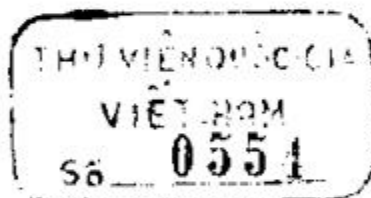


# HỌC - VIỆN QUỐC - GIA HÀNH - CHÍNH

*Luận - Văn Tốt - Nghiệp*

LA 155

## TƯƠNG-QUAN GIỮA ỦY - BAN HÀNH - CHÍNH - XÃ VÀ HỘI - ĐỒNG - XÃ

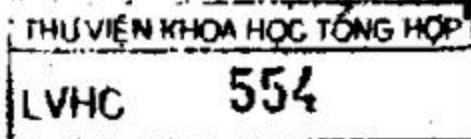


Sinh viên : **VÕ - VĂN - PHỨC**

BAN ĐỐC-SỰ HÀNH-CHÍNH

KHÓA 16

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 ».

*Thành-kính Cám-ơn*

**Giáo-sư LƯƠNG-THỌ-PHÁT**

*Giáo-sư Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh*

*Đã tận tâm chỉ dẫn và giúp đỡ tài liệu cho chúng tôi  
hoàn thành tập luận văn tốt nghiệp này.*

*Chánh-kính Cảm-ơn Quý-ông :*

- Ô. GIÁM ĐỐC Nha Hành Chánh Địa Phương
- Ô. PHÓ GIÁM ĐỐC Nha Hành Chánh Địa Phương
- Ô. CHÁNH SỰ VỤ SỞ BẦU CỬ
- Ô. CHÁNH SỰ VỤ SỞ Hành Chánh Địa Phương
- Ô. CHÁNH SỰ VỤ SỞ Huấn Luyện và Tu Nghiệp
- Ô. CHỦ SỰ Phòng Hành Chánh Xã
- Ô. CHỦ SỰ Phòng Hành Chánh Tỉnh

Cùng các viên chức khác thuộc  
NHA HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG đã giúp ý kiến,  
tài liệu cùng phương tiện để chúng tôi  
hoàn thành tập Luận Văn này.



# MỤC LỤC

	TRANG
<b><u>CHƯƠNG DẪN NHẬP</u> : VAI TRÒ CỦA XÃ THÔN VIỆT NAM</b>	
<u>ĐOẠN 1</u> : Tính cách quan trọng lâu đời của Xã thôn	1
<u>ĐOẠN 2</u> : Xã thôn, chiến trường tranh chấp giữa 2 ý thức hệ	3
<b><u>PHẦN I</u> : THỰC TRẠNG TƯƠNG QUAN GIỮA UBHCX VÀ HDX</b>	
<b><u>ĐOẠN DẪN NHẬP</u> : LỊCH TRÌNH TIẾN HOÁ CỦA HAI CƠ QUAN QUYẾT         NGHỊ VÀ CHẤP HÀNH</b>	8
<b><u>CHƯƠNG MỘT</u> : QUYỀN HẠN CỦA HDX LỐI VỚI UBHCX</b>	16
<u>ĐOẠN 1</u> : Những nguyên do đưa đến sự kiểm soát	17
<u>ĐOẠN 2</u> : Quyền kiểm soát của HDX đối với UBHCX	20
<b><u>CHƯƠNG HAI</u> : QUYỀN HẠN CỦA UBHCX ĐỐI VỚI HDX</b>	25
<u>ĐOẠN 1</u> : Quyền không thi hành các quyết nghị	26
<u>ĐOẠN 2</u> : Quyền tham dự vào các phiên họp	27
<u>ĐOẠN 3</u> : Quyền kiểm soát những hành vi của HDX	30
<b><u>CHƯƠNG BA</u> : SỰ CỘNG TÁC GIỮA HAI CƠ QUAN</b>	32
<u>ĐOẠN 1</u> : Sự tham khảo ý kiến lẫn nhau	33
<u>ĐOẠN 3</u> : UBHCX cung cấp tài liệu cho HDX	35
<u>ĐOẠN 2</u> : UBHCX cộng tác với HDX trong các phiên họp	33
<u>ĐOẠN 4</u> : Sự cộng tác trong vấn đề bổ nhiệm	35
<u>ĐOẠN 5</u> : Trường hợp chấm dứt nhiệm vụ	36
<b><u>PHẦN II</u> : NHẬN ĐỊNH VÀ ĐỀ NGHỊ</b>	
<b><u>CHƯƠNG MỘT</u> : NHẬN ĐỊNH VỀ THỰC TRẠNG TƯƠNG QUAN GIỮA         UBHCX VÀ HDX</b>	39
<u>ĐOẠN 1</u> : Nhận xét về quyền hạn của HDX đối với UBHCX	40

<u>ĐOẠN 2</u> : Nhận xét về quyền hạn của UBHCX đối với HXX	43
<u>ĐOẠN 3</u> : Nhận xét về sự cộng tác giữa 2 cơ quan	45

CHƯƠNG HAI : NHỮNG BIỆN PHÁP ĐỀ NGHỊ CẢI TỐ ..... 49

<u>ĐOẠN 1</u> : HXX có thực quyền	49
<u>ĐOẠN 2</u> : Xã Trưởng do dân bầu trực tiếp	51
<u>ĐOẠN 3</u> : Những biện pháp cộng tác chặt chẽ hơn	54

CHƯƠNG KẾT LUẬN : NHỮNG ĐIỀU KIỆN CĂN BẢN ĐỂ CHO SỰ THỰC HIỆN MỐI TƯƠNG QUAN ĐƯỢC TỐT ĐẸP VÀ GIA TĂNG HIỆU NĂNG HÀNH CHÍNH XÃ HƠN ..... 56



*Chương Dẫn Nhập*

# VAI TRÒ CỦA XÃ THÔN VIỆT NAM

**THƯ-VIỆT QUỐC-GIA**

Từ xưa đến nay, xã thôn là đơn vị căn bản của tổ chức chính trị và hành-chánh VN. Sử liệu còn để lại không cho chúng ta biết là đơn vị hành chính xã xuất hiện từ bao giờ, nhưng một điều chắc-chắn là chúng ta có thể quả quyết rằng, ngay từ nhà Đinh danh từ xã đã xuất hiện. Theo sử thì ngay năm 939 Khúc-Hạo đã chia nước ta ra làm Lộ, Phủ Châu và Xã.

Sự xuất hiện quá sớm của đơn vị hành chính này với tính cách tự trị lâu đời của nó, Xã thôn có tầm quan-trọng như thế nào? và trong hiện tại với cuộc chiến tranh ý thức hệ làng xã VN chúng ta giữ một vai trò như thế nào? Đó là những điểm tiên khởi, chúng tôi xin bàn đến trước khi thảo luận đề tài luận văn này.

## ĐOẠN 1 : TÍNH CÁCH QUAN TRỌNG LÂU ĐỜI CỦA XÃ THÔN VN.-

Nước VN ta có trên 2.000 Xã, mỗi Xã được tự trị rộng rãi về mọi phương diện : Chính trị, hành chính, tài chánh v.v... Chính vì thế một hành chính gia Tây-phương đã phê bình một cách nông nổi "Nước VN gồm hơn 2.000 tiểu quốc". Sự thật làng Xã VN không phải là 1 quốc gia biệt lập bởi lẽ Xã thôn chúng ta được sự giám hộ của cơ quan hành chính cấp trên. Và với truyền thống đặt biệt đó, làng xã VN là một đơn vị căn bản của hành chính hạ tầng có tầm quan trọng về mọi phương diện.



### 1.- Về phương diện chánh trị.-

Chế độ Xã thôn tự trị đã một phần nào giảm bớt tính cách chuyên chế của nhà vua, quan phủ, quan Huyện thời xưa. Luật-pháp nhà vua nhiều khi nhường bước trước tục lệ riêng của xã "Phép vua thua lệ-làng" là vậy. Ngày xưa, vì phương tiện giao thông trở ngại, sự thông báo chậm trễ, các quan phủ, quan Huyện ít khi tiếp xúc với dân-chúng, mà những công việc thường qua chức dịch trung gian hàng xã.

Nhờ vậy, khi những cơ quan cấp trên có ban hành những mệnh-lệnh khắt-khe, nhờ sự can-thiệp của chức-dịch hàng xã, những mệnh-lệnh này có thể hoãn lại, hoặc thi hành một cách dè dặt hơn. Do đó, giảm bớt phần nào tính cách chuyên-chế của nền quân chủ cổ xưa.

### 2.- Tự quản về hành chánh.-

Công việc quản trị xã thôn được giao cho hai cơ quan do tục lệ mỗi xã ấn định, các cơ quan đại diện này sẽ tự liệu với dân làng chu toàn nhiệm vụ đối với vua, quan lại khỏi phải trực tiếp cai trị với dân chúng. Những cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành thường là lý trưởng, Phó Lý-Thành phần của cơ quan này được ấn định bởi lệ làng như Hội Đồng kỳ mục gồm những người có chức-sắc, cao niên hay có phạm hàm, khoa-cử, quan chức v.v...

### 3.- Tự túc về tài chánh.-

Các viên chức của cơ quan đại diện xã không hưởng phụ cấp của triều đình, tục lệ định cho họ những thù lao tượng trưng do tài-nguyên của xã đài thọ. Xã còn có những động sản và bất động sản riêng đặt dưới quyền quản trị và sử dụng của Xã. Không những các viên chức trong ban quản trị xã mà các tuần đinh, tráng-niên tuần phòng trong Xã cũng hưởng một số sào đất mà tục lệ gọi là "ruộng bút chỉ"

### 4.- Tự vệ về an ninh.-

Xã tự tổ chức cơ quan tuần phòng để chống trộm cướp giữ trật tự làng xóm. Công việc này giao cho trưởng tuần và một số tuần đinh phụ tá. Xã còn tổ chức pháp đình xã để giải quyết những vụ tạp tụng và đặt lệ phạt vạ để giữ tuần phòng mỹ tục.



Ngoài ra, xã thôn Việt-Nam còn giữ một vai trò không kém quan trọng về phương diện văn hoá xã hội và kinh tế.

### 5.- Về phương diện văn hoá xã hội.-

Đa số dân chúng Việt-Nam sinh sống cùng một nghề cùng thờ một thần làng, cũng một phong tục, tập quán, những yếu tố này tạo cho dân tộc ta một tinh thần xã thôn. Tinh thần này được biểu lộ bằng lòng yêu mến quê hương xứ sở, hơn nữa, tinh thần xã thôn còn đưa đến tinh thần liên đới mật thiết giữa những người sống trong cùng một làng.

Hai yếu tố này đã tạo cho tinh thần Việt-Nam 4.000 năm văn hiến, bất cứ một cuộc ngoại xâm nào cũng phải thất vọng vì sự chiến đấu anh dũng của dân tộc ta.

### 6.- Về phương diện kinh tế.-

Việt-Nam chúng ta là một nước nông-nghiệp, vì thế gạo, cao su là sản phẩm chính trong nền kinh tế Việt-Nam, và hằng năm hai sản phẩm này đem lại cho lợi tức quốc gia một nguồn lợi đáng kể. Riêng về gạo không những đủ nuôi cho 30 triệu dân tộc Việt-Nam, mà còn xuất cảng đem về một số ngoại tệ quan trọng. Ngoài ra xã thôn còn là nơi đào tạo những thợ thủ công và phát triển ngành tiểu công nghệ.

Ngày nay, trong cuộc chiến tranh ý thức hệ với cộng sản, vai trò của xã thôn càng nổi bật hơn nữa. Chính vì lẽ đó mà bất cứ nhà cầm quyền nào cũng quan tâm đến vấn đề cải tổ hành chánh xã nội chung, tương quan giữa hai cơ quan trong ban quản trị xã nói riêng để thích hợp nhu cầu và tình thế,

## ĐOẠN 2 : XÃ THÔN VIỆT NAM, CHIẾN TRƯỜNG TRANH CHẤP GIỮA HAI Ý THỨC HỆ CỘNG SẢN VÀ TỰ DO

### 1.- Xã thôn là chiến trường tranh chấp.-

Thật là một đau xót, một tủi nhục khi thấy xã thôn Việt-Nam đã chịu chiến tranh tàn phá trên 25 năm nay. Sự tranh đấu đánh độc lập, tiếp theo đó là sự tranh chấp giữa



hai ý-thức-hệ cộng sản vậ tư do, và cho đến nay vẫn chưa ngã ngũ. Trong sự tranh chấp này, xã thôn giữ một vai trò quan trọng không những về những phương diện mà chế độ xã thôn cũ truyền mạng lại, mà nó có một tầm quan trọng đặc biệt về phương diện quân sự và chính trị.

a) - Về phương diện quân sự. -

Các lãnh tụ cộng sản sau khi nắm chính quyền tại miền Bắc Việt-Nam đã thực hiện một cuộc Cách mạng vô sản theo đường lối của Mao-Trạch-Đông "CHIẾN TRANH NHÂN DÂN" tại miền Nam đất nước này.

Cuộc cách mạng được phát động và khởi xướng từ tháng 12-1960 đến năm 1964, 1965 cộng sản đã thành công phần nào trên đường thực hiện "chiến tranh nhân dân" kiểu "TRUNG QUỐC", đã từ bỏ thể du kích chiến sang giai đoạn vận động chiến để thực hiện mục tiêu "LẤY NÔNG THÔN BAO VÂY THÀNH THỊ".

Trong giai đoạn này, nông thôn là địa bàn hoạt động của Việt-Cộng và đã cung cấp cho cộng sản : những nơi trú ẩn với những hầm hố, những địa đạo kiên cố, cung cấp lương thực với những dựa thóc không lo cùng những thực phẩm quý báu khác, cung cấp nhân lực với tài nguyên vô tận. Hơn nữa cộng sản còn dùng nông thôn để bao vây và bóp nghẹt nền kinh tế các Đô Thị, Tỉnh.

Đến năm 1966, nông thôn Việt-Nam trải qua những ngày đen tối hơn, gần 7/10 diện tích và 2/3 dân số chính phủ ta không thể kiểm soát được. Trong khi đó chiến lược cố hữu của cộng sản "Lấy nông thôn bao vây thành thị" đã tỏ ra khá hữu hiệu. Giai đoạn vận động chiến đang thu được nhiều kết quả và trên đường phát triển, thì một biến cố bất lợi cho cộng sản : sự đổ bộ ào ạt của quân đội Đồng Minh, khiến cho cộng sản phải dứt giai đoạn, và chuẩn bị tổng công kích cướp chính quyền, cộng sản đã vơ vét tại nông thôn những thực phẩm và nhân lực, 2 yếu tố quan trọng của chiến lược chiến tranh nhân dân.

Sau thất bại cuộc tổng công kích Mậu Thân năm 1968



ngày nay cộng sản trở về thế du kích chiến, nhưng cộng sản luôn luôn bám lấy nông thôn để trú ẩn để chờ ngày có cơ hội phát động lại.

b) - Về mặt chính trị. -

Ngày nay, chiến trường tại nông thôn ta hầu như được yên-tĩnh. Vấn đề quan trọng là đấu tranh với cộng sản, trong giai đoạn sắp tới nông thôn Việt-Nam càng nổi bậc hơn vai trò của nó. Trước kia sự yếu kém về mặt chính trị của ta tại nông thôn là trong việc tổ chức ban quản trị xã đã không lưu ý đến vấn đề nhân sự, vì thế những vụ lạm quyền, vu-không, hà hiếp thường xảy ra luôn, đây là một yếu tố quan trọng mà cộng sản vịn vào đó để tuyên truyền. Hơn nữa, trước đây với chiến cuộc tàn phá, chính phủ ta không có một chính sách nào để phục nhân tâm, hầu lợi kéo dân chúng về phía chúng ta. Tóm lại yếu tố chính-trị hiện nay là làm sao để lôi kéo dân chúng về phía chúng ta, cùng thực hiện sự cải tổ và dân chủ hóa hành chính xã thôn ngõ hầu vô hiệu quả những đường lối tuyên truyền của cộng sản.

2. - Sự ý thức của nhà cầm quyền Việt-Nam về vai trò của xã thôn trong công cuộc chống cộng. -

a) - Sự nhận thức về vai trò của xã thôn đối với chiến cuộc tranh chấp. Với những nhận xét trên, chúng ta thấy tầm quan trọng của xã thôn nổi bậc một cách rõ rệt. Nhận thức được

tầm quan trọng ngày 23-12-1966 trước Quốc Hội Lập Hiến, Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương đã nhận xét "Địch đã áp dụng một chiến thuật lấy nông thôn để bao vây thành thị thì chúng ta cũng nhất quyết lấy nông thôn để giải vây thành thị và xây dựng lại đất nước"

b) - Những chính sách để giành lại xã thôn. -

Để cụ thể hoá những nhận xét này, ngày hôm sau đó - Chủ Tịch Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương đã ban hành Sắc Lệnh - 198/DUHC ngày 24-12-1966 cải tổ hành chính xã ấp, mà căn bản tổ chức hành chính xã là phân quyền và phân lập hai cơ quan quyết nghị và chấp hành mà cách tuyển chọn các hội viên cơ



quan quyết nghị và các vị chỉ huy cơ quan chấp hành được thực hiện một cách dân chủ. Ngoài ra, còn những phương pháp để cụ thể hoá khác.

- Trong Hiến Pháp đề Nghị cộng Hoà Việt-Nam cũng xác nhận tính cách địa phương phân quyền và qui định thành lập tại xã hai cơ quan riêng biệt ở điều 70 và các điều kế tiếp của Hiến Pháp.

- Chương trình XDNT cũng được phát động và thực hiện trên toàn quốc, nhằm xây dựng lại những gì đổ nát tại nông thôn.

- Chương trình quân đội hỗ trợ XDNT : để chiếm và giữ lại những thôn ấp.

- Và gần đây hơn việc ban hành Sắc-Lệnh 045/SL/NV ngày 1-4-1969 và Sắc-Lệnh 039/SL/VN ngày 24-4-1972 để thay đổi một vài điều khoản của SL 198 hầu thích nghi hoá tổ chức hành chánh xã ấp với tình thế mới.

- Vào sau cùng, chính sách "Người cày có ruộng" được ban hành trọng thể và khẩn cấp cũng không ngoài mục đích đó.

Những chương trình nhằm giành lại và phát triển Nông thôn trên đây, trong phạm vi hành chánh chúng ta, chúng tôi chỉ lưu ý đến công cuộc cải tổ hành chánh xã ấp trong hai SL 198 và SL 045 cùng SL 039. Và trong khuôn khổ đề tài tốt nghiệp này, chúng tôi chỉ khảo sát mối "tương quan giữa UBCX và HDX" (Phần I) và sau đó nhận xét cùng phê bình mối tương quan ấy (Phần II).

c) - Căn bản của tương quan giữa 2 cơ quan trong ban đại diện xã. -

Đã nhận thức rõ sự yếu kém trong tổ chức xã thôn dưới thời Đệ-Nhất Cộng Hoà và sự thiếu dân chủ trong Sắc lệnh 203/SL/D/NV ngày 31-5-1964. Để thực hiện tương quan giữa 2 cơ quan trong ban quản trị xã đúng theo tinh thần



địa phương phân quyền. Căn bản tương quan giữa cơ quan quyết nghị và chấp hành theo SL 198 đặt trên sự phân quyền mà phân lập.

- Cơ quan quyết nghị :

Thảo luận và hiệu quyết những quyền lợi liên quan đến xã.

- Cơ quan chấp hành :

Ngoài việc thi hành những quyết nghị của HĐX còn có nhiệm vụ thi hành những đường lối, chính-sách, chủ trương của Chính Phủ.

Tóm lại, căn bản của tương quan này là sự biệt lập rõ rệt và nhiệm vụ được qui định rõ ràng cho từng cơ quan.

\*  
\* ) \*

## ĐOẠN DẪN NHẬP

# LỊCH TRÌNH TIẾN HOÁ GIỮA HAI CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ VÀ CHẤP HÀNH TẠI XÃ

Pháp chế sử VN cho ta biết kể từ ngày xuất hiện, xã thôn VN đã là một đơn vị hành chính có tư cách pháp nhân và Ngân sách tư trị. Việc quản trị công việc hàng xã được giao cho hai cơ quan riêng biệt, đảm nhận: cơ quan quyết nghị có nhiệm vụ soạn thảo, biểu quyết những chương trình ích lợi của Xã, cơ quan chấp hành với nhiệm vụ thi hành những mệnh lệnh của cơ quan quyết nghị. Tương quan của hai cơ quan này được phân biệt rõ ràng và có tính cách hỗ tương, tuy nhiên trong một vài thời kỳ ngắn, và đây là những trường hợp mà tổ chức hành chính xã thôn VN gần như thoái bộ: hai cơ quan quyết nghị và chấp hành chỉ là một, đó là chế độ tập trung quyền hành tại xã.

Hầu hết, trong mỗi thời kỳ nguyên tắc căn bản của tổ chức làng xã là sự phân biệt nhiệm vụ và quyền hành - cùng an định rõ những tương quan giữa 2 cơ quan trong ban đại diện xã. Kể từ khi xuất hiện cho đến ngày Pháp đặt chân đến VN, xã thôn VN được hưởng một chế độ tự trị rộng rãi, nhất là về phương diện Hành chính và tài chính.

Dưới thời Pháp thuộc để củng cố thế lực của mình, chính quyền Pháp không ngần ngại áp dụng những biện pháp cải lương hương chính, nhằm giảm bớt quyền tự trị của xã thôn, hầu gia tăng sự kiểm soát chặt chẽ đối với cơ quan đại diện xã.

Dưới nền đệ I cộng Hoà, với chế độ đọo tài và muốn tập trung quyền hành, xã thôn không còn tự trị, nhất



là về phương diện hành chánh vì cơ quan chấp hành tại xã do cơ quan hành chánh cấp trên lựa chọn và bổ nhiệm.

Với ảnh hưởng của chiến cuộc và nhất là muốn lôi kéo dân chúng về phía chính quyền, nên đệ nhị cộng hoà VN không những áp dụng chế độ địa phương phân quyền, mà còn muốn dân chủ hoá hành chánh hạ tầng nên đã phục hồi truyền thống tự trị của xã thôn VN.

Trước khi đề cập đến mối tương quan của hai cơ quan trong ban quản trị xã, một việc rất hữu ích và hợp lý cho chúng ta là đi tìm lịch trình tiến hoá của mối tương quan hai cơ quan quyết nghị và chấp hành trong tổ chức xã thôn V.N.

Chúng ta có thể chia ba mốc thời gian và khảo sát trong mỗi thời kỳ:

- Trước thời Pháp thuộc
- Dưới thời Pháp thuộc
- Và sau hết, thời kỳ sau ngày Cách-mạng 1963.

#### A.- Trước thời Pháp thuộc.-

- Trước năm 1946, Xã thôn VN theo chế độ xã quan, vị chỉ huy cơ quan chấp hành là một viên chức do triều đình bổ-nhiệm, nhưng sau năm 1469, với triều lý thánh Tông một cuộc cải cách quan trọng mang lại cho xã thôn một sự tự trị rộng rãi : chế độ xã trưởng bắt đầu thay thế chế độ xã quan. Với cải tổ hành chánh năm 1469, xã trưởng là người đại diện dân chúng sẽ do dân chúng bầu cử và có toàn quyền thay mặt dân chúng để giao thiệp với các nhà chức trách hành chánh cấp trên.

- Cơ quan quyết nghị là một tập thể không hạn định nhân số bao gồm các thân hào, nhân sĩ trong xã. Cách tuyển chọn hội viên trong cơ quan được ấn định rõ ràng trong tục lệ mỗi Xã. Hội đồng này được mệnh danh là Hội đồng kỳ mục còn được gọi là Hội đồng-Xã hay Hội đồng làng cũng vậy có nhiệm vụ quản trị công việc trong Xã. Đứng đầu Hội đồng này là một vị Tiên-chí, vị này được được tuyen-



chọn tùy theo tục lệ mỗi Xã trọng về thiên tuế, nhân tuế, trọng hoạn hay trọng khoa.

Trên nguyên tắc công việc quản trị hàng xã giao cho HEKM, nhưng trong thực tế người có quyền quyết định thật ra chỉ do Ông Tiên chỉ mà thôi. Tuy nhiên, vì tinh thần dân chủ các vị này không đơn phương quyết định một mình mà hỏi ý kiến các HEKM khác. Với quyền hạn rộng rãi của các Tiên chỉ, tương quan giữa hai cơ quan quyết nghị và chấp hành tại xã chính là tương quan giữa xã quan hay xã trưởng với Tiên chỉ ấy. Trong một vài trường hợp vị Tiên-chỉ là một vị quan tại chức mà nhiệm sở ở xa làng - mình, vị Tiên chỉ thường giao phó mọi công việc trong xã cho xã quan hay xã trưởng, chỗ không tin cậy bất cứ một vị kỳ hoà nào khác. Trong trường hợp này, vị xã trưởng quản-trị công việc toàn xã cả quyết nghị lẫn chấp-hành.

Một nhận xét nữa, trong giai đoạn này, vị xã-trưởng không do HEKM chỉ định, mà được chọn lựa bởi toàn dân trong xã, cách chọn lựa này chỉ là một hình-thức, vì trong thực-tế gắn tiếp xã-trưởng do HEKM chọn lựa. Lý do là vì HEKM là những người tại mắt trong xã nên những vị xã-Trưởng khó mà đắc cử nếu các hội-viên HEKM không bằng lòng.

Tóm lại trong giai đoạn này tương quan giữa 2 cơ quan quyết-nghị và chấp hành tại xã là tương-quan giữa 2 cá-nhân : vị Tiên chỉ một-dàng, và xã-Trưởng hay xã-quan 1 dàng khác. Trong hoàn cảnh chánh trị xã-thôn thời đó, đã đưa đến một sự cộng tác chặt chẽ giữa hai cơ quan trong ban-quản trị tại xã.

### B.- DƯỚI THỜI PHÁP THUỘC. -

Suốt trong thời Pháp-thuộc, cơ cấu tổ chức hành chánh xã thôn hầu như được giữ nguyên, tuy nhiên để sự kiểm-soát của chính quốc được hữu-hiệu hơn, những biện-pháp cải-lương hương chính được đem ra áp-dụng.

Ngay khi đặt nền đô-hộ, chính-quyền Pháp đã sớm nhận thấy những ưu-điểm của tổ-chức xã thôn hiện-hữu, nên



trong một thời-gian khá lâu chính-quyền Pháp vẫn duy-trì những tục lệ đã có từ trước. Để chứng minh nhận xét này chúng tôi xin trích một đoạn nhận-xét của trên toàn-quyền Đông-Dương về lối tổ-chức hành-chánh-xã VN : "xã hợp thành một khối hoàn-bị đến nỗi người ta không thể sửa đổi một điểm nhỏ nào mà không phá hoại sự cân-đối của toàn-thể. Chúng ta không có ích-lợi gì mà đã phát-trực tiếp hoặc gián tiếp một cơ-quan hiện là một lợi khí thông trị mẫu-nhiệm, miễn là người ta đe nạt nguyên vẹn và tôn trọng các hình-thức của nó".

Tuy nhiên, với ảnh-hưởng của thời-cuộc, quan trọng nhất là cuộc cách mạng Tân Hợi của Trung-Hoa và chính-sách Duy Tân của Minh trị Thiên Hoàng đã đưa Nhật lên hàng cường quốc, với những cuộc kháng chiến giành độc lập của những nhà ái quốc VN. Chính quyền Pháp muốn kiểm soát xã thôn và kiểm hãm những cuộc cách-mạng ấy, nên những biện pháp cải-lương hương-chính được đem ra áp-dụng, tuy-nhiên những biện pháp này không được thực-hiện đồng đều tại ba miền VN, mà khác nhau giữa ba miền Nam, Trung, Bắc.

- Tại Nam-phần, sự phân quyền tại xã thôn không được thực hiện, công việc quản trị xã giao cho một cơ quan duy nhất là Hội đồng làng gồm 11 người cách tuyển chọn Hội đồng này theo phương pháp suy cử. Vị đệ I và đệ II kỳ hào vừa là chủ tịch và Phó Chủ Tịch của Hội Đồng Làng. Vì cách tổ-chức tại các xã miền Nam chỉ có một cơ quan duy nhất, nên đặc-biệt chúng ta chú trọng đến tương 2 cơ quan trong ban quản trị xã tại những xã miền Bắc và Trung.

#### 1.- Chế độ áp dụng tại Bắc phần.-

Năm 1921, 1 cuộc cải lương hương chính được thực hiện tại Bắc-phần, với cuộc cải lương này: cơ quan quyết nghị là Hội Đồng tộc-biểu tối đa 20 người do dân chúng bầu ra, cơ quan chấp hành gồm chánh và Phó hương-hội do Hội đồng tộc-biểu bầu ra, cùng một số nhân-viên thừa hành gồm Lý-Tướng, Phó Lý, Thủ quỹ, Thư ký.

- Đến năm 1927, một bản văn ra đời qui định thành lập bên cạnh Hội đồng tộc biểu một cơ quan thứ hai mệnh-



danh là Hội-đồng kỳ-mục, cơ-quan này đóng vai-trò kiểm - soát cả Hội đồng kỳ-mục và cơ quan chấp-hành tại xã. Chúng ta nhận thấy rằng Hội đồng này có những điểm tương đồng - với Hội đồng kỳ mục.

- Đến năm 1941, cả hai hội đồng tộc-biểu và Hội đồng kỳ mục được hủy bỏ và thay thế bởi Hội đồng kỳ-hào, thành phần Hội đồng này rất rộng rãi, không hạn-định, vị thức các kỳ hào ấn định theo tính-cách quan trọng củaphẩm hàm. Đối với những xã có đông vị kỳ-hào. Hội đồng có thể ủy quyền cho một ủy ban quản trị gồm 7 người có phẩm- hàm cao nhất.

Cơ quan chấp-hành theo bản-văn sửa đổi này là Lý-Trưởng và Phó Lý. Lý-trưởng được chọn trong những vị Phó Lý có thâm niên nhiều nhất, còn Phó Lý lại do dân trong xã bầu ra.

## 2.- Chế độ áp dụng tại Trung-Kỳ. -

Cho mãi đến năm 1942 thành phần cũng như cáchthức tuyển chọn cơ quan đại diện xã vẫn không thay đổi. Đến năm 1942 một đạo-dụ sửa đổi cách tổ chức hành-chánh- xã Trung kỳ. Theo đạo dụ này, công việc quản trị xã giao cho 2 cơ quan quyết nghị, Hội đồng kỳ-hào và cơ quan chấp hành gồm có Lý-Trưởng, Phó Lý và Ngũ-Hương phụ tá. Lý Trưởng do cơ quan hành chánh cấp trên chỉ định trong số các Phó Lý có thâm-niên cao nhất trong Xã, chỉ trong trường hợpkhông có Phó Lý, Hội đồng kỳ hào phải tuyển lựa ba người đề nghị lên cơ quan hành chánh cấp trên bổ nhiệm, các Phó Lý và Ngũ Hương do Hội đồng kỳ hào tuyển chọn.

## C.- SAU NGÀY CÁCH MẠNG 1-11-1963. -

Đến năm 1953, 1 SL ngày 19 -3 thống nhất cách tổ chức hành chánh xã thôn, và lần này áp dụng trên toànquốc Sắc Lệnh này được nền đệ I Cộng Hoà VN sửa đổi bởi SL số 45/NV ngày 3-5-1963. Cả hai Sắc Lệnh này không công nhận nền tự trị xã thôn, ban quản trị sẽ gồm cho có một cơquan duy nhất : Hội đồng hương-chính (SL ngày 19-3-1953) được đổi danh là Hội Đồng xã (SL 45/NV). Hành chánh xã Ấpphải chờ đến sau ngày CM 1/11/1963 được dân chủ hoá và hương -

một sự tự trị rộng rãi hơn, và từ đó đến nay việc tổ chức hành chính của đơn vị căn bản này luôn luôn được sửa đổi bầu thực hiện nền dân chủ và trả về cho xã thông tính cách tự trị cơ truyền của nó.

1.- Sự cải tổ hành chính năm 1964 (SL số 203d/NV ngày 31-5-1964). Sau ngày CM 1/11/1963, ý-thức được vai-trò Xã-ấp, chính-phủ đã cố-gắng thực-hiện việc cải-tổ nền hành-chánh xã công việc cải-tổ này nhằm hai mục-tiêu.

- Dân chủ-hoá hạ-tầng cơ-sở
- Thực-hiện địa phương phân-quyền.

Sắc lệnh cải tổ này đặt Xã dưới quyền quản trị của 2 cơ-quan : cơ quan quyết nghị và cơ-quan chấp-hành.

- Cơ quan quyết nghị : Hội đồng nhân dân xã từ 5 tới 11 hội viên do toàn dân trong xã bầu lên theo lối phổ thông, trực tiếp và kín đứng đầu cơ quan này là chủ tịch HĐND xã do Hội đồng bầu lên trong số hội viên HĐND xã.

- Cơ quan chấp hành : Ủy ban Hành chính xã, do Tỉnh bổ nhiệm bằng quyết định mà thành phần được SL 203/d NV ấn định như sau :

- 1 chủ tịch kiêm ủy viên HĐQT
  - 1 phó chủ tịch
- và từ 1 đến 4 ủy viên
- Ủy viên tài-chánh, kinh-tế
  - Ủy viên cảnh-sát và an-ninh
  - Ủy viên Thông-tin và tuyên vận
  - Ủy viên Thanh niên và Phòng-vệ dân sự

Tương quan của 2 cơ quan này là sự phân quyền và phân lập rõ rệt, tuy nhiên để công-vụ tại xã được hoạt động đều hoà một sự cộng tác chặt chẽ giữa 2 cơ quan cũng được ấn định rõ rệt.

2.- Sự cải tổ hành chính xã theo SL 198/SL/DUHC ngày 24-12-1966, sửa đổi bởi SL số 045/SL/NV ngày 1-4-1969 và SL 039/SL/NV ngày 24-4-1971.



Để gia tăng hiệu năng hành chính xã Ấp, cùng thực hiện rộng rãi nền dân chủ tại hạ tầng, SL 198/DUHC ngày 24-12-1966 ra đời và đặt công việc quản trị xã thôn 2 cơ quan.

- Cơ quan quyết nghị : HĐND xã từ 6 đến 12 hội viên, được chọn lựa theo phương pháp bầu cử, hội viên nào đắc cử với số phiếu cao nhất sẽ giữ ghế Chủ-Tịch HĐND xã, hội viên đắc cử với số phiếu kế tiếp sẽ giữ ghế Phó Chủ-Tịch HĐND xã. Hội đồng này được SL 045/SL/NV sửa đổi danh là Hội đồng xã.

- Cơ quan chấp hành : Ủy ban Hành Chánh Xã, thành phần được ấn định như sau:

- Chủ tịch kiêm ủy viên Hộ tịch : do HĐND xã bầu ra trong số các hội viên HĐND xã.

- 1 Phó Chủ Tịch kiêm ủy viên kinh tài

Và từ 1 đến 4 Ủy viên phân chia các chức vụ kếp sau:

- Ủy viên An-ninh

- Ủy viên Tuyên-Vận

- Ủy viên xã-hội

- Ủy viên canh-Nông

Phó chủ tịch và tất cả các Ủy viên trong Ủy ban hành chính xã đều do Chủ Tịch bổ nhiệm và bãi chức với sự thỏa hiệp của HDX.

- SL 045/SL/NV ngày 1-4-1969 đã thay đổi danh hiệu và tăng cường nhân viên trong UBHCX, theo SL này thành phần UBHCX gồm có:

- 1 xã-Trưởng

- 2 Phó Xã Trưởng : 1 phụ tá về hành chính, 1 phụ tá về an-ninh

- và 6 ủy viên :

- Quân sự

- Canh-Nông và Cải Cách điền địa

- Kinh tài



- 15 -

- Hộ tịch
- Thuế Vụ
- Văn hoá và xã hội

Riêng những xã loại B (dưới 5.000 dân) Phó Xã Trưởng Hành Chánh kiêm Ủy viên kinh tài.

Với cái cách này, hai Phó Xã-Trưởng về hành chánh và an-ninh do Tỉnh bổ nhiệm, chiếu đề nghị của Xã-Trưởng, sau khi tham khảo ý kiến của HDX.

- SL 039 ngày 24-4-1971 không có thay đổi gì quan trọng trong tổ chức Hành chánh xã, chỉ sửa đổi một vài điều khoản SL 198 mà thôi.

Tóm lại, trong giai đoạn này tương quan của hai cơ quan trong ban quản trị xã đặt trên căn bản phân quyền và phân lập. Một HDX có một quyền hành rộng rãi đối với UBHCX, và ngược lại, UBHCX cũng có những phương tiện để kiểm soát gián tiếp HDX. Sau hết 3SL này cũng ấn định rõ rệt một sự cộng tác chặt chẽ để sự điều hoà công vụ tại xã thôn được tốt đẹp. Đây là những vấn đề mà chúng tôi sẽ có dịp bàn đến trong suốt luận tập này.

\*  
\* ) \*



**PHẦN MỘT**

**THỰC TRẠNG MỐI**  
**TƯƠNG QUAN GIỮA HAI**  
**CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ**  
**VÀ CHẤP HÀNH**

Trong phần này chúng ta lần lượt xét:

Chương một : Quyền hạn của HĐX đối với UBHC xã

Chương hai : Quyền hạn của UBHCX đối với HĐX

Chương ba : Sự cộng tác giữa 2 cơ quan

Trước khi trình bày thực trạng mối tương quan này, trước hết chúng tôi xin trình bày sơ qua về lịch trình tiến hoá giữa 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành tại xã.

\*  
\*  
)

*Chương Một*

## QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG XÃ ĐỐI VỚI ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ

Với tổ chức hành chính xã thôn hiện hữu, chúng ta nhận thấy Hội đồng xã có rất nhiều quyền hạn đối với Ủy Ban Hành chính-xã. Nếu đứng trong phạm vi nhỏ hẹp đơn vị xã, và bỏ qua đi quyền giám hộ hành chính cấp Tỉnh, thì Hội-Đồng xã là một cơ quan tối cao tại xã, có thể so sánh với quyền hạn của quốc hội trong Nội các chế. Ủy Ban Hành Chính xã chỉ có nhiệm vụ chấp hành các quyết nghị của Hội Đồng xã, và có thể, bất cứ lúc nào Hội đồng xã cũng có quyền bất tín nhiệm để thay thế một thành phần nhân sự khác. Thật vậy suốt trong các Sắc Lệnh 198, Sắc Lệnh 045, Sắc Lệnh 039 chúng ta không tìm thấy <sup>thấy</sup> đâu một quyền hạn của UBHCX đối với HĐX, dù chỉ qui định một quyền hạn rất nhỏ.

Tuy nhiên, thành thật mà xét rằng quyền hành lớn lao của HĐX đối với UBHCX thật không đáng lo ngại vì quyền hạn này bị giới hạn bởi quyền giám hộ của cơ quan hành chính cấp trên.

Khi qui định như vậy, có lẽ nhà cầm quyền Việt Nam muốn thực hiện được một sự phân quyền và phân lập rõ rệt hay bị ảnh hưởng bởi những Ông Đại Diện Xã, những Ông Chủ Tịch xã hà-hiệp, cướp bóc dân chúng, mà tại những thôn xã heo lánh xa-xôi không một cơ quan nào kiểm-soát. Với sự qui định này, nhà lãnh đạo Việt-Nam có lẽ muốn thực hiện cùng một lúc một sự phân quyền giữa hai cơ quan, cùng một sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai cơ quan ; Ủy ban Hành chính xã và Hội đồng xã hầu những quyền lợi tại xã được bảo vệ



và thực thi đúng mức hơn. **THƯ-VIỆN QUỐC-GIA**

Trước khi đề cập đến quyền hạn của HĐX đối với Ủy ban HCX, chúng tôi xin trình bày những nguyên do đưa đến sự kiểm soát đó.

**ĐOẠN I : NHỮNG NGUYÊN DO ĐƯA ĐẾN SỰ KIỂM SOÁT CỦA HĐX ĐỐI VỚI UBHCX**

Những nguyên do chúng tôi vừa trình bày ở trên có tính cách thực tế, trong pháp lý, quyền kiểm soát của HĐX đối với UBHCX bởi những lý do sau:

Thứ nhất : UBHCX phải thi hành những quyết nghị của HĐX - vì ủy ban hành chính sẽ là cơ quan chấp hành nên có nhiệm vụ phải thi hành những quyết nghị của Hội Đồng Xã Về vấn đề thi hành các quyết nghị chúng tôi xin phân biệt

- 1.- Những quyết nghị mà UBHCX phải thi hành
- 2.- Những quyết nghị còn có sự duyệt ý của Bộ
- 3.- Những quyết nghị cần có sự duyệt ý của Tỉnh

- Đối với quyết nghị thứ 1, UBHCX có nhiệm vụ thi hành, chậm nhất là 15 ngày kể từ khi biên bản quyết nghị chuyển qua UBHCX.

- Đối với quyết nghị thứ 2 và thứ 3, UBHCX chỉ thi hành khi nào biên bản quyết nghị của HĐX được cơ quan có thẩm quyền duyệt ý. Sau đây chúng tôi xin trình bày diễn tiến thi hành các quyết nghị:

- Việc chuyển đạt các quyết nghị
- Thời hạn thi hành các quyết nghị
- Và sau hết, trường hợp phức tạp

a) - Việc chuyển đạt các quyết nghị.

Các quyết nghị sau khi được HĐX thảo luận trong một phiên họp hợp pháp và biểu quyết với một đa số hợp lệ Tổng thư ký HĐX phải lập một biên bản của phiên họp và ghi vào một quyển sổ riêng đặt tại trụ sở xã và chậm nhất là

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC 554



5 ngày sau của Mỗi khoá họp, quyết nghị phải gửi đến UBHCX để xã Trưởng chấp hành.

b)- Thời hạn thi hành : Theo điều 13 SL/198, những quyết nghị của Hội đồng phải được xã Trưởng thi hành chậm nhất là 15 ngày sau khi quyết-nghị chuyển sang UBHCX, ngoại trừ những quyết nghị cần có sự duyệt-y của Tỉnh Trưởng hay Bộ Sở quan. Một khuyết điểm của Sắc-Lệnh là không ghi rõ thời hạn thi hành các quyết nghị loại 1 và loại 2. Thời hạn thi hành là bao nhiêu? và thời hạn ấy kể từ lúc nào? Từ lúc quyết nghị được duyệt ý hoặc kể từ ngày quyết nghị đã duyệt ý chuyển về đến xã.

c)- Trường hợp phúc nghị.

Trong trường hợp quyết nghị của Hội đồng chưa thi hành được, xã Trưởng phải <sup>trình</sup> thích lý do để Hội đồng thảo luận lại nếu cần. Sau khi HDX phúc nghị, nếu sự bất đồng ý kiến vẫn tồn tại, HDX cũng như UBHCX đều có quyền trình thẳng vấn đề lên quận Trưởng hay Tỉnh Trưởng sở quan để xin giải quyết. So với Sắc-Lệnh 203/d/NV, SL 198 là tiến bộ vượt bậc về mọi vấn đề nói chung, lãnh vực kỹ thuật nói riêng vì SL 203 không hề nói đến thời hạn chuyển cáo quyết nghị, thời hạn thi hành cũng như trường hợp phúc nghị hay bất đồng ý kiến.

Thứ hai : Xã-Trưởng chịu trách nhiệm toàn Ủy ban trước HDX-Xã Trưởng điều khiển UBHC Xã và chịu trách nhiệm cho toàn ủy ban trước HDX (đ. 26 SL cải tổ), UBHCX nói đây gồm 2 Phó Xã Trưởng và các ủy viên trong UBHCX, và đây là 1 trách nhiệm mới mà xã trưởng phải gánh chịu trách nhiệm này chúng ta không hề thấy trong những tổ chức hành chánh xã trước kia.

Thứ Ba : Ủy ban hành chánh xã phải giải thích khi có yêu cầu : Thật ra vấn đề này không hề qui định trong các văn kiện cải tổ hành chánh tại xã-Ấp, nhưng trong thực tế đây là một nhiệm vụ đương nhiên của cơ quan chấp hành tại xã, vì UBHCX phát sinh từ HDX, hơn nữa HDX có quyền kiểm soát UBHCX về một số vấn đề. Trong khi thi hành nhiệm vụ kiểm soát này UBHCX phải trả lời một số câu hỏi và giải



thích một vài vấn đề mà HĐX muốn biết.

Thứ tư : UBHCX phát xuất từ HĐX. Thật ra, chỉ có Xã Trưởng được chọn lựa trong HĐX mà thôi còn các ủy viên các Phó Xã Trưởng do Xã Trưởng lựa chọn với sự thoả hiệp hoặc sau khi tham khảo ý kiến của HĐX. Dù lựa chọn cách nào đi nữa, chúng ta có thể nói rằng UBHCX là một cơ quan được tạo nên bởi HĐX.

a) - Xã trưởng -

Vị này do HĐX bầu lên trong số hội viên HĐX, trong 1 phiên họp đầu tiên, chậm nhất năm ngày sau khi kết quả chính thức của cuộc bầu cử được duyệt y. Cuộc bầu cử phải được tổ chức công khai, theo thể thức kín và đa số tuyệt đối, nếu trong vòng đầu không có hội viên nào hội đủ đa số ấn định, thì trong vòng thứ hai chỉ cần đa số tương đối mà thôi. Ở đây, chúng tôi gặp một thiếu sót của SL 198 là những ứng cử viên không ứng cử vòng một, có quyền ra ứng cử vòng hai hay không? Vấn đề này không được SL 198 qui định kể cả 2 sắc lệnh 045 và 039, trong thời gian chúng tôi thực tập tại địa phương. Chúng tôi đã nhận thấy trong cuộc bầu cử xã trưởng 1 HĐX đã bầu cho 1 ứng cử viên, ở vòng hai vị này không ra tranh cử vòng một. Điều này có trái với ý của nhà thẩm quyền khi ban hành SL 198 không? Thật ra vấn đề này không quan trọng, nhưng dù sao cũng phải qui định rõ ràng hơn.

Một nhận xét sau cùng là vị xã trưởng do Hội đồng xã lựa chọn trong số những hội viên HĐX, mà những vị này lại do dân chúng trực tiếp bầu cử, như vậy gián tiếp vị xã trưởng cũng được dân chúng chọn lựa.

b) - Các vị Phó xã trưởng hành chánh và an ninh -

SL 045 qui định rằng xã trưởng có quyền chọn lựa và đề nghị lên Tỉnh hai Phó Xã Trưởng hành chánh và an ninh sau khi tham khảo ý kiến của HĐX, tuy nhiên việc đề nghị này phải căn cứ vào các điều kiện do Tỉnh Trưởng ấn định. Hình thức bổ nhiệm này rất phù hợp với tinh thần của hiến pháp đệ Nhị Cộng Hoà VN. Chính phủ sẽ bổ nhiệm bên cạnh các vị chỉ huy cơ quan chấp hành các tập thể địa



phương phân quyền : 2 phụ tá an ninh và hành chánh. Nếu so với thể thức bổ nhiệm Phó Chủ Tịch của SL 198, theo SL này Phó chủ tịch do chủ tịch bổ nhiệm sau khi thỏa hiệp với HDX, thể thức bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng theo SL 045 rất hợp lý, vì các vị xã trưởng có tính cách chánh trị hơn là chuyên môn, vì thế chánh phủ cần bổ nhiệm 2 phụ tá chuyên môn, có khả năng và được huấn luyện đầy đủ, hầu phụ tá cho vị xã Trưởng.

c) - Các ủy viên, SL 198 đã đồng hoá việc bổ nhiệm các ủy viên trong ủy ban HCX và vị Phó chủ tịch, nghĩa là các ủy viên được xã Trưởng bổ nhiệm và bãi chức với sự thỏa hiệp của Hội đồng xã theo những điều kiện do Tỉnh bản định. Với SL 045 việc bổ nhiệm các ủy viên vẫn không thay đổi, ngoại trừ Ủy viên quân-trị phải chọn trong giới nghĩa quân.

**ĐOẠN 2 : QUYỀN KIỂM SOÁT CỦA HDX ĐỐI VỚI UBHCX**

Là một cơ quan chánh trị tại xã, lẽ cố nhiên HDX có quyền kiểm soát UBHCX, một cơ quan có nhiệm vụ chấp hành. Theo SL 198 HDX có quyền kiểm soát UBHCX một số vấn đề sau :

- Việc thi hành Ngân Sách Xã
- Việc thi hành chánh sách chương trình của chánh phủ và các quyết nghị của HDX
- Các sổ sách kế toán của Xã
- Hành vi của nhân viên và cán bộ các cấp trong Xã
- Quyền khuyến cáo
- Và sau hết là vấn đề giải nhiệm

1.- Kiểm soát về việc thi hành chánh sách, chương trình của chánh phủ và những quyết nghị của HDX. - Vì Ủy Ban hành chánh xã là 1 cơ quan chấp hành nên có nhiệm vụ thi hành chủ trương, đường lối của chánh phủ cùng các quyết nghị của Hội đồng xã, HDX cơ quan quyết nghị có nhiệm vụ kiểm soát UBHCX xem có thi hành đúng hay không?

- Chánh sách là những đường lối mà chính phủ vạch ra, chánh sách bao hàm tính cách chánh trị, còn chương trình chỉ là 1 thời khoá biểu được ấn định sẵn để thực



hiện chính sách. Trong lãnh vực này HDX có nhiệm vụ kiểm soát xem UBHCX trong khi thi hành nhiệm vụ có phù hợp với chính sách, chương trình của chính phủ không? có phù hợp với thứ tự với thời gian chính phủ đã ấn định không?

Sự kiểm soát sự thi hành các quyết định của HDX là sự kiểm soát quan trọng nhất, và sự kiểm soát đó đáng hơn hết, vì hơn ai hết, HDX hiểu rõ tinh thần quyết nghị, chính Hội đồng đã thảo luận và biểu quyết. Sự kiểm soát này rất hợp lý, vì những quyết nghị là những giấy phép bắt buộc UBHCX phải thi hành. Thế nên HDX có quyền kiểm soát xem cái phép của mình có thi hành đúng hay không?

Cả hai sự kiểm soát : 1 là về những chính sách , chương trình của chính phủ, 1 là những quyết nghị của HDX đều có thể đi đến sự khuyến cáo nếu thấy UBHCX có sơ sót trong khi thi hành nhiệm vụ.

Về vấn đề kiểm soát này, chúng tôi có thể đặt một nghi vấn là tại sao Hội đồng xã lại không có quyền kiểm soát sự công bố và thi hành luật lệ quốc gia. Chắc có lẽ đây chỉ là sự thiếu sót của SL 198 chúng ta can bỏ tức thêm, hầu tăng gia về kỹ thuật tổ chức hành chính hạ tầng cơ sở

2.- Kiểm soát bằng kết toán hành chính về việc thi hành ngân sách - Cũng như ngân sách Quốc Gia Ngân sách xã là một quyền ghi những số dự thu và dự chi cho toàn một niên khoá từ 1/1 đến 31/12. Ngân sách xã gồm có những phần dự thu và dự chi như sau :

-PHẦN THU:

- Chương 1 : Bách phần phụ thu
- Chương 2 : Thuế đồng hoá trực thu
- Chương 5 : Hoa lợi trưng thu và quan quản
- Chương 6 : Tiền thu có tính cách hành chính
- Chương 7 : Hoa lợi tư sản
- Chương 9 : Trợ cấp, tham gia, hoàn ngân và hồi-khấu
- Chương 10: Tiền còn lại phải thu về các tài khoá trước

- PHẦN CHI:

- Chương 101 : HDX và UBHCX
- Chương 201 : Hành chính xã
- Chương 701 : Công chính và kiến thiết
- Chương 901 : Tạp chí

Trong việc kiểm soát này, HDX xem UBHCX thi-hành-ngân sách có đúng theo những chương, những điều đã được HDX biểu quyết hay không? Có dư di kinh phí từ chương mục này sang chương mục khác hay không? Thật ra Ngân sách xã cũng chỉ là 1 quyết nghị của HDX về việc ấn định số dự thu và dự chi của xã, tuy nhiên vì tầm quan trọng của vấn đề tài chính, một huyết mạch trong việc điều hành công vụ tại xã thôn cho nên vấn đề kiểm soát ngân sách có tầm quan trọng hơn sự kiểm soát các quyết nghị khác.

Một nhận xét nữa là vấn đề kiểm soát ngân sách là việc làm rất cần thiết và rất khó khăn:

- Cần thiết vì rằng việc kiểm soát này chỉ là một hậu quả hợp lý của sự phân quyền giữa 2 cơ quan quyết nghị và chấp hành tại xã. Thật ra, ngân sách xã chỉ là 1 hành-vi chuẩn hứa mà cơ quan chuẩn hứa là HDX, lẽ cố nhiên các cơ quan cho phép có quyền kiểm tra xem cái phép của mình có thi hành đúng hay không? Như vậy quyền kiểm soát là 1 cái quyền dĩ nhiên của HDX.

- Khó khăn vì đa số những hội viên HDX không phải là những chuyên viên về tài chính hay kế toán.

3.- Kiểm soát các sổ sách kế toán của xã : Sổ sách kế toán xã gồm có : Bộ thuế, biên lai tôn căn thu thuế, sổ cái chi phí, sổ ghi sổ thuế đã dâng vào Ty Ngân khố Tỉnh, sổ biểu kê vật liệu, sổ công điền - công thổ. Về vấn đề kiểm soát này, HDX sẽ kiểm soát xem UBHCX và nhất là Xã Trưởng xuất tiền có hợp với thể lệ tài chính hay không? Dùng vào những việc gì có sự cho phép phi tiêu của HDX không? Biết xem số tiền tại Xã - số tiền gửi Ngân-Khố, cùng tình hình thu chi cho Ngân sách và những vật liệu,



dụng cụ của Xã.

4.- Kiểm soát về hành vi của nhân viên và cán bộ các cấp trong xã, nhất là về lề lối phục vụ nhân dân. Theo SL 198 thì chủ tịch UBHCX có quyền thưởng phạt nhân viên trực thuộc, và đề nghị thưởng phạt nhân viên, cán bộ các cấp từng sự tại xã; mà chủ tịch UBHCX lại phát xuất từ HDX, như vậy sự kiểm soát của HDX về hành vi của mọi nhân viên và cán bộ các cấp trong xã là 1 lẽ dĩ nhiên và hợp lý, SL 198 đã nhấn mạnh về lề lối phục vụ nhân dân tức là tác phong và tư cách của các nhân viên và cán bộ các cấp trong Xã. Những thành phần chịu sự kiểm soát của HDX gồm có:

- Nhân viên trực thuộc Xã Trưởng gồm các Phó Xã Trưởng, các ủy viên, nhân viên văn phòng xã.

Về cán bộ chúng ta có thể kể cán bộ xây dựng nông thôn, cán bộ giáo dục, y tế v.v...

5.- Khuyến cáo: Với những quyền hạn kiểm soát trên: kiểm soát về việc thi hành đường lối, chính sách, chủ trương của chính phủ và các quyết nghị của HDX, kiểm soát bảng kết toán hành chánh, các sổ sách kế toán, kiểm soát hành vi các nhân viên và cán bộ các cấp trong xã v.v... HDX nếu nhận thấy có những khiếm khuyết gì mà UBHCX vấp phải khi thừa hành công vụ thì HDX có thể khuyến cáo. Tuy nhiên sự khuyến cáo là 1 chuyện còn có nghe theo hay không là 1 chuyện khác. Có biện pháp nào để bắt buộc UBHCX nghe theo hay không? Để trả lời câu hỏi này chúng tôi có thể mượn quyền đề nghị "giải nhiệm" của HDX.

6.- Giải nhiệm: Theo điều 10 SL 198, HDX có quyền đề nghị với đa số 3/4 giải nhiệm Xã Trưởng, các Phó Xã Trưởng các ủy viên trong ủy ban hành chánh xã chánh và phó thôn nếu có lỗi lầm trong khi thừa hành nhiệm vụ. Điều lưu ý ở đây là HDX chỉ có quyền đề nghị mà thôi, giải nhiệm hay không là quyền chuyên quyết của cơ quan hành chánh cấp trên, nhưng thông thường, 1 đề nghị hợp lý thường thường được Tỉnh chấp thuận nếu không có gì trở ngại. Riêng vấn đề đề nghị giải nhiệm Xã Trưởng SL 039 phân biệt 2 trường

hợp giải nhiệm.

- Trường hợp 1 : HDX tự ý đề nghị giải nhiệm nếu thấy 1 hành vi hoặc một lỗi lầm trầm trọng trong khi thi hành nhiệm vụ, HDX với đa số 3/4 cơ quyền đề nghị giải nhiệm Xã Trưởng.

- Trường hợp 2 : Quận Trưởng đề nghị lên Tỉnh - giải nhiệm Xã Trưởng với sự thoả hiệp của HDX. Trường hợp này mới xem ra chúng ta tưởng rằng đây chỉ là trường hợp thứ nhất, nhưng với sự khởi xướng của Quận Trưởng, thật ra nó có 1 sự phân biệt rõ ràng về vai trò của HDX trong việc giải nhiệm Xã Trưởng. Sự phân biệt ở đây là vấn đề túc số biểu quyết. Ở trường hợp thứ 1 luật đòi hỏi 1 đa số 3/4, ở trường hợp thứ hai không nói đến 1 đa số nào? Nhưng theo điều 19 SL 198 quyết nghị của HDX chỉ có giá trị khi trên phân nửa số hội viên hiện diện chấp thuận. Như vậy trong trường hợp đề nghị giải nhiệm Xã Trưởng do Quận Trưởng đề xướng chỉ cần sự thoả hiệp của quá bán số hội viên HDX hiện diện trong phiên họp mà thôi.

Tóm lại, quyền hạn của HDX đối với UBHCX rất là rộng rãi, tuy nhiên vì bị giới hạn của quyền giám hộ khá chặt chẽ của Tỉnh cho nên, và hình như HDX chỉ còn giữ một vai trò tư vấn cũng vai trò đề nghị mà thôi.





*Chương Hai*

## QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ ĐỐI VỚI HỘI ĐỒNG XÃ

Đối với HĐX, UBHCX hình như không có một quyền hạn nào. Thật vậy, rải rác trong các điều khoản của SL 198 kể cả 2 SL sửa đổi sau này: SL 045 và SL 039, chúng tôi không nhận thấy UBHCX có một quyền hạn nào đối với HĐX. Tuy nhiên, trong thực tế UBHCX có một vai trò tương đương như một cơ quan giám hộ đối với HĐX. Thật vậy nếu một UBHCX không có 1 quyền hạn nào để kiểm soát HĐX thì đâu còn một cơ quan nào khác ở địa phương để kiểm soát Hội đồng này - vốn quá nhiều quyền hạn và ở xa xôi cách trở trung ương?

Quyền giám hộ của UBHCX đối với HĐX biểu lộ qua 3 hình thức:

- Hình thức thứ 1 : Đó là vấn đề bất đồng ý kiến giữa UBHCX và HĐX về các quyết nghị của HĐX, nếu những bất đồng ý kiến đó không giải quyết được sau khi HĐX phúc nghị thì vấn đề bất đồng ý kiến này sẽ trình lên Quận và Tỉnh giải quyết, trong trường hợp này chúng tôi gọi là quyền - không thi hành quyết nghị của HĐX.

- Hình thức thứ 2 : Là trong khi tham dự vào các phiên họp, UBHCX có thể kiểm soát HĐX về một số vấn đề như : sự hiện diện, túc số biểu quyết, chương trình nghị - sự cùng tham quyền thảo luận của HĐX.

- Hình thức thứ 3 : Dựa vào điều 7 SL 198 nói về trường hợp giải nhiệm HĐX vì không hoạt động hay có những bằng chứng về những hành vi thân công có thể bị giải tán do quyết định của một ủy ban mà ghế chủ tịch là vị Tỉnh - Trưởng. Nhưng khổ mà quan niệm ủy ban biết được những hành

vi này, ủy ban có thể biết được nhờ sự báo cáo của UBHCX mà thôi. Trong trường hợp này chúng tôi gọi UBHCX có quyền kiểm soát về hành vi của HDX. Ba loại quyền hành này chúng tôi sẽ lần lượt trình bày trong chương 2.

## ĐOẠN I : QUYỀN KHÔNG THI HÀNH QUYẾT NGHỊ CỦA HDX

Theo điều 26 SL 198, Xã Trưởng có trách nhiệm chấp hành các quyết nghị của HDX, thi những quyết nghị chờ sự duyệt y của Tỉnh Trưởng hay bộ sở quan, nhưng SL này cũng đề cập đến trường hợp các quyết nghị của HDX chưa thi hành được, hoặc vì có lý do cản trở, hoặc không phù hợp với quyền lợi của Xã.

Dù lý do nào đi nữa, SL 198 ở điều 13 đã công nhận quyền không thi hành những quyết nghị này, được biểu lộ dưới 2 hình thức : phúc nghị, và tranh chấp về bất đồng ý kiến.

### 1.- Trường hợp phúc nghị.-

UBHCX nếu nhận thấy những quyết nghị của HDX không thể thi hành được thì phải giải thích lý do để HDX thảo luận và biểu quyết lại, nhưng biểu quyết lại với đa số nào? SL 198 không hề nói đến. Sự không nói đến, theo SL 198, đó là đa số quá bán hội viên hiện diện, như vậy sự phúc nghị chỉ là một sự thảo luận và biểu quyết lại vì những lý do giải thích của UBHCX. Và sau hết, kết quả phúc nghị không ràng buộc sự chấp hành của Xã Trưởng, không ràng buộc này sẽ đưa đến hình thức thứ 2. Tuy nhiên, sự phúc nghị cũng có nhiều lợi điểm:

- UBHCX giải thích những khó khăn, những trở ngại có thể HDX không nhận thấy, để cơ quan này thảo luận và biểu quyết chính chắn hơn.

- Sau khi phúc nghị HDX lưu ý đến xã Trưởng về sự chấp hành các quyết nghị mà HD đã thảo luận kỹ càng rồi.

### 2.- Trường hợp tranh chấp về sự không thi hành.-

Hình thức phúc nghị chỉ nhằm cho 2 cơ quan quyết-



ng nghị và chấp hành tại Xã. Suy xét kỹ lại nhiệm vụ quyết - nghị và chấp hành, sau khi phúc nghị nêu vấn đề bất đồng - ý kiến, vị xã trưởng có quyền không thi hành quyết nghị, và trong trường hợp này cả 2 cơ quan có thể trình thẳng vấn đề lên Quận, hoặc Tỉnh để xin giải quyết.

Nhưng ở đây lại gặp 1 điểm mơ hồ là Tỉnh Trưởng - hay Quận Trưởng chỉ có nhiệm vụ giải hoà hay có quyền - quyết định bắt buộc 1 trong 2 cơ quan theo ý kiến của mình và nếu Tỉnh hoặc Quận giữ vai trò giải hoà thì sau giai đoạn giải hoà này nếu 1 trong 2 cơ quan vẫn còn bất đồng ý kiến thì cơ quan nào có quyền quyết định tối hậu. Về sự tranh chấp các quyết nghị tại Xã? Về vấn đề tranh chấp này ít ra phải qui định rõ ràng một cơ quan có quyền quyết - định để tranh chấp sớm chấm dứt, hầu công vụ xã thôn được hoạt động điều hoà, như trường hợp tranh chấp về quyền không thi hành của Tỉnh Trưởng đối với các quyết nghị của Hội đồng Tỉnh được ấn định rõ ràng là Thủ Trưởng có quyền - quyết định tối hậu.

## ĐOẠN 2 : QUYỀN THAM DỰ VÀO CÁC PHIÊN HỌP CỦA HDX

Hội đồng xã mỗi tháng phải họp ít nhất 1 lần và các phiên họp này không quá 4 ngày, ngoài ra HDX có thể họp những phiên họp bất thường nhưng không quá 2 ngày - trong mỗi tháng. Trong những phiên họp này UBHCX có nhiệm vụ dự các phiên họp của Hội Đồng Xã và mỗi khi cần có quyền trình bày ý kiến.

Hơn nữa, SL 198 còn qui định thêm rằng "UBHCX phải họp chung với HDX ít nhất 1 tháng 1 lần. Trong các phiên họp thường và bất thường này UBHCX giữ 2 vai trò quan hệ.

- Vai trò cộng tác : Trong các phiên họp các vị Xã Trưởng, Phó Xã Trưởng cũng như các Ủy viên trong UBHCX có quyền phát biểu ý kiến khi cần, thảo luận chương trình nghị sự, cung cấp tài liệu cho HDX v.v... vai trò chúng - tôi sẽ trình bày rõ ràng hơn ở chương sau. nay

- Vai trò kiểm soát : Đây là 1 vai trò rất quan trọng và là 1 phương tiện duy nhất để UBHCX kiểm soát sinh



hoạt của HDX.

Trong pháp lý UBHCX không có quyền giám hộ HDX, nhưng thực tế, nhờ quyền tham dự vào các phiên họp, UBHCX có thể hành xử cái quyền tương tự như quyền giám hộ đối với HDX về các vấn đề: kiểm soát chương trình nghị sự, sự hiện diện, túc số biểu quyết, và tham quyền thảo luận và biểu quyết của HDX.

Thứ nhất: Kiểm soát chương trình nghị sự: chương trình nghị sự các phiên họp thường và bất thường do chủ tịch HDX ấn định sau khi thảo luận với Xã Trưởng và ban thường vụ của Hội đồng (đ. 18 SL 198) như vậy chương trình nghị sự được ấn định trước và thông báo cho Xã Trưởng. Trong các phiên họp nếu có 1 hội viên HDX nào thảo luận những vấn đề không ghi trong chương trình nghị sự, lễ dĩ nhiên chủ tịch HDX, bất cứ hội viên nào, hoặc Xã Trưởng có quyền yêu cầu ngưng cuộc thảo luận và trở lại chương trình nghị sự.

Thứ 2: Kiểm soát sự hiện diện: Với sự tham dự của UBHCX, thành phần, sự hiện diện của các hội viên HDX không thể ghi khác được trong biên bản các quyết nghị. Nói khác đi những biên bản nào có tính cách gian lận nhằm che đậy sự vắng mặt bất hợp pháp của các hội viên HDX có thể coi là biên bản giả-tạo và UBHCX có quyền trình thẳng vấn đề này lên Quận, hoặc Tỉnh.

Hơn nữa theo SL 039, những hội viên HDX nào vắng mặt liên tiếp 3 lần trong những khoá họp thường hay bất thường mà không có lý do chính đáng được Hội đồng chấp thuận sẽ bị tuyên bố đương nhiên từ chức do quyết định của Tỉnh Trưởng, như vậy 1 sự đau đớn hay một án lện nào của HDX không thể qua mặt được UBHCX, vì sự hiện diện của UBHCX trong các phiên họp.

Thứ 3: Kiểm soát biểu quyết có hợp lệ không? Trong các phiên họp, UBHCX còn kiểm soát túc số khi biểu quyết, xem những quyết nghị được biểu quyết có hợp lệ, có đủ túc số không? Túc số biểu quyết ghi trong các biên bản có phù hợp túc số biểu quyết thật sự trong các phiên họp



Nhưng thế nào là biểu quyết hợp lệ? Và thế nào là 1 quyết nghị hợp pháp?

- Một biểu quyết hợp lệ, nếu có sự hiện diện của ít nhất quá bán tổng số hội viên, nếu sau khi triệu tập họp lệ phiên họp không đủ túc số nói trên, Hội đồng có thể họp và biểu quyết hợp lệ 24 giờ sau, bất luận số hội viên có mặt là bao nhiêu.

- Quyết nghị được coi như hợp pháp nếu được trên phân nửa số hội viên hiện diện biểu quyết chấp thuận ngoại trừ những trường hợp đặc biệt được qui định một đa số khác. Trong trường hợp đồng số phiếu, phiếu của chủ tịch có tính cách tài quyết.

Thứ 4 : Kiểm soát về thẩm quyền thảo luận. Sau hết, trong các phiên họp, UBHCX còn kiểm soát về thẩm quyền thảo luận của HDX - UBHCX xem HDX có thảo luận về những vấn đề ngoài thẩm quyền của họ, hoặc đi ra ngoài khung khổ luật lệ hiện hành hay không? Sự kiểm soát này tương đối dễ dàng, vì thẩm quyền của HDX đã được qui định rõ ràng trong đ. 9 SL 198.

- Các kế hoạch xây dựng và chương trình ích lợi cộng đồng ở xã.
- Ngân sách xã
- Tạp thu, lệ phí, bách phần phụ thu, hoa chia và mọi khoản thu cho Ngân sách xã.
- Thuế lệ hành thu các loại của Xã
- Tạo mai, chuyển nhượng, thuê mượn, đổi chác, tu bổ và nói chung mọi hình vi quản trị và bảo vệ tài sản của Xã.
- Kết ước thầu công tác, cung cấp chuyên chở cho Xã
- Thu nhận sinh tặng và di tặng cho xã
- Đãi nhượng công dịch vụ
- Tán lập và sửa đổi kế hoạch chính trong Xã
- Dự án trang bị Xã
- Thành lập, bãi bỏ, đặt tên, sửa tên, sửa ranh giới Ấp
- Vay mượn trợ cấp
- Khởi tố đc bên vạ quyền lợi xã

- Các vấn đề mà luật lệ riêng biệt buộc phải đưa ra hội đồng thảo luận và quyết nghị.

Ngoài ra cũng theo SL này, sẽ được coi như vô giá trị, những quyết nghị, ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện - phát biểu. Ngoài các phiên nhóm họp lệ hoặc trái với luật lệ hiện hành, hoặc ngoài thẩm quyền của Hội đồng.

### ĐOẠN 3 : QUYỀN KIỂM SOÁT NHỮNG HÀNH VI CỦA HDX

Thật ra, đây không phải là một quyền kiểm soát - được qui định trong các SL về tổ chức hành chính xã, mà đây chỉ là một hình thức kiểm soát gián tiếp suy diễn từ điều 7 SL 198 về việc giải nhiệm tập thể hội đồng khi Hội đồng hoặc không hoạt động, hoặc có trên phân nửa tổng số hội viên HDX có tính cách thân cộng, trung lập thân cộng hoặc có lợi cho cộng sản. Hội đồng có thể giải tán. Điều 1 đề nghị của ủy ban thành phần gồm có:

- Tỉnh trưởng hay đại diện chủ tịch
- Chánh án tòa sơ thẩm, HGRQ hay tòa hoà giải hội viên
- 1 nghị viên Hội đồng tỉnh hội viên

Như vậy sự kiểm soát những hành vi trên do 1 ủy ban gồm thành <sup>chánh</sup> kể trên, nhưng thật ra Ủy ban này ở Tỉnh không làm sao hiệu được hành vi của HDX ở địa phương, đúng ra UBHCX là 1 cơ quan tại mắt cho Tỉnh đùm ngó, kiểm soát HDX cùng báo cáo lên Ủy ban Tỉnh.

Những quyền hạn của UBHCX gần như là những quyền giám hộ, quyền này không có ghi trong những văn kiện pháp lý, nhưng trong thực tế vì giữ vai trò cơ quan đại diện cho Tỉnh nên UBHCX được hưởng một số quyền kiểm soát đối với HDX.

Tóm lại, như đã trình bày trong chương 1, HDX đại diện nhân dân trong Xã án định chương trình hoạt động cho UBHCX. Do đó HDX có quyền kiểm soát UBHCX. Ngược lại, UBHCX cũng có phận sự kiểm soát và trình lên Quận, Tỉnh khi HDX gây tổn thương cho an ninh quốc gia cũng như nguy



hại cho quyền lợi của Xã. Sự kiểm soát hồ tương giữa 2 cơ quan trong ban quản trị xã, không ngoài mục đích tránh sự thái quá của cơ quan này hay cơ quan khác hầu phục vụ Xã thôn hữu hiệu hơn.

Ngoài sự kiểm soát hồ tương, HDX và UBHCX cần thông cảm với nhau trên mọi chủ trương đường lối, không nên đặt nặng quyền lợi cá nhân hoặc tình cảm gia đình đoàn thể mà tạo ra không khí bất hoà có thể làm tan vỡ đại cuộc. Hai cơ quan phải đoàn kết chặt chẽ và cùng nhau cộng tác để kiến tạo hạnh phúc cho xã thôn.

\* \* \*  
)

### *Chương Ba*

## **SỰ CỘNG TÁC CỦA HAI CƠ QUAN : ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ VÀ HỘI ĐỒNG XÃ**

Bất cứ một tổ chức nào cần phải có sự cộng tác - thời công việc mới được điều hoà và mang lại nhiều lợi ích cho tổ chức. Trong việc tổ chức các cơ cấu công quyền của Quốc gia, chính nhà lập hiến cũng công nhận sự cộng tác là 1 yêu tố cần thiết cho sự điều hoà công vụ, và thịnh vượng quốc gia, và ghi nhận ngay tại đ. 3 hiến pháp rằng "Ba cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp phải được phân quyền và phân nhiệm rõ rệt, sự hoạt động của ba cơ quan phải được phối hợp và điều hoà để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung trên căn bản dự đ., dân chủ và công bình xã hội".

Sự cộng tác ở cấp xã lại càng quan trọng hơn, bởi lẽ hai cơ quan này biệt lập với nhau, và mỗi cơ quan có 1 số nhiệm vụ và quyền hạn đối với cơ quan kia. SL 195 căn bản của tổ chức hành chính xã áp hiện tại, mặc dầu không minh thị ghi nhận sự cộng tác là cần thiết, nhưng rải rác trong các điều khoản của SL trên, chúng ta nhận thấy một sự cộng tác giữa 2 cơ quan rất là chặt chẽ. Sau đây là những hình thức của sự cộng tác giữa 2 cơ quan mà chúng tôi sẽ lần lượt trình bày trong chương này.

- Hình thức thứ 1 / sự tham khảo ý kiến lẫn nhau
- Hình thức thứ 2 / sự cộng tác trong các phiên họp của HĐX
- Hình thức thứ 3 / UBND cung cấp tài liệu cho HĐX
- Hình thức thứ 4 / sự thỏa hiệp giữa 2 cơ quan về vấn đề bổ nhiệm
- Hình thức thứ 5 / Trường hợp chấm dứt nhiệm vụ của 2 cơ quan.



## LOẠI 1 : SỰ THAM KHẢO Ý KIẾN LẦN NHAU

Theo luật lệ hiện hành, một số vấn đề mà UBHCX phải hỏi ý kiến của HDX, và trong một vài lãnh vực khác HDX cũng tham khảo ý kiến của UBHCX.

### 1.- Ủy ban HCX phải tham khảo ý kiến của HDX.-

Hội đồng xã phải được UBHCX tham khảo ý kiến về những vấn đề : diện địa, hành nghề, tuyển dụng nhân viên, và các vấn đề mà luật lệ riêng biệt dự liệu phải hỏi ý kiến của Hội đồng (đ. 11 SL cải tổ) Theo tinh thần của điều luật này thì HDX là một cơ quan tư vấn về những vấn đề : diện địa, hành nghề, tuyển dụng nhân viên, và các vấn đề khác mà luật lệ qui định.

Những vấn đề khác là những vấn đề nào?

- Việc hỏi ý kiến của HDX để trả tự do hoặc tạm giữ những bị can tình nghi trong những cuộc hành quan Cảnh sát hay những cuộc khám xét gia đình. (thông tư số 105/TT/Th.T/PC ngày 20-3-71).

- Việc đề nghị bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng, Xã trưởng phải tham khảo ý kiến của Hội đồng xã.

### 2.- HDX tham khảo ý kiến của UBHCX .-

Chương trình nghị sự các phiên họp do CT HDX ấn định sau khi tham khảo ý kiến của xã Trưởng về vấn đề này chúng tôi sẽ cố dịp trình bày rõ ràng ở đoạn sau.

## LOẠI 2 : UBHCX CỘNG TÁC VỚI HDX TRONG CÁC PHIÊN HỌP

Như chúng tôi đã trình bày, trong khi tham dự vào các phiên họp UBHCX giữ 2 nhiệm vụ :

- 1 mặt kiểm soát HDX
- 1 mặt cộng tác với HDX

Trong các phiên họp, UBHCX cộng tác với HDX về các vấn đề sau:

Thứ 1 : Chương trình nghị sự : Theo đ. 18 SL 198 - chương trình các phiên họp thường và bất thường do chủ tịch HDX ấn định, sau khi thảo luận với Xã Trưởng và ban thường vụ của Hội đồng. Văn theo tinh thần của điều luật trên, chủ tịch HDX có thẩm quyền thêm hay bớt 1 vấn đề nào vào chương trình nghị sự, tuy nhiên các vị này thường tham khảo ý kiến của Xã Trưởng và Ban thường vụ của Hội đồng. Điều này còn ấn định thêm rằng, tất cả các hội viên HDX đều có quyền đề nghị một hay nhiều vấn đề vào chương trình nghị sự. Suy diễn từ điều này, chúng ta có thể kết luận rằng Xã Trưởng cũng có quyền đề nghị 1 hay nhiều vấn đề vào chương trình nghị sự, vì Xã Trưởng vẫn còn là 1 hội viên HDX (trừ trường hợp không được biểu quyết như các Hội viên khác trong suốt thời gian đặc-nhiệm)

Thứ 2 : UBHCX phát biểu ý kiến : Trong các phiên họp của HDX Xã Trưởng, Phó Xã Trưởng các ủy viên trong UBHCX có quyền tham dự vào các phiên họp của Hội đồng và mỗi khi cần có quyền trình bày ý kiến hoặc tự ý hoặc theo lời yêu cầu của HDX. Vấn đề phát biểu ý kiến này nhằm mục đích tăng thêm sự hợp tác giữa 2 cơ quan trong ban quản trị xã hầu công vụ tại xã-thôn được mạng lại nhiều kết quả tốt đẹp hơn.

Thứ 3 : Xã trưởng đồng chủ tọa với chủ tịch HDX - SL 198 còn định rằng trong các phiên họp chung giữa UBHCX và HDX, được đặt dưới quyền chủ tọa của Xã Trưởng và chủ tịch HDX để cùng giải quyết các vấn đề của Xã.

Thứ 4 : Đề nghị những phiên họp bất thường và kín Theo SL 198, xã Trưởng có quyền yêu cầu HDX họp những phiên họp bất thường cũng như chủ tịch HDX hay 1/3 tổng số hội viên của HDX. Không những Xã Trưởng có quyền đề nghị những phiên họp bất thường, theo đ. 20 SL 198 xã trưởng có quyền yêu cầu những phiên họp kín cũng như Chủ tịch HDX, có lẽ những phiên họp kín quan trọng hơn những phiên họp bất thường nên muốn yêu cầu họp những phiên họp này, các hội viên HDX phải có ít nhất quá bán tổng số hội viên chấp thuận.

Trong hai lãnh vực yêu cầu họp trên đây, lời yêu



cầu Xã Trưởng có giá trị bằng 1/3 tổng số hội viên HDX - (trường hợp 1) và bằng quá bán tổng số hội viên HDX (trong trường hợp thứ 2)

### ĐOẠN 3 : UBHCX CUNG CẤP TÀI LIỆU CHO HDX

UBHCX trong khi điều hành công vụ và thi hành luật lệ, đường lối, chủ trương và chính sách của Chính Phủ, hơn ai hết UBHCX hiểu biết tường tận diễn tiến công vụ, nhu cầu cũng như quyền lợi của Xã, nên UBHCX cung cấp tài liệu cho HDX chu toàn nhiệm vụ qua 2 hình thức.

- Dự thảo Ngân sách và
- Chuẩn bị các vấn đề đem ra HDX thảo luận

#### 1V- Dự thảo ngân sách.-

Cũng như luật Ngân sách quốc gia được biểu quyết bởi Quốc Hội, nhưng dự án ngân sách do hành pháp soạn thảo Ngân sách xã cũng tương tự, nghĩa là do UBHCX soạn thảo và HDX biểu quyết lý do là vì UBHCX có đầy đủ những người chuyên môn, trái lại, các hội viên HDX đa số không phải là những người chuyên môn nên khó mà thiết lập 1 dự án ngân sách tốt đẹp. Vì thế dự thảo Ngân sách do UBHCX soạn thảo là một điều hợp lý.

2.- Chuẩn bị các vấn đề đem ra Hội đồng thảo luận. Các chương trình nghị sự trong các phiên họp được thông báo cho UBHCX biết trước, vì thế nếu trong chương trình nghị sự có một vấn đề gì, liên quan đến phân vụ của ủy viên nào, thì ủy viên này chuẩn bị tài liệu cùng những ý kiến liên quan đến vấn đề đó để chuyển qua HDX, hầu Hội Đồng có thể giới thiệu chuẩn bị để thảo luận trong các phiên họp sắp tới

### ĐOẠN 4 : SỰ CỘNG TÁC TRONG VẤN ĐỀ BỔ NHIỆM

Sự cộng tác giữa hai cơ quan, còn biểu lộ qua trong vấn đề bổ nhiệm.

#### 1.- Các vị Phó Xã Trưởng.-

Theo đ. 9 SL 045 "Phó Xã Trưởng do Tỉnh Trưởng chỉ thị ủy quyền của Tổng Trưởng Nội vụ bổ nhiệm theo đề-

ngợi của Xã Trưởng sau khi tham khảo ý kiến của HXX. Ở đây ta nhận thấy luật chỉ đòi hỏi một sự tham khảo ý kiến thôi còn quyền quyết định là quyền của Xã Trưởng. So với SL 198, trong vấn đề bổ nhiệm viên chức này phải có sự thỏa hiệp của HXX, với sự qui định của SL 045 có phải là một sự thụt lùi trên đường thực thi dân chủ hay không? Thật ra SL 045 không trái với tinh thần của Hiến Pháp vì chính phủ có quyền bổ nhiệm bên cạnh Xã Trưởng hai vị phụ tá về Hành chánh và an ninh. Hơn nữa hai vị này phải là những chuyên môn, có huấn luyện đầy đủ và chỉ phụ tá cho Xã Trưởng mà thôi, nên đòi hỏi một sự tham khảo ý kiến làm một điều hợp lý.

## 2.- Các ủy viên.-

Theo SL 045 và SL 198. Các ủy viên do Xã Trưởng bổ nhiệm với sự thỏa hiệp của HXX, ở đây đòi hỏi một sự thỏa hiệp chứ không phải chỉ tham khảo ý kiến. Riêng ủy viên - quân sự không những đòi hỏi sự thỏa hiệp của HXX mà phải lựa chọn trong giới nghĩa quân.

Một sai lầm của SL 045 là trong khi qui định bổ nhiệm các viên chức tại Ấp không cần sự thỏa hiệp cũng như tham khảo ý kiến của HXX, nếu vì lý do sự thỏa hiệp khiến việc lựa chọn các viên chức này khó khăn, thì ít ra nên qui định một sự công tác khác dù chỉ là 1 sự tham khảo ý kiến mà thôi.

## ĐOẠN 5 : TRƯỜNG HỢP CHẤM DỨT NHIỆM VỤ

Vấn đề chấm dứt nhiệm vụ, cần phân biệt 3 trường hợp.

### 1.- Trường hợp bình thường.-

Theo đ. 3 và đ. 23 nhiệm kỳ của HXX là 3 năm, nhiệm kỳ của UBHCX chấm dứt cùng lúc với nhiệm kỳ của HXX. Nói khác đi 2 cơ quan UBHCX và HXX có cùng chung một nhiệm kỳ vì thế khi HXX mãn nhiệm kỳ thì UBHCX cũng chấm dứt nhiệm kỳ cùng 1 lúc với HXX, trường hợp này không có gì khó khăn.



2.- Trường hợp HDX giải tán trước nhiệm kỳ.-

Trong trường hợp HDX giải tán trước nhiệm kỳ vì bất cứ nguyên do nào, thì UBHCX không có lý do gì mà tồn tại, bởi lẽ UBHCX là một cơ quan được tạo nên do HDX, và chịu trách nhiệm trực tiếp với HDX. Trong trường hợp này chúng ta khó mà quan niệm giữ nguyên ủy ban Hành chính xã. Tuy nhiên, trong khi thành lập một UBHCX lâm thời, Tỉnh - Trưởng có thể chiếu đề nghị của Quận Trưởng để cử một số ủy viên trong ủy ban hành chính cũ.

3.- Trường hợp Xã Trưởng giải nhiệm trước hạn-kỳ.-

Xã Trưởng có thể bị giải nhiệm trước hạn kỳ hoặc lâm vào trường hợp bất khả kiêm nhiệm, hoặc không còn hội đủ các điều kiện ứng cử dự liệu trong văn kiện ấn định bầu cử, hoặc do đề nghị của HDX hay của Quận Trưởng. Trường hợp này không lỗi cuốn theo sự giải nhiệm tập thể HDX, mà HDX phải bầu cử Xã-Trưởng khác để thay thế. Tuy nhiên không có điều khoản nào qui định toàn UBHCX cử ra sao? Có phải thay thế UBHCX khác hay không? Theo ý kiến chúng tôi, nên để cho vị Tân Xã Trưởng tùy nghi thành lập UBHCX theo ý riêng của mình, chiếu theo luật lệ hiện hành.

Tóm lại, sự cộng tác của 2 cơ quan trong ban quản trị xã rất chặt chẽ. Một sự cộng tác chặt chẽ rất cần thiết :

Một mặt duy trì được sự cảm thông giữa 2 cơ quan mà mỗi cơ quan có một số quyền hành và nhiệm vụ đối với cơ quan kia. Mặt khác tiết giảm phần nào quyền hạn lớn lao của HDX và quyền kiểm soát âm thầm của UBHCX đối với HDX.

\* \* \*

1





## PHẦN HAI

# NHẬN ĐỊNH VÀ ĐỀ NGHỊ

Phần này chúng tôi sẽ trình bày trong  
2 chương

Chương thứ nhất : Nhận định về thực trạng tương  
giữa UBHCX và HDX

Chương thứ hai : Đề nghị những biện pháp cải tổ

Chúng tôi xin thưa rằng, những phần nhận xét và đề nghị dưới đây không nhằm chống đối hay đả phá những căn bản pháp lý hiện hữu, mà chỉ nêu ra những khuyết điểm cũng như những đề nghị sửa đổi hầu thích hợp hơn với hoàn cảnh mới. Như chúng ta đã biết, bất cứ một văn kiện dù hoàn hảo đến đâu dù tốt đẹp đến mức nào, nhưng với thời gian dần dần lộ ra những khuyết điểm cũng những khó khăn gặp phải. Sắc lệnh 045 ra đời nhằm sửa đổi một vài điều khoản của Sắc Lệnh 198 cũng như Sắc Lệnh 039 và ban hành mới đây, vẫn không ngoài mục đích đó.

- Ngày nay với tình hình quân sự biến chuyển thuận lợi, nông thôn Việt-Nam dần dần được Chính Phủ kiểm soát đầy đủ cộng sản bị đánh bạt ra khỏi nông thôn và hầu hết mọi thôn ấp Việt-Nam được hưởng một sự an ninh tốt đẹp.

- Hơn nữa sinh hoạt chánh trị ngày nay không còn khu khu bám lấy các thành thị, mà ngày nay sinh hoạt chính trị đã về với xã thôn, sinh hoạt chánh trị đến với xã thôn nhất là sau ngày bầu cử Hội Đồng Tỉnh ngày 28-6-1970. Một sự kết hợp chặt chẽ giữa các Nghị viện Hội Đồng Tỉnh và Hội viên HEX để tránh sự cô đơn và yếu kém của mình trước quyền lực lớn lao của chính quyền địa phương.

- Sau hết, vấn đề đấu tranh chánh trị với cộng sản khiến chính phủ phải làm sao thu phục nhân tâm, lôi kéo dân chúng về phía quốc gia hầu tạo thắng lợi cho cuộc đấu tranh sắp tới.

Với những yếu tố mới mẻ này, chúng tôi xin đề nghị một sự cải tổ nhỏ hầu thích nghi hoá hiện tình sinh hoạt nông thôn. Và trước khi đưa ra những đề nghị chúng tôi xin nhận định về thực trạng mối tương quan giữa hai cơ quan trong ban quản trị xã:

Chương 1 : Nhận định về thực trạng mối tương quan giữa hai cơ quan

Chương 2 : Những biện pháp đề nghị cải tổ.



## *Chương Một*

# **NHẬN ĐỊNH VỀ THỰC TRẠNG TƯƠNG QUAN GIỮA HAI CƠ QUAN TẠI XÃ**

Trước khi nhận xét về tương quan giữa hai cơ quan quyết nghị và chấp hành tại xã, chúng tôi xin nhận xét chung về vấn đề thực thi Hiến Pháp về tương quan giữa 2 cơ quan tại xã.

- Nhận xét 1 : Sự phân biệt giữa hai cơ quan quyết nghị và chấp hành : căn bản của tổ chức hành chính xã ngày nay là sự phân lập và phân nhiệm giữa hai cơ quan

- Cơ quan quyết nghị : HDX, có nhiệm vụ vạch đường lối, những mục tiêu chiều hướng phát triển cho tập thể xã thôn.

- Cơ quan chấp hành : UBHCX, có nhiệm vụ thi hành những quyết nghị của HDX. Sự phân biệt và phân lập của hai cơ quan thực hiện đúng theo tinh thần Hiến pháp.

- Nhận xét 2 / Thực hiện đúng nguyên tắc địa phương phân quyền : Vì cách tổ chức hành chính xã thôn ngày nay đặt việc quản trị xã thôn cho hai cơ quan : Cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành. Các hội viên cơ quan quyết nghị do nhân dân trong xã trực tiếp bầu cử theo lối phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Riêng vị chỉ huy cơ quan chấp hành do Hội đồng xã bầu lên trong số hội viên của Hội đồng. Nguyên tắc tổ chức này phù hợp với đ. 70 và các điều kế tiếp của Hiến pháp.

- Nhận xét 3/ là vấn đề giải nhiệm hội viên cơ quan quyết nghị và các vị chỉ huy cơ quan chấp hành: Theo Hiến pháp Đệ II Cộng Hoà VN, những vị này chỉ có thể bị Tổng thống giải nhiệm trong trường hợp vi phạm Hiến pháp, luật pháp quốc gia hay Chánh sách quốc gia, nhưng theo -

cách tổ chức của Sắc Lệnh hành chánh xã thôn hiện hành, các vị trên có thể bị Tỉnh Trưởng giải nhiệm. Mong rằng một đạo luật về tổ chức Hành chánh địa phương sớm ban hành để tránh tình trạng vi hiến này.

Sau khi nhận xét sơ khởi về vấn đề thực thi Hiến pháp, chúng tôi sẽ nhận định về thực trạng tương quan giữa hai cơ quan trong 3 đoạn:

Đoạn 1 : Nhận xét về quyền hạn của HDX đối với UBHCX

Đoạn 2 : Nhận xét về quyền hạn của UBHCX đối với HDX

Đoạn 3 : Nhận xét về sự cộng tác của 2 cơ quan

### ĐOẠN 1 : NHẬN XÉT VỀ QUYỀN HẠN CỦA HDX LỐI VỚI UBHCX

#### 1. - Các ưu điểm. -

Về những quyền hạn của HDX đối với UNHCX ta thấy có những ưu điểm sau:

a) - quyền kiểm soát là 1 quyền tối oàn thiết cho HDX. Đồng vai trò biểu quyết các quyết nghị, lẽ dĩ nhiên HDX có quyền kiểm soát UBHCX có thi hành đúng với những quyết nghị của mình biểu quyết hay không?

Việc kiểm soát có những ích lợi sau:

- Tìm những sai lầm, những thiếu sót trong khi thi hành những quyết nghị của HDX.

- Hiểu biết được những hành vi của nhân viên trong UBHCX

- Sau hết, nếu thấy những khiếm khuyết, những lỗi lầm HDX có thể khuyến cáo UBHCX

- Và sau cùng, nếu tình trạng bắt buộc có thể giải nhiệm họ

Riêng vấn đề kiểm soát ngân sách vừa oàn thiết lại gặp nhiều khó khăn, vì HDX chỉ là những viên chức đại diện nhân dân, nên đa số các Hội viên HDX không phải là những chuyên viên về tài chánh hành chánh, hay kế toán với những sự kiểm soát của HDX không thể kiểm tra việc thi



hành ngân sách một cách hữu hiệu được, vì sự kiểm soát ngân sách đòi hỏi một kỹ thuật chuyên môn.

b)- Việc bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng và các viên chức tại Ấp không cần sự thỏa hiệp của HDX là 1 điều xác định khác với SL 198 qui định việc bổ nhiệm các Phó Chủ Tịch UBHCX và các viên chức tại Ấp phải có sự thỏa hiệp của HDX. Trái lại, SL 045 chỉ đòi hỏi 1 sự tham khảo ý kiến mà thôi kinh nghiệm trong thực tế cho ta thấy rằng việc đòi hỏi phải có sự thỏa hiệp trong việc bổ nhiệm các viên chức này đã gây nhiều khó khăn cho xã không ít, vì nếu gặp 1 HDX - luôn luôn chống đối với UBHCX thì việc tìm người mà 2 bên đồng thuận thật là 1 vấn đề khó.

Hơn nữa việc bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng không cần sự thỏa hiệp của HDX rất phù hợp với Hiến pháp "Chính phủ bổ nhiệm bên cạnh Đô, Thị, Tỉnh-Trưởng 2 viên chức có nhiệm vụ phụ tá về hành chính và an-ninh". Mặc dù với sự bổ nhiệm này không phải HDX độc lập với các Phó Xã Trưởng mà HDX có quyền đề nghị giải nhiệm các viên chức này, và được quyền tham khảo ý kiến trong vấn đề bổ nhiệm.

## 2.- Các khuyết điểm.-

Tuy nhiên nó vẫn còn vấp 1 vài khuyết điểm sau:

a)- HDX không có thực quyền : Suốt trong SL 198 có nói rất nhiều về quyền hạn của HDX từ đ.9 đến đ.15 và một số quyền hạn khác rải rác trong các SL, nhưng trong thực tế quyền hạn này chỉ còn là con số không bởi vì bị giám hộ quá chặt chẽ của cơ quan hành chính Tỉnh. Riêng những quyền hạn của HDX đối với UBHCX cũng chịu ảnh hưởng của quyền giám hộ ấy, nên cũng không có thực quyền nào đối với UBHCX. Các hư-quyền này được biểu lộ trong thực tế là những quyền sau.

- Thứ 1 : quyền quyết nghị của HDX mà UBHCX nhiệm vụ thi hành lại bị giới hạn bởi quyền bất thi hành của Xã Trưởng qua 2 hình thức chúng tôi đã trình bày : Sự phúc nghị và tranh chấp về bất đồng ý kiến, mà cơ quan có quyền quyết định sau cùng là Tỉnh Trưởng chứ không phải là HDX.

- Thứ 2 : Quyền giải nhiệm UBHCX : Như chúng ta đã biết HDX với đa số 3/4 có quyền đề nghị giải nhiệm xã



Trưởng, Phó xã trưởng và các ủy viên trong UBHCX nếu có hội làm trong khi thừa hành nhiệm vụ, và trong trường hợp này cũng chỉ là 1 quyền đề nghị mà thôi và quyền quyết định sau cùng là quyền chuyên quyết của Tỉnh Trưởng. Nhưng thế nào là một lỗi lầm trầm trọng? Có thể dựa vào điều kiện này mà cơ quan giám hộ muốn cho giải nhiệm hay không giải nhiệm theo ý muốn riêng của mình.

- Sau cùng là quyền kiểm soát của HDX đối với UBHCX : Tương đối cái quyền này còn giữ lại cái thực quyền của nó, tuy nhiên quyền này không có lý do tồn tại, bởi lẽ mục đích của sự kiểm soát không còn nữa. Như chúng tôi đã trình bày, quyền kiểm soát sẽ đưa đến khuyến cáo các đương sự, nếu sự khuyến cáo không có hiệu quả, HDX sẽ sử dụng quyền đề nghị giải nhiệm, mà quyền đề nghị giải nhiệm chỉ là 1 hư quyền, do đó quyền kiểm soát của HDX không còn lý do để tồn tại.

b) - Vấn đề giải nhiệm Xã Trưởng không hợp lý. Việc HDX đề nghị lên Tỉnh Trưởng giải nhiệm Xã Trưởng không hợp lý. Thật vậy Xã Trưởng có thể bị HDX giải nhiệm theo 2 cách

- Hoặc với đa số 3/4 tổng số hội viên HDX
- Hoặc Quận Trưởng đề nghị giải nhiệm với sự thỏa hiệp của HDX

Nhưng cả hai trường hợp, quyền quyết định giải nhiệm sau cùng là vị Tỉnh Trưởng. Trong thực tế với quyền đề nghị này HDX mỗi khi có bất đồng ý kiến với Xã Trưởng, họ có vận động để đủ đa số chấp thuận xin giải nhiệm, trong đa số trường hợp đề nghị giải nhiệm ít khi được Tỉnh chấp thuận, và dĩ nhiên nó đưa đến những điểm bất lợi sau

Thứ 1 : Sự cộng tác giữa 2 cơ quan UBHCX và HDX không những không giữ được tình trạng như trước, mà còn gia tăng sự chống đối, sự chia rẽ, giữa 2 cơ quan đưa đến tình trạng công vụ tại xã bị đình trệ.

Thứ 2 : Làm mất uy tín của HDX đối với cử tri. Dân chúng không tin tưởng về thực quyền của HDX, 1 cơ quan có nhiệm vụ đại diện cho họ. Và đây là một yếu tố bất lợi trong việc thu phục nhân tâm.

c) - Khó khăn sau cùng là trong vấn đề bổ nhiệm các



ủy viên trong UBHCX. Có lẽ nhận được những nhược điểm - trong vấn đề bổ nhiệm mà SL 045 đã bỏ bớt đi sự thỏa hiệp của HDX trong việc bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng, các viên chức tại Ấp, riêng SL 045 còn giữ lại điều kiện thỏa hiệp của HDX khi bổ nhiệm các ủy viên. Trong thực tế nếu HDX và UBHCX thường bất đồng ý kiến với nhau thì vấn đề lựa chọn 1 UBHCX được 2 cơ quan chấp thuận là 1 việc rất khó. Hơn nữa, nếu ta bỏ được điều kiện thỏa hiệp của HDX trong việc bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng, các viên chức tại Ấp, thì tại sao chúng ta không bỏ luôn điều kiện này trong việc bổ nhiệm các ủy viên?

**LOẠI 2 : NHẬN XÉT VỀ QUYỀN HẠN CỦA UBHCX ĐỐI VỚI HDX**

Như chúng tôi đã trình bày, HDX có rất nhiều quyền đối với UBHCX, mặc dù những quyền này bị giới hạn - rất nhiều bởi quyền giám hộ, ngược lại UBHCX gần như không có một quyền hành gì đối với HDX. Tuy nhiên qua sự qui định việc điều hành của HDX cũng như UBHCX, cùng cách thức giải nhiệm HDX, chúng tôi nhận thấy UBHCX gián tiếp được hưởng một số quyền hành đối với HDX. Đây là những ưu điểm mà chúng ta cần phải duy trì để kiểm chế quyền hạn vốn quá nhiều của HDX.

**1.- Các ưu điểm.-**

**Thứ 1 :** UBHCX có quyền kiểm soát HDX trong các phiên họp:

Thực ra đây chỉ là một quyền gián tiếp dựa vào các phiên họp của HDX mà phát sinh, mặc dù gián tiếp những quyền kiểm soát này có những mục đích tốt đẹp và nhiều ích lợi thực tiễn của nó.

**Mục đích :** UBHCX tham dự vào các phiên họp có những mục đích sau :

✓ Kiểm soát sự hiện diện : vì hội viên HDX nào vắng mặt liên tiếp 3 lần, không có lý do chính đáng sẽ bị coi như đương nhiên từ chức

✓ Kiểm soát tác số : Vì từ số các phiên họp khiến phiên họp pháp hay vô giá trị, tác số biểu quyết khiến quyết nghị có hay không có hiệu lực.



Chương trình nghị sự và thẩm quyền thảo luận

- Ích lợi : vấn đề kiểm soát này có những ích lợi sau

✓ Nhằm khuyến khích các hội viên HDX đi họp

✓ UBHCX sẽ biết được những nhầm lẫn, những gian trá nếu có trong những biên bản các quyết nghị gửi qua UBHCX

✓ Không làm mất thì giờ vô ích của HDX vì những phiên họp thường và bất thường hàng tháng đều có hạn kỳ, hơn nữa 1 cuộc thảo luận hay biểu quyết 1 vấn đề nào đó ngoài chương trình nghị sự hay thẩm quyền của HDX đều vô giá trị.

Thứ 2 : UBHCX được quyền theo dõi hành vi của HDX quyền này rất cần thiết vì những lý do sau:

- Nếu hội viên HDX không hoạt động hay thân cộng, hoặc trung lập thân cộng hoặc có lợi cho cộng sản, thì Hội đồng có thể giải tán chiếu đề nghị của một Ủy Ban, nhưng những hành vi của HDX tại một nơi hẻo lánh, làm sao Ủy Ban biết được chỉ có UBHCX một cơ quan sát cánh với HDX, mới có thể theo dõi và báo cáo lên Ủy ban mà thôi.

- Sự kiểm soát rất cần thiết để tránh những phần tử cộng sản, những phần tử chủ bại đã xâm nhập và phá hoại thôn ấp.

Với tầm quan trọng của sự kiểm soát này, theo ý kiến chúng tôi, chúng ta có thể qui định một cách rõ ràng hơn, không phải qua 1 hình thức gián tiếp.

## 2.- Khuyết điểm.-

Tuy nhiên về tương quan này vẫn còn khuyết điểm:

Thứ nhất : Vấn đề giải quyết sự bất đồng ý kiến không hợp lý. Nếu sự phục nghị các quyết nghị là một vấn đề cần thiết, thì sự bất đồng ý kiến trong các quyết nghị không hợp lý, vì :

- HDX là 1 cơ quan quyết nghị thì tại sao quyết nghị của mình lại không được thi hành, chúng tôi vẫn chấp nhận rằng xã Trưởng vẫn có quyền chống đối lại quyết nghị, nhưng nếu sau khi phục nghị, Hội đồng giữ lập trường cũ thì Xã Trưởng bắt buộc phải thi hành.



- Hơn nữa theo luật lệ hiện hành, HDX có quyền quyết nghị một số vấn đề được qui định, vậy quyền giám hộ không nên can thiệp vào cái lãnh vực được luật pháp cho phép, trừ những vấn đề quan trọng mà các quyết nghị phải có sự duyệt ý của Tỉnh hay Bộ.

Thứ hai : Chương trình nghị sự các phiên họp bất thường, những phiên họp này do Xã Trưởng đề nghị, được qui định bởi chủ tịch HDX không hợp lý. Lý do là vì Xã Trưởng muốn HDX thảo luận về những vấn đề gì, vì vậy mới yêu cầu họp những phiên họp bất thường. Thế nên, tốt hơn hết, họp lý hơn hết, do vậy này ấn định chương trình nghị sự miễn là chương trình này ghi những vấn đề thảo luận không ra ngoài thẩm quyền của HDX.

Thứ Ba : Ở đây chúng tôi gặp một khuyết điểm là những đề nghị của Xã Trưởng trong các phiên họp bất thường có đương nhiên được chấp thuận hay không. SL 198 chỉ nói là "Hội Đồng có thể được triệu tập" chỉ "có thể" thôi chứ không bắt buộc. Nhưng nếu không thì vì những lý do nào? Vì những phiên họp bất thường đã họp quá 2 ngày hay vì lý do nào khác, chẳng hạn HDX vì thích chống đối với Xã Trưởng nên không muốn họp và trong trường hợp này có chi tài nào đối với HDX hay không? Những SL hiện hành không đề cập đến những vấn đề này. Tuy nhiên, chúng tôi quan niệm rằng một đề nghị họp lý nếu không được HDX chấp thuận thì những vấn đề quan trọng và cấp bách tại Xã không được thảo luận, sẽ làm đình trệ công vụ tại xã thôn.

### ĐOẠN 3 : NHẬN XÉT VỀ QUYỀN CỘNG TÁC

#### 1.- Các ưu điểm.-

a)- Một nhận xét đầu tiên là sự cộng tác rất chặt chẽ giữa 2 cơ quan trong ban Đại diện xã, đây là một điểm son của tổ chức hành chánh xã hiện hữu. Sự cộng tác của 2 cơ quan không những trên vấn đề tham khảo ý kiến lẫn nhau, hoặc giải quyết vấn đề nhân sự, hoặc điều hành công vụ tại địa phương, mà sự cộng tác còn bao gồm rất nhiều lãnh vực trong các phiên họp của HDX qua nhiều hình thức: cung cấp tài liệu hay chuẩn bị những vấn đề sẽ thảo luận trong các phiên họp. Đó là lý thuyết, nhưng trong thực tế



người ta vẫn thường nghe thấy sự bất đồng ý kiến thường xảy ra luôn trong hai cơ quan UBHCX và HDX. HDX thường đề nghị giải nhiệm xã Trưởng luôn, nếu vì lý do gì nếu không được Tỉnh chấp thuận, có thể vì tự ái, vì uất ức các hội viên HDX thường gây những khó khăn, trở ngại không ít cho UBHCX.

2.- Vấn đề cộng tác không những đã qui định chặt chẽ mà còn là vấn đề tối cần thiết trong thực tế : Sự cộng tác sự đoàn kết sẽ mang lại hiệu năng cao cho hành chính xã, vì thế cho nên sự cộng tác được qui định tỉ mỉ trong SL 198 : như cộng tác trong vấn đề tham khảo ý kiến, cộng tác trong các phiên họp, cộng tác trong vấn đề bổ nhiệm. Trong thực tế sự cộng tác của hai cơ quan còn cần thiết hơn nữa, được biểu lộ qua nhiều hình thức.

Thứ 1 : Ủy Ban thanh lọc : Theo thông tư số 105/TT Th.T/PC ngày 20-3-1971. Thành phần Ủy ban này gồm có

- Xã Trưởng . . . . . chủ tịch
- Chủ tịch hay Hội viên HDX hội viên

Xã Trưởng sẽ quyết định trả tự do hay không sau khi hỏi ý kiến của ủy ban thanh lọc, đối với những người tình nghi trong khi khám kết gia đình. Trong hình thức này HDX đã cộng tác với UBHCX về vấn đề trả tự do đối với những người bị tình nghi trong những cuộc hành quân khám xét gia đình.

Thứ hai : Hội đồng kỹ luật nhân dân tự vệ : Do thông tư số 1439/TT/BNV/NDTV ngày 12-5-1970, thành phần gồm có :

- Chủ tịch HDX . . . . . chủ tịch
- Xã Trưởng hay đại diện . . . hội viên
- . . . . .

Trường hợp này UBHCX cộng tác với HDX để xét xử những đoàn viên nhân dân tự vệ vi phạm kỹ luật trong khi thừa hành nhiệm vụ.

Thứ ba : Hội đồng tuyển cử : Do sắc lệnh 199/DUHC ngày 24-12-1966 ở điều 6 ấn định rằng. Tại mỗi quận, một hội đồng được thành lập với nhiệm vụ xét định danh sách cử tri và danh sách ứng cử viên, ấn định mẫu là phiếu bầu và kiểm điểm kết quả cuộc bầu cử tại mỗi Ấp.



Thành phần Hội đồng này được ấn định như sau:

- Quận Trưởng hoặc Phó quận Trưởng . . . chủ tịch
- ↳ Chủ tịch UBHCX liên hệ . . . . . hội viên
- 1 Hội viên HDX liên hệ . . . . . hội viên
- Chánh thư ký UBHCX liên hệ . . . . . thuyết trình viên

Tóm lại, với Hội đồng tuyến cử này UBHCX cộng tác với HDX để thực hiện những cuộc bầu cử tại Ấp và kiểm soát kết quả của cuộc bầu cử.

Ngoài 3 hình thức trên đây, hai cơ quan UBHCX và HDX còn cộng tác với nhau trong nhiều hình thức khác như : hợp tác trong các ủy ban để kiểm soát và thành lập những tổ hợp thuộc chương trình tự túc phát triển Xã, tiếp nhận vật liệu v.v.....

3.- Hội đồng xã được tham khảo ý kiến trong việc bổ nhiệm cũng là một ưu điểm của tổ chức hành chính xã thôn hiện hữu. Thật vậy HDX là một cơ quan dân cử, đại diện cho toàn dân trong xã thì trong việc lựa chọn những viên chức trực tiếp tiếp xúc với dân còn phải tham khảo ý kiến của HDX, mặc dù chỉ làm một sự tham khảo ý kiến quyền quyết định sau cùng là quyền của Tỉnh Trưởng hay Xã Trưởng. Tuy nhiên vấn đề tham khảo ý kiến có nhiều ưu điểm.

- Gây tinh thần cộng tác giữa Ủy ban hành chính xã và Hội đồng xã.
- Tăng thêm uy tín và quyền hạn của HDX
- Hội đồng xã sẽ cảm thông với ủy ban hành chính Xã về nhiều vấn đề khác khiến hai cơ quan tại xã hoạt động được điều hoà và liên tục
- Và sau hết thể hiện được tinh thần dân chủ ở địa phương

4.- Khuyết điểm.

Tuy nhiên chúng tôi gặp nhiều thiếu sót của SL 045 về vấn đề bổ nhiệm các Phó Trưởng Ấp, Phụ tá quân sự, các Phó Xã Trưởng không có sự cộng tác của HDX, dù chỉ là một sự tham khảo ý kiến thôi. SL 198 đã nhận thấy những ưu điểm của sự cộng tác, khi qui định sự bổ nhiệm các Phó Chủ Tịch, phụ tá an ninh và tuyên vận Ấp, nhưng SL này đi quá xa của sự cộng tác đòi hỏi điều kiện thoả hiệp. Rút kinh nghiệm ở 2 SL 198 và 045 thiết nghĩ những viên chức Xã Ấp không thuộc thành phần dân cử trong khi bổ nhiệm

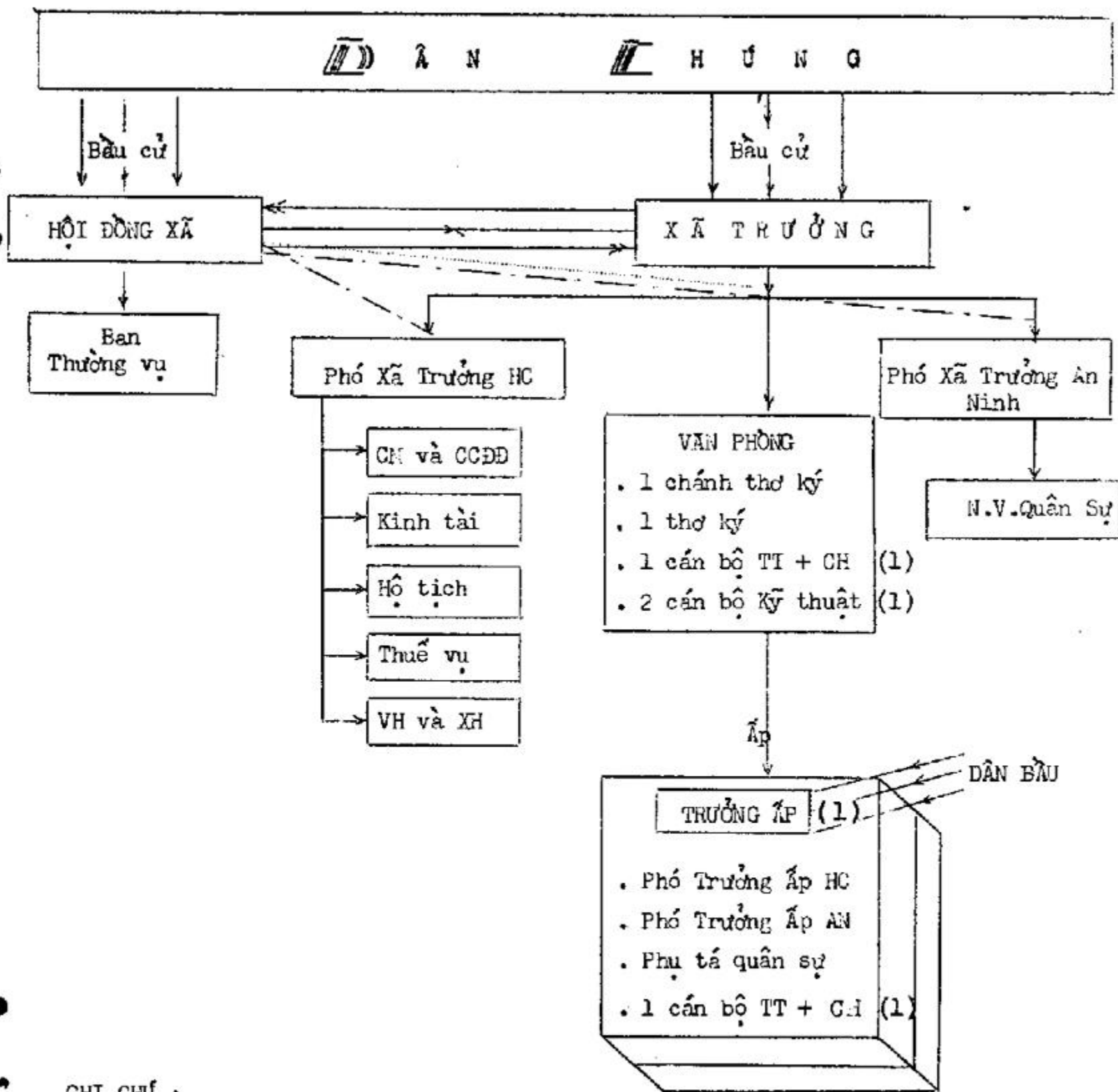
Xã Trưởng cần phải tham khảo ý kiến của HDX. Quan niệm - rằng một sự tham khảo ý kiến không gặp chỉ những trở ngại mà còn tăng thêm sự cộng tác giữa 2 cơ quan.

Một nhận xét chung về các văn kiện pháp lý hiện - hữu tổ chức HCX nói chung và đặc biệt về tương quan giữa UBHCX và HEX nói riêng, chúng tôi nhận thấy ở hạ tầng cơ sở này, nhà cầm quyền đã chú trọng rất nhiều và thực hiện một tổ chức HC khá hoàn bị và dân chủ, đã trả lại cho xã thôn : một nền tự trị rộng rãi bị gián đoạn gần một nửa thế kỷ, một tương quan được ấn định rõ ràng và có một sự cộng tác chặt chẽ. Tuy nhiên trong mỗi tương quan ấy vẫn còn một vài khuyết điểm nhỏ, để cho hoàn bị hơn, và nhất là phù hợp với tình trạng mới. Chúng tôi sẽ trình bày - những đề nghị cải tổ ở chương kế tiếp này.

\*  
\* 1 \*  
\*



SƠ ĐỒ : ĐỀ NGHỊ CẢI TỔ TƯƠNG QUAN GIỮA UBHCX VÀ HĐND



GHI CHÚ :

- → chỉ thị trực tiếp
- → Quyền kiểm soát
- ≡ Dân cử
- ✕ Cộng tác

..... Tham khảo ý kiến về vấn đề bổ nhiệm

..... quyền bất tín nhiệm

(1) Không bị ghi phối bởi Hội đồng Xã, ngoài vấn đề kiểm soát hành vi.

*Đường Lối*

## NHỮNG BIỆN PHÁP ĐỀ NGHỊ CẢI TỐ

Những biện pháp đề nghị cải tổ, mà chúng tôi sắp trình bày dưới đây, có lẽ phù hợp với tình trạng an ninh vừa được văn hồi và nhất là thỏa mãn được nhu cầu sinh hoạt Chánh trị đã hướng và tiến đến nông thôn.

Tuy nhiên, một điểm mà chúng tôi cần lưu ý và nhấn mạnh ở đây, là không có một đề nghị nào hoàn toàn tốt đẹp cả, bởi phương pháp đề nghị đều có những ưu và khuyết điểm của nó, chúng ta chỉ có thể lựa chọn phương pháp tốt đẹp nhất, chứ không thể tìm đâu một phương pháp hoàn hảo được.

Với nhận xét sau cùng này, chúng tôi xin đề nghị một biện pháp cải tổ không phải toàn diện, mà chỉ sửa đổi một vài điểm nhỏ hầu góp phần nào tăng gia hiệu năng hành thành xã thôn. Những đề nghị đó là :

- 1.- HDX phải có thực quyền
- 2.- Xã Trưởng do dân bầu
- 3.- Những biện pháp gia tăng sự cộng tác chặt chẽ hơn

### LOẠI 1 HDX PHẢI CÓ THỰC QUYỀN

HDX là một cơ quan quyết nghị và được hưởng một số quyền hành rộng rãi đối với UBHCX, mặc dù quyền hành lớn lao như vậy, nhưng quyền hạn này lại bị giới hạn bởi quyền giám hộ Tỉnh khá chặt chẽ. Do đó, quyền hạn của HDX gần như là những quyền đề nghị, thỉnh nguyện thuần túy. Thế nên, chúng tôi đề nghị ngoại trừ một số quyền đã ấn định sẵn trong các văn kiện pháp lý hiện hành có thể giữ nguyên. Riêng trong hai lãnh vực sau đây, HDX nên có thực quyền.



Thứ nhất : Các quyết nghị của HDX bắt buộc Xã Trưởng phải chấp hành.

Tuy nhiên, nếu nhận thấy có sự bất đồng ý kiến Xã Trưởng có quyền phúc nghị, HDX có thể vượt qua phúc nghị ấy với đa số tăng cường khác với túc số biểu quyết lúc đầu. Chẳng hạn, nếu biểu quyết lần đầu là đa số quá bán, thì muốn vượt qua phúc nghị của Xã Trưởng, trong vòng hai với đa số 3/4. Nếu đề nghị này được chấp nhận thì các đ. 9, đ. 14, đ. 15 của SL 198 mới có lý do tồn tại trong ba điều này đã phân biệt đâu là quyền thảo luận của HDX những vấn đề nào cần có sự duyệt ý của Tỉnh, và những vấn đề nào cần có sự duyệt ý của Bộ.

Hơn nữa, đề nghị này rất phù hợp với đ. 9 của SL 198 qui định tham quyền thảo luận và biểu quyết những vấn đề liên quan đến Xã, miễn là trong khung khổ luật lệ hiện hành. Nhưng thế nào là không khổ và luật lệ hiện hành cơ quan nào có tham quyền giải thích các quyết nghị ở ngoài hay trong khung khổ và luật lệ hiện hành. Chẳng lẽ chúng tại lại rơi vào giải pháp cũ nghĩa là nhờ tham quyền của cơ quan giám hộ. Vấn đề này, chúng tôi đề nghị nên giao cho toà đình đoạt, điều này cũng không có gì trở ngại, vì trong một tương lai gần đây những toà án tại địa phương sẽ có thẩm quyền xét xử trong 3 lãnh vực : Hình, Hộ cũng như Hành chánh.

Tuy nhiên, nếu nhận thấy quyết nghị có thể có bất lợi cho quyền lợi của xã khi thi hành, hoặc không hợp thời v.v... Xã Trưởng có quyền phúc nghị, nhưng phúc nghị phải viện dẫn lý do, trong trường hợp này HDX phải thảo luận và biểu quyết lại, và muốn vượt qua được phúc nghị của Xã Trưởng, HDX phải chung quyết với đa số lớn hơn đa số biểu quyết lúc đầu, có nghĩa là sau khi HDX vượt qua được phúc nghị, Xã Trưởng có nhiệm vụ pháp hành. Đề nghị này tránh được nhược điểm của SL 198 khi qui định trường hợp phúc nghị và trường hợp tranh chấp về bất đồng ý kiến.

Thứ hai : Trong vấn đề giải nhiệm các nhân viên - trong UBHCX :

Vấn đề giải nhiệm mặc dù có thể gây ra nhiều hậu quả không tốt cho hiệu năng HCX, gây ra nhiều mối bất hoà hoặc công vụ bị gián đoạn. Tuy nhiên, vấn đề giải nhiệm -



rất cần thiết, vì nếu không thì sự khuyến cáo cũng vô giá trị. Thế nên trong quyen hạn này chúng tôi xin đề nghị HDX có quyền giải nhiệm các nhân viên trong UBHCX, và Xã Trưởng có nhiệm vụ phải chấp hành tuy nhiên để tránh những lúc bông bột, nông nổi của HDX, đề nghị giải nhiệm chỉ được HDX thảo luận khi đủ túc số 2/3, và cũng như những quyết nghị khác, quyết nghị giải nhiệm Xã Trưởng cũng có quyền xin phúc nghị, và HDX nếu muốn thắng phúc nghị của Xã Trưởng HDX phải biểu quyết với một đa số lớn hơn đa số biểu quyết lúc đầu Hội Đồng Xã không những có quyền giải nhiệm tập thể nhân viên UBHCX, mà có toàn quyền giải nhiệm từng ủy viên một nếu thấy họ có những lỗi lầm trong khi thừa hành nhiệm vụ. Ở đây, chúng tôi cũng nên bàn để khuyến hướng liên quan đến vấn đề giải nhiệm nhân viên UBHCX.

- - Khuyến hướng muốn không cho HDX giải nhiệm UBHCX vì họ e rằng một sự thay đổi sẽ làm cho công vụ đình trệ tốn kém công quỹ trong vấn đề huấn luyện tu nghiệp và nhất là mất thời gian tính.

- Khuyến hướng thứ hai mà chúng tôi theo khuyến hướng này, muốn cho HDX có quyền giải nhiệm nhân viên UBHCX mặc dù gặp nhiều khuyết điểm trên, nhưng tránh được những phần tử bê bối, vô trách nhiệm trong UBHCX, yếu tố nhân sự mà chúng ta phải chú ý đến nếu muốn thu phục nhân tâm. Ngoài ra khuyến hướng này còn muốn dân chủ hoá hành chánh xã và thực hiện 1 sự tự trị rộng rãi hơn ở cấp Xã.

## ĐOẠN 2 : XÃ TRƯỞNG DO DÂN BẦU TRỰC TIẾP

Theo SL cải tổ, Xã Trưởng xuất phát từ HDX, nói khác đi Xã Trưởng được HDX bầu ra trong số các hội viên HDX, do cách tuyển chọn này, Xã Trưởng chịu trách nhiệm trực tiếp với HDX, do đó HDX có quyền khuyến cáo, đề nghị giải nhiệm Xã Trưởng, đó là những vấn đề mà trong thực tế chúng ta thấy gặp nhiều khó khăn. Cho nên chúng tôi xin đề nghị một giải pháp khác để tuyển chọn Xã Trưởng : Xã Trưởng do toàn thể dân chúng trong Xã bầu cử theo lối phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Tuy nhiên, ở đây chúng tôi lại gặp một khuyết điểm là với phương pháp tuyển chọn này sẽ tốn hao nhiều hơn cho Ngân sách Xã, nhưng để tránh bớt khuyết điểm này, chúng ta có thể tổ chức một cuộc bầu cử HDX và Xã Trưởng cùng một lúc, chi phí bầu cử sẽ giảm bớt



Hơn nữa dù có tốn hao thêm chút ít, chúng ta sẽ được đền bù bằng sự gia tăng hiệu năng hành chánh xã. Như vậy với lối tuyển chọn này không có chi trở ngại cho lắm mà nó có thể làm tăng gia uy tín của Xã Trưởng, cùng một quyền hành - được nói rộng hơn hầu tránh được những đình trệ công vụ tại Xã.

Nếu khuyết điểm trên, chúng ta có phương pháp để tiết giảm phần nào, ở đây chúng ta lại gặp 1 khuyết điểm - nữa là sau khi đắc cử nếu vị Xã Trưởng có lỗi lầm trầm trọng trong khi thừa hành nhiệm vụ, hoặc chỉ nghĩ đến quyền lợi riêng của đảng phái hay gia đình thì sao? Vấn đề này trong phạm vi nhỏ hẹp của xã chúng ta có thể giải quyết một cách tương đối không khó khăn lắm, vì với một số nào đó dân trong xã có thể lập kiến nghị bất tín nhiệm xã Trưởng, vì Xã Trưởng do dân tuyển chọn, thời người dân cũng có quyền bất tín nhiệm là một điều hợp lý.

Với đề nghị tuyển chọn xã Trưởng theo phương pháp này, tương quan giữa UBHCX và HDX có những thay đổi sau:

- HDX không có quyền khuyến cáo hay đề nghị giải nhiệm Xã Trưởng.
- Xã Trưởng có toàn quyền đề nghị và bổ nhiệm các viên chức UBHCX
- Quyền phúc nghị của Xã Trưởng.

Thứ 1: HDX không có quyền khuyến cáo hay giải nhiệm Xã Trưởng.

Xã Trưởng, trong trường hợp này phát xuất từ nhân dân, chứ không từ HDX nữa không chịu trách nhiệm trực tiếp với HDX mà chịu trách nhiệm trực tiếp với nhân dân, do đó Hội đồng Xã không có quyền khuyến cáo hay đề nghị giải nhiệm Xã Trưởng, mặc dù không được hưởng quyền này, nhưng HDX vẫn có quyền kiểm soát vì đây là một quyền tối cần thiết của cơ quan quyết nghị. Với đề nghị này, chúng ta thực hiện một sự phân quyền và phân lập 2 cơ quan UBHCX và HDX một cách đúng mức hơn. Cơ quan này không có quyền khuyến cáo hay giải nhiệm cơ quan kia, và ngược lại.

Thứ hai : Xã Trưởng có toàn quyền bổ nhiệm và đề nghị các viên chức thuộc quyền ; Xã Trưởng với tư cách - tư cách đại diện cho xã, chịu trách nhiệm trực tiếp với -



dân trong Xã, Xã Trưởng có quyền đề nghị và bổ nhiệm các viên chức trong UBHCX.

- Đối với các Phó Xã Trưởng : Xã Trưởng có quyền chọn lựa và đề nghị lên Tỉnh bổ nhiệm.

- Đối với các ủy viên, các nhân viên văn phòng và các Phó trưởng Ấp phụ tá quân sự, Xã Trưởng có toàn quyền lựa chọn và bổ nhiệm theo luật lệ qui định. Tất cả các viên chức trực thuộc này mặc dù không có sự thảo hiệp của HDX, tuy nhiên vì tính cách quan trọng của chánh sách chánh phủ là thu phục nhân tâm, nếu một viên chức nào bê bối, có những lỗi lầm quá đáng trong khi thừa hành nhiệm vụ HDX có quyền khuyến cáo và đề nghị giải nhiệm.

Trong vấn đề bổ nhiệm này, mặc dù không cần đến sự thoả hiệp của HDX, nhưng để có sự cộng tác chặt chẽ hơn, chúng ta cũng nên đề nghị một sự tham khảo ý kiến phải có trong vấn đề này.

### Thứ 3 : Xã Trưởng có quyền phúc nghị

Với đề nghị thứ nhất của chúng tôi là HDX có thực quyền, thực quyền trong những quyết nghị và thực quyền trong việc giải nhiệm nhân viên UBHCX, nhưng với thực quyền quyết nghị nhiều khi vì quá nóng vội hoặc hấp tấp khiến cho những QN không phù hợp với quyền lợi của xã. Thế nên để kiểm chế sự hấp tấp này, chúng tôi xin đề nghị cho Xã Trưởng có quyền phúc nghị, vấn đề phúc nghị mà chúng tôi đề nghị đây khác với sự phúc nghị của SL 198. Vì phúc nghị này HDX một vượt qua được phải biểu quyết với một đa số tăng cường lớn hơn đa số biểu quyết lúc đầu. Sự phúc nghị này ít ra nó vẫn phù hợp với nguyên tắc dân chủ ở địa phương, vì cả HDX và Xã Trưởng đều là những người do dân trong Xã bầu cử, và trao trách nhiệm quản trị xã. Vì thế, ít ra một phần nào Xã Trưởng phải có ý kiến và quyền hạn trong những QN của Hội Đồng. Hơn nữa nó vẫn phù hợp với nguyên tắc phân nhiệm ở địa phương, Xã Trưởng vị chỉ huy cơ quan chấp hành khi thấy những QN nào nếu thi hành có thể gặp nhiều bất lợi hoặc là bất lợi cho quyền lợi của xã hoặc trái với chủ trương, chánh sách quốc gia, nên sự phúc nghị là một vấn đề hợp lý.

Tóm lại, với hình thức tuyển chọn Xã Trưởng theo phương pháp bầu cử trực tiếp tạo một uy thế vững chắc cho



Xã Trưởng, một vị đứng đầu trong cơ quan chấp hành tại Xã phục hồi được địa vị lý Trưởng, Xã Trưởng của xã thôn huy hoàng xa xưa.

### HOÀN 3 : NHỮNG BIỆN PHÁP ĐỂ SỰ CỘNG TÁC CHẶT CHÈ HƠN

Thành thật mà xét, với sự qui định của những Sắc-Lệnh hiện hành về tổ chức Xã thôn, tương quan giữa 2 cơ quan UBHCX và HDX đã khá chặt chẽ và chu đáo lắm rồi. Đó là số biện pháp mà chúng tôi sắp đề nghị dưới đây chỉ điểu chỉnh lại một sự cộng tác hợp lý hơn.

1.- Trước hết Xã Trưởng được quyền ấn định chương trình nghị sự trong các phiên họp bất thường do Xã Trưởng đề nghị. Thật là 1 điều xác đáng nếu trong những phiên họp bất thường do xã Trưởng đề nghị, chính Xã Trưởng ấn định luôn chương trình nghị sự, vì hơn ai hết chính vị này thấy những vấn đề cấp bách cần được HDX thảo luận và biểu quyết gấp, nếu để chủ tịch HDX ấn định sau khi tham khảo ý kiến của Xã Trưởng, nhiều khi vị này bỏ bớt đi một vấn đề quan trọng không bàn đến. Tuy nhiên để tránh tình trạng Xã Trưởng ấn định những vấn đề ngoài thẩm quyền thảo luận của HDX, thì trong khi thảo luận HD có thể bỏ qua không bàn đến.

2.- Thứ đến, những đề nghị của Xã Trưởng trong các phiên họp bất thường phải coi như đương nhiên có giá trị vì vị này nhận thấy phiên họp này rất cần thiết nên mới yêu cầu Hội đồng họp, nói khác đi chúng tôi muốn cho vị Xã Trưởng có quyền triệu tập những phiên họp bất thường. Hội đồng chỉ có thể chống lại phiên họp này hoặc vì lý do những phiên họp bất thường đã vượt quá 2 ngày trong tháng, hoặc vì một số hội viên HDX bận công vụ rời khỏi Xã.

3.- Sau hết, HDX cần được tham khảo ý kiến trong vấn đề bổ nhiệm các viên chức xã Ấp. Ở đây, chúng tôi chỉ đề nghị một sự tham khảo thôi, vì một sự thỏa hiệp sẽ gặp nhiều khó khăn và bất lợi mà chúng tôi đã cố dịp trình bày. Không những chỉ tham khảo trong vấn đề bổ nhiệm các Phó Xã Trưởng, các ủy viên, các nhân viên VP xã, mà cần có sự tham khảo trong việc bổ nhiệm các viên chức tại Ấp. Chỉ một sự tham khảo thôi, chúng ta không thấy gì trở ngại mà nó có nhiều ích lợi:



- Tăng gia uy tín của HDX
- Tăng gia sự công tác của 2 cơ quan
- Một ưu điểm sau cùng là yếu tố tâm lý, quần chúng sẽ tin tưởng rằng những viên chức xã ấp mặc dù có một số không được bầu cử, nhưng được lựa chọn và tham khảo bởi những người đại diện của họ.

Tất cả sự tham khảo ý kiến trong vấn đề bổ nhiệm này, không bắt buộc Xã Trưởng phải tuân theo ý kiến của Hội đồng. Tuy nhiên chúng ta có thể khuyến khích các vị Xã Trưởng, nếu không có gì trở ngại, nên chấp thuận ý kiến của HDX, vì 1 sự hoà hợp trong hai cơ quan tại xã thì sự cộng tác lại càng chặt chẽ hơn.

Với những đề nghị mà chúng tôi vừa trình bày trong chương này rất phù hợp với Hiến pháp của nền đệ II Cộng - Hoà VN. Hiến pháp này muốn dân chủ hoá hạ tầng cơ sở và thực hiện một địa phương phân quyền rộng rãi, giao toàn trách nhiệm quản trị xã cho UBHCX và HDX. Việc bầu cử Xã Trưởng theo phương pháp vừa đề nghị trên không trái với Hiến pháp, vì điều 71 Hiến pháp qui định rằng : Xã Trưởng có thể do dân trực tiếp bầu cử.

Sau hết, những đề nghị mà chúng tôi vừa trình bày ở trên, sẽ làm cho tương quan giữa UBHCX và HDX tốt đẹp, và tăng gia hiệu năng hành chánh Xã hơn. Nếu :

- Tình trạng an ninh tại địa phương tốt đẹp hơn
- Sinh hoạt chính trị bành trướng mạnh tại Xã Ấp
- Yếu tố quân chúng thuận lợi
- Giảm bớt quyền giám hộ của Tỉnh



## *Chương Kết Luận*

# NHỮNG ĐIỀU KIỆN CĂN BẢN ĐỂ CHO SỰ THỰC HIỆN MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA UBHCX VÀ HỖX ĐƯỢC TỐT ĐẸP VÀ GIA TĂNG HIỆU NĂNG HÀNH CHÁNH XÃ HỘN.

### I. - TÌNH TRẠNG AN NINH ĐƯỢC TỐT ĐẸP HƠN. -

Điều kiện an ninh là một điều kiện tối cần thiết để có những cơ quan dân cử có khả năng và trách nhiệm, vì nếu không, ta không thể có những cơ quan dân cử theo ý muốn vì những lý do sau:

1. - Trong một xã thôn mất trật tự, sinh mạng cũng như sự an ninh của người dân bị đe dọa: 1 mặt bởi cộng sản, mặt khác bởi cường hào ác bá, bởi những cán bộ vô kỷ luật tại địa phương. Trong tình trạng này, người dân không còn tha thiết với đại cuộc, họ đang sống trên đe dưới búa, bị áp lực từ mọi phía, bởi thế họ không có một lập trường vững chắc, hoặc dù có chăng nữa thì chỉ được giữ kín trong tâm trí chứ không phát hiện bằng hành động. Thế cho nên mọi vấn đề nào đòi hỏi sự tham gia người dân tại địa phương ngay cả việc chọn người đại diện họ đều phó mặc, vì chỉ nghĩ đến an ninh bản thân của mình mà thôi. Do đó những người dân cử có thể là những người thiếu khả năng, vô trách nhiệm là những thành phần chui vào cơ quan dân cử để tránh nghĩa vụ quan sự.

2. - Dù cho có một vài viên chức đứng đắn được giáo dục, nhưng trong khi thừa hành công vụ họ có thể xao lãng, lãn trốn trách nhiệm hoặc vì lo mưu sinh, hoặc vì sợ tư thù, chụp mũ v.v.....

Với lý do thứ nhất, và kinh nghiệm thực tế khi



thực tập tại địa phương : Xã Trưởng hầu hết là những việc chức có nhiều quyền lực và tư thế phục vụ từ thời Mậu quốc

## II.- SINH HOẠT CHÍNH TRỊ BÀN TRƯỞNG TẠI NÔNG THÔN.-

Trước đây sinh-hoạt chính trị chỉ bao quanh các thành thị, ngày nay chính trị đã lan náo về nông thôn và hoạt động ở nông thôn, và nhất là ở những Hội đồng dân cử Theo sự quan sát và sự nhận xét của tôi, trước kia sinh hoạt chính trị chỉ đều ở cơ quan dân cử cấp Tỉnh mà thôi, nhưng gần đây với an ninh đã vãn hồi và nhất là sau ngày bầu cử HĐ Tỉnh 26-6-1970, chính trị đã xâm nhập vào cơ quan dân cử tại cấp Xã. Các hội viên HĐ Tỉnh hoặc vì muốn có sự cộng tác của cấp đại diện Xã hoặc vì muốn tránh tình trạng cô đơn của mình trước các nhà cầm quyền hành chính địa phương có nhiều thế lực nên kết hợp với các cơ quan dân cử ở xã, và ngược lại, cũng vì những lý do trên các cơ quan dân cử ở Xã cũng kết hợp với các hội viên HĐ Tỉnh hoặc dưới hình thức gia nhập đảng phái, hoặc dưới hình thức nhóm áp lực. Tuy nhiên nếu sinh hoạt chính trị chỉ đến cơ quan dân cử tại Xã thì kết quả chưa lấy vì tốt đẹp lắm mà cần phát triển mạnh trong quần đại quần chúng. Một sinh hoạt chính trị thật sự ở nông thôn nếu được phát triển mạnh mẽ, thì đảng hay nhóm chính trị có thể giữ 2 vai trò chính.

Thứ 1 : Trực tiếp tham gia vào guồng máy hành chính địa phương vì nếu đảng phái thực sự có ảnh hưởng mạnh mẽ, có thể đưa các ứng cử viên ứng cử vào HDX, Xã Trưởng, trong trường hợp đảng phái được tổ chức chu đáo hơn, các ứng cử viên này đặc cử sẽ đem hết khả năng của mình để phục vụ thôn Xã, để giữ uy danh cho đảng phái, và tạo cho đảng phái, một sự ủng hộ mạnh mẽ trong quần đại quần chúng.

Thứ 2 : Kiểm soát gián tiếp chính quyền : Sự hiện diện của đảng phái hay nhóm áp lực nào đó tại địa phương, được tổ chức rộng rãi và có sự ủng hộ của quần chúng, dĩ nhiên cơ sở đảng phái ở trung ương cũng được tổ chức có qui củ, và có ảnh hưởng rộng rãi trên toàn quốc, với tinh thần phục vụ công ích và quốc gia các đảng phái sẽ kiểm soát gián tiếp chính quyền địa phương. Trong khi thi hành nhiệm vụ này đảng phái hay nhóm tại địa phương đã nhắc



nhờ các cơ quan dân cử về vai trò và nhiệm vụ của họ.

### III. - YẾU TỐ QUẢN CHỨNG THẬN LỢI. -

Thành thật mà xét, người dân ở xã thôn không quan tâm đến những cuộc bầu cử tại Xã ấp. Trong những dịp bầu cử, đã chứng tỏ rằng người dân địa phương chưa làm tròn - hay chưa sử dụng đúng mức cái quyền của mình. Một phần vì yếu tố ngoại lai : hoàn cảnh, xã hội, chiến tranh. Mặt khác người dân chúng ta hiện đang ở trạng thái tâm lý cầu an và thụ động, vì thế mỗi khi đi bầu cử, họ không biết có bao nhiêu người ra ứng cử và những người ứng cử là ai, họ đi bầu là để chính quyền địa phương không khó dễ đối với họ mà thôi. Bởi thế, một sự giáo dục quản chức về bổn phận và nhiệm vụ công dân trong lãnh vực chọn những viên chức tại Xã, là một vấn đề rất cần thiết trong giai đoạn hiện tại : Đây là bổn phận của chính quyền và các đảng phái chính trị. Vì cố như vậy những cơ quan dân cử ở Xã Ấp mới mong tuyển chọn được những người có khả năng và trách nhiệm.

### IV. - GIẢM BỚT QUYỀN GIÁM HỘ CỦA TỈNH. -

Theo tổ chức hành chánh V.N. : trên hết là pháp nhân quốc gia, kế đến pháp nhân Đô Thị - Tỉnh, và sau hết là pháp nhân Xã, và pháp nhân cấp trên có quyền giám hộ các pháp nhân cấp dưới mình.

Bởi lẽ đó Tỉnh có quyền giám hộ hành chánh cấp Xã và trong pháp lý sự giám hộ này quá chặt chẽ khiến phần nào chế độ tư trị của xã thôn bị tiết giảm, và cũng vì lý do này mà hiệu năng của ban quản trị xã đã bị sút giảm khá nhiều. Vì thế, muốn cho hiệu năng hành chánh Xã có điều kiện gia tăng, ta cần phải tiết giảm bớt quyền giám hộ của Tỉnh, áp dụng chế độ địa phương phân quyền rộng rãi hơn, miễn sao không thương tổn đến quyền lợi, chính sách và chủ trương của quốc gia.

Với những điều kiện mơ ước trên, chúng tôi hy vọng rằng rồi đây Xã thôn xã nắm được yếu tố quan trọng, cũng như tăng gia hiệu năng của 2 cơ quan UBHCX và HDX, là những yếu tố tất thắng trong cuộc đấu tranh chánh trị sau này với cộng sản.

Cũng trong chiều hướng mở rộng, chúng tôi xin chấm dứt tập luận văn tốt nghiệp này.

Sài Gòn, ngày 15 tháng 7 năm 1971

VÔ VĂN PHƯỚC

Sinh viên Đốc Sự khoá 16



# TÀI LIỆU THAM KHẢO

## A. - SÁCH

- |  |   |
|--|---|
| - Pháp chế sử .....                                    | Giáo sư VŨ QUỐC THÔNG                                   |
| - Cẩm Nang Hành Chánh Xã                               | Bộ Nội Vụ   |
| - Người dân Xã và HDX                                  | Lê Tài Triển  |
| - Tài liệu Huấn Luyện viên chức Xã Ấp tập I, II và III | Đặc ủy hành chánh                                       |
| - Cải tổ Hành Chánh Xã Ấp                              | Luận văn tốt nghiệp của sinh viên Lê Đình Kíp Đốc Sự 14 |
| - Dân chủ Hoá Hành Chánh địa phương                    | Luận văn tốt nghiệp của SH Hứa Văn Kiểm cao học 3       |

## B. - CÁC VĂN KIỆN CÁN BẢN.

- Hiến pháp đệ II Cộng hoà VN
- SL 203/d/NV ngày 31-5-1964 về tổ chức hành chánh xã
- SL 198 và 199/DHHC ngày 24-12-1966 về cải tổ HC xã Ấp
- Thông tư 191/DHHC ngày 24-12-66 - nt -
- SL 045/SL/NV ngày 1-4-1969 cải tổ HC Xã ấp
- Thông tư 093/TT/NV ngày 2-6-1969 cải tổ HC xã ấp
- Thông tư số 1439/TT/BNV/NDTV 12-5-1971 thành lập HIKL NDTV
- Thông tư số 105/TT/Th.T/PL ngày 20-3-1971 thành lập ủy ban kiểm soát những người tình nghi trong những cuộc khám xét gia đình ở Xã Ấp
- Sắc Lệnh số 039/SL/NV ngày 24-4-1971 cải tổ Hành Chánh Xã Ấp.

GSI\_S 2013\_...77...

# PHIẾU DÂY CHUYỀN

## I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: LVHC 554

- Loại tài liệu: luận văn

- Người giao: TB.G

-  Hợp đồng  Kế hoạch

- Yêu cầu scan

Bình thường  Cần file Raw  Khác:

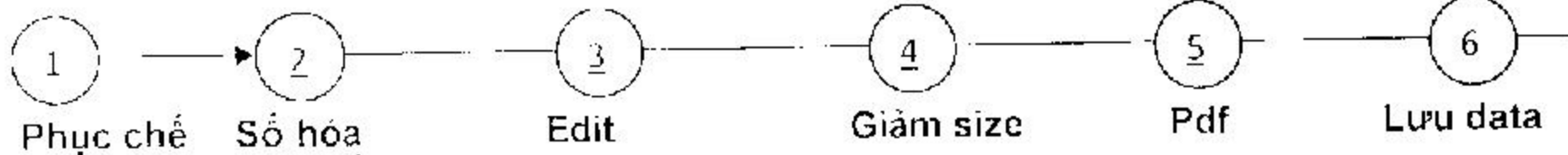
Tên tài liệu: Tờ rơi quan gười ủy ban Hành

Kích thước, số trang: 74 tr

Người, ngày nhận: .....

Khác (tự nhân):

chính sách và  
Hội đồng xã



## II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: .....

- Người thực hiện: ..... Thời gian: .....

## III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

Camera Người thực hiện: ..... Thời gian: ..... Kỹ thuật: .....

Bookeyes Người thực hiện: ..... Thời gian: ..... Kỹ thuật: .....

Proserv. Người thực hiện: ..... Thời gian: ..... Kỹ thuật: .....

Khác..... Người thực hiện: TB.G Thời gian: 6/5/13 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)