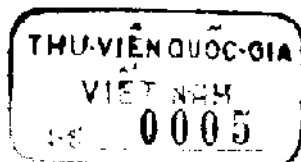


# HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH

1972

**LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP**

## các yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến nền hành chính



Giáo Sư hướng dẫn :

**Ô. LƯƠNG THO PHAT**

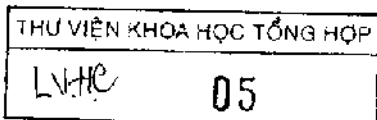
Giáo Sư Học Viện QGHC

Sinh viên

**THẠCH NGỌC HOAI**

**BAN ĐỌC SƯ**

**KHOA 17**



NIÊN KHÓA  
**1969-1972**

HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH  
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 Tri ân*

**Gs. LUONG THO PHAT**

*Đã tận-tình hướng-dẫn và sửa-chữa  
để hoàn-thành Luận-văn này*

Thành kính tri ân

\* Giáo-sư Cố Viện-Trưởng NGUYỄN-VĂN-BÔNG

\* Nguyên Giáo-sư Viện-Trưởng TRẦN-VĂN-BINH

đã tận tâm hướng-dẫn chúng tôi  
trong suốt khóa học 1969-1972.

*Chân thành cảm tạ:*

- ★ *Giáo Sư Viện Trường*
- ★ *Giáo Sư Phó Viện Trường*
- ★ *và Quý vị Giáo Sư trong Ban Giảng Huấn*



ĐÃ TẬN TÌNH DẠY DỠ CHÚNG TÔI TRONG SUỐT  
HỌC TRÌNH BAN ĐỐC SỰ HỌC VIỆN QUỐC GIA  
HÀNH CHÁNH SAIGON



# Mục lục

	Trang
Đại Cương.	i
<b>PHẦN THỨ NHẤT.</b> -- CÁC YẾU TỐ NGOẠI LAI ẢNH HƯỞNG ĐẾN NỀN HÀNH CHÍNH.....	1
<b>CHƯƠNG</b> I.-- Nguyên nhân phát sinh ảnh hưởng của các yếu tố ngoại lai.....	2
<b>Mục</b> I.-- Nguyên nhân phát sinh ảnh hưởng của các chính đảng.....	2
Đoạn I.-- Về phía chính quyền .....	3
Đoạn II.-- Về phía các chính đảng.....	4
<b>Mục</b> II.-- Nguyên nhân phát sinh ảnh hưởng của các Tôn giáo.....	4
Đoạn I.-- Định chế chính trị của Quốc Gia.....	5
Đoạn II.-- Hoạt động nhập thể của các tôn giáo... ..	5
Đoạn III.-- Truyền thống địa phương.....	6
<b>Mục</b> III.-- Nguyên nhân phát sinh ảnh hưởng của Quân Đội.....	7
Đoạn I.-- Nguyên nhân xa .....	7
Đoạn II.-- Nguyên nhân gần .....	9
<b>CHƯƠNG</b> II.-- Ảnh hưởng của Tôn giáo, chính đảng và Quân Đội đối với nền Hành chính.....	11
<b>Mục</b> I.-- Ảnh hưởng của tôn giáo và chính đảng. 11	
Đoạn I.-- Phương thức ảnh hưởng.....	11
Đoạn II.-- Hậu quả của các ảnh hưởng.....	14
<b>Mục</b> II.-- Ảnh hưởng của Quân đội đối với nền HC.17	
Đoạn I.-- Những hình thức can thiệp của QuânĐội.17	
Đoạn II.-- Hậu quả của sự can thiệp.....	19

- II -

<b>CHƯƠNG</b>	III.- Ảnh hưởng của Nhu cầu và Kỹ Thuật....	23
<b>Mục</b>	I.- Ảnh hưởng của Nhu cầu .....	23
<b>Đoạn</b>	I.- Phân loại Nhu Cầu.....	24
<b>Đoạn</b>	II.- Tâm mức quan trọng của một Nhu Cầu để có thể tạo được ảnh hưởng.....	28
<b>Đoạn</b>	III.- Ảnh hưởng về Hậu quả .....	29
<b>Mục</b>	II.- Ảnh hưởng của Kỹ Thuật.....	32
	A.- Những tiến bộ Kỹ thuật .....	32
	B.- Những ảnh hưởng phát sinh từ các tiến bộ Kỹ thuật.....	33
	C.- Hậu quả của các ảnh hưởng Kỹ Thuật....	36
<b>PHẦN THỨ HAI.-</b>	<b>CÁC YẾU TỐ NGOẠI LẠI ẢNH HƯỞNG ĐẾN ĐỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM CỘNG HOÀ.....</b>	<b>39</b>
<b>CHƯƠNG</b>	I.- Những sắc thái đặc thù của nền Hành-Chánh Việt Nam Cộng Hoà .....	40
<b>Mục</b>	I.- Một Nền Hành chánh chậm tiến .....	40
<b>Mục</b>	II.- Một Nền Hành chánh cách biệt với dân chúng .....	42
<b>Mục</b>	III.- Một nền Hành chánh của thời chiến....	43
<b>CHƯƠNG</b>	II.- Tôn giáo, Chính đảng và Quân đội Đối với nền Hành chánh Việt-Nam. ....	45
<b>Mục</b>	I.- Tôn giáo, đảng phái và Nền Hành-Chánh Việt Nam.....	45
<b>Đoạn</b>	I.- Thực trạng Tôn giáo và đảng phái tại Việt Nam.....	45
<b>Đoạn</b>	II.- Ảnh Hưởng của Tôn giáo và chính đảng..	48
<b>Mục</b>	II.- Quân Đội và nền Hành chánh Việt Nam...	54
<b>Đoạn</b>	I.- Nguyên nhân tạo ưu thế của Quân Đội...	54
<b>Đoạn</b>	II.- Những hình thái can thiệp của quân-đội vào Nền Hành chánh Việt Nam.....	56
<b>Đoạn</b>	III.- Hậu quả của sự can thiệp.....	57

<b>CHƯƠNG</b>	<b>III.-</b>	Nhu Cầu, Kỹ Thuật và Nền Hành Chánh Việt Nam Cộng Hoà.....	59
<b>Mục</b>	<b>I.-</b>	Nền Hành Chánh Việt Nam và ảnh hưởng của Nhu Cầu.....	59
<b>Đoạn</b>	<b>I.-</b>	Những loại nhu cầu ảnh hưởng đến nền Hành chánh Việt Nam Cộng Hoà.....	59
<b>Đoạn</b>	<b>II.-</b>	Ảnh Hưởng và Hậu Quả.....	64
<b>Mục</b>	<b>II.-</b>	Kỹ thuật và Nền Hành Chánh Việt Nam...	66
<b>Đoạn</b>	<b>I.-</b>	Sự cần thiết áp dụng Kỹ-thuật tân-tiến vào nền Hành chánh Việt Nam.....	66
<b>Đoạn</b>	<b>II.-</b>	Những ứng dụng thực tiễn của các Tiến bộ Kỹ thuật trong nền HH.....	67
<b>Đoạn</b>	<b>III.-</b>	Hậu quả của ảnh hưởng kỹ thuật.....	70
<b>KẾT LUẬN</b>	<b>.-</b>	.....	72
<b>THU TỊCH</b>		.....	75



# đại cương

**H**UYÊN thoại một Robinson sống đơn độc không thể có, con người không đủ khả năng tự thoả mãn lấy những đòi hỏi của mình. Vì thế nhu cầu hợp quần trở thành nhu cầu tự nhiên của con người từ thưở khai thiên lập địa. Hiện tượng hợp quần được thấy một phần nhằm thanh thoả những nhu cầu vật chất, phần nữa để giải quyết các đòi hỏi tâm lý và tình cảm. Từ đó ta thấy sự hiện hữu của XÃ HỘI.

Nếu nhu cầu kết hợp là một đòi hỏi tự nhiên không thể tránh, thì sự sống chung của những phần tử trong Xã Hội cũng sinh nhiều tranh chấp, va chạm. Chính những thứ đó là căn nguyên của tan rã và tận diệt xã hội nếu không có một quyền lực nào khả dĩ tiết chế nó. Bởi vậy, Xã Hội đòi hỏi những qui ước, những khuôn mẫu nhằm điều-hướng sinh hoạt của nó. Những khuôn mẫu thưở đầu là những phong tục tập quán, trong đó không có một sự ràng buộc kiểm soát chặt chẽ nhưng hầu hết các phần tử đều cư xử theo. Như vậy khuôn mẫu của xã hội được thiết lập do sự thoả hiệp tự nguyện, những cá nhân nhận thức và tuân hành khuôn phép với sự tự do. Người ta hi vọng rằng với tự do đó, quyền lợi hổ tương giữa các cá nhân trong tập thể sẽ hoàn toàn được thoả mãn, và sinh hoạt xã hội sẽ đạt đến chỗ ổn cố. Nhưng thực tế trái ngược hẳn; khi được tự do

con người thường khi đi quá giới hạn tự do của mình, cho nên tự do của những cá nhân khác bị xâm phạm khiến các va chạm thường xuyên xảy ra, những hiểm thù giữa người với người triển miên không dứt được nếu không có một quyền-lực cao hơn can-thiệp vào. Từ đó QUYỀN LỰC THỐNG-TRỊ xuất hiện trong xã-hội.

Quyền lực thống trị lúc sơ khai được hành - sử bởi những cá nhân - Tù trưởng, Vua - những cá nhân này thường dựa vào thần quyền hơn thế quyền để nắm quyền cai trị trong xã hội, nhằm mưu cầu ổn yên cho các phần tử trong xã hội cũng như mưu cầu sự ổn-định và trường tồn cho chính xã hội đó. Nhưng tập thể nào cũng có sự sống và bành trướng, xã hội không phải mãi mãi gò bó trong khuôn khổ hiện hữu của mình mà theo thời gian tăng trưởng dần, đến một giới hạn nào đó, khả năng của một cá nhân thống-trị không còn đủ để quán xuyến nữa, lúc bấy giờ quyền thống trị được phân phối cho nhiều người tập hợp thành CƠ QUAN THỐNG TRỊ mà ngày nay là CÁC CHÍNH-PHỦ.

Chính-phủ có một quyền căn bản là duy trì trật tự, an ninh trong xã hội để các cá nhân sống trong xã hội đó được hành sử quyền của mình trong khuôn khổ phong-tục tập quán. Chính phủ cũng có quyền dùng quyền lực thống-trị để bắt buộc những phần tử không chịu vào khuôn - phép phải tuân hành ước lệ của Xã hội. Hơn nữa chính phủ còn được quyền ban hành những biện pháp nhằm định chế hoặ các định lệ hiện hữu thành hệ-thống để nó có hiệu lực cưỡng-hành hơn khiến công cuộc kiến tạo ổn định cho xã hội dễ dàng hơn. Tuy vậy, khi những định lệ đã được định chế hoá thành luật lệ, các cá nhân trong xã hội trong khi hành - động dù hợp pháp, nhưng hậu quả của các hành động l uôn luôn mang lại những sự thay đổi, và những biến đổi đó đủ

gây xáo trộn, bất ổn cho cơ cấu xã hội hiện hữu, chính phủ với vai trò của một cơ quan thống trị, có nhiệm vụ tìm những biện pháp hữu hiệu để đến mức tối đa những trở ngại phát sinh từ sự thay đổi đó. Ngoài ra, những tập thể lớn, dưới hình thức những Quốc-gia, luôn luôn bị đe dọa bởi sự xâm lăng của những quốc gia khác. Vậy chính phủ còn có bốn phạm vi điều động các khả năng trong nước để chống ngoại xâm, bảo vệ lãnh thổ nữa, có vậy trật tự và ổn định mới mong duy trì được lâu dài và hoàn hảo.

Tóm lại, sự hiện hữu của chính phủ trong quốc gia là cần thiết, xuyên qua lịch sử, ta thấy chính-phủ thể hiện dưới nhiều hình thái: dưới chế độ quân chủ Chính Phủ đứng đầu là một Ông Vua, với sự hợp tác của các quan lại do Vua chỉ định hay tuyển chọn, dưới chế độ độc tài Chính Phủ do một cá nhân nắm quyền thống trị với sự hợp tác của các thuộc viên đồng chí-hướng, và dưới chế độ dân chủ, chính phủ gồm một Bộ máy Chính trị dân cử hoạt động với sự hợp tác của một bộ máy Hành chính do bộ máy Chính trị chỉ định.

Dù dưới hình thái nào, những người nắm quyền thống trị vẫn có khuynh hướng tập trung quyền lực và hành động của họ lúc khi hướng về nội quan hơn khách quan, từ đó dưới áp lực của quan niệm dân chủ, kỹ thuật phân chia quyền hành đã được du nhập vào guồng máy Quốc-Gia với mục đích kiểm soát lẫn nhau giữa các quyền hành độc lập hầu tránh được tình trạng tập trung thái quá để đưa đến sự độc tài.

Đó là đại cương về Quyền thống trị trong Quốc Gia hay là Chính Phủ. Theo ý nghĩa rộng rãi như đã thưa, Chính phủ gồm có một Bộ máy Chính trị và một Bộ máy Hành Chánh. Bộ máy Chính trị là những cơ quan Chính trị chỉ-

huy tại cấp cao nhất của quốc gia, Cơ quan chính trị tại các quốc gia dân chủ tự do, do dân bầu ra với nhiệm - kỳ dài ngắn, và trong thời hạn nhiệm kỳ, cơ quan này có quyền ấn định chính sách, giải quyết các vấn đề quan trọng thể theo nguyện vọng của những người đã bầu họ vào cơ quan đó Bộ máy Hành-Chánh gồm các cơ quan hành-chánh, trong đó gồm công sở và nhân viên. Các viên chức Hành Chánh do các cơ quan chính trị bổ-nhiệm và có nhiệm vụ thi hành các chính sách do cơ quan chính trị đề ra. Trong công tác thực thi chính sách đó, các cơ quan Hành Chánh làm ra những Quyết Định Hành Chánh.

Với bấy nhiêu ý-niên: Công sở, nhân sự và quyết định hợp lại là nền Hành Chánh của một Quốc Gia.

Nguyên tắc căn bản điều hướng hoạt động của một Chính Phủ là không thể có sự kiêm hai chức vụ Chính-trị và Hành Chánh cùng một lúc. Nguyên tắc bất khả kiêm nhiệm này có tác dụng tạo cho cơ quan Hành Chánh một vị thế vô tư và trung lập để các cơ quan đó khỏi đánh mất quyền lợi chung của toàn dân trước các áp lực chính trị hay các áp lực khác.

Như vậy nguyên động lực duy nhất thúc đẩy sinh hoạt Hành Chánh ngoài quyền lực thống trị là pháp - nhân Quốc-Gia, đại diện qua Chính phủ, một nền Hành Chánh vô tư không còn chịu ảnh hưởng của một quyền lực nào khác nữa, Và ngoài đối tượng phục-vụ duy nhất là quyền lợi tối thượng của toàn dân cơ quan Hành Chánh cũng không được phục vụ một quyền lợi nào khác.

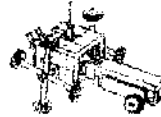
Nhưng các ý-niên như quốc-gia, dân tộc lại quá mơ hồ khái quát, ai muốn giải thích cách sao cũng ổn cả, chính thế nên lắm lúc những giới hữu-trách hoặc vô tình hoặc hữu ý để cho Hành động của mình chịu áp lực của các

yếu tố ngoại lai khác. Đó chính là mục tiêu được lược -  
khảo trong quyển luận văn này.

Để khảo sát đề tài một cách cặn kẽ hơn, chúng  
tôi xin trình bày qua hai phần sau đây :

Phần thứ nhất : Các Yếu tố ngoại lai ảnh-hưởng  
đến nền Hành Chánh(Nói chung)

Phần thứ hai : Các Yếu tố ngoại lai và nền  
Hành-Chánh VIỆT-NAM



phần một

các yếu tố ngoại lai  
ảnh hưởng đến  
nền hành chính

**N**HỮU đã thừa, Hành chánh của mỗi quốc gia chịu ảnh hưởng trực tiếp từ quyền Chính trị đương thời. Chính nhóm chính trị nắm quyền hành quốc gia điều hành nền hành chánh của quốc gia đó. Mỗi nền Hành chánh thông thường bao hàm hai thành tố tĩnh và động.

Thành tố tĩnh là cơ sở hành chánh.

Còn thành tố động là khối nhân sự Hành chánh và giấy tờ

Hội đủ hai thành tố đó, nền Hành chánh của Quốc-Gia đã có thể sinh động rồi. Nhưng đời sống của mỗi nền Hành chánh muôn lâu dài cần phải có những hoạt động đi sát với quần chúng. Vậy hoạt động của nó phải lấy nhu cầu của xã hội làm đối tượng. Khi nhu cầu gia tăng, nền Hành-chánh đòi hỏi phải có sự cải tiến, điều này không tránh được sự du nhập của kỹ thuật vào bản giấy.

Ngoài ra, có những lực lượng quần chúng thường-xuyên tạo áp lực trước chính quyền như lực lượng tôn giáo, chính đảng, quân đội... Tuỳ trình độ văn minh của mỗi dân tộc mức độ ảnh hưởng sẽ khác nhau. Tất cả các thứ : nhu cầu, kỹ thuật, chính đảng, tôn giáo, quân đội chính thực là những yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến nền Hành -chánh của các quốc gia, và những yếu tố đó cũng là đối tượng lực khảo trong phần thứ nhất của chúng tôi.

# nguyên nhân phát sinh ảnh hưởng của các yếu tố ngoại lai

## THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

**K** III tìm nguyên nhân gây ảnh hưởng của các yếu tố ngoại lai đối với nền Hành Chánh, thiết-nghĩ thì không cần phải đề cập đến yếu tố nhu cầu và Kỹ thuật, Ngay trong ý nghĩa của hoạt động HànhChánh đã nói lên nguyên nhân ảnh hưởng của hai yếu tố này. Thật vậy, hoạt động Hành Chánh như là sinh hoạt của một tập thể bằng vào sự hợp tác, nhằm đạt đến một mục tiêu nhất - định nào đó với một hiệu-năng tối đa. Vậy nhu cầu và kỹ-thuật ảnh hưởng đến nền hành chánh là một điều đương nhiên v ì ta có thể suy luận từ ý nghĩa vừa nêu, nhu cầu chính là đối tượng hay là mục tiêu hoạt động của Hành Chánh, còn kỹ - thuật là phương tiện để cơ quan Hành Chánh hoạt động có hiệu năng.

Do đó, trong khuôn khổ chương thứ nhất chúng tôi xin đề cập đến nguyên nhân phát sinh ảnh hưởng của các yếu tố ngoại lai còn lại : Chính đảng, Tôn giáo và Quân đội.

### MỤC I .- NGUYÊN NHÂN PHÁT SINH ẢNH HƯỞNG CỦA CÁC CHÍNH-ĐẢNG .-

Hành chánh là phương tiện hoạt động của Bộ máy Chính trị của Quốc Gia, cho nên chính đảng một <sup>hực</sup> lượng chính trị của quốc gia không ít thì nhiều đã ảnh hưởng đến nền Hành chánh của Quốc Gia đó. Những nguyên nhân phát s inh ảnh hưởng hoặc phát xuất từ phía Chính quyền hoặc từ phía các chính đảng.



## ĐOẠN I.- VỀ PHÍA CHÍNH QUYỀN .-

Các cơ quan Hành Chánh được tạo lập không phải vì nguyên tắc công quyền ấn định như vậy mà mục tiêu chính yếu của nó là nhằm cung cấp những dịch vụ thanh thoả nhu cầu dân chúng trong Quốc Gia, tuy sự biến chuyển của tình thế nhu cầu quần chúng sẽ thay đổi, chính quyền không phải lúc nào cũng theo sát quần chúng để có thể nhận thức các nhu cầu đó một cách chính xác được, trong khi đó, các đảng phái chính trị, một tổ chức thu hút đa số quần chúng hội nhập vào đó, luôn luôn gần gũi với đám quần chúng hội viên biết rõ tâm lý và nguyện vọng của họ nhất, vậy chính các đảng phái là lực lượng có khả năng biểu lộ trung thực nguyện vọng của các đảng viên. Nói khác đi, căn cứ vào các chính đảng, Chính Quyền phần nào nhận định được nhu cầu của quần chúng. Áp lực xuất phát từ các chính đảng có thể là những nhu cầu thực sự của quần chúng mà chính quyền cần thoả mãn. Tuy vậy, ở đây cũng cần mở một dấu ngoặc, chưa hẳn đảng phái là tấm gương trung thực nhất một khi các áp lực có tính cách giả tạo để chôn dấu một ý đồ thầm kín bên trong.

Lý do thứ hai được kể đến là quyền lợi cá nhân của các viên chức Hành Chánh. Thông thường con người vẫn hành động theo tư-lợi, các ý niệm quyền lợi quốc gia, dân tộc, lý-tưởng phục vụ ... đã có mấy ai đặt lên hàng ưu-tiên. Các viên chức Hành Chánh làm sao thoát khỏi thông-lệ đó. Trong khiêu hướng đó, để củng cố địa vị, gây thanh thế, tìm tư lợi, các viên chức đã phải tìm hậu thuẫn cho mình hầu có một nơi nương tựa vững chắc, hậu thuẫn đó có thể có từ phía thượng cấp, từ phía các thuộc-viên hoặc từ các lực lượng bên ngoài.

Đối với các viên chức Hành Chánh có một đảng - tịch nào đó, lực lượng chính đảng mà y thống thuộc phải là đối tượng trước tiên y lưu ý. Một khi đã chấp nhận sự lệ thuộc như vậy, hành động của y không thể tránh khỏi ảnh hưởng của đảng phái đó.

Dù rằng đây chỉ là trường hợp của một thiểu số viên chức Hành chánh nhưng ảnh hưởng của nó đối với nền Hành chánh không phải nhỏ.

## ĐOẠN II.- VỀ PHÍA CÁC CHÍNH ĐẢNG.-

Không riêng Chính quyền cần đến các Chính đảng để rồi chịu ảnh hưởng của các lực lượng này, nếu nhìn về phía ngược lại, chính đảng cũng cần đến Chính Quyền như một điều kiện cộng sinh thiết yếu. Thực vậy, ngoại trừ các quốc-gia theo chế độ độc đảng, ở một nước đa đảng, các chính đảng luôn luôn tranh giành ảnh hưởng lẫn nhau. Ngoài mục tiêu tranh giành đảng viên, chánh đảng còn tìm cách lợi dụng bất cứ tập thể nào có thể lợi dụng được. Trong mục đích đó, chánh đảng không quên tìm đủ cách để khuynh loát nền hành chánh, như tạo áp lực, mua chuộc... để mưu cầu tiện nghi riêng cho đảng mình.

## MỤC II .- NGUYÊN NHÂN PHÁT SINH ẢNH HƯỞNG CỦA CÁC TÔN-GIÁO.-

Tôn giáo có thể ảnh hưởng được đến nền Hành - Chánh vì các nguyên nhân sau : như định chế chính trị của quốc gia, hoạt động có tính cách nhập thể của các tôn - giáo, truyền thống địa phương đối với uy tín của các vị lãnh đạo tinh thần các tôn giáo ...

## ĐOẠN I .- ĐỊNH CHẾ CHÍNH-TRỊ CỦA QUỐC-GIA .-

Trong thực ch ất, Tôn giáo là một tập thể có tính cách thần quyền chứ không thể có tính cách thế-tục được, do đó, tôn giáo chỉ có trong một quốc gia lấy căn-bản duy linh làm gốc, còn trong chính thể không côngnhận sự hiện hữu của thần linh, không tôn thờ tự do tín ngưỡng thì sự hiện hữu của tôn giáo không thể có. Hoạ hoàn lắm vì chưa tận diệt được tôn-giáo, tôn giáo có hiện hữu thì chỉ hoạt động trong khuôn khổ thuần túy đạo giáo mà thôi nên ảnh hưởng của tôn giáo không thể có được. Do vậy ảnh hưởng của tôn giáo đối với sinh hoạt Hành chánh chỉ có trong một chính thể tự do.

Từ đó ta thấy ba nguyên nhân sau đây khiến nền hành chánh phải chịu ảnh hưởng của tôngiáo ;

## ĐOẠN II .- HOẠT ĐỘNG NHẬP THỂ CỦA CÁC TÔN GIÁO .-

Nếu ngày xưa các tôn giáo thuần túy lo về việc thờ phụng đức tin và vun bồi tín ngưỡng của tín đồ thì ngày nay hoạt động của các tôn giáo đã nhuộm một sắc thái đặc biệt, đó là tính cách nhập thể của các hoạt - độn g tôn giáo. Tôn giáo đã xa rời lãnh vực thuần túy củamình để bước vào lãnh vực của thế tục, như hoạt động chínhtrị văn hoá, xã hội và đôi khi cả lãnh vực kinh tế thươngmãi nữa.

Với các hoạt động nặng mùi Chính trị, tôn giáo với hậu thuẫn của đám tín đồ, đã đóng vai tuồng một đoàn thể áp lực buộc Chính quyền phải lưu tâm. Lịch sử đã cho thấy nhiều biến cố chính trị xảy ra dưới áp lực của tôn-giáo, lùi cuốn theo một sự đổ vỡ về Hành-Chánh.

### ĐOẠN III .- TRUYỀN THỐNG ĐỊA PHƯƠNG ĐỐI VỚI UY-TÍN CỦA CÁC VỊ LÃNH ĐẠO TINH THẦN TÔN-GIÁO

Một nguyên nhân nữa được kể đến là uy-tín của các vị lãnh đạo tinh thần tôn giáo, Tuỳ truyền thống địa phương, truyền thống quốc gia, đôi khi niềm tin nơi dân - chúng trước các vị lãnh đạo tinh thần còn mạnh mẽ hơn cả uy-lực chính quyền nữa, do đó, ý kiến của các vị này dễ gây một tiếng vang lớn, và đám tín đồ sẵn sàng hỗ trợ. Hoặc khi, tín đồ một tôn giáo không đạt nguyện vọng của mình qua cơ quan dân cử mà nhờ đến tiếng nói của các vị này. Vì thế tiếng nói của các vị biểu thị nguyện vọng của phần lớn dân chúng tại địa phương hay quốc gia nếu tôn giáo đó có lãnh vực hoạt động rộng lớn.

Đây cũng là một yếu tố ảnh hưởng rất nhiều đến hoạt động Hành chánh khi nhà Hành chánh phải đưa ra những quyết định có liên quan ít nhiều đến các tôn-giáo.

### ĐOẠN IV .- NHỮNG ẢNH HƯỞNG HỖ TƯƠNG GIỮA TÔN-GIÁO và CHÍNH-QUYỀN .-

Dù đạo giáo hay thế tục, mỗi khi muốn có một thực đắc vẫn phải có một điều kiện trao đổi mới có được, bởi thế, trong lúc hoạt động các tôn giáo đã phải giao - dịch với các cơ quan công quyền, hoặc để nhờ vả một sự giúp đỡ hoặc để cầu cạnh một ân huệ, mối tương quan giữa tôn giáo và chính quyền đã phát sinh từ đó. Trong mỗi tương quan đó, làm sao tránh được ảnh hưởng lẫn nhau .

MỤC III.- NGUYÊN NHÂN PHÁT SINH ẢNH-HƯỞNG  
CỦA QUÂN ĐỘI .-

Tại bất cứ một quốc gia nào, quân đội được coi như tập thể có tổ chức và kỷ luật hơn hết, hành động của Quân đội được xem như phát sinh từ một ý chí chung hùng-mạnh và có hậu thuẫn, dĩ thế, quân đội còn là tập thể duy nhất trong quốc gia được vũ dụng võ khí để làm phương-tiện hỗ trợ cho hành động của mình.

Đồng ý rằng mục tiêu hành động duy nhất của quân đội là chống ngoại xâm, bảo toàn lãnh thổ, nhưng có mấy khi một tập thể lại chịu đóng khung hành động trong khuôn khổ chật hẹp của mình. Hành động của tập thể nào cũng vậ hoặc vô tình hoặc hữu ý vượt quá giới hạn của mình. Riêng Quân đội, tại các quốc gia tiền tiến nó thường theo đúng giới hạn quyền hành của mình, và nhiều lắm là đóng vai một đoàn thể áp lực, trong khi đó, tại các quốc gia chậm tiến Quân đội thường mạnh dạn hành động hơn, do đó hành-động này có thể lấn lướt sang lãnh vực chính trị và Hành Chánh quốc-gia.

Thế ta thử tìm hiểu nguyên ủy phát sinh ảnh hưởng đó của Quân Đội

ĐOẠN I .- NGUYÊN NHÂN XA .-

A.- Những nguyên nhân ngoại lai do môi trường  
Khởi tạo ra .

1.- Sự phá sản của các giới làm Chính-trị trong quốc gia đưa đến một cuộc khủng hoảng Chính trị, từ đó không còn một lực lượng chính trị nào có thể đứng vững

vấn nạn của nhiều người, tức một nhu cầu chung của Xã Hội và quốc gia đại diện bởi chính quyền không sao làm n g c trước đòi hỏi đó. Chính thế mà trong nền hành chánh của hầu hết các quốc gia đều có thêm loại cơ quan mang nhãn -- hiệu kiến ốc.

### ĐOẠN III.- ẢNH HƯỞNG VÀ HẬU QUẢ CỦA NHU CẦU.-

#### A.- Ảnh Hưởng.-

Tác dụng của nhu cầu thường tạo ảnh hưởng đến nền Hành chánh trên cả ba bình diện : Cơ cấu, nhân sự và quyết định Hành chánh.

Dù nhu cầu quốc gia hay nhu cầu dân chúng, thông thường hậu quả của nhu cầu làm gia tăng cơ cấu Hành chánh từ đó lôi cuốn theo sự gia tăng nhân lực. Và không riêng gì cơ quan Hành chánh chịu ảnh hưởng, đôi khi nó lôi cuốn theo cả một lô ảnh hưởng dây chuyền của các cơ quan khác như cơ quan lập pháp, cơ quan Hành pháp, tư pháp ...

Trường hợp tại Hoa Kỳ, khi một nhu cầu được nhận thực và được chấp nhận rồi, sự thành hình một tổ chức Hành chánh để thoả mãn nhu cầu đó phải theo một thủ tục thiết-lập mà Quốc Hội Hoa Kỳ theo nguyên tắc phải đảm nhận. Trái tại, tại các quốc gia nhược tiểu, thường thường sự thiết lập đó chỉ cần cơ quan Hành pháp đã đủ, tuy nhiên, để tránh độc đoán, thủ tục thiết lập được đặt dưới sự kiểm-soát tư pháp.

Chúng ta cũng phải kể đến một hình thái ảnh hưởng khác của nhu cầu, sự đòi hỏi không nhằm mục tiêu thiết lập

lâu dài, nên họ phải đi tìm cách liên minh trực lợi, gây ra nhiều bất mãn vì mất niềm tin nơi quần chúng. Trước viễn tượng mù mờ của nền chính trị quốc-gia, họ phản ánh về một tập thể nào tương đối có kỹ-luật và tổ chức chặt chẽ đủ khả năng đóng vai trò cứu nguy trong lúc này.

Trong chiều hướng đó, không còn tổ-chức nào lý tưởng hơn Quân đội.

2.- Lý do thứ hai thôi thúc quân đội gia-nhập chính trường là các vấn đề hầu như nan giải tại các quốc gia vừa thu hồi độc lập, ở các quốc gia này, thường lũng trong một xã hội chậm tiến các thành tố hết sức bi-quan như một nền chính trị phôi thai, một khối dân chúng thiếu tinh thần thượng tôn pháp luật và phân hoá -về ngôn ngữ, tôn giáo, giai cấp ...- đã làm cho các chính-trị gia phải lúng túng.

Trước tình trạng đó, chỉ có Quân đội, một khối nhân lực có kỹ-luật, có tổ chức, sẵn phương tiện là lực lượng duy nhất đủ khả năng đưa đất nước thoát khỏi tình-trạng khủng hoảng. Ở đây cần mở một dấu ngoặc, trong một quốc gia có một nhà lãnh đạo đủ uy-tín chưa hẳn đã xua i dân chúng tìm đến quân đội. Đó là trường hợp Indonésia trước Soekarno còn uy-tín.

3.- Cuối cùng, ta có thể kể đến yếu tố tâm lý thuận tiện của quần chúng tại các quốc gia chậm tiến, Trong tình trạng khủng hoảng, dân chúng thường trông đợi ở những ai dám đưa ra một quyết định cấp thời tức khắc giải quyết được vấn đề. Đòi hỏi đó, ngoài cấp chỉ huy nhà binh, một cấp chỉ huy Hành Chánh dân sự chưa chắc đã dám

thoả mãn. Cấp chỉ huy quân nhân, với lẽ lối làm việc cấp tốc, không nề thức, cộng thêm lòng quả cảm và tự tin nhờ hậu thuẫn của đồng đội sẽ có những hành động ngoạn mục mà nhà Hành Chánh không sao có được. Với những yếu tố đó, Quân đội có thể can thiệp vào bất cứ lãnh vực nào trong sinh hoạt quốc gia. Nhất là một khi họ che đậy thâm ý của họ sau chiêu bài quốc gia dân tộc.

B.- Những nguyên nhân có từ các yếu tố nội-tại của Quân-Đội .

Chúng tôi muốn nói đến khả năng của quân-đội.

Chắc chúng ta không thể phủ nhận, dù tại một quốc gia chậm tiến, quân đội là một tập thể có trình độ kỹ thuật tân tiến nhất. Vì nhu cầu cạnh tranh trong chiến tranh, quân đội luôn luôn phải cải tiến để theo sát đà tiến bộ của các quân lực khác trên thế giới, có thể mới đương đầu được với các lực lượng quân đội khác khi cần. Và để sử dụng khối kỹ thuật tân tiến đó quân nhân đương nhiên được đào tạo kỹ lưỡng,

Như vậy quân đội là một tập thể có trình độ văn minh tương đương với một xã hội tân tiến nhất, và khi cần quân đội sẽ giúp ích tích cực cho quần chúng. Và trong tình trạng hỗn loạn vì chiến tranh, vì khủng hoảng chính trị, quân đội luôn là lực lượng đáng tin cậy hơn cả.

ĐOẠN II .- NGUYÊN NHÂN GẦN .-

Nguyên nhân làm sinh ra ảnh hưởng của quân-đội trên nền Hành Chánh có thể qui cả về các nguyên nhân xa và nặng nề Chính trị trên. Còn sự xâm nhập của nhà binh



vào lãnh vực Hành Chánh chỉ là một hệ luận đương nhiên sẽ có khi quân nhân nắm quyền chính trị. Nguyên nhân gần chúng tôi nói ở đây là những "cái có" mà các lãnh - tụ quân nhân vin vào để quân sự hoá guồng máy Hành Chánh.

Cái có thường nhắc tới là nhu cầu chiến-tranh, và sự thật là như vậy. Quân đội chỉ đi vào guồng máy Hành Chánh trong thời chiến mà thôi.

Tại các quốc gia đang chiến tranh, chúng ta thường thấy hiện hữu hai hệ thống song hành, một thuần-tuý quân sự do quân đội đảm nhận, còn một do các viên - chức Hành Chánh phụ trách nhằm giải quyết các vấn đề dân sự. Sự hiện diện song hành của hai hệ thống này tạo thêm gánh nặng cho ngân sách là một điều đương nhiên, ngoài ra, có nhiều công việc khó phân biệt có tính cách quân-sự hay hành-chánh khiến luôn luôn xảy ra những xung khắc giữa nhà hành chánh và cấp chỉ huy quân sự, cộng vào đó mối nghi kỵ sẵn có giữa quân sự và dân chính tình trạng càng bế tắc hơn. muốn công việc điều hành trôi chảy đòi hỏi nhiều khéo léo uyển chuyển trong cách đối xử và hành động của cả hai bên.

Hơn thế nữa, quả thật trong tình trạng chiến-tranh các vấn đề luôn luôn đòi hỏi sự giải quyết cấp bách và lắm khi chuyên đoán nữa, ngay cả trong các vấn đề Hành Chánh cũng vậy.

Với bấy nhiêu lý-do đó, đủ để quân đội can-thiệp vào guồng máy công quyền rồi vậy.

Khi chiến tranh kết liễu, quân đội sẽ không còn ảnh hưởng nhiều đến sinh hoạt HC nữa. Lúc bấy giờ họ lui về giới hạn thuần tuý quân sự và sẽ đóng vai trò áp lực.

## chính đảng, tôn giáo, quân đội và các ảnh hưởng trên nền Hành chính

NHƯ trong chương I đã trình bày, vì nhu cầu chiến tranh, vì tư lợi, hay vì truyền thống của Quốc-Gia mà các yếu tố ngoại lai như Chính Đảng, Tôn Giáo và Quân Đội đã tìm cách len lỏi vào guồng máy Hành Chính, để tìm cách ảnh hưởng hay chịu ảnh hưởng. Bây giờ ta thử tìm xem bằng phương cách nào các lực lượng ấy đã ảnh hưởng được đến nền Hành Chính và hậu quả của những ảnh hưởng ấy như thế nào.

Trong chiều hướng đó, chương này chúng tôi xin trình bày qua các mục lần lượt những vấn đề sau :

Tôn-giáo, Chính đảng thường sử dụng những thể-thức ảnh hưởng giống nhau và hậu quả của những ảnh hưởng tương đồng nhau nên được xếp chung trong mục I.

Còn Quân đội có một sắc thái đặc thù hơn nên xin xét riêng ở mục thứ hai của chương này.

### MỤC I .- ẢNH HƯỞNG CỦA TÔN GIÁO và CHÍNH-ĐẢNG ĐỐI VỚI NỀN HÀNH CHÍNH .-

#### ĐOẠN I .- PHƯƠNG THỨC ẢNH HƯỞNG .-

Các chính đảng cũng như các tôn giáo khi tìm cách ảnh hưởng đến chính quyền hoặc bằng phương cách trực tiếp hoặc gián tiếp.

A.- Phương thức gián tiếp.-

Với phương thức gián tiếp, Tôn-giáo, chính đảng thường tạo áp lực trên nhân sự Hành Chánh trong mục-tiêu khuyh loát Chính Quyền ngõ hầu điều hướng sinh hoạt Hành Chánh theo chiều hướng thuận lợi cho tập thể mình. Các tập thể này đã không ngần ngại sử dụng mọi thủ đoạn để đạt mục tiêu. Về các thủ đoạn chúng ta có thể kể ra sau đây :

1.- Mua chuộc, thuyết phục, gây áp lực.-

Các viên chức Hành chánh quan trọng thường là đối tượng của hoạt động này. Thông thường con người hoạt động vì ngã, quyền lợi bản thân phục vụ trước đã rồi đến vấn đề phục vụ công ích sau, hiếm lắm mới tìm thấy một viên chức hành động vì quyền lợi của tập thể. Chính thế, việc mua chuộc họ không còn khó nữa. Sự mua chuộc có thể dùng tiền tài danh vọng hoặc một sự hứa hẹn trao đổi. Riêng tôn giáo, họ còn một lợi thế nữa là lợi dụng lòng tín ngưỡng của các tín đồ đang phục vụ tại các cơ - quan công quyền. Với một tín đồ ngoan đạo, họ dễ bị lung lạc, khiến sinh nhân lẫn mục tiêu của cơ quan trước các quyền lợi của Tôn giáo.

Nột mức độ cao hơn, các tập thể tôn giáo, đảng phái có thể đe dọa khiến các viên chức và nhân viên Hành chánh phải khiếp sợ phải thỏa mãn những yêu sách riêng tư cho dù yêu sách đó thiếu vô tư hay phi pháp.

Ngoài những viên chức, nhân viên quan trọng, đối tượng vận động của họ cũng có thể là những nhân viên cấp thừa hành. Cũng với những phương cách trên họ lôi cuốn các nhân viên này thi hành lệch lạc các quyết định để trục lợi.

2.- Gài người vào các cơ quan Hành Chánh.-

Bên cạnh những phương thức ảnh hưởng thiếu minh bạch đó, đảng phái, tôn giáo còn tìm cách len lỏi vào cơ quan Hành chánh bằng những hình thức hợp pháp hơn. Đó là cách gài người của mình vào các cơ quan. Những người này được tuyển dụng chính thức, hoạt động hợp pháp, nhưng có thể họ là những tín đồ ngoan đạo, những đảng viên trung-kiên, và khuynh hướng hệnh động của họ thường thiên về phía các lực lượng ảnh hưởng này hơn là theo chiều hướng cơ quan công quyền mong muốn.

3.- Dùng cơ quan ngôn luận hay ảnh hưởng gián tiếp qua các cơ quan dân cử.-

Đây là hình thức thông dụng nhất mà các đoàn thể áp lực dùng để khuyến cáo Chính quyền. Qua các cơ quan dân cử trung ương hay địa phương, nguyện vọng của tôn giáo, đảng phái có thể ảnh hưởng đến chính sách quốc gia hay kế hoạch thi hành tại địa phương. Qua các phương tiện ngôn luận, họ có thể chỉ trích, khuyến cáo chính quyền và xa hơn, họ truyền thụ tư tưởng, đường lối của họ đến nhóm hậu thuẫn hay những nhóm khác cùng mục tiêu tạo thành một phong trào chống đối hay yểm trợ chánh quyền.

B.- Phương thức trực tiếp.-

Ngoài đường lối ảnh hưởng gián tiếp ôn hoà kể trên, các lực lượng tôn giáo, đảng phái còn sử dụng một phương thức khác mạnh mẽ hơn, đó là biểu tình bạo động. Và trong một chiều hướng thuận lợi nào đó, họ có thể làm một cuộc đảo chánh thay đổi cả một chính phủ.

Những phương cách bạo động này, hoặc các tôn giáo, đảng phái minh danh chủ xướng bằng cách huy động tín đồ, đảng viên làm hậu thuẫn cho một cuộc chống đối hoặc lợi dụng một cuộc chống đối đang bột phát để yểm trợ khuyến khích nếu đường lối chống đối đó thích hợp với xu hướng của họ. Một đôi khi họ tổ chức hẳn hoi một lực lượng võ trang để chống báng chính phủ như trường hợp các giáo phái Cao Đài, Hoà Hảo hồi đệ nhất Cộng Hoà. Hoặc giả lợi dụng uy thế của các tướng lãnh đang nắm quyền hành trong quân đội hiện hữu để tổ chức một cuộc đảo chánh, trường hợp Cách mạng 1.11.1963 tại Việt Nam.

## ĐOẠN II.- HẬU QUẢ CỦA CÁC ẢNH-HƯỞNG .-

Thuyên qua đoạn I, ta thấy Tôn giáo, chính đảng thường gián tiếp qua chính trị để ảnh hưởng đến nền Hành Chánh quốc gia. Vì một chế độ chính trị sụp đổ ít khi để lại một cơ cấu Hành chánh nguyên vẹn được. Thực tế đã cho ta thấy, sự đổ vỡ chính trị thường lôi cuốn theo một cuộc biến chuyển về Hành chánh, ít ra cũng về tổ chức và nhân sự. Đó là chưa nói đến trường hợp biến cải trong quan-niệm Hành chánh như trường hợp Kampuchia hiện nay, từ chế độ Quân chủ lập hiến với một quan niệm Hành chánh còn cổ điển và phong kiến dân chi phụ mẫu, sau khi Shihanouk bị lật đổ chắc chắn quan niệm lối thời đó đang chuyển hướng để phù hợp với thể chế Cộng Hoà Khmer hiện nay.

Gác một bên những hậu quả có thể có khi một quan niệm Hành chánh thay đổi theo sự biến thiên chính-trị, thường ra, Tôn giáo và đảng phái ảnh hưởng đến nền Hành chánh gây ra những hậu quả sau :

A.- Hậu quả thuận lợi.-

Tâm lý chung của đa số quần chúng là nghi kỵ Chính quyền, tại các quốc gia tân tiến sự nghi kỵ phát sinh vì dân chúng khinh thường nhân viên nhà nước, tại các nước chậm tiến, sự nghi kỵ sanh từ những hình ảnh quan liêu, quyền thế của các quan lại thời phong kiến, cho nên bất cứ đâu, cán bộ đảng và cán bộ tôn giáo vẫn thu hút quần chúng hơn cán bộ chính quyền. Do đó, nếu tôn giáo, chính đảng có ý thức và có thực lực sẽ là các lực lượng tích cực giúp chính quyền thực thi chính sách và đường lối quốc gia

Ngoài ra, tại các quốc gia chính đảng có một khuynh hướng đối lập xây dựng và ôn hoà, sự chỉ trích khuyến cáo của họ nhằm mục tiêu cùng chính quyền hợp tác xây dựng quốc gia thì chính đảng là một cái phanh giúp chính quyền dừng lại đúng lúc trước những hành động quá lạm.

Đối với những người của tôn giáo, đảng phái đang phục vụ trong guồng máy chính quyền, họ sẽ là những người hành động hữu hiệu và được việc vì họ được hậu thuẫn của các đoàn thể nói trên, với điều kiện họ có thực tài.

B.- Hậu quả thất lợi.-

Những hậu quả thất lợi của các lực lượng tôn giáo, chính đảng thường thấy tại những quốc gia đang phát triển, thiếu ý thức và căn bản chính trị. Hậu quả mang lại cho nền Hành chánh thường là những xáo trộn, bất ổn hay làm nặng nề cơ cấu Hành chánh, chưa kể những trở

ngại xảy ra trong khi cơ quan Hành chánh hoạt động.

Những xáo trộn trong guồng máy Hành chánh xảy đến sau những biến cố chính trị do tôn giáo, chính đảng chủ xướng không phải ít, nhất là tại những quốc gia đang mở mang, có một hệ thống đảng phái đa tạp và thường hay đứng ở thế đối lập để phá rối chính quyền hiện hữu chứ không nhằm mục đích xây dựng.

Về phía nhân sự, những người do đảng phái, tôn giáo đưa vào guồng máy Hành chánh thường thiếu khả năng, vì nếu không họ đã không nhờ đến hậu thuẫn đó để nương tựa, vì thế sự hội nhập của họ vào các cơ quan Hành chánh thường tạo gánh nặng hơn là hữu ích. Chính vậy người ta mới bảo tôn giáo đảng phái thường làm nặng nề guồng máy Hành chánh.

Ngoài ra, dưới ảnh hưởng của chính đảng, tôn giáo, những người cùng một hậu thuẫn thường hay tập trung thành một nhóm và thường có những quyền lợi xung khắc nhau, Nạn bè phái từ đó dễ dàng phát sinh và bành-trướng

Hậu quả cuối cùng được nhắc ở đây sinh từ hình thức mua chuộc, thuyết phục của các đoàn thể nói trên đối với các viên chức công quyền. Hình thức này có thể xếp vào một trong những nguyên uỷ làm sinh sôi nảy nở nạn tham nhũng tại các cơ quan Hành chánh.

MỤC II.- ẢNH HƯỞNG CỦA QUÂN ĐỘI ĐỐI VỚI NỀN HÀNH-CHÁNH.-

Nếu tôn giáo, chính đảng thường dựa vào những lực lượng hậu thuẫn của mình để tạo áp lực ảnh hưởng đến nền Hành chánh thì quân đội ngoài hình thức đó họ còn sử dụng lợi khí độc đáo của mình. Đó là phương tiện và tổ chức sẵn có của quân đội. Ta thử tìm hiểu những phương thức can thiệp của quân đội và hậu quả của những can thiệp đó.

**THƯ-VIỆN QUỐC-GIA**

ĐOẠN I.- NHỮNG HÌNH THỨC CAN THIỆP CỦA QUÂN ĐỘI.-

Quân đội có thể tạo một ảnh hưởng chính trị khiến chính quyền dân sự phải nương tựa vào để tồn tại và hoạt động. Vì sự nương tựa đó, chính phủ đã phải chịu ảnh hưởng của quân đội trong nhiệm lãnh vực, và lãnh vực Hành chánh không sao tránh khỏi thông lệ này.

Trong đường lối tạo ảnh hưởng chính trị đối với chính quyền, quân đội thường dần dần thoát ly lãnh vực hoạt động thuần túy của mình để tham gia sinh hoạt chính trị. Quân đội, một tập thể có khối nhân sự gần như thuần nhất cộng thêm kỷ luật chặt chẽ mà người ta vẫn mệnh danh là "kỷ luật sắt", rất dễ dàng trở thành một đảng quân phiệt. Và với cương vị một đoàn thể áp lực lấn át, họ lần lần tận diệt các đảng phái chính trị khác và độc chiếm vai trò làm áp lực đối với chính quyền. Lúc bấy giờ, quân đội trở thành đối tượng duy nhất mà chính quyền cần phục vụ để nương tựa.

Ngoài ra, quân đội cũng có thể áp dụng một kỹ-thuật khác như hãm dọa không bảo vệ, không làm hậu-thuần



Cũng có thể quân đội gây áp lực để thay thế chính phủ hiện hữu bằng một chính phủ khác thân quân đội hơn, dễ bóp méo hơn, lúc đó sự xáo trộn Hành chính được coi như một ảnh hưởng đương nhiên của sự bất ổn chính trị.

Trên mức độ ôn hoà một ít, quân đội sẽ lợi dụng một cơ hội chính trị thuận tiện nào đó để nắm quyền Chính trị, rồi ù lì ở lại để thiết lập một kiến trúc Hành chính quân phiệt. Cơ hội đó thường là sau một thành tích của quân đội đối với quốc dân, như chống ngoại xâm, giải quyết một tình trạng bất ổn ... Khi đó, với chiêu bài "yêu nước" - và lắm khi họ yêu nước thực - sau khi đánh đuổi ngoại nhân, trong lúc quốc gia chưa có một bộ mặt chính trị dân sự nào đủ sáng, quân nhân sẽ tạm thời nắm giữ quyền hành trị trong tay để tổ chức một chính phủ lâm thời.

Trường hợp này có thể minh chứng qua hình ảnh Mustapha Kemal sau chiến công đánh đuổi quân ngoại - quốc ra khỏi lãnh thổ Thổ-Nhĩ-Kỳ. Năm 1923, một năm sau khi hiệp ước Lausanne được ký kết, một đạo luật ngày 29.10 đã khiến Mustapha trở thành một nhà độc tài trên mọi lãnh vực.

Ở mức độ cao nhất của hình thái can thiệp, Quân đội, có những phương thức xâm nhập ồ ạt hơn, mạnh mẽ hơn như dùng khối nhân sự có tổ chức và hùng hậu của mình để "biểu dương lực lượng", làm một cuộc "chỉnh lý" ... để chính quyền thay đổi vài chức vụ then chốt, hay cải tổ hẳn một chính phủ. Khi đó guồng máy Hành chính quốc gia chắc chắn không tránh khỏi một cuộc khủng hoảng. Đây là trường hợp ta chứng kiến nhiều nhất tại các quốc gia vừa thu hồi độc lập.

ĐOẠN II.- HẬU QUẢ SỰ CAN THIỆP CỦA QUÂN-ĐỘI  
TRÊN NỀN HÀNH CHÍNH.-

A.- Hậu quả thuận lợi.-

Sự can thiệp của quân đội vào nền Hành chính trong trường kỳ không phải là một viễn tượng tốt đẹp nhưng trong đoản kỳ, sự can thiệp này mang lại vài kết quả thuận lợi.

1.- Lẽ lối làm việc tức tốc, chuyên đoán của quân đội giúp các cơ quan Hành chính giải quyết được một số công tác cấp bách đòi hỏi sự nhanh chóng, cương quyết. Trong tình trạng chiến tranh, nhiều vấn đề tuy thuận tuý hành chính nhưng có liên quan mật thiết với quân sự, đòi hỏi sự tiếp tay của quân đội, một viên chức chỉ huy hành chính đứng trước tình trạng này không cánh nào hoàn thành công việc nhanh nhẩu như ý được, chỉ có một vị chỉ huy Hành chính quân nhân may ra điều động để dăng quân đội để thi hành một công tác Hành chính hữu hiệu.

2.- Chế độ quân nhân thuận tiện cho một quốc gia đang trong thời kỳ khủng hoảng. Thường các giới chức dân sự đứng trước các vấn đề trọng đại, vì nhĩ xa, phòng bị hậu quả kỷ lưỡng, nên thấy nhiều bất trắc trở ngại nếu hành động, vì thế họ đưa ra nhiều điều kiện, và do đó dễ chùng bước, kết quả không hành động được gì, và nếu có cũng chậm chạp, không đáp ứng được cấp thời tình thế đòi hỏi. Trong khi đó, quân nhân với sự liêu lĩnh, quả cảm, họ sẵn sàng hành động dù những hành động đó có tính cách cục bộ, phiến diện, và kết quả cũng chưa biết được sẽ ra sao, Nhìn xa đây là một lối hành sự nguy hiểm, nhưng dù

sao, sự liều lĩnh đó ít ra cũng tạo được cơ hội để người ta bắt đầu hành động ngay mà không cần đợi kết quả ở những cuộc họp bàn viển vông, và nhiều khi kết quả thực-hiện chưa chắc đã khả quan .

3.- Một sự thuận lợi nữa là tâm lý thuận lợi của dân chúng trước những hành động của quân nhân. Nếu quân nhân hay hành động cấp thời và giải quyết tăng vấn-đề dù trong cục bộ, cái nhìn của dân chúng bình thường cũng tương đồng ở điểm đó, chính vậy mà dân chúng sẵn - sàng dành cho quân đội một niềm tin trong hành động. Với ưu điểm đó, quân đội rất dễ thành công trong các lãnh-vực và lãnh vực Hành chánh không thể không có.

#### B.- Hậu quả thất lợi .-

Trong trường kỳ, quân nhân nắm quyền Hành chánh không đem lại kết quả tốt. Những hậu quả thất lợi có thể kể :

1.- Du nhập không khí độc tài quân phiệt vào guồng máy Hành chánh .

Vẫn biết trong nền Hành chánh, vấn đề tôn ti , hệ cấp không thể không có, nhưng lối sắp xếp, cũng như mối tương quan giữa các hệ cấp không quá cứng rắn như trong quân đội. Trong khi đó, quân nhân, người đã quen sống với thứ kỷ luật quá ư chặt chẽ khi điều khiển guồng máy Hành chánh chắc chắn không thể bỏ được thói quen này. Như ta biết, quyền ưu tuân là quyền đặc biệt được dành riêng cho quyền hành chánh thì quân đội lại có quyền thượng cấp có

phần khát khe hơn nhiều. Lệnh của thượng cấp thường phải "thi hành trước khiêu nại sau" lẽ lối làm việc như vậy nếu đem áp dụng trong nền hành chánh - mà các cấp chỉ huy quân nhân thường vẫn dùng - sẽ rất tai hại, nó tạo sự bất mãn cho thuộc viên để gặp chông đối, và nếu không thể chống đối được, họ sẽ hành động tác trách cho qua việc.

Với không khí độc tài, tài năng và sáng kiến thường bị lãng quên, như trường hợp thuộc cấp có khả năng hơn thượng cấp, vì sợ sệt họ ít khi dám phô trương tài ba của mình. Điều này chắc chắn không mang tới lợi ích cho hoạt động Hành chánh.

## 2.- Cơ hội giúp nạn tham nhũng bề phái phát triển mạnh.

Một nền hành chánh quân đội thường là hậu quả của một cơ chế chính trị quân phiệt, bởi vậy, quân nhân chiếm được ưu thế hơn giới dân sự trong cơ cấu Hànhchánh trung ương cũng như địa phương. Giới chịu thiệt thòi dĩ-nhiên chống đối ngấm ngầm hay ra mặt, và rất thường các người có cảnh ngộ tương đồng sẽ liên kết với nhau để bảo vệ quyền lợi của mình, từ đó trong guồng máy Hành chánh chia thành hai phe, quân đội và dân sự. Sự chia bè kết nhóm này chắc chắn không thể là một hậu quả đẹp để được.

Còn nạn tham nhũng, căn bệnh kinh niên của nền Hành chánh, với cơ hội quân nhân nắm quyền sẽ là một dịp tốt để bành trướng. Chúng ta không quy trách hoàn toàn cho quân đội về tệ trạng này nhưng thực tế quân đội thường "dạn ăn" hơn dân sự. Lý do là vì quân nhân sớm nhận thức vai trò giai đoạn của mình và sự thiếu hiệu quả

của những biện pháp chế tài. Thật vậy, tâm lý chung của quân nhân khi nắm quyền hành chánh là không vững tâm với cương vị bấp bênh của họ, hẳn nhiên họ biết lãnh vực Hành chánh là lãnh vực của dân sự và họ sẽ ra đi chưa biết lúc nào, thế nên họ vớt vát bất cứ gì họ vớt vát được. Ngoài ra về những biện pháp chế tài quốc gia dành cho những vị chỉ huy hành chánh quân đội phạm lỗi tham nhũng thật ra quá nhẹ, nhiều lắm họ bị trả về Bộ Quốc Phòng là cùng, biện pháp đó đối với quân nhân chẳng có gì đáng ngại cả, đó là chưa đề cập đến trường hợp những vị có 'gốc' dựa, mọi lỗi lầm bê bối sẽ được bung bít tuyệt diệu, lúc đó họ không còn ngần ngại trước các biện pháp thanh tra, kiểm- soát cả.

### 3.- Trở ngại cho công cuộc cải tiến Hành chánh.

Nhân sự được coi như yếu tố căn bản và sống động nhất của nền hành chánh, khối nhân sự đó phải hoàn hảo và đủ khả năng. Muốn có một khối nhân sự như vậy phải qua nhiều thời gian đào kuyện, tuyển lọc. Trong khi đó, quân nhân, những cán bộ sành sỏi về trận mạc nhưng thương thiếu tài Hành chánh, muốn hành động hữu hiệu họ phải tập tành cho quen việc, thế là một nền Hành chánh đã cố lại khoá đi để bắt đầu lại. Đó là chưa kể đến trường hợp quân đội không sẵn lòng học tập lễ thói hoạt động của Hành-Chánh.

## **Anh - hưởng của nhu - cầu & kỹ - thuật**

**S**AU khi khảo sát các loại yếu tố ngoại - lai thường xuyên gây trở ngại cho sinh hoạt Hành chánh, chúng tôi xin khảo sát hai yếu tố đặc biệt hơn, một là NHU CẦU, yếu tố nguyên ủy của hoạt động Hành chánh và một là yếu tố kỹ-thuật, phương tiện giúp đỡ quan Hành chánh đạt được hiệu năng .

### MỤC I.- ANH HƯỞNG CỦA NHU CẦU.-

Bình thường những hình thái hợp tác hoạt động trong các tổ chức dù lớn, dù nhỏ đều nhằm mục đích đạt đến một mục tiêu, và mục tiêu đó là nhu cầu của tập thể. Nhu cầu này có thể là nhu cầu cá nhân, nhu cầu của một nhóm hay nhu cầu của toàn thể các cá nhân trong tập thể.

Xét dưới khía cạnh quốc gia, để thoả mãn những nhu cầu của pháp nhân này, có nhiều tổ chức công tư xuất hiện, chính trị có, xã hội từ thiện có, quân sự có. Nhưng thông thường tại các quốc gia dân chủ, tổ chức Hành chánh được ưu quyền quản xuyên công việc của quốc gia.

Với quan niệm đó, nhu cầu là một ảnh hưởng rất quan thiết đến nền Hành chính của Quốc gia. Khảo sát ảnh hưởng của nhu cầu chúng tôi xin lần lượt qua các đoạn sẽ sắp loại nhu cầu, tầm mức quan trọng của một nhu cầu để có thể tạo được ảnh hưởng và chót hết là những ảnh hưởng và hậu quả của nó.

## ĐOẠN I .- PHÂN LOẠI NHU CẦU .-

Những đòi hỏi mà cơ quan Hành chính cần thoả mãn có thể phát xuất từ phía chính trong nội quan của quốc gia như vì tương quan quốc tế, từ quốc sách, từ các biến cố chính trị kinh tế... cũng có thể là những đòi hỏi xuất phát từ phía dân chúng vì nhu cầu vật chất hay tinh thần. Do vậy, chúng ta có thể chia nhu cầu thành hai loại Nhu cầu quốc gia và nhu cầu dân chúng.

### A.- Nhu cầu Quốc-Gia.-

Đây là loại nhu cầu sinh ra từ sáng kiến của pháp nhân quốc gia mặc dù một đôi khi dân chúng là đối tượng phân phó tiện ích hay trách vụ của hoạt động Hành-Chính phát khởi từ loại nhu cầu này. Nhưng nhất thiết nó không phải là nhu cầu do sáng kiến của dân chúng. Loại nhu cầu quốc gia có khi sinh từ mối tương quan quốc tế, có khi phát xuất từ những biến chuyển nội tại của quốc gia

1.- Do mối bang giao quốc tế, quốc gia thường phải thiết lập nhiều loại cơ sở Hành Chánh ở hải ngoại như các sứ quán, các phòng thông tin... Tuy những cơ-sở

này không mang lại một lợi ích thực tiễn cho dân chúng nhưng cần thiết cho quốc gia. Về mặt quân sự, một đôi khi quốc gia phải ký kết những thoả ước liên minh, hợp tác phòng thủ... với những quốc gia khác, Về mặt xã hội, vì tình đồng loại khi những quốc gia khác gặp thiên tai, tại những nước bình an vẫn thường phải cứu trợ, uỷ lạo. Tất cả những sự việc đó đều làm phát sinh gánh nặng cho chính quyền quốc gia và trực tiếp gánh nặng của cơ quan Hành - Chánh.

2.- Bên cạnh những nhu cầu phát sinh từ mọi bang giao quốc tế, những biến chuyển nội bộ của quốc gia như các biến cố chính trị, quân sự, văn hoá, xã hội, kinh tế, tài chính ... cũng làm phát sinh một số nhu cầu mới về Hành chánh như phải bành trướng cơ cấu hiện hữu, khai sinh một vài bộ phận mới, thu dụng huấn luyện một số cán bộ mới để đáp ứng nhu cầu. Ngoài những biến cố, các nhu cầu vừa nêu cũng có thể sinh ra do quốc sách của chính - phủ.

3.- Có một loại nhu cầu ảnh hưởng đặc biệt vào nền Hành chánh quốc gia, nhất là tại những xứ đang phát-triển và có chiến tranh. Chiến tranh thu hút một số đáng kể công dân thanh niên, thành phần hoạt động hữu hiệu của quốc gia, vào cuộc chiến. Còn lại cho các cơ quan hoạt động thuần tuý Hành chánh khối nhân lực cận bả: già c ả phụ nữ. Về mặt tài chính cũng chẳng khả quan gì. Đó là chưa kể đến những tàn phá về cơ sở kiến trúc do chiến - tranh gây ra.

4.- Ngoài những nhu cầu thực tiễn mà cơ quan Hành chánh bắt buộc phải thoả mãn, cũng phải kể ra đây loại nhu cầu tuy không thực sự cần thiết vì chẳng đem lại



lợi ích gì cho dân chúng cũng như quốc gia, nhưng vì tính cách phổ trương của nó, vì đua đòi của quốc gia mà chính quyền phải chú trọng đến. Thông thường tại những quốc gia đang phát triển, một số nhu cầu cơ bản cách kỹ thuật mang sắc thái này. Như sự thiết lập cơ quan nguyên tử lực tại Việt Nam .

5.- Một loại nhu cầu thiên về lý tưởng nữa cũng làm phát sinh công việc của cơ quan hành chánh. Đó là nhu cầu cải thiện và cải tiến nền hành chánh. Một nền Hành - Chánh lý tưởng không phải chỉ cần hoạt động để phục vụ dân chúng là đủ, mà sự phục vụ đó phải hoàn hảo và nhiều hiệu năng. Chính thế, một nền Hành chánh đích thực phải toàn thiện và luôn luôn cải tiến để đáp ứng những tiến bộ của dân chúng. Do đó, nhu cầu cải tiến nền hành chánh luôn luôn là mối ưu tư của nhà hữu trách.

#### B.- Nhu cầu dân chúng.-

1.- Nhu cầu dân sinh.- Những nhu cầu này có thể kể như những đòi hỏi về giáo dục, y tế, an ninh xã hội... những nhu cầu này ở nước nào cũng có, nhưng tại các quốc gia đang mở mang thì trở nên cấp bách hơn nhiều.

Có một điều đáng lưu tâm, tại các quốc gia đang chiến tranh hay chiến tranh vừa kết liễu, những nhu cầu này có một sắc thái đặc biệt hơn, đó là sự tràn ngập của những người vừa được trả về từ cuộc chiến, và những người liên hệ. Đây là gánh nặng không phải nhỏ của các người có trách nhiệm trong thời hậu chiến. Và trong đó không phải không có trách nhiệm của các nhà Hành Chánh.

2.- Nhu cầu kinh tế xã hội.- Những đòi hỏi của con người luôn luôn là những nhu cầu triển miên khôngđứt được, đời sống càng văn minh nhu cầu càng phát sinh nhiều. Tại các quốc gia có một trình độ văn minh vật chất cao, các đòi hỏi về kinh tế, xã hội càng phức tạp đa đoan. Riêng tại những quốc gia kém mở mang, vì đời sống kinh tế thấp kém, đưa đến những ngăn cách giữa các tầng lớp dân chúng trong xã hội, từ đó xã hội vốn phân hoá càng phân-hoá trầm trọng. Gác một bên trường hợp chính quyền tìm cách khai thác sự phân hoá đó để thực hiện một mưu - đồ không minh bạch, khắc phục sự phân hoá về kinh tế cũng như phân hoá xã hội là mục tiêu căn bản mà chính-quyền cần đạt đến. Bấy giờ chính quyền phải có một nỗ lực thực lớn may ra có hiệu quả, và sự cộng tác phải có của các cơ quan Hành chánh là một điều hiển nhiên.

3.- Nhu cầu xa xỉ .- Khi những đòi hỏi thiết - bách đã thoả mãn, con người lại nghĩ đến những xa hoa để điểm trang cho cuộc sống đầy đủ của mình, lúc bấy giờ ta thấy sự xuất hiện của những nhu cầu có tính cách xa xỉ. Nhu cầu này cũng không thiếu tại các quốc gia đang kém cõi về mặt kinh tế. Tuy thiếu ăn thiếu mặc, một thiểu số dân chúng khấm khá khi giao tiếp với ngoại nhân lại thích se sua, đua đòi, do đó những đòi hỏi xa xỉ kích thích họ và khi lôi cuốn được dần đông, nó trở thành áp lực phải giải quyết của chính quyền.

Khi bàn về loại nhu cầu dân chúng, cần mở ở đây đầu ngoặc, nó là phương tiện thuận tiện để các đoàn thể áp lực lợi dụng. Một số vấn đề, trong thực chất chưa hẳn là đòi hỏi cấp thiết của dân chúng. Nhưng vì lực lượng hậu thuẫn mạnh mẽ, chính quyền dễ lầm lẫn.

## ĐOẠN II.- TÂM HỨC QUAN TRỌNG CỦA NHU CẦU ĐỂ CÓ THỂ TẠO ĐƯỢC ẢNH-HƯỞNG

Nguyên ủy phát sinh một nhu cầu đối với một cá nhân có khi vì lòng vị tha, cũng có lúc vì lòng vị kỷ, Dù do đâu, nhu cầu chỉ có tác dụng khi nào nó trở thành một đòi hỏi nội tâm. Đối với các nhu cầu Hành chánh cũng vậy một tổ chức Hành chánh có nhiệm vụ thanh thoả nhu cầu dân chúng nhưng kỹ thực sự nhận thức nhu cầu là một động tác thuần túy của con người, do đó nhu cầu chỉ được nhận thức khi nó trở thành đòi hỏi nội tâm nơi viên chức Hành chánh. Lúc bấy giờ nó mới ảnh hưởng đến nền Hành chánh được.

Thông thường một đòi hỏi đến với một cá nhân, đối với y, đòi hỏi này cũng cấp thiết lắm, nhưng đòi hỏi đó dù cho y có thông tri cho người khác biết được nó cũng chưa trở thành nhu cầu của nhà hành chánh được. Đòi hỏi này phải được truyền nhiệm từ y sang nhiều người để trở thành nhu cầu của một nhóm rồi một tập thể lớn thì may ra nhà hành chánh nhận thức được. Và nếu nó thực sự cấp thiết chính quyền sẽ can thiệp vì chính nhu cầu đã trở thành đòi hỏi nội tâm của chính quyền rồi.

Tóm lại nhu cầu phải có một diễn tiến tối thiểu là sự nhận thức nhu cầu, đến sự hỗ trợ của đám đông và sự can thiệp của chính quyền. Lúc đó nhu cầu mới ảnh hưởng được đến nền hành chánh.

Một thí dụ nhỏ như nạn khan nhà tại các đô thị, thứ đầu là nhu cầu cần nhà của một vài cá nhân lẻ loi, dần dà theo sự bành trướng dân số tại các đô thị, khan nhà trở

một cơ sở mới mà nhằm sửa đổi một quyết định Hành chánh có đối tượng chỉ phối là một cơ sở hiện đang hoạt động. Do đó, khi sự đòi hỏi có hiệu quả, người ta đi đến chỗ thu hẹp, bành trướng hay bãi bỏ cơ sở Hành chánh đó.

Nếu thông thường, một nhu cầu phátsinh khi tạo được sự lưu tâm của chính quyền, sự đáp ứng sẽ là một sự thoả mãn mục tiêu đòi hỏi. Nhưng người ta cũng đã từng chứng kiến, lắm khi một nhu cầu gặp sự cạnh tranh của một nhu cầu trái ngược. Thế nên giải pháp của chính quyền là một giải pháp dung hoà sẽ làm sai lạc phần nào mục tiêu lúc đầu phát động.

#### B.- Hậu quả ảnh hưởng của nhu cầu.-

Dù nhằm mục tiêu nào, dù trên đối tượng nào, nhu cầu luôn luôn là một áp lực đối với các cơ quan Hành chánh và là cơ nguyên của hoạt động Hành chánh. Các loại nhu cầu thường gây ra những hậu quả sau :

##### 1.- Hậu quả thuận lợi.-

Sự phát tiết của nhu cầu dân chúng dù trung thực hay không vẫn luôn là một áp lực buộc chính quyền phải thoả mãn dù muốn hay không muốn. Chính thế nên, nếu có sự dung hợp của đôi bên - dân chúng đòi hỏi có ý thức và chính quyền sáng suốt -, nhu cầu dân chúng sẽ là tấm gương sáng để theo đó chính quyền thực hiện thiên chức của mình là phục vụ quần chúng. Như trên đã trình bày, nhu cầu cũng là một nguyên động lực trong sự thiết lập các cơ quan mới, tức giúp cho nền Hành chánh phát triển.

## 2.- Hậu quả thất lợi.-

Ngoài những thuận lợi vừa nêu, thường ra ảnh hưởng của nhu cầu là tạo gánh nặng cho các cơ quan Hành-Chánh.

Khi một nhu cầu bột phát, nếu cơ quan Hành chánh chưa tận dụng khả năng của mình, họ sẽ cố gắng phát huy hoạt động để tận dụng những khả năng còn khiêm - dụng. Nếu khả năng của cơ quan đã hết rồi, cơ sở không còn chỗ thừa, nhân viên đã cố gắng hết sức, lúc đó sự đòi hỏi đưa đến việc thiết lập cơ sở mới, thu dụng nhân viên mới. Đó là đại khái những gánh nặng vật chất phát xuất từ nhu cầu

Riêng loại nhu cầu chiến tranh, khách quan mà nói, rất ít có những thuận lợi cho nền Hành chánh. Chiến tranh thu hút hết nhân lực khả dụng, đã thế, chiến tranh còn tạo ra bao nhiêu nhu cầu "phó sản" mà các cơ quan dân chính thuần túy có trách nhiệm phải thanh toán giúp. Như giải quyết nạn thất nghiệp của thương phế binh, vấn - đề gia cư của nạn nhân chiến cuộc, tu bổ, kiến thiết những tàn phá của bom đạn... Trong khi đó, với một khả năng vừa phải, trước một khối lượng nhu cầu bề bộn đó hành chánh đang bế tắc càng bế tắc hơn.

Liệt chiều hướng thất lợi nữa của nhu cầu là tính chất bất hợp lý của một số nhu cầu. Chiến tranh là một điều phi lý rồi, nhưng hãy nhận nó vì nó như là một sự kiện bất khả kháng, đến như nhu cầu phô trương của quốc gia thì không thể chấp nhận, những cơ quan loại này không mang lại lợi ích thiết thực nào mà chi phí điều hành và thiết lập không phải không tốn kém.

## MỤC II.- ẢNH HƯỞNG CỦA KỸ-THUẬT

Trong nền hành chánh, khi nói đến một hoạt động là phải nghĩ ngay đến hiệu năng của hoạt động đó. Một mục tiêu phải đạt đến với một phí tổn tối thiểu. Thuở ban đầu để thực hiện điều đó, người ta chỉ biết vận dụng tài khéo léo và sức người, bên cạnh một thủ tục thường chậm chạp, nên công việc Hành chánh khó đạt được hiệu năng mong mỏi.

Trong chiều hướng đi tìm hiệu năng cho công tác Hành chánh, người ta đã nghĩ đến nhiều phương cách mà các tiến bộ kỹ thuật (máy móc tự động và các kỹ thuật là m việc theo khoa học) đem áp dụng trong phòng giấy là một.

### A.- Các tiến bộ kỹ-thuật.-

Những tiến bộ kỹ thuật bao hàm tất cả những máy móc, dụng cụ cơ khí, điện tử có khả năng giúp con người hoạt động và kiểm soát hoạt động đó. Nhưng nói thế chưa đủ, máy móc tự nó không làm được gì, cần phải có một khối óc điều khiển. Nếu hoạt động thuần túy con người được điều khiển bằng một khối óc linh cảm và bản năng thì hoạt động máy móc phải có một "khối óc máy móc" mới thích hợp với nó. khối óc máy móc đó vượt khỏi giới hạn trí não bình thường của con người, nó là kết hợp của nhiều bộ óc thiên nhiên trong nhiều thế kỷ được hệ thống hoá. Chúng tôi muốn nói đến những phương pháp làm việc theo khoa học, điển hình là khoa Tổ chức và phương pháp.

B.- Những ảnh hưởng phát sinh từ các tiến bộ kỹ thuật

1.- Ảnh hưởng của máy móc.-

Theo đà tiến hoá, những khí cụ tối tân lần lượt được du nhập vào bàn giấy, lúc đầu là những máy móc đơn giản như máy đã tự, máy tính, máy in... Với thời gian, các phát minh mới càng ngày càng nhiều, và sự hội - nhập những tiến bộ đó vào bàn giấy càng lúc càng nhiều là một thực trạng ta không thể chối cãi. Tại các quốc gia tân - tiến nhu cầu tự động hoá trở thành nhu cầu thiết yếu của tất cả mọi cơ quan. Chính tại các nước đang phát triển , nhu cầu tự động hoá cũng đang mạnh nha.

Thực chất của hiện tượng này không phải là một sự đua đòi, phô trương đâu, Xã Hội càng phát triển, nhu cầu càng phát sinh nhiều, sức người có hạn trong khi nhu cầu lại đa tạp và cấp bách làm sao kham nổi, nếu sử dụng nhân viên để thanh thoả đòi hỏi đó phải là một lượng số vĩ đại. Vậy chỉ có máy móc mới giúp các cơ quan giải quyết được vấn nạn này, với máy móc cơ quan sẽ thực hiện được một khối lượng dịch vụ đáng kể trong một thời gian rất tiết kiệm, trong khi đó chỉ cần rất ít nhân viên. Hơn nữa máy móc còn có biệt tài kiểm soát và thông báo ngay những sai lầm xảy đến trong khi hoạt động mà con người không sao thực thi được chính xác như thế được.

Tóm lại máy móc đã giúp con người giải quyết được hai yếu tố cần thiết trong khi làm việc :

- Sản xuất dịch vụ,
- Kiểm soát các sai lầm trong khi làm việc.

Về mặt sản xuất các dịch vụ, trong nền HànhChánh tiến bộ kỹ thuật đã xâm nhập từ những công việc thuần túy vật chất máy móc chỉ đến vài thành tố trong công tác trí-não. Chúng tôi muốn nói đến ảnh hưởng của kỹ thuật trong diễn trình tạo lập một quyết định.

Chúng ta thừa biết, một quyết định được tạo lập từ sự nhận thức một áp lực nào đó của nhà Hành chánh. Sự nhận định và phân tích dữ kiện trước kia là đối tượng của hoạt động tâm não cấp chỉ huy Hành chánh, ngày nay những động tác đó phần lớn được các máy điện tử giải quyết giúp trí óc con người chỉ cần đóng vai trò điều khiển tổngquát. Máy móc sẽ cung ứng cho ta một nhận xét chính xác về dữ-kiện, máy móc còn cho ta giải pháp để khắc phục cũng như giải quyết nữa. Và thông thường giải pháp đề ra khá hoàn-hảo.

Riêng về khía cạnh sản xuất các dịch vụ vật chất khả năng của máy móc thật phi thường, Có thể nói khả năng của máy móc gấp trăm ngàn lần sức người về thời gian, chi phí cũng như phẩm lượng công tác.

Về mặt kiểm soát, sự tìm thấy các khiếm khuyết , lầm lẫn trong công việc dường như là một phạm vi chuyên-



môn của riêng nó, ngoài biệt tài tìm tòi, kiểm soát những nông tác đã hoà tất, máy móc còn có thể cho ta thấy ngay những sai lầm đang trong lúc thực hiện công tác chứ không cần phải dò dẫm tìm tòi sau khi đã có kết quả.

## 2.- Ảnh hưởng của kỹ thuật làm việc .-

Không riêng gì sinh hoạt Hành chánh, khi còn sử dụng thuần túy sức người, những nhu cầu cần thoả mãn còn đơn giản, chỉ cần một cấp chỉ huy có khả năng vừa phải là đủ điều động công tác rồi, vì rằng ngoài chỉ thị của cấp chỉ huy ra, với khả năng bẩm sinh của nhân viên họ vẫn có thể thi hành công tác khá hoàn hảo được vì thiên bẩm con người luôn tìm đến những hợp lý hơn khi đứng trước một sự nghịch lý. Nhưng khi nhu cầu công việc gia tăng, khối óc con người với bản năng hợp lý hoá bẩm sinh không còn đủ khả năng tự động thích nghi nữa, nhất là khi đã có sự hiện hữu của cơ khí trong Hành - chánh.

Lúc bấy giờ khoa tổ chức và phương pháp là một kỹ thuật làm việc đem lại thành quả nhất.

Xét về tác dụng của khoa này chúng ta thấy nó cần thiết trên mọi phương diện

Về mặt tổ chức, nếu tại những xứ chưa có sự can thiệp của khoa tổ chức và phương pháp thường có một hệ thống cơ cấu hành chánh không được hợp lý ( như có nhiều cơ quan trùng dụng lại cũng có nhiều lãnh vực không có cơ quan nào phụ trách ) thì tại những xứ khoa tổ chức và phương pháp thịnh hành tình trạng đó ít khi xảy ra nếu

không muốn nói là không có. Về phương diện điều hành nền hành chánh, khoa tổ chức và phương pháp du nhập vào công sở đã mang lại nhiều ảnh hưởng trong công việc cũng như trên tâm lý nhân viên và khả năng của họ. Ảnh hưởng trong công việc gồm những tác dụng do sự phân công, phương pháp làm việc đầy chuyên mang lại, từ đó hoạt động nhân viên được loại đi các động tác thừa, tập thuần thục với một động tác chuyên môn nên năng suất gia tăng. Khoa tổ chức và phương pháp cũng chú trọng đến những yếu tố tác dụng trên tâm lý nhân viên trong khi làm việc như âm thanh, ánh sáng, sự trang trí phòng ốc... trong mục tiêu tiết giảm mệt nhọc

### C.- Hậu quả của các ảnh hưởng kỹ thuật.

Nếu các yếu tố ngoại lai khác như chính trị, xã hội, quân sự... thường gây trở ngại, cho nền Hành chánh thì yếu tố kỹ-thuật thông thường mang lại thuận lợi và tiến bộ.

Về mặt tổ chức ngoại trừ những nan giải sinh từ những khủng hoảng chung, những lúng túng thông thường của một nền Hành chánh thiếu tổ chức không thể có trong một quốc gia chấp nhận cho khoa tổ chức và phương pháp phát-triển đúng mức.

Về mặt điều hành hậu quả thuận lợi của khoa này có thể ghi nhận trên phương diện hiệu năng. Kết quả khảo-sát của Giáo sư J.B.Bright ( Đại học Havard ) cho ta các con số sau :

- Năng suất nhân viên tăng từ 50 đến 100% tùy mức độ trang bị kỹ thuật.

- Năng suất tổng quát của cơ quan tăng từ 60 - 80 %
- Phẩm chất công việc hoàn bị và chính xác hơn
- Tiết kiệm thời giờ với tỷ lệ lớn hơn 10.
- Phí tổn công việc gia giảm rõ rệt.
- Khả năng làm việc của máy móc bền bỉ hơn con người(★)

Đây là kết quả ghi nhận trong một xí nghiệp, còn trong công tác cung cấp dịch vụ của một nền Hànhchánh thì thật khó mà đo lường được hiệu suất bằng con số, vì một dịch vụ tung ra cơ quan thường không quan tâm lắm đến mức hữu lợi của chính cơ quan qua dịch vụ đó thu về. Tuy nhiên thiết nghĩ, thành quả của kỹ thuật trong nền Hành chánh không đến nỗi sai lạc hơn đó bao nhiêu.

Với quan niệm như vậy ta có thể cả quyết kỹ thuật luôn mang lợi tiến bộ.

Tuy nhiên, khi khoa học và kỹ thuật du nhập vào lãnh vực sản xuất dù dịch vụ hay vật phẩm, nhóm người bi quan đã sớm nhận thấy hậu quả tai hại chưa đến của nó. Đó là sự thất nghiệp của con người khi bị máy móc thay thế và sự tận diệt tinh cảm và sáng kiến nhân loại vì chuyên hoá mà có.

---

(★) Vấn đề tự động hoá, Nguyễn ngọc Hợp, saigon 1970

Đó là hậu quả đáng ngại của tiến bộ kỹ thuật ,  
nhưng nó hãy còn trong lý thuyết, vì thực tế sự chuyên hoá  
có làm con người quen thụ hưởng và lười đi nhưng không đến  
độ tận diệt sáng kiến và tình cảm. Còn hậu quả thật- sự  
không thuận lợi của kỹ thuật chính ở chi phí đắt đỏ của  
máy móc lúc đầu trang bị và sự thiếu thốn chuyên viên .  
Cũng phải coi như hậu quả thất lợi của kỹ thuật, năng-suất  
tiệm giảm lúc đầu của cơ quan hoặc vì  
chưa quen việc hoặc vì tâm lý bất mãn chống đối của nhân  
viên trước viễn tượng thay thế và mặc cảm bị kiểm soát



phần hai

**nen hanh chanh Vietnam**  
**và**  
**các yếu tố ngoại lai**

**C**ác yếu tố ngoại lai như chính đảng, tôn giáo, quân đội, nhu cầu và kỹ thuật đã tạo những ảnh hưởng như vậy đối với nền Hành chính các quốc gia, Riêng Việt Nam, ảnh hưởng như thế nào? Hậu quả của các ảnh hưởng ấy ra sao? Đó là các tiết mục cần lược khảo trong phần thứ hai của tập luận văn này.

## Những sắc thái đặc thù của nền hành chính Việt Nam

**T**UY trình độ văn hoá, kiến thức chính - trị của dân chúng cùng khung cảnh địa dư của từng quốc gia, nền Hành chính của mỗi quốc gia sẽ có những sắc thái đặc biệt khác hẳn với nền hành-chính của quốc gia khác, khi khảo sát nền Hành chính Việt Nam, chúng ta có thể nêu các sắc thái đặc thù sau:

- Theo ước lệ chung của những quốc-gia chậm tiến.
- Một nền Hành chính cách biệt với dân chúng
- Một nền Hành chính thời chiến.

### ĐOẠN I .- MỘT NỀN HÀNH CHÍNH CHẬM TIẾN

Đây là tình trạng chung của những quốc gia vừa thu hồi độc lập, sau thế chiến thứ hai tại Á Phi, hầu hết các quốc gia nhỏ đều thuộc tình trạng này, trong đó có Việt-Nam.

Vì vừa thu hồi độc lập, dĩ nhiên tàn tích của thời thuộc địa không sao một sớm, một chiều xoá tan hết được. Nhất là những gì thuộc nền Hành chính của quốc gia, một công trình tạo dựng của nhiều thế hệ qua đi, Nhưng rủi ro thay cho Việt Nam, nền Hành chính của quốc gia này chỉ một phần rất nhỏ thuộc công trình kiến tạo của chính

quốc còn lại phần lớn đã do ngoại nhân thực hiện hộ mất. Ngược dòng lịch sử, cái dĩ vãng bốn ngàn năm văn hiến của Việt nam đã bỏ đi mấy ngàn năm con người còn hành động theo bản năng, thiếu ý thức, còn lại gần một ngàn năm để phần cho kiến thức dân tộc kiến tạo thì đã tiêu đi trên chín trăm năm đô hộ Tàu và non 100 năm lệ thuộc Tây.

Dưới ách đô hộ của người Tàu, thật ra cũng chẳng lấy gì làm tốt đẹp, nhưng dù sao văn hoá Tàu Ta xưa nay vẫn tương tự, chỉ duy gần trăm năm lệ thuộc Pháp thì thật đáng buồn.

Trong chiều hướng làm ngu dân, để duy trì tình trạng thuộc địa hiện hữu, nhà đương cuộc Pháp chẳng những không lo lắng gì cho dân trí ta mà họ còn tìm đủ mọi thủ đoạn hầu nhận chìm dân tộc này vào mê muội, vì thế trình độ dân trí vốn thấp kém càng thấp kém hơn. Nếu vì ý thức dân tộc, tinh thần bất khuất, một số người đã có những tranh đấu bản thân để vươn lên thì sớm muộn gì rồi cũng sa ngã, hoặc vì bị mua chuộc hoặc vì bị thanh toán.

Về dân trí như thế, về Hành chánh chẳng khác hơn những cơ sở Hành chánh tạo lập trên lãnh thổ Việt Nam chỉ nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi kinh tế chính trị của nhà nước Đại Pháp. Đám quan lại phục vụ tại các cơ sở này là tay sai đắc lực giúp họ thực hiện ý đồ đó. Chính vì thế nhóm người xưa nay vốn thích xu nịnh để sử dụng quyền uy được cơ hội để tác oai tác phúc, và hành động có tính cách cường hào quan liêu này lại được người pháp che chở dung túng, từ đó thành kiến nơi dân chúng về hình ảnh một viên chức nhà nước không bao giờ là một hình ảnh đẹp để cho được.



Về mặt chính trị, nhà đương cuộc Pháp luôn luôn phòng bị cẩn mật, mọi sinh hoạt liên quan đến "quốc sự" coi như phi pháp và sẽ bị thanh trừng ngay nếu bị phát giác, bởi thế các lực-lượng chính trị tại xứ này phải hoạt động trong bóng tối. Với phương-thức sinh hoạt như vậy cộng thêm phương tiện hoạt động thiếu thốn các lực-lượng này không sao liên kết chặt chẽ với nhau được, lợi dụng nhược điểm đó, Pháp tung người vào khắp nơi để tìm cách lũng đoạn, gây chi rẽ hàng ngũ những người quốc-gia. Và sau 100 năm đô hộ Việt Nam, họ đã để lại cho ta một di sản chính trị phân hoá trầm trọng trong một đám dân-chúng hoàn toàn không ý thức gì về chính trị.

Những ngày sau khi nền độc lập đã được thu hồi, chúng ta lại chấp nhận sự hiện hữu của ngoại nhân khác : Hoa Kỳ, song hành với hiện tượng đó, chiến tranh quốc-cộng đang bột phát mạnh tại đây, chúng ta không có cơ hội kiến tạo lại những đở võ về chính trị.

Với khung cảnh chính trị còn sơ đẳng đó, nền Hành chánh Việt Nam dĩ nhiên chịu ảnh hưởng rất nhiều.

## ĐOẠN II.- MỘT NỀN HÀNH CHÁNH CÁCH BIỆT VỚI DÂN CHÚNG.-

Tại Việt Nam, chúng ta phải công nhận một thực trạng; đó là sự nghịch lý của một nền Hành chánh với bối cảnh xã hội của nền Hành chánh đó. Nền Hành chánh Việt-Nam ngay bây giờ cũng hãy còn nhiều sắc thái ngoại lai, nó, đúng hơn phải là nền Hành chánh của xã hội văn minh Pháp, với những thủ tục, quy lệ rất phù hợp với Xã Hội này

trong khi đó, bối cảnh xã Hội của Việt Nam là một xã-hội chưa văn minh, tâm lý con người hãy còn chuộng những gì thuộc tình cảm, ghét những cái gò bó của thủ tục, luật lệ. Tức là lẽ thói chuộng nhân trị hơn pháp trị của nho giáo. Hơn thế thời thực dân đã để lại một khối nhân sự quan liêu phong kiến. Với bấy nhiêu yếu tố, nền Hành chánh này là một hệ thống riêng rẽ, biệt lập không đi sát với quần chúng

### ĐOẠN III- MỘT NỀN HÀNH CHÁNH THỜI CHIẾN.-

Sau thời kỳ chịu ảnh hưởng của nền văn minh vật chất của Pháp, nền Hành chánh Việt-Nam lại du nhập một - cách mặc nhiên sự ảnh hưởng của nền văn minh duy lý của Hoa Kỳ. Trong khi đó cuộc chiến tranh thực nghiệm của hai luồng ý thức hệ đang hoành hành tại đây khiến các nhà hữu trách phải dồn mọi nỗ lực nhân sự, tài chánh cho nhu cầu quốc phòng nên không đủ thì giờ, khả năng để cải tổ nền Hành chánh quốc gia. Vì lẽ đó, Hành chánh Việt Nam đứng ra là một công trình ráp nối vá vúi từ những phản ứng thụ động. Do đó tổ chức Hành chánh của nước này thiếu hợp lý và nặng nề.

Ngoài ra, trong khung cảnh cuộc chiến hiện tại, cần rất nhiều đến một kiến thức chính trị tương đối khả quan của dân chúng hầu mong tranh đấu hữu hiệu với luồng ý thức hệ trái ngược. Nhiệm vụ đào tạo kiến thức chính trị cho dân chúng là nhiệm vụ của các chính đảng, trong khi đó hệ thống chính đảng Việt Nam lại còn trong tình trạng phôi thai, thiếu khả năng hoàn thành sứ mạng này. Gánh nặng đó trở thành trách vụ của các cơ quan Hành - Chánh. Đó cũng là một sắc thái đặc thù của nền

Hành chánh Việt Nam: Hành chánh không thể tách rời với chính trị được. Và đó cũng là một hậu quả của cuộc chiến đối với nền Hành chánh.

Một sắc thái đặc biệt nữa của nền Hành chánh Việt Nam là sự hiện hữu của quân đội trong guồng máy Hành chánh. - hiện tượng này sẽ nói rõ hơn trong đoạn ảnh hưởng của quân đội đối với Hành chánh - từ đó chúng ta thấy Hành chánh Việt Nam không thể tách rời với quân đội.

# tôn giáo, chính đảng, quân đội Nền hành chính Việt Nam \*

## MỤC I.- TÔN-GIÁO, ĐẢNG PHÁI VÀ NỀN HÀNH-CHÍNH VIỆT-NAM CỘNG HOÀ.-

### ĐOẠN I .- THỰC TRẠNG TÔN GIÁO và ĐẢNG PHÁI TẠI VIỆT-NAM.-

Tình trạng đảng phái Việt Nam thật là đa tạp, dường như đây là một thời trang của các quốc gia vừa lấy lại chủ quyền, để biểu dương sự tự do và độc lập của dân tộc. Tại Việt Nam hiện tượng lạm phát chính đảng xuất - hiện rõ rệt sau biến cố 1.11.63. Với con số trên hai trăm chính đảng hoạt động hợp pháp tại Việt Nam con số đảng - phái có thực lực đếm không đầy trên đầu ngón tay, còn lại là những đảng hữu danh vô thực, phần lớn sự hiện hữu của các đảng phái chỉ nhằm phô trương vài bộ mặt chính trị nào đó mà thôi.

Riêng các đảng phái có thực lực cũng không ăn sâu vào quần chúng, lý do: các đảng phái chưa có một căn bản lý thuyết vững chắc khả dĩ thu hút quần chúng, và cũng có thể vì các đảng phái chưa quan tâm nhiều đến việc kiến tạo hạ tầng cơ sở. Chỉ một vài chính đảng quan - tâm

đến điều này, có thể kể như Phong-Trào Quốc-gia Cấp-Tiến, Đại Việt Cách Mạng Đảng, Nhân Xã Đảng, Mặt Trận Cứu Nguy Dân Tộc, Lực Lượng Dân Tộc Việt, Lực Lượng Đại Đoàn Kết Lực Lượng Dân Chủ ... (1)

Ngoài thực chất thiếu ăn sâu trong quần chúng, và thiếu lý thuyết vững chắc, phần lớn các chính đảng khi hoạt động lại đặt quyền lợi phe nhóm đảng phái trên quyền lợi quốc gia dân tộc. Từ đó đưa đến tình trạng phân hoá trầm trọng giữa các đảng phái quốc gia tại Việt Nam.

Hơn thế nữa, ngoài một số chính đảng có thực-lực, các chính đảng yếu kém thường nương tựa vào các lực lượng khác ngoài đảng viên của mình để làm hậu thuẫn khi hoạt động. Những đối tượng mà các chính đảng nhóm ngó có thể là chính quyền, có thể là tôn giáo. Từ đó sinh sâu xé giữa các đảng thân chính quyền và các đảng chống Chính-quyền, giữa các đảng thân tôn giáo này với các đảng thân tôn giáo khác. Do đó tình trạng phân hoá giữa các chính-đảng đã trầm trọng càng trầm trọng hơn nữa, đó là chưa kể đến hiện tượng phân hoá trong chính nội bộ của các chính đảng. Giải thích hiện tượng phân hoá chính trị tại Việt-Nam Gs. Nguyễn Ngọc Huy trong bài nói chuyện trên Đài Phát Thanh Saigon đã bảo đó một phần vì lòng tự kiêu của người Việt, vì lòng tự kiêu, người Việt Nam không ai chịu phục ai cả, vì thế kẻ nào cũng muốn làm lãnh tụ. Kẻ giỏi muốn làm lãnh tụ đã phải, người dở cũng đòi làm lãnh tụ nốt.

---

(1) Nguyễn Ngọc Huy, Cuộc Đau Củ Bán Phần Thượng Viện  
Cấp Tiến số 21, tháng 9.1970, P.3

Nếu tại Việt Nam hiện hữu một hệ thống chính trị đa đảng và đang trong tình trạng phân hoá như vậy thì về mặt Tôn giáo cũng tương tự, hệ thống tôn giáo tại đây cũng chẳng phải ít, và sự xung khắc cũng trầm trọng không kém.

Ngoài hai tôn giáo lớn là Phật giáo và Kitô, ở đây còn hiện diện những tôn giáo nhỏ chiếm một số tín đồ đủ tạo áp lực đối với chính quyền như Cao Đài giáo, Phật Giáo Hoà Hảo, Bửu sơn Kỳ Hương, Phật giáo Tứ Ân... và thông thường các tôn giáo nhỏ này tạo một áp lực khá mạnh mẽ tại một vài địa phương, nhất là miền Tây Nam Phần.

Thực trạng các tôn giáo cũng đang phân hoá, Từ đầu thế kỷ thứ XIX người ta đã chứng kiến sự xung đột giữa Phật giáo và Kitô giáo, sự xung đột này khi thì bột phát, khi thì ngấm ngầm. Riêng trong nội bộ của các tôn giáo cũng có sự phân hoá, chẳng hạn Phật giáo thì phân thành khối Ấn Quang và khối Việt-Nam Quốc tự, Cao Đài thì chia làm hệ phái Ông Tương, Ông Tác...

Trong tình trạng phân hoá đó, Các tôn giáo tại đây lại sinh hoạt động chính trị, khi hoạt động chính trị họ cần có một hậu thuẫn, để đi tìm hậu thuẫn nhiều tôn giáo đã phải nương tựa vào chính quyền. Từ đó thực trạng các tôn giáo tại Việt Nam chẳng khác gì các chính đảng cả

Một cách tóm tắt chúng ta có thể nói thực trạng tôn giáo và chính đảng Việt Nam bao hàm ba nhược điểm sau

- Thiếu căn bản triết lý,
- Phân hoá
- Chưa thực tâm hoàn thành thiên chức của mình

## ĐOẠN II.- ẢNH HƯỞNG CỦA TÔN-GIÁO và CHÍNH-ĐẢNG.-

Như trong phần thực trạng đã nêu, tôn giáo và đảng phái tại Việt Nam thường liên minh hoạt động nên lúc sinh hoạt tôn giáo và đảng phái lẫn lộn với nhau khó mà phân biệt giới hạn rõ rệt. Một hiện tượng chính trị xảy đến ở đây thường tiềm tàng bên trong ảnh hưởng của cả hai lực lượng tôn giáo lẫn đảng phái.

Về mặt chính trị thì như vậy, còn đối với nền Hành chánh, chúng ta thử tìm xem tôn giáo, chính đảng đã ảnh hưởng cách nào và những hậu quả ra sao.

### A.- Ảnh hưởng .-

Nhìn chung, tại Việt nam tôn giáo thường tạo được ảnh hưởng rộng rãi và mạnh mẽ hơn các chính đảng, có lẽ vì chính đảng là hình thức liên kết mới du nhập vào còn tôn giáo là một thứ niềm tin đã thâm cội rễ trong quần chúng tự xa xưa. Về những phương thức ảnh hưởng của hai lực lượng này chúng ta có thể kể :

Trước hết là hình thức ôn hoà và thông dụng, đó là cách lên tiếng qua các cơ quan ngôn luận, như báo chí, truyền thanh, truyền hình... về một đường lối hành động của chính quyền trung ương hay về những viên chức địa phương một khi những hành động này có phương hại đến quyền lợi của họ. Với một khối tín đồ đông đảo làm hậu thuẫn, ý kiến của tôn giáo thường rất được lưu tâm, từ đó đưa đến sự thay đổi trong kế hoạch thi hành và đôi khi thay đổi ngay từ đường lối hành động căn bản nữa.

Hình thức ảnh hưởng có phần tích cực hơn là đưa người của mình vào các cơ quan Hành chính, nắm giữ các chức vụ then chốt, nhất là các chức vụ chỉ huy Hành chính tại các địa phương như Tỉnh trưởng, quận trưởng... hầu mong để bóp méo, thuyết phục các vị này sử dụng cơ quan hành chính như một công cụ của mình. Một khi không đưa được người của mình lên vị trí mong ước, các lực lượng này tìm đủ mọi cách để phá rối, cô lập hoá, đến nỗi không thể hành động được và phải chuyển di nơi khác. Những hình thức ảnh hưởng này đôi khi cũng sử dụng cả với những chức vụ tối cao như Thủ Tướng chính phủ chẳng hạn. Như những trường hợp Chính Phủ Trần Văn Hương Phan Huy Quát trong thời kỳ sau biến động 1.11.63. Những chính phủ này đã đổ chỉ vì bị nghi ngờ thân Phật giáo hay thân Công giáo.

Ngoài hai hình thức ảnh hưởng đó, tôn giáo, và chính đảng tại Việt Nam vẫn thường áp dụng một hình thức ảnh hưởng hết sức phổ thông nhưng ngàn đời vẫn hiện hữu đó là sự mua chuộc, thuyết phục hay hăm dọa. Với những vấn đề thông thường, họ thường mua chuộc các viên chức hạ tầng để những người này thi hành lệch lạc đi các thể lệ Hành chính thường hữu nhằm mưu cầu lợi ích riêng cho lực lượng của mình, chỉ duy những vấn đề thiết yếu họ mới mua chuộc hay dùng áp lực đối với các viên chức cao cấp

Tại Việt Nam, những hình thức ảnh hưởng ôn hoà không phải không có, nhưng những hình thức ảnh hưởng bạo động thường nổi bật hơn. Những hình thức bạo động được sử dụng thường là huy động lực lượng hậu thuẫn biểu-tình đòi chính quyền trung ương hay địa phương thoả mãn những yêu sách của họ, một mức độ khác cao hơn, quy mô hơn họ



lợi dụng thành phần tín đồ trong quân đội, nhất là các vị tướng lãnh có thế lực, điều động quân đội để làm một cuộc đảo chánh thay thế quyền chính trị hiện hữu để đưa một nhân vật hay tập đoàn khác -- như trường hợp Phật giáo đã làm hồi 63 -- từ đó sự cải tổ cơ cấu chính trị không tránh được lời cuốn cải tổ Hành chánh.

Ở đây cũng cần nêu lên một sự kiện, những hình thái ảnh hưởng đến chính quyền và sau đó là đến nền Hành chánh thường do các lực lượng tôn giáo phát động, còn các chính đảng phải công nhận họ ít khi dùng những hình thức bạo động. Điều đó có thể vì họ thiếu hậu thuẫn cũng có thể họ hỗ trợ những cuộc bạo động do tôn giáo chủ-xướng mà không ra mặt.

#### B.- Hậu quả của những ảnh hưởng.-

Nhìn chung, tôn giáo, chính đảng tại Việt Nam thường gây trở ngại cho hoạt động Hành chánh hơn là tạo những điều kiện hỗ trợ thuận lợi. Chúng ta biết, tâm lý chung của quần chúng Việt Nam là ưa chống đối, phản kháng nếu chống đối được chính quyền càng hay. Lợi dụng nhược điểm đó, tôn giáo, chính đảng cố gắng khai thác triệt để thị hiếu quần chúng bằng những chống đối dù đúng hay sai. Có những phong trào chống đối hết sức phi lý mà dân chúng lại hết lòng hưởng ứng. Chẳng hạn cuộc chống đối của nhóm người công-giáo khi quốc hội Lập Hiến Việt Nam đem vào lời mở đầu của bản hiến Pháp 1.4.67 ba chữ " Đấng Tối Cao " rồi lại bỏ đi. Khi dùng ba chữ này Quốc Hội đã ngại sự chống đối của người Phật giáo vì đó là một từ ngữ của Công giáo, nhưng lúc bỏ đi lại gặp nhiều phản ứng sôi nổi, nhất

là ở giới Thiên chúa Giáo và Tôn giáo Hoàn Cầu Bahai .  
"Người ta nghĩ rằng nếu không để ba chữ Đấng Tối Cao vào  
thì không sao, nhưng đã để vào rồi mà lại gạt ra thì là  
một điều có tính cách xúc phạm tới lòng tin của những  
người tin tưởng nơi Đấng tối Cao "(1). Thế là một cuộc  
chống đối được phát động, và là một gánh nặng không nhỏ  
cho nhà hữu trách.

Xuyên qua hình ảnh cụ thể trên, nếu biết khai  
thác thị hiếu của dân chúng theo một tinh thần phục vụ  
đứng đắn hay đối lập nhằm xây dựng, và nếu các chính đảng  
có ý thức chính trị vững chắc hai lực lượng này sẽ là  
những hợp tác thuận lợi giúp chính quyền hoàn tất thiên-  
chức phục vụ của mình. Vì dù sao, lời tuyên truyền của  
các bộ tôn giáo và chính đảng vẫn được dân chúng nghe hơn  
là các bộ chính phủ. Nhưng ý thức và hành động đó chúng  
ta chưa tìm gặp ở các lực lượng tôn giáo và chính đảng ở  
Việt Nam.

Riêng tại các địa phương, các lực lượng này hay  
áp dụng những phương thức ảnh hưởng ôn hoà như thuyết  
- phục, yêu cầu, mua chuộc... cho đến lúc nào không còn  
" xin xỏ " được nữa, họ mới chống đối ồn ào.

Từ những đường lối tạo ảnh hưởng đó họ tạo ra  
những hậu quả sau trên nền Hành chánh quốc gia :

Làm nặng nề guồng máy Hành chánh - Bằng vào  
phương thức đưa người của mình vào cơ quan Hành chánh,

---

(1) Trương Tiến Đạt, Hiến Pháp Chú Thích, Saigon 1967  
trang 57.

các cơ quan này, vì chịu áp lực, vì tình cảm, đã phải thu dụng một số nhân viên nhiều khi không cần cho công vụ hoặc giả thiếu khả năng. Bởi thế khối nhân sự của cơ quan tuy đông đảo, rườm rà mà thiếu hiệu năng trong khi hoạt động. Sự kiện này cũng ảnh hưởng rất nhiều đến công cuộc cải tổ nền Hành chánh, vì sự thay thế, chuyển chuyển sa thải các viên chức thiếu khả năng mà có hậu thuẫn của một đảng hay một tôn giáo chắc chắn gặp chống đối, và nếu không chống được, viên chức tâm nhậm chắc chắn sẽ gặp rất nhiều khó khăn khi đến làm việc.

Với sự chống đối thường xuyên của các lực lượng ảnh hưởng này, hoạt động hành chánh luôn luôn gặp trở ngại. Nhiều khi một kế hoạch hành động rất hợp lý, hữu ích nhưng vì va chạm đến quyền lợi của một thiểu số cá nhân được sự hỗ trợ của tôn giáo, đảng phái, với sự chống đối, kế hoạch phải sửa đổi méo mó đi và lắm lúc thi hành xong không đem lại hậu quả mong muốn nữa.

Quan trọng hơn hết khi các lực lượng ảnh hưởng này áp dụng những phương thức bạo động đòi hỏi sự thay đổi chính phủ hiện tại, sự kiện này ngoài những xáo trộn về an ninh trật tự, một gánh nặng mà nhà hữu trách Hành chánh có trách nhiệm phải giải quyết, nó còn đem đến những xáo trộn trong cơ cấu Hành chánh hiện hữu, và chưa chắc những xáo trộn này đem lại tiến bộ. Nhất là trong một xã hội còn thiếu ý thức xây dựng như Việt Nam, chúng ta đã từng thấy nhiều cải tổ Hành chánh được thực thi tại Việt Nam sau mỗi lần thay đổi chính phủ từ 1965 đến 1970 đưa đến tình trạng tổ chức Hành chánh nước này được phối trí rồi tái phối trí liên tiếp.

Những thí dụ ở vài Bộ quan trọng chúng ta điều này :

- Bộ Nội Vụ, có lần mang nhân hiệu Bộ An Ninh, rồi Phủ Đốc Ủy Hành chánh, rồi tái lập lại dưới danh hiệu Tổng Bộ An Ninh và sau cùng trở lại danh xưng Bộ Nội Vụ.

- Bộ Thông tin, sau 63 trở thành Bộ Tâm Lý Chiến sau, cùng Bộ Chiêu Hồi thành Tổng bộ Thông Tin Chiêu Hồi, và trở lại Tổ chức và danh hiệu Bộ Thông Tin lần nữa.

- Bộ Canh Nông, cũng trải qua nhiều cải đổi, từ Bộ cải cách điền địa và Canh Nông rồi Bộ Canh Nông rồi Bộ Cải Cách và Phát Triển Nông Ngư Nghiệp.

- Bộ Kinh Tế một đạo phân thành hai Bộ Thương-Mãi và Bộ Công Kỹ Nghệ để rồi trở lại tổ chức và danh hiệu cũ. (1)

Dĩ nhiên những xáo trộn này không phát sinh trực tiếp từ ảnh hưởng của Tôn giáo và chính đảng, nhưng dù sao, những lực lượng này cũng đóng một vai trò động lực thúc đẩy quan trọng đưa đến những cải tổ chính phủ.

Chót hết, loại ảnh hưởng của tôn giáo thường đưa đến hậu quả phải thiết lập nhiều cơ quan Hành chánh, hay bộ phận Hành chánh tại vài cơ quan Hành chánh hiện-hữu, và sự thiết lập các tổ chức này chẳng qua vì áp lực quá cấp bách cho nên thiếu chuẩn bị, thiếu điều nghiên, thành thử sự hiện hữu của nó là biểu tượng của vá vúi, ráp nối thiếu ăn khớp, thiếu hợp lý. Nền hành chánh Việt Nam vốn lợm thợm nặng nề càng lợm thợm nặng nề hơn.

---

(1) Nguyễn Phát Lộc, Vấn đề Hành Chánh VNCH, tập san Quốc Phòng, số 10.1970 - tr.171

MỤC II.-- QUÂN ĐỘI VÀ NỀN HÀNH CHÁNH  
VIỆT NAM CỘNG HOÀ .--

Sự can thiệp của quân đội vào nền Hành chánh đã trở thành một hiện tượng quen thuộc của các quốc gia chậm tiến Á Phi, Riêng tại Việt Nam, qua hai đoạn sau đây chúng tôi lần lượt trình bày về :

- Nguyên nhân tạo ưu thế của quân đội trong nền Hành chánh Việt Nam.
- Những hình thái can thiệp của quân đội vào nền Hành chánh và
- Hậu quả của những ảnh hưởng.

ĐOẠN I.-- NGUYÊN NHÂN TẠO ƯU THẾ CỦA QUÂN ĐỘI.--

1.- Tình trạng chung của các quốc gia chậm tiến.

Như chúng tôi đã thừa, hiện tượng quân nhân nắm chính quyền đã trở thành phổ thông tại các quốc gia chậm tiến vừa thu hồi lại được chủ quyền. Chủ quyền thu lại được là do nỗ lực chung của dân tộc, nhưng dường như quân đội đã giữ một vai trọng yếu, trong khi đó vì lý do này hay lý do khác, các lực lượng chính trị của xứ sở không đủ khả năng thu hút dân chúng nữa, vì thế quân đội là lực lượng duy nhất đủ để dân chúng tin tưởng trao cho quyền chính trị, từ quyền chính trị, họ chi phối được nền Hành chánh không khó. Tại Việt Nam, quân đội còn được một lợi thế nữa là thành tích lật đổ chế độ độc tài Ngô Đình Diệm hồi năm 1963.

## 2.- Sự thành công của quân nhân trong các chức vụ Hành chánh hồi đệ nhất cộng hoà.

Tại Việt Nam, ưu thế của quân đội sẽ dĩ có phần nào cũng vì thành tích làm việc của các vị tỉnh trưởng quân nhân kiêm nhiệm cả công tác Hành chánh. Chúng ta không thể chối cãi thành tích này của chính phủ đệ nhất Cộng Hoà, nhưng dù sao cũng đừng tin tưởng quá nhiều nơi quân nhân, sự thành công của đệ nhất Cộng Hoà sẽ dĩ có là nhờ tài dụng nhân của chính phủ hơn là ở chủ trương quý chuộng quân đội, Thật vậy, những tỉnh trưởng được Ngô Đình Diệm tín nhiệm ngày trước quả những người có thực tài nhiều hơn là vì tình cảm. Nhiều khi những vị này là một người thuộc thành phần dân sự, được gán thêm một cấp bậc quân đội để dễ điều động quân nhân trong các công tác quân sự.

## 3.- Sự đãi ngộ quân đội sau cách mạng 1.11.1963.

Một lý do nữa khiến quân đội trở nên một lực lượng nhiều ưu thế tại Việt Nam là mục đích đãi ngộ công lao của các người hữu công trong cuộc cách mạng lật đổ chế độ độc tài Ngô đình diệm. Như chúng ta đã biết, tuy kết quả sự đổ vỡ chế độ này phát sinh từ nhiều lý do, nhưng ngành phần nhúng tay trực tiếp trong cuộc cách mạng là quân đội. Khi cuộc cách <sup>dân</sup> cách/ ~~tiến~~ công, sự đãi ngộ quân đội dĩ nhiên phải có. Từ mục tiêu đó, và với sự hiện diện của các chính phủ dân sự từ quân đội xuất thân, quân nhân phải là những nhân vật họ nghĩ đến trước tiên khi có một vị trí Hành chánh nào còn thiếu người.

## ĐOẠN II.- NHỮNG HÌNH THÁI CAN THIỆP CỦA QUÂN- ĐỘI VÀO NỀN HÀNH-CHÁNH VIỆT NAM.

Ở đây chúng tôi xin trình bày những hình thái ảnh hưởng thông thường của quân đội và những sắc thái ảnh hưởng đặc biệt của Việt Nam.

### 1.- Đóng vai trò một đoàn thể áp lực.

Là một hình thức ảnh hưởng thông thường mà các lực lượng áp lực sử dụng. Quân đội Việt Nam không quên sử dụng lối ảnh hưởng này. Ở đây họ có ưu thế hơn nhờ các chính phủ tại Việt Nam, nhất là sau cuộc cách mạng 1963, thường là những chính phủ của quân đội. Những người đứng ra lập nội các là những quân nhân thuần tuý, trường hợp nội các chiến tranh Nguyễn Cao Kỳ, hoặc là quân nhân đã xuất ngũ, trường hợp Thủ Tướng Trần Thiện Khiêm. Những trường hợp này, ai bảo đảm được rằng các nhân vật nắm quyền hành quan trọng đó đã gạt hẳn được những liên hệ chủ quan sẵn có của họ. Với những lý do đó, vai trò ~~áp - lực~~ của quân đội còn đoàn thể áp lực nào mạnh mẽ bằng .

### 2.- Sử dụng hệ thống quân giai thay cho hệ thống Hành chánh.

Đó dường lối ảnh hưởng mà quân đội sử dụng để ảnh hưởng đến nền Hành chánh địa phương. Tại các địa - phương, sự nắm quyền của các tỉnh trưởng quân nhân đã làm lu mờ vai trò quan trọng của hệ thống hành chánh trong các thủ tục Hành chánh. Chúng ta biết rằng, các tỉnh trưởng ngoài sự thống thuộc nơi Bộ Nội Vụ về mặt Hành chánh, họ

lệ thuộc các Tư Lệnh Vùng về mặt quân sự, các vị Tư Lệnh Vùng này lại liên lạc trực tiếp với các cấp chỉ huy cao cấp ở trung ương như Thủ Tướng chính phủ và nhiều khi cả Tổng thống nữa. Với hệ thống quân giai, họ sẽ làm việc nhanh chóng hơn, hữu hiệu hơn. Vì lý do đó, trong khi làm việc, họ đã sử dụng hệ thống này nhiều hơn là hệ thống Hành-chánh, dù rằng trong những vấn đề không có tính cách quân sự tí nào.

3.-- Dùng võ lực để làm áp lực đối với các viên-chức Hành chánh mà họ không thể sử dụng quyền thông-thuộc được.

Tâm trạng của các giới chức Hành chánh dân sự ngày nay là tâm trạng " Sĩ khí rụt rè gà phải cáo ". Vì đối diện với quân đội họ không có một ưu thế nào để đảm bảo cho an ninh chức nghiệp và bản thân của họ cả. Trước nhược điểm này quân đội đã không quên lợi dụng. Họ đe dọa hay dùng áp lực quân sự thực sự để buộc các giới chức này hành động theo họ hay ít ra im tiếng để họ hành động. Từ đó nền Hành chánh nhuộm màu quân đội thật đậm đà.

### ĐOẠN III.-- HẬU-QUẢ CỦA ẢNH HƯỞNG.--

Với những lần lướt của quân nhân trong nền Hành Chánh Việt Nam, tuy rằng có một số ít thuận lợi cho nền Hành chánh nước này như hành động nhanh chóng và kịp thời thoả mãn ngay được những đòi hỏi của tình thế, nhất là trong tình trạng chiến tranh, nhu cầu quân sự được quan tâm nhiều hơn các nhu cầu khác sự hiện diện của quân nhân tại các địa phương tương đối cần thiết, còn lại là những



hậu quả không mấy tốt đẹp cho nền Hành chính :

1.- Trước tiên chúng ta có thể kể đến hậu quả không tốt về phía nhân viên. Tâm trạng bị lãng quên của những viên chức Hành chính dân sự khiến họ không đủ thành tâm để phục vụ nữa. Họ sẵn sàng chống đối lại dù tiêu cực những hành động của cấp chỉ huy quân nhân, từ đó những bế tắc về Hành chính khó mà giải quyết được.

2.- Từ hậu quả thứ nhất, sự bất mãn vì bị thiệt thòi đã khiến những người cùng tâm trạng tự nhiên liên kết lại thành một khối luôn luôn ở vị thế đối lập với nhóm được ưu đãi. Sự đối lập trong một nền hành chính, một tổ chức đòi hỏi sự thuần nhất, không phải là một triệu chứng tốt. Sự đối lập đó làm cho tệ trạng chia rẽ và bè nhóm trong cơ cấu Hành chính càng sâu đậm thêm.

3.- Hậu quả thứ ba là làm cho nạn tham nhũng tại các cơ quan công quyền bành trướng mạnh. Chúng ta không qui tội hoàn toàn cho quân nhân trước tệ trạng này. Nhưng dù sao, trước viễn tượng dân sự hoá guồng máy Hành chính, trong tương lai gần đã khiến các vị chỉ huy quân sự luôn tìm cách kiểm soát hơn là phục vụ, hơn nữa những biện pháp chế tài quá nhẹ nhàng của thượng cấp như trả về bộ quốc phòng chẳng hạn không đủ hiệu nghiệm trong việc ngăn ngừa quân nhân tham nhũng.

# **nhu cầu & kỹ thuật trong nền Hành Chánh *việtnam***

## MỤC I.- NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA NHU CẦU

### ĐOẠN I.- NHỮNG LOẠI NHU CẦU ẢNH HƯỞNG ĐẾN NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM CỘNG HOÀ

Một quốc gia đang phát triển và có chiến tranh như Việt Nam Cộng Hoà, nếu phải thoả mãn một cách hoàn hảo tất cả các nhu cầu đang đòi hỏi thật là một gánh nặng quả đạ đoan cho các cơ quan Hành chánh. Ở đây nhu cầu chiến tranh đã trở thành mối ưu tư ưu tiên của chính quyền vì thế hầu hết các nhu cầu khác phải thật thiết yếu và cấp bách mới được lưu tâm tới.

Đại lược chúng tôi xin nêu lên vài loại nhu cầu căn bản thường ảnh hưởng đến nền Hành chánh Việt Nam.

#### A.- Nhu cầu QUỐC-GIA.-

##### 1.- Nhu cầu chiến tranh.

Là loại nhu cầu cần thiết số một của quốc-gia, nhìn vào ngân sách người ta thấy ngân khoản dành cho những công tác Quốc phòng chiếm trên 70 0/o còn lại non 30 0/o dành cho các lãnh vực khác.

Chiến tranh chẳng những thu hút phần lớn ngân-khoản mà nó còn thu hút một khối nhân lực quan trọng vào quân đội, trước kia khối nhân lực này thường là những phần tử công dân có trình độ văn hoá trung cấp trở xuống (Tú tài, trung học I cấp, tiểu học) và một số đáng kể tuy đã gia nhập quân đội nhưng vẫn được phục vụ tại các cơ-quan Hành chính dưới danh hiệu quân nhân biệt phái. Nhưng sau vụ động viên phát động bởi thông cáo ngày 15.7.1972, một thành phần đông đảo sinh viên có cấp bậc Đại Học và quân nhân biệt phái bị gọi trình diện nhập ngũ và trở về đơn vị, khiến triển vọng nhân lực Hành chính bị giới hạn và thành phần nhân lực hiện hữu của các cơ quan Hành chính bị giảm sút trong thấy.

## 2.-Nhu cầu quân sự .

Những nhu cầu này hoặc phát sinh do tình thế hoặc do quốc sách của quốc gia. Vì tình thế đòi hỏi, yếu tố quân sự được đưa lên hàng đầu, nên Hành chính địa phương đã phải chấp nhận sự quân sự hoá với sự hiện hữu của các vị chỉ huy Hành chính quân nhân cấp quận, tỉnh. Cũng vì tình thế đòi hỏi, sau biến cố Mậu thân 1968, tổ chức bán quân sự bán hành chính đã được thành hình: Tổ chức Nhân-Dân Tự Vệ,

Vì quốc sách, với sự chấp nhận trở về với chính phủ những phần tử bên kia chiến tuyến, và thông thường là giới quân sự, Bộ chiêu Hồi đã được thành hình, và bộ máy Hành chính lại tăng thêm một chức phận. Sự gia tăng tổ chức cơ cấu này không tránh khỏi những ảnh hưởng liên đới về tài chánh, nhân viên ...

### 3.- Nhu cầu Chính Trị.

Thường tiếm tàng dưới hình thức một nhu cầu dân chúng như những đòi hỏi của nhóm FULRO miền trung, sự tranh đấu đòi vị trí thiểu số của Người Việt Gốc Miền, cuộc biểu tình bạo động đòi quyền sống của Thương Phế Binh toàn quốc 1970... Những nhu cầu này khiến phát sinh những cơ quan Hành chánh, hay những quyết định Hành chánh nhằm thiết lập một qui chế đặc biệt cho họ. Đồng ý rằng những phong trào đó mạnh nha từ nhiều lý do nhưng yếu tố Chính trị vẫn là thứ áp lực nà chính quyền e ngại nhất.

### 4.- Nhu cầu Xã Hội .

Nhu cầu xã hội là mối lo lắng ưu tiên của chính phủ một quốc gia thái bình, riêng Việt Nam, nhu cầu xã hội đã bị xếp sau nhu cầu chiến tranh. Chỉ những nhu cầu nào thiết bách lắm mới được lưu ý tới. Và thường những nhu cầu này cũng có liên quan mật thiết với chiến tranh, có thể kể như :

- Nhu cầu cứu trợ nạn nhân chiến cuộc,
- Nhu cầu cấp dưỡng cô nhi, quả phụ, tổ phụ tử sĩ
- Nhu cầu đời sống thương phế binh...
- Nhu cầu phát triển hạ tầng cơ cấu Quốc gia : Xã ấp, (thực tế công tác phát triển này nhằm kiểm soát sự an ninh quân sự lãnh thổ hơn là phát triển đời sống dân-chúng)

Rồi sau đó mới tới loại nhu cầu Xã Hội thông-thường như nhu cầu cứu trợ dân chúng bị thiên tai, nhu-cầu giải quyết nạn thất nghiệp....

### 5.- Nhu cầu Kỹ thuật .

Hiện tại nhu cầu kỹ thuật khiến chính quyền lưu tâm đến chưa đến nỗi nhiều lắm, vì nó không cần thiết mấy để phục vụ chiến tranh, cũng không phải là đối tượng để dân chúng đòi hỏi. Do đó chỉ những nhu cầu kỹ thuật có tính cách phô trương để nâng cao quốc thể hay để khoe khoang với các quốc gia láng giềng thì chính quyền mới để ý như nhu cầu nghiên cứu nguyên tử. Chẳng hạn, thực sự cơ quan nguyên tử lực cuộc Việt Nam không có ích lợi thiết thực nào, và nếu đẹp đi chắc chắn không bao giờ bị chống đối

### B.- Nhu Cầu DÂN CHÚNG .-

Ở các quốc gia tiên tiến, nhu cầu dân chúng giữ cương vị ưu thế trong vai trò ảnh hưởng đến nền Hành chính quốc gia, các cơ quan có bốn phận thực thi chính sách của chính quyền chỉ có bốn phận ghi nhận, phân tích, thẩm định mức độ quan trọng để lựa chọn thoả mãn trước sau. Ngược lại tại các quốc gia chậm tiến, nhu cầu dân chúng lại do sáng kiến của chính quyền mà ra. Đây có thể là một ưu điểm vì chính phủ, nơi tập trung những nhân vật ưu tú, thấy xa biết nhiều có thể "sáng chế" nhiều loại nhu cầu độc đáo mà dân đen chưa nhận thức được nhưng nhược điểm của nó là sự xa rời công tác thoả mãn với nhu cầu thực sự của dân chúng

Riêng tại Việt Nam, nhu cầu dân chúng có thể kể tiêu biểu hai loại sau : nhu cầu cải thiện đời sống và nhu cầu an ninh .

## 1.- Nhu cầu cải thiện đời sống.

Tại Việt Nam nhu cầu này không phải chỉ nhằm nâng cao mức sống tối thiểu của dân chúng mà thôi. mà còn nhiều lãnh vực khác nữa như nâng cao trình độ văn hoá, kiến thức chính trị... Những vấn đề này Việt Nam lại phải thực hiện trong một hoàn cảnh đặc biệt đó là tình trạng chiến tranh đang diễn tiến hiện nay.

Nếu trước kia, dân Việt Nam chỉ "đủ" nhờ sự "biết đủ", tức là đời sống chưa hẳn đã đầy đủ đúng nghĩa thì ngày nay, với đà tiến triển của văn minh xã hội đó lại chia thành hai giai cấp rõ rệt, giai cấp giàu có, biết và thụ hưởng đầy đủ những thứ do văn minh vật chất tân tiến mang lại, và giai cấp nghèo khổ, hoàn toàn xa lạ trước những tiến bộ này. Họ biết và nhìn ngắm nó như một cái gì cao xa không với được. Tìm giải pháp để tiết giảm ngân sách này là nhiệm vụ của quốc gia và của cơ quan Hành chánh nói một cách trực tiếp.

## 2.- Nhu cầu an ninh.

Sự cải thiện đời sống cho dân chúng chỉ có thể thực hiện tốt đẹp khi chính quyền đã đem lại một tình trạng an toàn tối thiểu nào đó cho quần chúng. Có như thế thì may ra họ mới an tâm tiếp nhận và cường độ thoả mãn của những tiện ích mới được tận dụng. Thi hành những biện pháp bảo đảm an ninh là nhiệm vụ của quân đội trong hành động nhưng là nhiệm vụ của các cơ quan Hành chánh trong việc tìm kiếm kế hoạch và vạch chương trình cho hành động đó.

## ĐOẠN II.- ẢNH HƯỞNG VÀ HẬU QUẢ.-

Về phía nhu cầu quốc gia, nền Hành chính Việt - Nam chịu ảnh hưởng rất nhiều của loại nhu cầu chiến tranh và nhu cầu chính trị. Sự ảnh hưởng dễ thấy nhất là khối nhân lực và tài chánh bị thu hút bởi chiến tranh, kể đó là hiện tượng xâm nhập của quân nhân vào guồng máy Hành-Chánh nhân cơ hội chiến tranh. Nhân lực bị tiêu hao trong chiến tranh không chỉ gây trở ngại cho nền Hành chính trong hiện tình không đâu, nhiệm vụ đào tạo nhân sự trong tương lai khi chiến tranh chấm dứt trong thực chất là bốn phần của khả năng cuộc.

Về mặt chính trị, Việt Nam thường xuyên đối diện với một hệ thống chính trị thiếu ổn cố và chưa đủ căn bản với một xã hội dân chúng còn thấp kém về trình độ dân trí. Những phong trào, chính trị phát động tại Việt Nam nhiều khi không phát xuất từ quyền tự do chính trị của công dân mà từ nhiều lý do khác, hoặc vì tôn giáo, hoặc vì quyền - lợi phe nhóm thì đúng hơn. Và đối tượng ảnh hưởng của các lực lượng chính trị không phải nhắm trên cơ quan nắm quyền chính trị mà nhằm ảnh hưởng trên các cơ quan Hành chính, phương tiện hành động của quyền chính trị.

Về phía nhu cầu dân chúng, những ảnh hưởng tạo bởi loại nhu cầu này thực ra thiếu tầm độ quan trọng nếu không được nhuộm một màu sắc chính trị. Không riêng gì Việt Nam, tại hầu hết các quốc gia đang phát triển, một nền dân chủ được thực nghiệm tại các xứ này thường là một nền dân chủ có kiểm soát hay là dân chủ chỉ huy. Với một nền dân chủ thuộc loại này, ý kiến dân chúng chưa hẳn

đã là yếu tố quyết định cho đường lối hoạt động của Chính phủ, từ đó của các cơ quan Hành chính.

Với những ảnh hưởng đó, hậu quả đến với nền Hành chính là sự đòi hỏi một nền Hành chính đa năng, đa-nhiệm. Tại Việt Nam, một nền hành chính đến mức độ đó chưa có nhưng dẫu sao nền hành chính này cũng đã kiêm nhiệm khá nhiều chức quyền ngoài giới hạn của một nền Hành chính thuần túy. Như trong một vài trường hợp, các cơ quan Hành Chính phải đảm trách những công tác phục vụ chiến tranh và chính trị nữa. Một nền Hành chính như vậy đòi hỏi nhiều ở tài phối trí khéo léo các bộ phận, nhiều nhân vật có khả năng điều khiển các cơ quan. Trong khi đó nền hành chính Việt Nam chưa hợp lý, lại phải vấp vúi thêm Chưa một chính phủ nào tại vị được lâu để thực hiện hết kế hoạch dự trù của mình, hành động của họ thường là các chương trình giai đoạn, khiến tổ chức Hành chính đang vấp vúi càng vấp vúi hơn.



MỤC II.- KỸ-THUẬT VÀ NỀN HÀNH-CHÁNH  
VIỆT NAM CỘNG HOÀ.-

Những tiến bộ Kỹ thuật mới được du nhập vào Hành chánh công quyền gần đây, trong khi ngoài lãnh-vực tư doanh nó đã trưởng thành khá lâu. Để tìm hiểu về yếu tố kỹ thuật đối với nền Hành chánh Việt Nam Cộng-Hoà, xin trình bày sau đây sự cần thiết phải áp dụng kỹ thuật, các ứng dụng thực tiễn trong nền Hành chánh Việt Nam và hậu-quả của những ứng dụng này.

ĐOẠN I.- SỰ CẦN THIẾT ÁP DỤNG KỸ THUẬT TÂN-TIẾN  
TRONG NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM.

Một quốc gia đang phát triển như Việt Nam, đòi hỏi một nền Hành chánh có hiệu năng, với tổ chức hợp-ly trong khi đó, nền Hành chánh Việt Nam còn duy trì nhiều sắc thái cổ điển, nặng nề và lợm thụng khiến cho những công tác Hành chánh chưa đáp ứng đúng lúc những đòi hỏi của nhu cầu. Bên cạnh đó, khối nhân sự hành chánh hiện tại còn mang ít nhiều máu thực dân, phong kiến, khiến cho guồng máy Hành chánh vốn chậm chạp càng chậm chạp hơn.

Về nhân sự, trước nhu cầu chiến tranh, khối nhân lực phục vụ tại các cơ quan dân sự phần lớn là thành phần phế thải của Bộ Quốc Phòng do đó về lượng thì không thiếu nhưng phẩm lại chẳng được khả quan. Nhìn chung, trong nền Hành chánh Việt Nam, số cán bộ cao cấp điều-khiển không thiếu, số cán bộ hạ tầng để thi hành cũng

thừa đủ, nhưng rất thiếu thốn loại cán bộ trung cấp và cán bộ chuyên môn. Loại cán bộ này chỉ chiếm độ 10 phần trăm trong số nhân viên công quyền.

Trước hai vấn nạn đó, ta thấy chỉ có khoa Tổ chức và phương pháp may ra giúp nền Hành chánh giải quyết được tình trạng cũng thiếu tổ chức và kỹ thuật tự động hoá hy vọng thoả mãn được phần nào nạn thiếu cán-bộ trung cấp tại nước này.

Ngoài ra, phương thức làm việc khoa học và cơ chế làm việc tự động của máy móc đương nhiên thiết lập trong nền Hành chánh một nếp sống kỷ luật chặt chẽ. Điều này sẽ giúp cho các cơ quan tận dụng nhân lực hơn, nhân viên sẽ không còn cơ hội lợi dụng thời giờ của công sở nữa.

Đó là vài lý do khiến người ta áp dụng kỹ thuật tự động hoá và khoa tổ chức và phương pháp tại Việt Nam.

## ĐOẠN II.- NHỮNG ỨNG DỤNG THỰC TIỄN CỦA CÁC TIẾN BỘ KỸ THUẬT TẠI VIỆT NAM

Vấn đề tự động hoá và khoa tổ chức phương pháp du nhập cùng lúc vào nền Hành chánh công quyền Việt Nam vào năm 1957. Khởi đầu thí nghiệm tại Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện. Lúc bấy giờ chỉ có Ngân Khố và Ngân - Hàng Quốc gia biết đến lẽ lối điện cơ hoá áp dụng trong các công tác Kế toán Ngân Hàng. Và chỉ có Tổng nha Ngân Sách và Ngoại Viện có một tiểu ban giải tích viên phụ trách nghiên cứu và sắp xếp các bộ phận trong Tổng nha theo

khoa học. Lần lần những kỹ thuật tân tiến này mới lan dần sang các cơ quan khác. Ở đây chúng ta lần lượt xét :

A.- Những ứng dụng của kỹ thuật tự động hoá.-

Sự thành lập tại Tổng Nha Ngân sách và Ngoại - Viện một Trung Tâm điện cơ IBM có những ứng dụng sau :

1.- Trước tiên là ứng dụng trong thủ tục thiết lập, thi hành và kiểm soát Ngân Sách. Thời bấy giờ Nha Tổng giám Đốc Ngân sách mới được thành lập lại phải phụ-trách nhiều việc trong khi chuyên viên còn thiếu thốn, do đó hệ thống cùng thủ tục bút toán còn rất thô sơ. Việc kiểm soát các khoản chi cũng còn rất đại cương và hời hợt. Mãi đến tháng 9 năm 1957, với một bộ phận mới. Tổng nha liên lạc thường xuyên với Ngân Khố bằng phương pháp điện cơ, và trong 1 tháng sau lẽ lối tự động hoá đã thực sự được ứng dụng cho các thủ tục ngân sách.

2.- Áp dụng thứ hai do sở Kế Toán điện cơ Nha Tổng giám đốc Ngân Sách và Ngoại Viện phụ trách là công-tác trả lương cho công chức. Trong vòng 15 ngày đã nghiên cứu, ấn loát và phổ biến những định thức và vào tháng 7 năm 1958 bắt đầu trả lương điện cơ tại một bộ đầu tiên, rồi cứ mỗi tháng sau lại gia tăng thêm một bộ.

Song song với công tác này, sở Kế toán Điện-Cơ còn hoàn thành cuộc điều tra thống kê về công vụ và thực hiện tất cả những dịch vụ bút toán cũng như kiểm soát số hàng hoá do viện trợ Hoa Kỳ giao trong năm 1958.

3.- Những ngày gần đây, phương pháp tự động hoá đã được phổ biến tại nhiều cơ quan Hành chính khác như :

- Tại Bộ Nội Vụ trong công tác lập và kiểm soát danh sách và thể cư tri trong các cuộc bầu cử
- Tại Bộ Quốc Phòng trong việc lập và kiểm soát các văn kiện về động viên và hoãn dịch.

- ...

### B.- Những ứng dụng của Khoa Tổ chức và phương pháp.

#### 1.- Những ứng dụng trong việc tổ chức cơ quan.

Khoa Tổ Chức và phương pháp hiện diện tại Việt Nam khởi đầu bởi một ban Tổ chức và Phương Pháp thuộc đoàn Chuyên viên tại Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện. Với một ngân khoản khiêm nhường và phương tiện hoạt động thiếu - thốn, và trong tình trạng tâm lý chống đối nghi kỵ, Ban này đã thực hiện được một số công tác sau :

- Đưa vào Tổng Nha Ngân sách một lễ lối bố - cục cơ quan mới khác hẳn khuôn mẫu thông thường của các cơ quan khác. Theo đó cơ quan này không chia thành Nha, Sở rồi phòng ... do đó không cần chức vụ Chánh sự vụ và Chủ sự nữa. Tổ chức như vậy phần nào giúp tiết giảm chi phí và các công tác được tiến hành nhanh chóng nhờ các bộ - phận của cơ quan đều trực thuộc Ô. Tổng giám đốc.

- Khoa Tổ chức và phương pháp cũng cho ra đời một thí điển xếp xếp phòng ốc theo khoa học tại cơ quan nói trên. Ở đây sự xếp đặt phòng ốc bàn ghế được nghiên cứu kỹ lưỡng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho công việc và tiết giảm sự di chuyển của nhân viên.

## 2.- Những ứng dụng trong việc điều hành.

Thí nghiệm một phòng công văn mới với những thủ tục gởi, nhận, vào sổ thật đơn giản. Qua một phiếu gởi và nhận công văn, người ta biết ngay hiện công văn đó đã được chuyển đến phòng nào. Ứng dụng này đã đem lại nhiều thành quả tốt cho việc sưu tầm tài liệu ngoại trừ trường hợp thất lạc công văn. Nhưng với một tinh thần trách nhiệm và phải của nhân viên, tình trạng thất lạc sẽ xảy đến rất ít

Với sự hội nhập của khoa Tổ chức và phương pháp kỹ thuật phân công và làm việc đầy chuyên được áp dụng tại nhiều cơ quan, nhất là trong những công tác có tính cách vật chất như kế toán chẳng hạn.

Ngoài ra, sự tự động hoá guồng máy Hành chánh chính là đề nghị của ban Tổ chức và phương pháp .

### ĐOẠN III.- HẬU QUẢ VIỆC ÁP DỤNG KỸ-THUẬT TÂN TIẾN TẠI VIỆT-NAM .

Hậu quả mang lại từ các tiến bộ kỹ thuật thường rất tốt, như giúp giải quyết nhanh chóng công việc, tiết giảm chi phí hoạt động... Riêng tại Việt Nam hậu quả tốt đẹp của những tiến bộ này hãy còn rất khiêm nhường như kỹ thuật ngân sách mới tương đối hoàn hảo, chính xác và nhanh chóng; như hoạt động tập trung của Ngân khố trung ương về các công tác kế toán của 36 tỉnh toàn quốc...

Ngoài những hậu quả tốt đó, tình trạng chung lúc đầu hội nhập kỹ thuật tân tiến đã đem lại một số hậu quả không mấy tốt đẹp sau :

1.- Chi phí trang bị máy móc và đào tạo chuyên viên để thích nghi với nhu cầu mới không phải nhỏ. Tại Việt Nam, chi phí thuê máy, chuyên viên ... có thể lên đến gần 2 triệu đồng hàng tháng, chi phí đó với thực trạng khiếm khuyết về ngân sách của các cơ quan Hành chính thuần túy dân sự không phải là một trở ngại nhỏ.

2.- Thứ nữa là tâm lý chống đối của nhân viên trước việc áp dụng các kỹ thuật tân tiến. Ở Việt Nam sự chống đối không phải phát xuất từ nỗi lo sợ của con người trước viễn tượng bị thay thế bởi máy móc mà sự chống đối sở dĩ có là vì óc thủ cựu không thích cái đổi. Riêng sự áp dụng khoa tổ chức và phương pháp, sự chống đối có cả vì mặc cảm bị kiểm soát.



## Kết luận

**T**óm lại, qua hai phần đã trình bày, ngoài những yếu tố nội tại như cơ sở, nhân sự đương nhiên ảnh hưởng đến nền Hành chính của quốc gia, một số các yếu tố ngoại lai như chính đảng, tôn giáo, quân đội thường xuyên gây ảnh hưởng đến nền Hành - Chính

Những ảnh hưởng này hoặc thuận lợi hoặc bất lợi cho hoạt động Hành chính. Và như chúng ta đã thấy, chiều hướng ảnh hưởng của Tôn giáo, chính đảng và quân đội thường gây cản trở, xáo trộn cho trật tự và sự ổn cố hiện hữu. Nếu mức độ ảnh hưởng trầm trọng và kéo dài hậu quả có thể mang lại tình trạng phá sản của nền Hành chính. Chỉ tại các quốc gia mà các lực lượng đó có ý thức, có tinh thần trách nhiệm, ảnh hưởng của nó may ra tạo được vài hậu thuẫn thuận lợi. Trong thực tế hiếm thấy được tình trạng này, và một nền Hành chính vô tư đích thực phải hơn bao giờ hết, để chịu ảnh hưởng càng ít càng tốt những loại yếu tố này.

Đặc biệt, hai yếu tố Nhu cầu và Kỹ thuật, tuy cả tính cách ngoại lai nhưng liên quan mật thiết đến nền hành chính, nhất là Kỹ thuật, một yếu tố đáng khuyến khích để nó hội nhập vào các cơ quan công quyền trong mục tiêu cải thiện nền Hành chính hầu thoả mãn đúng mức sự tăng gia càng lúc càng nhiều của nhu cầu.

Trong chiều hướng tiết giảm những ảnh hưởng tai hại của Tôn giáo, chính đảng và quân đội, thiết nghĩ nên lưu tâm đến một số biện pháp sau đây :

- Vấn đề giáo dục chính trị,
- Vấn đề điều hướng tín ngưỡng,
- Vấn đề giới hạn hoạt động của quân đội.

Đối với vấn đề giáo dục chính trị, cần được phổ biến rộng rãi trong nhân quần, và nếu cần nâng nó lên hàng quốc sách của chính phủ. Chúng tôi không muốn bàn đến trường hợp chính <sup>nhân</sup> nhồi vào đầu quần chúng một chủ thuyết chính trị độc tôn nào đó để đi đến chỗ chỉ có một đảng duy nhất trong quốc gia. Ở đây chúng tôi chỉ bàn đến trường hợp chính quyền tìm những biện pháp nhằm đào luyện cho dân chúng một ý thức chính trị căn bản nào đó để họ đủ khả năng phản ứng lại đường lối sai lầm của chính quyền và với ý thức căn bản đó khi chống đối họ sẽ không đi quá xa đến chỗ bạo động, gây xáo trộn những ổn định hiện hữu. Ngoài mục tiêu huấn luyện dân chúng hầu mong họ hành động trong ý thức, mục tiêu của các biện pháp giáo dục chính trị cũng đừng quên giáo dục chính trị cho các viên chức chính quyền. Tình trạng bất ổn cố của <sup>nhân</sup> nền hành chánh không phải chỉ duy do lỗi của dân chúng đâu, một phần nào đó, các viên chức nhà nước cũng đã nhúng tay vào để đưa đến tình trạng đó.

Còn việc điều hướng tín ngưỡng. Chúng tôi chỉ muốn nói đến bốn phạm nâng cao dân trí của chính quyền. Tới một mức độ tối thiểu nào đó, kiến thức khiến dân chúng không còn mê tín nữa, họ sẽ bớt đi <sup>đi</sup> cường tín nơi tôn giáo. Lúc bấy giờ, ảnh hưởng của tôn giáo trên nền Hành-Chánh sẽ không còn quá mạnh như hiện nay ta đang chứng kiến.



Nhưng dù sao vấn đề điều hướng tín ngưỡng cũng đừng đi quá xa đến nỗi đánh mất căn bản duy linh, hữu thần của con người. Có như vậy, chúng ta mới không bị đồng hoá với Cộng Sản.

Cuối cùng, với quân đội, một khi căn bản chính trị đã được kiến tạo vững vàng, dân trí đã được nâng cao chúng tôi tin chắc, không cần phải có một khuôn phép chặt chẽ hơn hiện nay cũng đủ để giới hạn sinh hoạt của quân nhân trong lãnh vực chuyên môn của họ.

Ba đề nghị thô thiển này, tuy không phải dễ thực hiện, nhưng thiết nghĩ không quá khó đối với những kẻ có nhiệt tâm.

Viết xong ngày 17 tháng 10 năm 1972

s.v. thạch ngọc hoai.

# thư tịch

## ■ SÁCH và GIẢNG VĂN .

- Nghiêm Đăng, Hành chánh Học, Hội Nghiên Cứu Hành Chánh Saigon 1967.
- Lương thọ Phát, Bùi Quang Khánh, Các vấn đề Hành chánh xã ấp - Học Viện Quốc Gia Hành Chánh 1970
- Herbert A. Simon - Hành chánh Công Quyền - Trung Tâm Nghiên cứu Việt Nam - Saigon 1962
- Bùi Quang Khánh - Tổ chức chính trị và Hành chánh Việt-Nam - Tác giả Xuất bản - Saigon 1963
- Lê văn Thận - Tổ chức và Phương pháp - Giảng văn Đốc-sự XVII - Saigon 1972
- Trương Hoàng Lem, Cấu tạo quyết định Hành chánh , giảng-văn Đốc sự XVII, Saigon 1972
- Trương Tiến đạt - Hiến pháp Chú thích - Tác giả Xuất bản Saigon 1967.

## ■ ÁN PHẨM ĐỊNH KỲ.

- Nguyệt San Cấp Tiến, số 21 - Saigon 1970
- Tập San Quốc Phòng số 1,10,11 và 16

## ■ LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP.

- Nguyễn văn Tiết - Thực trạng Hèn Hành chánh địa phương tại Việt Nam - Luận Văn Cao Học I - Học Viện Quốc Gia Hành chánh - Saigon 1967
- Nguyễn ngọc Hợp, Vấn Đề Tự Động Hoá Guồng máy Hành chánh Luận văn Đốc Sự 15. HVQGHC - Saigon 1970
- Trần Tấn Lộc - Quân nhân và Hành chánh địa phương. Luận văn Cao Học III/HC - HVQGHC - Sai gòn 1970
- Võ Đại Sinh, Vấn đề Tổ chức phương pháp và kỹ thuật Hành Chánh. Luận văn ĐS 15 - HVQGHC - Saigon 1970