữa Quận và Xã. Chánh-tổng không còn đóng vai-trò trung-gian thực sự nữa vì vai-trò tích-cực của Quận-trưởng ngày nay Cơ-cấu Tổng cũng đang dần đến chỗ tan rã do việc không bổ-nhiệm thêm và không được thay thế các Chánh-tổng nghỉ việc. Các Chánh-tổng còn lại chỉ là các Phụ-tá không quan-trọng của Quận-trưởng làm một vài việc do Quận-trưởng giao phó như về an-ninh và xây-dựng nông-thôn. Ngoài ra Chánh-tổng chẳng giúp ích gì cho nền hành-chánh Xã hiện thời.

Thật vậy, vai trò Chánh-tổng ngày nay thật lu mờ vì Quận-trưởng đã có Phó quận-trưởng trợ giúp về phương diện hành-chánh, nên các Chánh-tổng ở một số Tổng miền Nam hay Trung chỉ giữ một vài việc do Quận-trưởng giao phó như cho giữ một Trung-đội Nghĩa-quân trong việc giữ gìn an-ninh thôn ấp hay thay Quận-trưởng trông nom một vài công-tác như bình-định phát-triển Xã, các chương-trình tổ-hợp Xã v.v...

Thực-tế mọi công-văn, chỉ thị hướng-dẫn, đơn đốc đều được Quận-Trưởng và Xã-trưởng chuyển thẳng đến hai cơ quan này mà không qua Tổng vì tránh sự chậm trễ và cũng vì sự không quan-trọng của Tổng.

Hiện nay ngoài những Tổng chính thức, còn có một loại Tổng tránh hình được thành lập tại một vài nơi ở miền Trung và Côn-Sơn gọi là Sở Phái Viên Hành-chánh, một Phái-hạt có tính cách tạm thời thành lập do Nghị-dịnh của Thủ-tướng chiếu đề nghị của Tỉnh-trưởng và Tổng-trưởng Nội-vụ. Cơ sở này thực tế đặt dưới quyền một viên-chức gọi là Phái viên Hành-chánh, Phụ-tế cho Quận-trưởng về cả Hành-chánh và Quân-sự để cho các Xã khỏi phải bị cô lập, được hưởng quyền lợi của một Phó quận-trưởng.

Nhưng trên thực-tế, vai trò của Phái-viên Hành-chánh này cũng không khác gì vai trò của Chánh-tổng, nghĩa là không có thực quyền và rất lu mờ hầu như sắp tan-rã. Thực-tế vị Phái-viên này hầu như không liên lạc gì với cơ quan Quận cả mà chỉ liên lạc thẳng với Tỉnh. Vì vậy nhiều người coi đó là một quái thai của nền hành-chánh địa phương Việt-Nam.

Tóm lại, hiện nay vai trò Chánh-tổng không còn cần thiết nữa trong sinh-hoạt hành-chánh địa phương, cho nên có người đề-nghị bãi bỏ Tổng để tránh gánh nặng cho Ngân sách Quốc-gia đồng thời cũng tránh được thủ-tục hành-chánh rườm-rà và chậm chạp.

IV.- TƯƠNG-QUAN THỰC-TẾ GIỮA UBHC XÃ VÀ CƠ-QUAN CHUYÊN-MÔN CẤP QUẬN.

Theo nguyên-tắc, các Chi chuyên-môn cấp Quận chỉ được chịu sự kiểm-soát của các Bộ chuyên-môn liên-hệ theo hệ-thống dọc còn Quận chỉ kiểm soát với tính-cách Tổng-quát về hành-chánh mà thôi.

Thực-tế, Quận-trưởng chi-phối rất nhiều đến hoạt-động các Chi chuyên môn. Quận-trưởng hầu như nắm trọn quyền kiểm-soát các Chi chuyên môn không những trên phương-diện hành-chánh tổng quát mà cả về chuyên-môn nữa.

Thực vậy, trên thực tế sự liên lạc giữa UBHC Xã và các Chi chuyên môn đều phải qua Quận hoặc thông-báo cho Quận biết để theo dõi. Trong cuộc sinh hoạt hành chánh, các Quận-trưởng thường phối-hợp các Trưởng-chi lại thành một Ủy-Ban để lo các công-tác chung. Ví dụ : Ủy-ban Vệ-sinh, Ủy-ban Cứu-trợ v.v... Trong Ủy-ban này Quận-trưởng là Chủ-tịch còn các Trưởng-chi là các Hội-viên.

Ngoài ra, mỗi lần đi công-tác tại các Xã, Quận-trưởng thường kéo theo các Trưởng-chi chuyên-môn để chỉ-thị những công-tác tại chỗ.

Như vậy, trên thực tế sự liên lạc giữa Quận, Chi chuyên-môn với UBHC không còn có tính cách tổng quát hay chuyên môn nữa mà được coi như những vấn-đề tương-quan khác.

Nói tóm lại, trên căn-bản pháp-lý đã coi Xã như là một đơn-vị vị hành chính địa phương tự trị, quan niệm như nó như là một con người đã trưởng thành, có một sức sống riêng, có đủ khả năng phát-triển trong khuôn khổ cộng-đồng Quốc-gia. Do đó Xã có thể tự phát-huy sáng kiến của mình để điều hướng mọi sinh hoạt địa phương, Quận-trưởng chỉ dùng quyền giám - hộ của mình là đủ.

Nhưng thực tế, chúng ta thấy quan-niệm ấy không được tôn trọng triệt-đề, mặc dù văn-kiến pháp lý căn bản Dự 57a ngày 24.10.56 có ấn-định quyền hạn và nhiệm-vụ của từng cấp hành-chánh địa-phương, nhưng những quyền hạn ấy đã vượt ra khỏi hệ-thống quyền hành chính thức và trên thực tế, chúng ta đã mặc nhiên chấp-nhận hệ-thống quyền hành không chính thức ấy, trong đó cấp Quận đã kiểm soát chặt-chẽ và ảnh-hưởng sâu rộng vào cấp hành chính căn bản Xã.

Do đó, đưa đến sự xáo trộn trong nền hành chính địa phương, làm cho tương quan giữa Quận và Xã gặp nhiều khó khăn và thực tế khác trên lý thuyết. Nhưng sự kiện đó do nguyên-nhân nào? Có phải do sự khiếm-khuyết tổ chức nền hành chính Quận, Xã; nạn bè phái tham nhũng, áp lực của đoàn thể tôn giáo và chính trị tạo nên thực-trạng trên.

ĐOẠN II : NGUYÊN - NHÂN .

I.- DO SỰ KHIẾM KHUYẾT VỀ CƠ CẤU TỔ CHỨC QUẬN VÀ XÃ .

Thực vậy, chính sự khiếm-khuyết của tổ-chức cơ-cấu Quận và Xã đưa đến sự tương quan trên lý-thuyết và thực tế trái ngược nhau.

1.- Ở cấp hành-chánh Quận :

Quận-trưởng là quân nhân nên quen lối chỉ huy quân-sự nên cứng rắn và độc đoán khiến cho các cấp thừa hành phải nể sợ. Vì là quân nhân nên nhiều khi không am hiểu thủ-tục hành-chánh tương-tận, mặc dù hiện nay các Quận-trưởng có theo học khóa huấn-chính.

Dù vậy, Quận-trưởng còn ôm cả công việc hành chánh đáng lẽ phải ủy quyền cho Phó quận-trưởng người rành thủ-tục hành-chánh. Vì vậy mà công việc hành chánh chậm chạp lại còn chậm-chạp hơn, gây khó khăn cho việc điều hòa công vụ giữa các cấp hành-chánh địa phương.

Quận-trưởng hiện nay quá nhiều quyền hành mặc dù trên lý thuyết chỉ được sự ủy-quyền của Tỉnh-trưởng, nhưng thực tế đó là thực quyền nên quyền hệ thống quyền hành quân sự đã chi-phối và lấn át hệ-thống quyền hành hành chánh. Việc sử dụng quyền hành quân sự vào việc điều-khiển guồng máy hành chánh và việc đặt hệ-thống quyền hành không đúng chỗ đã tạo cho nền hành chánh địa phương mất thăng bằng trong sự liên lạc vì trọng-tâm của nó bị sai lệch đi. Nên thường gây ra sự bất mãn ở các thuộc cấp, nhân viên không kính phục làm việc tắc-trách, gây sự khó khăn trong việc điều-hành công vụ trong văn phòng Quận nói riêng và đối với các Xã nói chung.

2.- Ở cấp hành-chánh Xã :

Mặc dù hiện nay có Sắc lệnh 045 ngày 1.4.69 cải tổ Xã Áp nhưng cơ cấu Xã vẫn còn khiếm-khuyết : khiếm khuyết về tổ chức, khả năng nhân sự đó là những nguyên nhân gây ra thực-trạng trong mối tương-quan giữa Xã và Quận hiện nay.

a)- Đối với Ủy-Ban Hành-Chánh Xã :

- Khiếm khuyết 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 Xã theo Sắc-lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69 đưa đến cho Xã một thành phần nhân sự quá rườm-rà tạo nên một gánh nặng cho guồng máy hành chánh và gây trở ngại cho vấn đề điều-hành công-vụ giữa các cấp hành-chánh địa phương.

Trước tiên, theo điều 11 của Sắc-lệnh trên. Cán-bộ Thông-tin Chiêu hồi do Bộ Thông-tin tuyển dụng, huấn luyện và quản-trị cho nên họ có khuynh 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 duy-trì thuần nhất và điều-động nhân-viên của Xã-trưởng và cũng theo Sắc-lệnh trên nhân viên Xã, Áp được tăng cường quá lạm làm tổ chức cơ cấu hành-chánh Xã thêm rườm-rà làm cho công vụ thêm đình-trệ vì nhân viên làm việc dẫm chân lên nhau.

- Khiếm-khuyết về khả năng nhân sự : Các ủy- viên và nhân viên trong Văn-phòng Xã có khả năng rất kém, không ý-thức trách nhiệm và bổn- phận của mình cùng quyền lợi của Xã nên dễ bị Quận-trưởng chi-phối. Còn khả năng phục-vụ của vị Xã-trưởng tân cử cũng kém, đó là một điểm bắt buộc chúng ta phải xét lại phương-thức bầu cử Xã-trưởng vì theo một số tờ-trình của Tỉnh về Bộ Nội-Vụ, thì Xã-trưởng được Hội-đồng Xã bầu lên theo cảm tình, bề phái nhất là Xã Lớn như Tỉnh lý, Quận lý.

Trong tờ-trình của vị Phó Tỉnh-trưởng Kiên Giang đề ngày 8.5.1970 có đưa đề nghị đáng chú ý như sau : " Cần phải để dân bầu Xã-trưởng và và chính-quyền cần ấn-định điều kiện khắc khe hơn về văn-hóa và chuyên - môn để chọn lọc người có khả năng ra phục vụ" (8)

Chính điều này nói lên sự quan-trọng của vấn-đề khiếm-khuyết khả năng nhân sự, tạo nên sự khó khăn cho vấn-đề điều-hành công-vụ giữa Tỉnh, Quận và Xã.

b)- Đối với Hội-Đồng Xã :

Các hội viên Hội-đồng Xã cũng vậy, cũng có một số người rất kém khả năng. Họ chỉ vào vì muốn được yên thân, nên không thiện-chí, cầu an và thụ-động, nhìn vào thành phần của Hội-đồng Xã, người ta thấy trong đó :

- Nông ngư nghiệpchiếm đa số 5.118 người tỉ lệ 57o/o
- Viên chức Xã, Ấp cũ 1.182 người tỉ lệ13,1o/o (9)
- Thân hào nhân sĩ 180 người tỉ lệ 1,6o/o

Như vậy chúng tỏ thiếu sự tham gia của giới thân hào nhân sĩ, là những người tương-đối có uy-tín và hiểu biết trong Xã. Do đó đa số Hội-viên Hội-đồng Xã thuộc thành phần kém khả năng cho nên họ không ý thức được bổn phận và trách nhiệm của họ, và quyền lợi của Xã. Chính sự kiện này đã tạo cho sự sinh hoạt của Hội-đồng Xã hầu như tê liệt nên dễ bị Quận Trưởng chi-phối.

II.- DO NAN BỀ PHÁI, THAM NHÙNG .

Nền bề phái và tham nhùng là những tệ-trạng trong nền hành chánh địa phương Việt-Nam, thường là căn bệnh chung tại các nước chậm tiến.

(8) Theo tài liệu do Sở Tình-hình Bầu cử Nội-Vụ cung cấp

(9) Theo tài liệu do Sở Tình-hình Bầu cử Bộ Nội-vụ cung cấp

Thật ra tình-trạng này không chỉ bộc-phát trong thời kỳ gần đây mà nó đã có tự muôn đời. Nhưng sở dĩ chúng tôi nêu lên đây vì tình trạng hiện tại quá trầm-trọng và ảnh-hưởng nặng nề đến cuộc sinh-hoạt trong nền hành-chánh nhất là trong vấn-đề tương quan giữa các cấp hành-chánh hiện tại.

Thay vì đối với một nước mới thu-hồi độc-lập nạn bè phái, tham nhũng cần được gột rửa dần dần hầu kiến-tạo một Xã-hội tương-đối trong sạch và làm nhẹ bớt gánh nặng cho nền hành-chánh. Trái lại, tại Việt-Nam dựa vào tình-trạng hỗn loạn của chiến tranh, căn bệnh ấy càng ngày càng trầm trọng và nền hành-chánh địa phương đang hồi xuống dốc mãnh-liệt.

1.- Nạn bè phái :

Tại bất cứ quốc-gia nào trên thế giới cũng không tránh khỏi nạn bè phái. Ở Việt-Nam nạn bè phái trong lãnh-vực hành-chánh tại địa phương rất trầm-trọng.

Hiện nay Quận-trưởng là Quận-nhân nên thường có một hệ-thống bè phái theo quân giai Vùng, Khu, Tỉnh cho nên Quận-trưởng chịu sự chi phối của cấp trên rất nặng nề. Ngoài ra Quận-trưởng ý-thế lạm quyền đưa người thân thích của mình vào nắm chức vụ quan-trọng như Xã-trưởng, Chủ-tịch Hội Đồng Xã và trong một số cơ quan khác. Vì thế nạn bè phái làm lung-đoạn nền hành-chánh địa phương.

Còn ở chính quyền Xã cũng vậy, các vị Chủ-tịch Hội-đồng Xã, Xã-Trưởng luôn luôn là có khuynh-hướng đưa người thân thích, đảng phái của mình vào làm việc dù người ấy không khả năng. Điển hình là trong-kỳ bầu cử vào tháng 9 năm 1969 vừa qua Hội-đồng 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 (Hội-đồng Xã gồm 11 Hội-viên trong đó 5 thuộc giáo phái Hòa-Hảo). Sau đó vị Xã-trưởng phải lập lại một UBHC Xã khác và rất nhiều lần đã bị Hội-đồng đưa kiến nghị bất tín nhiệm lên thượng cấp (9)

2.- Do nạn tham nhũng :

Tham nhũng là hình thức biến từ nạn bè phái mà ra.

Trong nền hành-chánh địa phương, Quận-trưởng, Xã-trưởng là những người có nhiều quyền hành nên họ thường kết nạp bè phái để tham nhũng, hối lộ dưới mọi hình thức như thâm lạm công quỹ, hối mại quyền thế... mặc dù trên nguyên tắc cấm đoán.

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

III.- CÁC ĐOÀN THỂ ÁP LỰC .

Ngoài những hình thức bè phái tham nhũng ảnh hưởng đến mối tương quan giữa Quận và Xã trong nền hành-chánh địa phương, Quận và Xã còn phải chịu sự chi-phối của các đoàn thể áp lực như các đảng chính-trị, tôn giáo nhất là các Tỉnh miền Trung và một vài Tỉnh miền Nam.

1.- Ảnh-hưởng của đảng phái chính-trị :

Chúng ta phải nhìn nhận rằng tại một số các Tỉnh có sự hiện diện của các đảng phái chính-trị, ảnh-hưởng của các đảng phái vào các sinhhoạt hành chính địa phương đáng được ghi nhận. Nhưng những ảnh-hưởng đó không hướng đến quyền lợi chung hay xây dựng mà chỉ nhằm mục đích quyền lợi đảng phái hay cá nhân hoặc gây ảnh-hưởng để thao túng và đưa đến sự chia rẽ trong nền hành-chánh.

Tại địa phương Tỉnh, Quận và Xã, các đảng viên các chính đảng đảng thường lợi dụng danh nghĩa của đảng để mưu đồ lợi ích cá nhân hơn là thực-hiện ý tưởng của đảng. Ngoài ra còn có sự tranh giành ảnh-hưởng đảng phái để mưu toan chiếm lấy những chức vụ chỉ huy về hành chính để rồi tìm mọi cách thao túng, để phá rối và cô lập các đảng không cùng chủ-trương đến độ không làm việc được. Vậy thử hỏi làm sao mà tương-quan giữa các cấp hành-chánh Quận và Xã không bị cản trở được.

2.- Ảnh-hưởng của đoàn thể tôn giáo :

Ngoài ảnh hưởng của đảng phái chính-trị vào việc điều-hòa sự liên-lạc giữa cấp Quận và Xã, còn có ảnh-hưởng của các đoàn thể tôn giáo nữa.

Thật vậy, các đoàn thể tôn giáo đã ảnh hưởng rất mạnh đến nền hành chính địa phương nhiều khi còn hơn quá đáng. Các chính quyền địa phương cấp Tỉnh, Quận và Xã không ít thì nhiều gặp khó khăn trong việc các tôn - giáo xen vào nội-bộ của cơ quan như việc làm áp lực buộc chính-quyền phải thỏa mãn nguyện-vọng của họ nhiều khi nguyện-vọng đó phi-lý và bất hợp-pháp. Hay đưa người vào làm trong cơ quan hành chính để lợi-dụng chức-vụ làm việc cho tôn-giáo. Chính sự kiện này đã làm cho việc liên lạc giữa các cấp hành chính địa phương mất hết ý nghĩa và trái nguyên-tắc.

Như vậy trong mối tương-quan giữa cấp Quận và Xã trong thực tế đã gặp nhiều khó khăn trở ngại vì nạn bè phái, tham nhũng vì ảnh-hưởng đảng phái chính-trị và tôn giáo. Chính sự kiện này đã làm cho trọng-tâm của việc

điều hành công-vụ giữa hai cấp hành-chánh nói trên sai lệch đi trên thực tế không phù hợp với nguyên-tắc pháp lý đã quy-định.

ĐOẠN III : NHẬN-XÉT VÀ ĐỀ-NGHI :

Sau khi đã nêu lên những mối tương-quan trên lý-thuyết và thực tế giữa các cấp hành-chánh Quận, Tổng và Xã cùng nguyên-nhân gây ra thực-trạng trong mối tương-quan, sau đây chúng tôi xin trình bày một vài nhận-xét và nêu lên một vài đề nghị hầu đóng góp phần nào vào guồng máy hành-chánh địa phương cấp Quận và Xã hoạt-dộng được điều-hòa và hữu-hiệu.

I.- NHẬN - XÉT :

1.- Ưu-điểm :

Nếu chỉ căn cứ trên nguyên-tắc pháp-lý thì mối tương-quan giữa cấp Hành-chánh địa-phương cấp Quận, Tỉnh, và Xã thì có nhiều ưu-điểm.

Thật vậy, hiện nay nền hành-chánh địa phương đã được chính phủ chú trọng đến rất nhiều, nên đã ban-hành nhiều văn kiện để cải tổ các cấp hành chánh này để đáp ứng với nhu-cầu đòi hỏi của tình-thế như cho các Quận - trưởng, Tỉnh-trưởng phải theo học khóa huấn chính để các vị này hiểu rõ bản phận và trách nhiệm cũng như quyền hạn của mình và am-hiểu vấn-đề thủ tục hành-chánh tường-tận. Hơn nữa Quận-trưởng lại có thêm một Phó quận-trưởng là người được đào-tạo trong ngành chuyên-môn nên giúp cho Quận-trưởng giải quyết nhiều vấn-đề khó khăn. Mặc khác Phó quận-trưởng còn thay Quận trưởng trong việc liên lạc với Xã như hướng-dẫn, kiểm-soát Xã giúp cho Xã tự khép mình trong khuôn-khó của pháp-lý.

Còn đối với Xã, theo Sắc-lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69 thì Xã hoàn-toàn tự trị về mọi mặt chỉ chịu dưới sự giám-hộ của Quận-trưởng. Nên mọi vấn đề đều do Xã quyết-định và Quận chỉ có nhiệm-vụ đôn đốc và hướng-dẫn. Cũng theo Sắc-lệnh này thì UBHC Xã được tăng thêm quyền hạn nhất là Xã trưởng và hơn nữa UBHC Xã còn được tăng thêm người, điều này giúp cho Xã trưởng điều-hành công-vụ được tốt đẹp và nhất là quy-định sự thống nhất chỉ huy cho Xã-trưởng tạo uy-thể cho Xã-trưởng.

Do đó, những ưu điểm trên đã tạo cho mối tương-quan trên lý-thuyết giữa Quận và Xã được tốt đẹp như chúng tôi đã trình bày ở Chương II.

2.- Khuyết điểm :

Dù mối tương-quan giữa Quận và Xã có được quy-định hợp lý và chặt-chẽ thế nào đi nữa, trên thực-tế vẫn còn nhiều khuyết-điểm vì còn tùy-thuộc vào thiện chí phục vụ của cấp chỉ huy cấp Quận và Xã và nhân viên Xã, Ấp có ý thức được trách nhiệm và bổn phận của mình hay không ?

a)- Đối với cấp hành chính Quận :

Thực tế trong mối tương-quan giữa Quận và Xã có 1 khuyết-điểm vì Quận-trưởng đóng một vai-trò quá trọng-yếu, đã ảnh hưởng và chi-phối mạnh mẽ cấp hành chính căn bản.

Về phương diện lý-thuyết, Quận chỉ là cấp hành chính trung-gian giữa Tỉnh và Xã và chỉ đóng vai trò liên lạc giữa các cấp hành-chánh trên và quyền hạn chỉ được thu hẹp trong phạm vi giám-hộ mà thôi. Nhưng thực-tế hiện nay quyền hành ở địa phương phần lớn đều tập-trung ở Quận và Quận đã đóng một vai trò chỉ-huy trực-tiếp Xã chứ không còn giới hạn trong phạm vi giám-hộ nữa. Sự kiện đó bắt nguồn từ việc quân-nhân giữa chức-vụ chỉ-huy hành-chánh hay nói khác đi là hệ-thống quyền hành quân sự đã chi phối và lấn át hệ-thống quyền hành hành-chánh.

Vì vậy Xã đã phải chịu dưới sự kiểm soát và chỉ-huy cứng-rắn nhiều khi gần đưa đến sự chuyên đoán.

Thực vậy, kinh-nghiệm cho thấy, từ trước, các cấp Tỉnh, Quận nắm quyền trực tiếp chỉ-huy guồng máy hành-chánh Xã, Ấp quá chặt-chẽ khiến cho các viên chức Xã Ấp sợ sệt hoặc ỷ lại, còn dân chúng thờ-ơ đối với mọi công tác do chính quyền đề-xướng, dẫu rằng những công tác đó sẽ mang lại lợi ích thiết-thực cho họ. Họ cho rằng chính-quyền đề-xướng công-tác thì tự lo liệu thực hiện, nếu bảo họ đóng góp phần thì họ miễn cưỡng góp phần mà không tha thiết. Vì thế Thông-tư số 175/TT/Th.T/PC1 ngày 20.11.69 của Thủ-Tướng chánh phủ nhắc nhở các Quận-trưởng, Tỉnh-trưởng đừng quá nắm chặt Xã để Xã tự túc phát-triển và bảo vệ công trình họ đã hoàn thành.

Nói như thế, chúng ta các Quận-trưởng đã giám hộ Xã một cách quá chặt-chẽ khiến cho tương-quan Quận và Xã gặp nhiều khó khăn.

b)- Đối với hành chính cấp Xã :

a) Khuyết điểm trong tương-quan giữa UBHC Xã đối với Quận :

Trong mối tương-quan giữa UBHC Xã và Quận đã gặp nhiều khó khăn

vì sự điều hành công vụ của Xã-trưởng vấp phải khuyết-diểm là không thống-nhất chỉ-huy được theo Sắc lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69 quy-định. Vì một số Ủy-viên chịu hệ-thống của cơ-quan chuyên môn như Cán-bộ Thông-tin ChiêuHồi Cán-bộ Kỹ-thuật nên họ luôn luôn có khuynh-hướng muốn thoát khỏi sự chỉ-huy của Xã-trưởng. Hơn nữa vì các viên chức Xã không ý thức được bổn phận và trách nhiệm của mình nên không giữ được cho Xã được hoàn toàn tự trị, để phải chịu sự chi-phối của Quận.

Thực tế ngoài những khiếm khuyết trên UBHC Xã còn phải chịu những ảnh hưởng của đảng phái chính-trị, tôn giáo xen vào nội-bộ cũng như trong các tương quan giữa các cấp hành chánh.

Vì quá ảnh hưởng bởi những sự kiện trên mà mối tương-quan trên pháp lý trái với sự tương-quan trên thực-tế.

o Khiếm khuyết trong tương quan giữa Hội-đồng Xã với Quận :

Chúng ta nhận thấy cơ quan quyết nghị cho đến nay đa số vẫn chưa hành xử đúng mức quyền hạn của mình trong cuộc sinh hoạt của Hội-đồng Xã cũng như đối với cấp trên. Mặc dù được dân cử nhưng các Hội-viên Hội-đồng Xã còn kém khả năng, không thực quyền phần lớn đều ngồi chơi xơi nước. Vì không ý thức được bổn phận và trách nhiệm của mình đối với dân chúng.

Thực vậy, một trong những quyền quan trọng là quyền kiểm soát để chặn đứng hà lạm tham nhũng của các viên chức trong UBHC Xã chưa được sử dụng hữu hiệu đúng mức, huống chi nói đến sự chặn đứng Quận-trưởng xen vào nội-bộ và ảnh-hưởng đến những cuộc sinh-hoạt của Hội-đồng Xã.

Ngoài ra, mối tương-quan giữa Hội-đồng Xã và Quận cũng gặp khó khăn vì ảnh-hưởng của tôn-giáo, đảng phái chính trị khiến cho sự liên lạc mất hết ý nghĩa giữa các cấp hành chánh Quận và Xã.

c)- Đối với hành chánh Cấp Tổng :

Trước kia, dưới thời Pháp thuộc, chánh-tổng là người có tín nhiệm, trung-thành với Pháp để kiểm soát công việc chính trị và giữ gìn an ninh của các Xã. Các vị đó có một nền Văn-hóa tối thiểu, nên có thể kiểm-soát các nhân-viên chỉ huy cấp Xã ít học và không am hiểu tường-tận công việc hành chánh.

Ngày nay, những tình-trạng trên không còn nữa. Sự kiểm soát và giữ gìn an ninh các Xã là công việc của Quận-trưởng và chính quyền Xã và hơn

nữa các nhân viên này đã theo học những lớp tu nghiệp để trao dồi thêm khả năng chuyên môn.

Cho nên hiện nay mối tương quan giữa Quận, Tổng và Xã, người ta hầu như quên vai trò của Chánh-tổng. Vai trò trung-gian của Tổng trong sự liên lạc giữa Quận và Xã không còn cần thiết nữa vì vai trò tích cực Quận Trưởng và nhất là hiện nay Quận-trưởng có thêm Phó quận-trưởng giúp việc hànhchánh

Do đó, vấn đề duy-trì chức vụ Chánh-tổng cần được xét lại để bớt gánh nặng cho ngân sách Xã hay Tỉnh.



Tóm lại, sau khi xét qua mối tương quan thực tế và lý-thuyết giữa Quận và Xã, chúng ta nhận thấy sở dĩ hai mối tương-quan này không phù hợp với nhau như thế là vì do sự khiếm khuyết cơ cấu Quận và Xã, khiếm khuyết khả năng nhân viên, thủ tục hành chánh rườm-rà. Ngoài ra còn ảnh hưởng của các tôn giáo, đảng phái, tham nhũng khiến cho sự sinh hoạt của guồng máy hành chánh địa phương ở Quận và Xã không được hữu hiệu và sai lệch nguyên tắc pháp lý.

Sau khi nhận xét về mối tương-quan trên, chúng tôi không có tham vọng đưa ra những nguyên-tắc chỉ đạo cho việc sửa đổi cơ cấu hầu cải tạo mối tương-quan, nhưng cũng xin được phép đóng góp một vài đề nghị thô thiển đối với công cuộc cải tạo này. Khi dựa vào các khuyết điểm của tương-quan trên lý-thuyết đã xét qua.

II.- ĐỀ - NGHỊ :

1.- Đối với nền hành chánh cấp Quận :

a)- Cần dân sự hóa Quận-trưởng khi tình hình cho phép :

Để giải tỏa áp lực của hệ thống chỉ huy quân sự lẫn át hệ-thống chỉ huy hành chánh. Tạo cho hệ-thống chỉ huy hành chánh đầy đủ uy-lực để giải quyết vấn đề trong phạm vi hành chánh.

Quận-trưởng là quân nhân chịu nhiều hệ thống chỉ huy cấp Tỉnh, Khu Vùng nên sự làm việc không được vô tư. Và lại, Quận-trưởng kiêm luôn Chi Khu-trưởng nên quyền hạn lại được tăng thêm thì cấp dưới càng lệ thuộc nhiều vào Quận-trưởng nên dễ đưa đến nạn bè phái, tham nhũng. Hơn nữa vì bận hành quân nên công việc hành chánh thường bỏ bê mà không được ủy quyền cho Phó-quận-trưởng khiến cho công vụ phải đình trệ.

b)- Cần phân quyền rõ rệt giữa Quận-trưởng và Phó quận trưởng :
Quận-trưởng cần ủy quyền cho Phó quận trưởng một số vấn đề để vị Phụ-tác này thi thố tài năng, điều hòa công vụ hữu-hiệu hơn.

Chúng ta nhận thấy mặc dù trên nguyên-tắc Thủ-Tướng Trần văn Hương trong Thông-tư số 122/TT/Th.T/PCI ngày 25.7.1969 đã nhắc nhở Tỉnh-trưởng , Quận-trưởng nên ủy-quyền cho các Vị Phó của mình 1 số vấn đề, nhưng hiện nay vẫn chưa được thi hành đúng đắn. Nếu sự ủy-quyền đó được đúng mức với người thụ ủy có hy vọng sẽ lối làm việc tại Tỉnh, Quận tiến bộ và hữu hiệu hơn.

c)- Cấp chỉ huy Quận không nên nắm Xã quá chặt chẽ để Xã phát - triển đúng mức :

Cấp chỉ huy Quận phải quyết tâm góp phần phát triển hạ tầng cơ sở, phải có can đảm từ bỏ thông lệ nắm chặt Xã Áp để chính quyền Xã, Áp tự do hành động trong khuôn khổ quyền hạn đã được ấn định cho họ.

Nhưng nói như thế không có nghĩa là buông trôi cho các viên chức Xã, Áp muốn làm gì thì làm. Mặc dù họ được dân bầu, tuyển chọn, đầy đủ nhân số, được huấn luyện, không thể một sớm một chiều mà họ tạo thành một guồng máy hành chánh hạ tầng tốt đẹp. Có thể họ hiểu sai mà hành-động sai hoặc họ hiểu đúng mà vì một lý do nào đó sẽ hành động sai.

Vì vậy, các cấp hành chánh có quyền giám hộ, phải có bốn phận theo dõi hoạt động của viên chức Xã, Áp nhưng phải áp dụng đúng nguyên tắc giám hộ, thi hành đúng luật lệ đã ấn-định cho mình, để giúp họ hành động đúng đắn, ngăn ngừa những sai lầm.

2.- Đối với nền hành chánh Xã :

a)- Đối với Hội-đồng Xã :

Cần phải phân nhiệm rõ rệt giữa hai cơ quan quyết nghị và chấp-hành để thể hiện một tinh-thần dân chủ pháp trị cao độ của nguyên-tắc địa phương phân quyền và để tránh tình-trạng các cơ quan quyết-nghị chỉ giữ hư quyền chúng tôi đề nghị tất cả 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 Hội-đồng Xã mới có đủ kiến thức để hành xử đúng mức vai trò và quyền hạn của mình.

- Thành phần Hội-đồng Xã cần phải bao gồm đầy đủ các tầng lớp dân chúng trong Xã để thực hiện trung thực nguyện-vọng của đa số. Chúng ta nhận

thấy rằng Hội-đồng Xã hiện nay chưa đại diện được đầy đủ thành phần dân chúng, vì sự tham gia tranh cử vào Hội-đồng Xã của các thân hào nhân sĩ và các lãnh tụ tôn giáo, đảng phái địa phương chưa đáng kể so với uy-tín và khả năng của họ. Hội-đồng Xã đầy đủ thành phần dân chúng thì Hội-đồng Xã mới có khả năng, nghị lực, không bị chi phối bởi các cơ quan cấp trên.

- Nhiệm kỳ Hội-viên Hội-đồng Xã cần phải tăng lên 4 năm thay vì ba năm ấn định tại điều 3 Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC ngày 24.12.66 để các Hội viên có đủ thời gian thi thố tài năng của mình.

- Quyền hạn cần phải tăng cho Hội-đồng Xã ngoài quyền hạn ghi trong Sắc lệnh 198/SL/ĐUHC và Sắc lệnh 045/SL/NV, còn phải được quyền đưa ra những biện-pháp an-ninh mà họ nhận thấy thích ứng với tình trạng Xã thôn của họ. Hội-đồng cũng phải có quyền đưa ra các biện-pháp kinh-tế, tài-chánh thuộc phạm vi Xã như việc phân phát ruộng đất bỏ hoang cho dân nghèo trong Xã. Có như thế Hội-đồng Xã mới ít bị chi-phối bởi cấp trên.

- Cần phải để hội-viên Hội-đồng Xã hưởng thù lao xứng đáng để họ hăng hái làm việc. Hiện nay phụ cấp quá thấp so với vật giá leo thang.

Khi sự Amu sinh không đến nỗi quá chật vật mới bảo đảm được sự vô tư, thiện chí trong công vụ của họ.

b)- Đối với Ủy-ban Hành chánh Xã :

Theo Sắc lệnh 045/SL/NV ngày 1.4.69 thể cơ cấu tổ chức UBHC Xã rất rườm rà khiến cho việc điều hòa công vụ của Xã-trưởng gặp nhiều khó khăn trong nội bộ nói chung và đối với cơ quan cấp trên nói riêng.

Do đó chúng tôi xin đề nghị một vài sửa đổi :

α. 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 chánh
- Ủy-viên Hộ-tịch : giao nhiệm vụ cho Phó Thư ký (thư ký cải danh)

β. Đồng thời 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 của Hội-đồng Xã.

γ. Đề nghị thêm chức vụ Ủy-viên chánh trị, nhưng đồng thời bãi bỏ các chức vụ Cán-bộ Kỹ-thuật và Cán bộ thông-tin Chiêu-hồi trong văn phòng Xã.

δ. Ngoài ra, chúng tôi xin đề nghị thêm về phương diện quản trị tài chánh, cần phải cải tổ rộng rãi thủ tục chi tiêu hiện nay cho các Xã, nghĩa

là cần phải giản dị hóa thủ tục gởi và rút tiền của Xã ở Ngân khố, khỏi phải xin phép của Tỉnh, Quận.

Song song với sự cải thiện này, các cấp quyền hành chánh địa phương phải luôn luôn quan niệm đúng mức việc sử dụng quyền giám hộ đối với Xã, không xen lấn vào quyết-định của Xã bất cứ về phương diện nào.

Khi nào cơ cấu hành chánh Xã Thôn đã được toàn quyền quyết-định về mọi vấn đề liên quan đến đời sống của họ thì sẽ cố gắng hoạt-động để tự bảo vệ thôn xã và đưa Xã đến tự-túc, tự cường.

3.- Đối với nền hành chánh Tổng :

Đề nghị bãi bỏ chức vụ Chánh, Phó Tổng để vị Quận-trưởng " gần dân" hơn. Vì không còn cấp trung-gian giữa Quận-trưởng và người dân Xã, nên thủ tục hành chánh sẽ giản dị, nhanh chóng hơn. Hơn nữa sự bãi bỏ này sẽ giảm bớt gánh nặng cho ngân sách Xã, Tỉnh.

Đồng thời để yểm trợ cho việc sửa đổi trên được hữu hiệu, các viên-chức Xã, Ấp, phải được huấn luyện chu đáo và sau khi huấn luyện về cần phải theo dõi, đôn đốc để hướng dẫn sửa sai. Ngoài ra cần phải đãi ngộ tương xứng với công lao và trách nhiệm họ đang gánh vác. Có như thế họ mới hăng hái làm tròn nhiệm vụ giao phó.

Song song với đề nghị trên, chúng ta cũng phải lưu ý đến dân chúng địa phương. Địa phương có tiến bộ hay không là do tinh thần và sức sống của dân chúng tại địa phương đó ở mức độ cao hay thấp; những tệ đoan tham nhũng hối mại quyền thế có cơ hội bành-trướng hay không là tùy dân trí của địa phương đó có quan niệm về nghĩa vụ và quyền hạn của mình hợp lý hay không ?

Do đó, yếu-tố nhân dân rất là quan trọng trong việc kiểm soát guồng máy hành chánh địa phương. Muốn như vậy, chúng ta cần phải giáo dục quần-chúng để họ ý thức được bổn phận và quyền lợi hầu kiểm soát guồng máy hành-chánh hữu hiệu và giúp cơ quan điều hòa công-vụ.

Tóm lại, chính quyền có ý thức như vậy thì mới mong tạo cho guồng máy hành chánh địa phương cấp Quận và Xã hoạt động hữu hiệu, đáp ứng nhu cầu đòi hỏi của dân chúng, đồng thời có cơ hội cải tạo mối tương quan giữa Quận và Xã trên thực tế phù hợp với nguyên tắc pháp lý đã ấn-định.

PHẦN KẾT LUẬN

Sau khi phân tích những mối tương-quan trong nền hành-chánh địa phương cấp Quận và Xã tại Việt-Nam, chúng ta có thể rút tĩa từ sự phân tích đó những nét chính của tình trạng nền hành-chánh địa phương trong giai đoạn hiện tại.

Một cách tổng quát, nền hành chính địa phương tại Việt-Nam nhất là cấp Quận và Xã đã được nhiều chánh phủ đã qua và hiện tại chú ý rất nhiều vì nông thôn Việt-Nam chiếm hơn 4/5 dân số toàn quốc. Cho nên bất cứ một chánh phủ nào muốn đem no ấm cho nhân dân cũng phải đặt nền tảng trên cơ quan hành chính Xã thôn (Quận và Xã), là nơi tiếp nhận và thi-hành chủ trương đường lối của Trung-ương. Nhu-cầu này càng khẩn thiết hơn nữa đối với cuộc chiến tranh chống Cộng hiện nay, trong đó nông thôn đã trở thành mục tiêu chính của quân thù và trận tuyến để bảo vệ chính nghĩa Quốc-gia.

Vì ý thức được sự quan-trọng của vấn-đề nên chánh-phủ đã ban hành những văn-kiến pháp-ly để cải-tổ nền hành-chánh Xã Thôn Việt-Nam hầu cải-tạo những mối tương quan giữa các cấp hành-chánh địa phương được tốt đẹp, hữu-hiệu và thực thi nền dân-chủ tại hạ tầng cơ-sở.

Nền hành-chánh địa-phương tại Việt-Nam cấp Quận và Xã, mặc dù có cải tiến về phương diện pháp lý, trên thực tế, guồng máy hành chính địa phương nước ta còn mang nặng tính chất của một Quốc-gia chậm tiến: kém hiệu năng, thiếu dân chủ, rườm-rà, chậm chạp và điều hành vô luật-lệ.

- Kém hiệu năng vì không giải quyết được vấn-đề nhân-sự. Việc sử dụng nhân lực chưa được hợp lý, sự thiếu người có khả-năng, đức độ ra điều khiến guồng máy hành-chánh. Tình-trạng nhân viên thấp kém làm cho việc điều hòa công vụ giữa các cấp hành-chánh không đạt được kết-quả tốt đẹp.

- Thiếu dân chủ vì chính quyền thiếu thiện-chí trong việc thực thi dân-chủ và áp dụng luật-pháp tại nông thôn, đồng thời vì tình-trạng dân trí thấp vì hoàn cảnh chiến tranh, sự thực hiện dân chủ khó thành tựu.

- Thủ-tục rườm-rà, chậm chạp vì những thủ tục hành-chánh lỗi thời vẫn còn áp dụng, không phù hợp với nhu-cầu hoàn cảnh mới, chưa có sự cải

tiến sâu rộng những thủ tục hành-chánh để thỏa mãn nhu-cầu dân chúng. Sự chậm chạp của các thủ tục hành chánh còn tùy thuộc một phần ở tình - thần phục vụ của nhân viên hành chánh vì còn lề lối làm việc quan-liêu, bè phái.

- Điều-hành vô luật-lệ vì việc điều khiển guồng máy hành-chánh Xã Thôn tùy thuộc tư cách và bản tính của người chỉ huy nhiều hơn là sự tôn-trọng luật-pháp. Tình cảm, quyền lợi được coi là tiêu-chuẩn để giải quyết mọi vấn-đề trong khi đó những nguyên tắc khách quan của luật-pháp không được chú-trọng.

Ngoài ra, hệ-thống quyền hành quân sự của Quận-trưởng ảnh-hưởng và chi-phối mạnh mẽ hệ-thống quyền hành-chánh, vì vai trò chỉ huy của quân - nhân trong các chức-vụ điều-khiển hành-chánh Quận và Xã lệ thuộc vào hệ - thống chỉ-huy quân-sự.

Tất cả những sự kiện đó đã tạo ra một môi trường thuận lợi để các vị chỉ-huy hành-chánh Quận, Xã và các nhân viên có cơ - hội tham nhũng, bè phái làm lung-đoạn nền hành chánh Xã thôn, gây trở ngại cho việc điều hành công-vụ giữa các cấp hành-chánh Quận và Xã. Khiến cho mối tương-quan trên thực tế trái ngược với nguyên-tắc pháp lý đã ấn-định.

Do đó khi dựa vào những khuyết điểm kể trên; chúng tôi đã đưa ra một vài đề nghị nhằm sửa-đổi một số nhược điểm về cơ cấu; quyền hạn và nhiệm vụ của các cấp chỉ-huy Quận, Xã và các nhân viên Xã; Áp hầu cải tạo mối tương-quan trên thực tế được tốt đẹp và phù-hợp trên nguyên-tắc pháp lý

Chúng tôi hy-vọng rằng các đề nghị nhỏ nhen trên sẽ đáng ứng phần nào nhu cầu đòi hỏi cấp thiết của nông thôn hiện tại nhất là công-tác "Chính trị hóa", vận-động dân chúng tham gia vào các hoạt-động dân chủ, gây ý thức trách nhiệm của họ đối với việc thực thi chính sách, đường-lối của chánh phủ tạo một sự điều-hòa công-vụ giữa các cấp hành chánh địa phương hầu phục-vụ dân chúng đặc lực hơn.

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 địa phương.

- 63Bis -

Hướng về tương lai, chúng tôi hy-vọng có một chánh phủ mạnh để tái lập uy-quyền Quốc-gia, thiết-lập tôn ti trật-tự trong guồng máy hành chánh một chánh phủ trong sạch và cương quyết bài trừ tận gốc những tệ đoan xã-hội; một chánh phủ có đủ khả năng giải-quyết mọi vấn-đề, để tạo lòng tin và sự kính mến của dân chúng nói chung và của công chức nói riêng, đó là những điều kiện căn bản để kiện-toàn nền hành chánh địa phương không mấy tốt đẹp hiện nay.

Chúng tôi cũng hy vọng với thế hệ mai sau là những thành phần trẻ có óc cấp tiến, ghét bất công xã-hội, với truyền thống oai-hùng của tiền-nhân để lại, với tinh thần bất khuất của dân-tộc, với sự tin tưởng nơi thiện chí của chánh phủ dân cử tương lai, khi tình trạng chiến tranh chấm-dứt nền hành chánh địa phương nhất là hành-chánh cấp Quận và Xã ở vùng nông sẽ được cải tiến để tạo thuận lợi cho sự tiến bộ xã hội và dân chủ hóa xã thôn.-

Viết xong, tháng 6 năm 1971

Sinh viên CHÂU-SINH

Độc Sự 16

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1.- CÁC VĂN KIỆN LẬP PHÁP VÀ LẬP QUY :

- Sắc lệnh số 198 và 199/SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 về việc cải tổ Xã, Ấp và bầu cử.
- Thông-tư số 1528/BNV/NC ngày 27.2.1965 về quyền hạn và nhiệm vụ của Phó quận-trưởng.
- Sắc lệnh 065/SL/NV/ ngày 1.4.1969 về cải tổ Xã Ấp.
- Thông tư số 175/TT/Th.T/PC1 của Thủ-tướng chánh phủ về việc đơn-độc và hướng dẫn hoạt-dộng của viên chức Xã, Ấp ngày 20.11.1969 .
- Thông-tư số 093/TT/NV ngày 2.6.1969 của Thủ-tướng về việc cải tổ Xã Ấp.
- Sắc lệnh 130/SL/NV ngày 19.10.1970 về việc cải tổ tổ chức Toà Hành chánh Tỉnh và Văn phòng Quận.
- Thông tư số 6399/BNV/PCDP/26/ĐT ngày 9.11.1970 của Tổng Trưởng Nội Vụ về việc cải tổ Hành chánh địa phương.

2.- SÁCH, TẬP CHÍ :

- TỬ SÁCH BỘ NỘI VỤ : Cẩm năng hành chánh Xã Ấp.
- Học-Viện QGHC : Niên giám hành chánh 1971
- Học Viện QGHC : Nghiên cứu hành chánh tập VII - 1963
- LÊ TÀI TRIỂN : Người dân Xã và Hội-đồng Xã
- BÙI QUANG KHÁNH, } : Tổ chức chính trị và hành chánh
- LÊ VĂN AN } : Việt-Nam
- BỘ NỘI VỤ (Giảng văn) : Tổ chức hành chánh địa phương
- NGUYỄN VĂN TIẾT : Thực trạng nền Hành chánh địa phương VN(CHL)
- VÕ VĂN PHÂN : Thử lượng giá các cải tổ Hành chánh Xã, Ấp từ 1964 đến nay (CH.4)
- LÊ ĐÌNH KIỆP : Cải tổ hành chánh hạ tầng cơ sở (ĐS.14)
- TRẦN VĂN NẾP : Vai trò và hoạt-dộng của Quận-trưởng (CH.2)

3.- HỘI THẢO :

- Tài liệu Hội-thảo của các Xã-trưởng trong Tỉnh Châu-Độc ngày 7.11.69

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: *LVHC 6.21* Tên tài liệu: *Tư liệu quan gười quốc gia oca*
- Loại tài liệu: *LA* Kích thước, số trang: *78 tr*
- Người giao: *BQ* Người, ngày nhận: *Bu 10.05.13*
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tư nhân):
- Yêu cầu scan
- Bình thường Cần file Raw Khác:



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: *Tháo dây, tẩy trang*
- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: *BQ* Thời gian: *13.5.13* Kỹ thuật:

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

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

- Không phục vụ Phục vụ hạn chế Phục vụ rộng rãi
- Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu).....