

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

LUẬN-VĂN TỐT-NHIỆP

Một quan niệm về

ĐỊA PHƯƠNG TỰ TRỊ



GIÁO-SƯ HƯỚNG DẪN:
BÙI-QUANG-KHÁNH

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 0827

Sinh viên đệ trình:
TRƯƠNG-MINH-ĐỨC
ĐỐC SỰ 17

THƯ-VIÊN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC 827

1969—1972

Học Viện Quốc Gia Hành Chính
không tán thành cũng như không
phản đối những ý kiến phát biểu
trong luận văn. Những ý kiến đó
do tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm.

✦
Chanh Kinh Truân
GS. BUI-QUANG-KHANH

*đã tận tình hướng dẫn chúng tôi
trong việc thực hiện Luận văn này*

✧

Kinh t̄ang

ba người đã khổ học
cho con nên người





Chứng bẻ vỡ sắp cười của anh
Của tin gọi một chút này làm ghi

DÀN BÀI

CHƯƠNG DẪN NHẬP - Định-nghĩa : Tập quyền - Tản quyền - Trang
Địa-phương phân-quyền - Địa-phương
tự-túc. 1

THÂN BÀI -

PHẦN I - LƯỢC SỬ VỀ PHÂN QUYỀN HÀNH CHÍNH TẠI VIỆT NAM -

A - Thời Quân-chủ : 12

- Nội thuộc
- Nhà Đinh, Lê
- Nhà Lý
- Nhà Trần
- Nhà Hồ
- Nhà Hậu Lê
- Nam-Bắc Phân-tranh
- Nhà Tây-Son
- Nhà Nguyễn

B - Chế-độ Xã-thôn tự-trị : 26

- 1- Tổ chức hành-chánh trong chế độ Xã-thôn tự-trị.
- 2- Ưu và khuyết-diểm của "Xã-thôn tự-trị"

C - Thời Pháp thuộc : 32

- 1- Các Hội-đồng Tỉnh
- 2- Hội-đồng Thành-phố và Thị-Xã
- 3- Chế độ Xã-thôn dưới thời Pháp thuộc.

D - <u>Thời Bảo-đại và Đệ I Cộng-Hòa</u> :	<u>Trang</u> 38
1- Thời Bảo-đại	
2- Thời Đệ I Cộng-Hòa	

PHẦN II - CHẾ ĐỘ ĐỊA PHƯƠNG TỰ TRỊ TRONG TƯƠNG LAI

<u>Chương I - Phê bình chế-độ địa-phương phân quyền dưới thời Đệ II Cộng-Hòa</u> :	47
--	----

- Hiến-pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967
- Tương-quan giữa Hội-đồng Tỉnh và cơ quan chấp-hành : Sắc-lệnh số 068-NV ; Sắc-lệnh số 061-NV...
- Tương quan giữa Hội-đồng Xã và Xã-Trưởng : Sắc-lệnh số 045-NV
- Nhân xét về dự-thảo Luật 191-71/HP về : "Tổ chức nền hành-chánh địa-phương"

<u>Chương II - Chế-độ địa-phương tự-trị đề nghị cho tương lai</u> :	56
---	----

- 1- Ưu và khuyết-điểm của địa-phương tự trị.
- 2- Chính sách địa-phương tự trị như thế nào :
 - Tự-trị về hành-chánh
 - Tự-trị về an-ninh
 - Tự-trị về tài-chánh
 - Tự-trị về giáo-dục
 - Quyền giám-hộ của Trung-ương.

<u>Chương III - Điều kiện tốt đẹp để thi hành chính sách địa phương tự-trị</u> :	66
--	----

- 1- Về phía chính-quyền
- 2- Về phía các đoàn-thể áp lực
- 3- Yếu-tố nhân-dân

CHƯƠNG DẪN NHẬP

THƯ-VIỆM QUỐC-GIA

Trong một Quốc-gia, người ta thường thấy sự hiện diện của hai giai cấp : một thống trị và một bị trị. Giai cấp thống trị được biểu hiện qua chánh quyền, có thể ban hành những luật lệ qui tắc để dân chúng hay tầng lớp bị trị tuân theo. Tương quan quyền hành giữa hai giai cấp là nguồn gốc phát sinh ra các chế độ chính-trị. Nếu sự liên lạc giữa hai giai-cấp được điều hòa, tốt đẹp, chánh quyền lưu ý đến những nguyện vọng của người dân, tận lực giúp đỡ dân chúng phát triển đời sống của họ và ngược lại dân chúng chấp nhận quyền hành của chính quyền, tiếp tay với nhà nước trong những công trình đem lại ích lợi chung thì Quốc-gia sẽ phát triển tốt đẹp. Cũng có những thời kỳ, chánh quyền tỏ ra xa cách với dân hay cấp lãnh đạo điều khiển Quốc-gia cách độc đoán bắt mọi người phải tuân theo ý kiến của mình trong những chế độ độc tài cá nhân, quá đầu hay đàng trí thì Quốc gia thường thường sẽ khó phát triển cách điều hòa tốt đẹp. Trong một quốc-gia dân chủ không Cộng-sản, sự cộng tác mật thiết giữa dân chúng và chính quyền là điều ao ước lớn lao của tất cả mọi người và tại Việt-Nam Cộng-hòa chúng ta hy-vọng có sự cộng tác cởi mở, chân thành giữa chánh quyền và người dân để Quốc-gia có thể phát triển một cách điều hòa tốt đẹp được.

Hành-chánh đi đôi với chính-trị. Chính-trị đưa ra những luật lệ qui tắc có tính cách lãnh-đạo chi-phối toàn dân. Hành-chánh gồm những cơ quan phục vụ dân chúng thi-hành đường lối chánh sách sách do cơ quan chính-trị đã đề ra. Quan-niệm về Hành-chánh đã biến đổi theo thời-gian. Từ quan niệm "Quốc-gia cảnh bị" ở thế kỷ 19 trong đó chính quyền để tự do hoàn toàn cho các công dân tự giải quyết lấy những vấn đề của họ. Quan niệm này đã lỗi thời vì đã dung dưỡng cho một thiểu số nhờ tài sản, sự khôn ngoan nắm hết

quyền lợi trong xứ và chỉ phối Quốc-gia. Sau thế chiến, với quan niệm "Quốc-gia can thiệp" Chính-phủ đã can thiệp vào những hoạt động của người dân, để giúp đỡ những người thuộc tầng lớp yếu kém. Vai trò của Hành-chánh vì thế càng ngày càng quan trọng. Trước một xã-hội tăng tiến trưởng thành thay đổi về lượng và phạm, ta phải có một nền Hành-chánh thế nào để quản-trị sự thay đổi đó, hầu phục vụ quyền lợi dân chúng một cách đặc lực hơn. Người ta đã nghĩ đến một sự "Phát-triển Hành-chánh" song song với sự phát-triển văn-hóa xã-hội. Trong những lý-thuyết Kinh-tế, người ta cho rằng muốn thực sự phát-triển Kinh-tế, cần phải có một nền Hành-chánh hữu hiệu. Chính trong niềm tha-thiết vào sự đóng góp tích cực, của người dân trong việc tham gia vào cộng đồng Quốc-gia, chúng tôi đã đặt vấn đề "Địa-phương tự trị" hậu tạo cơ hội thuận lợi cho người địa-phương được đóng góp tất cả khả năng của mình vào công cuộc phát-triển địa-phương lồng vào trong khung cảnh rộng lớn phát-triển quốc-gia Việt-Nam nói chung.

Lược sơ qua các chế-độ chính-trị Việt-Nam từ thời tự chủ cho đến nay, chúng ta nhận thấy trong các tiền đại nào có sự hòa hợp ý chí giữa người dân và cấp lãnh đạo thì Quốc-gia được hùng cường thịnh-vượng. Ngược lại khi giữa chánh quyền và người dân có vẻ xa cách thì tinh-thần Quốc-gia trở nên lỏng lẻo và đi dần đến suy nhược. Luật-pháp tỏ ra nghiêm khắc trong thời loạn lạc hay mới bình-định xong và tỏ vẻ hòa hoãn hơn trong thời kỳ thịnh trị.

Tiền đại nhà Đinh bắt đầu từ năm 968 đã tỏ ra nghiêm khắc với dân chúng, Vua Đinh-Tiên-Hoàng cho thiết lập những hình phạt như chặt chân, ôm cột đồng đỏ lửa, voi giầy ngựa xé, v...v... Qua thời kỳ Lý Triều, quốc-gia được trải qua thời kỳ hòa bình an-lạc nhờ sự phân phối quyền hành một cách thích hợp. Nhà Lý đã cho các hoàng-tử, vương thân nhiều tự do và được hưởng những quyền lợi xứng đáng. Nhà Trần cho các con cháu thuộc hoàng tộc được làm chủ những thái ấp rộng lớn và có quyền chiêu mộ binh mã. Chính

nhờ sự đóng góp đặc lực của các vương thân này, mà nhà Trần đã oanh liệt ba lần đại thắng quân Mông-Cổ. Sang nhà Hậu Lê, dưới ảnh hưởng của Nho giáo độc tôn, nhà vua tìm cách tóm thâu tất cả quyền hành vào tay mình biến những vương hầu, công thần thành các quan lại chỉ biết tận trung với quyền lợi của nhà vua. Sang Triều Nguyễn, chế độ trung ương tập quyền trở nên vô cùng mạnh mẽ dưới triều vua Minh Mạng, các quan lại là tay chân của nhà vua, chỉ biết phục vụ quyền lợi của vua và đoàn kết thành một giai cấp chặt chẽ ngăn cách nhà vua với toàn dân, làm dân chúng xa dần triều đình. Có thể nói chính giai cấp quan lại đã hủy diệt những sáng kiến hữu ích, không giúp cho nhà vua thấu hiểu hoàn cảnh, đời sống nhân dân nên đã tạo ra sự sụp đổ của triều Nguyễn kéo theo nhục vong quốc trong suốt 80 năm. Qua thời Pháp thuộc, nhà nước Pháp đã thi hành chính sách thâm độc "chia để trị" biến dân ba Miền Nam, Trung, Bắc thành ba xứ riêng biệt với những luật lệ hoàn toàn khác nhau. Tinh thần kỳ thị Bắc - Nam bắt đầu từ đó và còn di họa đến ngày nay.

Dưới chế độ đế Nhất Cộng-Hòa, chánh phủ Ngô-Dình-Diệm đã cho thi hành một chính sách trung ương tập quyền mạnh mẽ trong đó địa-phương đã bị bóp nghẹt tiếng nói. Chế độ tập quyền này đã gây những phản ứng ngấm ngấm trong dân chúng, đem người dân cách xa với chánh quyền và làm sụp đổ chế độ. Sau thời kỳ chuyển tiếp, Đế nghị Cộng-Hòa đã có một bản Hiến-Pháp dân chủ, theo đó các nhà lập hiến đã bày tỏ ý định thiết-lập một chế độ dân chủ tiết giảm những mầm mống độc tài, qua sự qui-dịnh một sự tự do rộng rãi cho địa-phương. Hiến-Pháp đã qui-dịnh năm điều từ điều 70 đến 75 để nói về "Địa-phương tự trị" Trong chiều hướng đó, chánh quyền đã có khuynh hướng tăng quyền rộng rãi cho các tập thể địa-phương qua các Sắc-lệnh, Nghị-dịnh liên tiếp từ 1968 cho đến nay. Một dự thảo luật về "Hành-Chánh địa-phương" đã được Tổng-Thống chuyển sang Quốc-Hội để biểu quyết chấp thuận. Dự thảo có những điều khoản táo bạo mà chúng tôi sẽ xét sau.

Trong Hành-chánh học, mức độ phân quyền từ chặt hẹp sang rộng lớn được qui định như sau :

Tập quyền : Trong chế độ tập quyền, mọi quyền hành quyết-định đều tập trung ở chánh quyền Trung-ương. Chỉ có một pháp nhân là pháp nhân Quốc-gia. Lãnh thổ Quốc-gia được chia thành nhiều địa hạt Hành-chánh và các địa hạt này không có tư cách pháp nhân, không có nền Hành-chánh, Tài-chánh tự trị. Những địa-phương được mệnh danh là phân hạt Hành-chánh, người đứng đầu các phân hạt Hành-chánh là người đại diện chánh-quyền Trung-ương và hoàn toàn theo lệnh của Trung-ương không có quyền quyết-định gì cả. Hình thức tập quyền này có ưu điểm là thống nhất sự hành động, giúp việc thực hiện kế hoạch Quốc-gia được dễ dàng, tránh mọi sự chậm trễ. Chánh quyền Trung-ương có thể kiểm soát địa-phương cách chặt chẽ. Tuy nhiên nó có những khuyết điểm sau :

- 1/ Trung ương sẽ tràn ngập công việc từ lớn đến nhỏ
- 2/ Các nhà chức trách địa-phương không có sáng kiến và hoàn toàn ỷ lại vào Trung-ương.
- 3/ Các Quyết-định xuất phát từ Trung-ương liên hệ đến địa-phương có khi không phù hợp với các địa-phương.
- 4/ Tập quyền trái với tinh thần dân chủ không tạo được cho người dân các điều kiện, cơ hội quản lý công việc chính địa-phương mình.

Ngày nay chánh sách Trung-ương tập quyền không còn thấy nữa, người ta áp dụng một chánh sách mềm dẻo, linh động hơn đó là chánh sách Trung-ương tản quyền hay gọi tắt là tản quyền.

Tản quyền : Trong hình thức phân quyền này, chánh quyền cũng bố nhiệm tại các địa-phương không có tư cách pháp nhân, những địa-diện của chánh quyền Trung-ương. Tuy nhiên khác với tản quyền là chánh quyền Trung-ương đã ủy nhiệm cho

vị đại-diện một số quyền hành để giải-quyết tại chỗ những công việc của địa-phương. Các địa diện này vẫn chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Trung-ương và được đặt dưới quyền thượng cấp.

So sánh với tập quyền thì tản quyền có nhiều ưu điểm hơn vì Trung-ương sẽ được nhẹ bớt một phần nào gánh nặng trong việc giải quyết mọi vấn đề địa-phương đồng thời vẫn thống nhất được hoạt động. Trung-ương có thể lựa chọn được đại-diện có khả năng, có uy tín biết dung hòa quyền lợi Trung-ương và địa-phương. Nhưng chính sách tản quyền vẫn còn nhiều khuyết điểm.

1/ Chính quyền Trung-ương phải đài thọ các kinh-phí của guồng máy Hành-chánh địa-phương.

2/ Nếu sự tản quyền không được rộng rãi thì không hơn gì chính sách tập quyền và ngược lại nếu sự tản quyền quá rộng rãi có thể đưa đến sự phóng túng của đại-diện địa phương và hoạt-động của họ có khi không đi sát với chủ-trương của Trung-ương. Trường-hợp một chính-quyền Ngô-dinh-Diệp, trường-hợp hai là chế độ thủ hiến dưới thời Bảo-Đại.

3/ Chính-sách tản quyền vẫn chưa đi sát với trào lưu dân chủ và chưa tạo được cho dân chúng cơ hội tham chính.

ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN.

Trong địa-phương phân quyền, ta thấy có sự chuyển quyền từ pháp nhân Quốc-gia xuống pháp nhân địa-phương. Những địa hạt tại địa-phương được mệnh danh là tập thể địa phương. Tập thể này có tư cách pháp nhân. Trong chính sách tản quyền đại-diện Trung-ương ở địa-phương do Trung-ương bổ nhiệm, còn trong chính sách phân quyền, các nhà chức trách địa-phương do dân chúng bầu lên. Có thể bầu toàn thể các cơ quan địa-phương hay chỉ một phần cơ quan đó. Quyền kiểm soát của Trung-ương mệnh danh là quyền giám hộ, sở dĩ cần có sự kiểm soát để địa-phương cùng tiến một nhịp với đà tiến-triển chung của quốc-gia, quyền giám hộ trong chính -

sách phân quyền khác với quyền thượng cấp trong tản quyền ở một số điểm sau đây :

- Quyền thượng cấp có tính cách chặt chẽ, cấp trên có thể hủy bỏ Quyết-định cấp dưới cấp trên hành xử quyền hành một cách đương nhiên không cần văn kiện qui-định. Tóm lại quyền giám hộ không chặt chẽ, không đương nhiên mà có một văn kiện qui-định ; ai có quyền giám hộ và thủ tục giám hộ như thế nào.

- Trong khi hành sử quyền thượng cấp, cấp dưới không thể kiên cấp trên trước pháp đình Hành-chánh để bảo vệ quan điểm mình. Tóm lại với quyền giám hộ, cơ quan phân quyền có thể kiên trước pháp đình Hành-chánh cơ quan Giám-hộ nếu xét thấy quyết-định cơ quan giám hộ bất hợp pháp.

- Quyền giám hộ có nhiều mức độ, tùy theo nhà cầm quyền muốn cho địa-phương hưởng nhiều hay ít quyền này. Trong văn-kiến ấn-định qui-chế địa-phương, nhà cầm quyền sẽ minh-định thể thức giám-hộ, trong thể thức đó, người ta sẽ chia ra những biện pháp liên hệ tới cá-nhân, và người ta sẽ chia ra quyết-định của nhà chức-trách địa-phương về cá nhân mặc dầu đã được dân bầu với nhiệm kỳ hẳn hoi nhưng họ vẫn có thể bị giải-nhiệm trong 1 số trường-hợp được ấn-định rõ ràng. Với quyết-định của cơ quan địa-phương, biện-pháp giám hộ là sự duyệt y bắt buộc của cơ quan giám hộ trước khi Quyết-định của cơ quan địa-phương ban hành, cũng có thể là biện pháp hủy bỏ Quyết-định của cơ quan địa-phương trong quy chế địa-phương.

Về ưu và khuyết điểm, nói một cách tổng quát thì ưu và khuyết-điểm của địa-phương phân quyền là ưu và khuyết-điểm của tản quyền và ngược lại. Chính sách phân quyền có nhiều ưu-điểm - về chính-trị, phù-hợp với chế-độ dân chủ, tạo cho người dân cơ hội tham dự chánh quyền, về Hành-chánh, việc quản-lý địa-phương do những người được dân chúng được địa-phương tín-nhiệm vừa phù hợp với địa-phương vừa đỡ gánh nặng Quốc-gia. Những khuyết-điểm của "phân quyền" như sau :

- Về chính-trị : có thể giảm bớt phần nào uy quyền Trung-ương, nhưng nhà chức trách địa-phương chịu áp lực của cử tri nên có khuynh hướng mị dân, thiên về địa-phương.

- Về Hành-chánh : những nhà chức trách địa-phương do dân bầu có thể là những người không chuyên môn về Hành-chánh.

ĐỊA PHƯƠNG TỰ TRỊ (Self Government)

Mức độ phân quyền cao nhất là địa-phương tự-trị. Đó là tổ chức ở Anh và Mỹ và chế độ xã thôn tự-trị ngày xưa của Việt-Nam. Đặc điểm của chế độ này là :

1/ Về phương-diện Hành-chánh, địa-phương được tự-trị hoàn toàn ; tất cả những nhiệm vụ Hành-chánh như trật tự, an-ninh, giáo-dục, Y-tế, công-chánh... đều thuộc thẩm quyền cơ quan địa-phương do dân chúng bầu ra. Các địa-phương đều có tư cách pháp nhân, các địa-phương phần lớn đều tự túc về tài-chánh dù đôi khi có tự cấp của trung-ương.

2/ Sự kiểm-soát hay giám-hộ Hành-chánh không còn nữa, chỉ có sự kiểm soát của cơ quan Lập-pháp, cơ quan tư-pháp Quốc-gia, còn hoạt động của Hành-pháp ở những lãnh vực tổng quát như ; Quốc-phòng, ngoại-giao, tài-chánh Quốc-gia. Không nên lầm chế-độ địa-phương tự-trị với chế độ liên bang kể ở đây chỉ là tự-trị về Hành-chánh, còn trong chế-độ liên bang, nước tiểu bang là một tiểu quốc được tự trị về chính trị, hiến-pháp, luật lệ.

Tại Việt-Nam hiện nay, chúng ta chỉ mới áp dụng một chế độ địa-phương phân quyền, trong đó sự giám-hộ của Trung-ương tương đối còn chặt chẽ. Một quan niệm về "địa phương tự-trị" còn quá mới mẻ. Một chế độ "địa phương tự-trị" đề nghị cho Việt-Nam chắc chắn sẽ gặp nhiều chống đối. Đứng trên quan điểm Quốc-gia, trong một tình trạng chiến-tranh, chế độ địa-phương tự trị sẽ bị chỉ trích là nguy

hiêm, không hợp thời và chế độ này sẽ tạo cơ hội cho những phần tử Cộng-San len lỏi vào các tổ chức địa-phương, phá rối nội bộ làm suy giảm sự thống nhất Quốc-gia. Hơn nữa, tại Việt-Nam chưa có tổ chức nào có ảnh hưởng sâu rộng đến đời sống quần chúng. Tình trạng phân hóa trầm trọng các đảng phái, tôn giáo, các đoàn thể chính trị, áp lực cũng là một trở ngại đáng suy nghĩ. Hiện nay, hầu hết các vị cầm đầu tổ chức Hành-chánh địa-phương là những quân nhân. Một mai khi thanh bình, có tổ chức bầu cử Tỉnh-Trưởng, thì không gì ngăn cản những vị này ứng cử và đắc cử vào các chức vụ dân sự nói trên. Quen với lối cai trị độc đoán trong quân đội, họ những vị này rất khó lòng phát huy tư-tưởng dân chủ sâu rộng đến tận cùng các thôn ấp, tạo hứng khởi cho người dân, điều kiện thiết yếu nhất để đưa "Địa phương tự trị" đến thành công.

Đứng trên quan điểm người dân, một chế độ tự trị về địa phương có vẻ còn quá xa lạ. Người dân Việt-Nam sống trong một tình trạng nghẹt thở vì chiến-tranh giữa hai lần đọan Quốc-gia và Cộng-San. Kinh-nghiệm, sự khôn ngoan đã dạy cho họ biết im lặng chịu đựng, chánh quyền dần dần xa cách hẳn với người dân và người dân cũng không mong gì các nhà đại-diện chính quyền để ý đến họ. Ở trong một tình-trạng gong kìm, trên đe dưới búa. Buổi tối được Việt-Cộng mời đi đập mô rồi ngủ lại đó, đem theo cơm nước, để sáng mai dậy sớm gỡ mô theo lệnh của Quốc-gia, người dân quê Việt-Nam đã phải chịu bao nhiêu là áp bức. Nếu bây giờ đem các lý thuyết dân chủ, phương thức "Phát triển cộng đồng" áp dụng vào nông thôn Việt-Nam, khuyến khích sự đóng góp tích cực của mọi người, thì e rằng người dân quê sẽ thụ động, hoặc cho rằng chúng ta có một dụng ý nào đó.

Tuy nhiên, cũng đứng trên quan điểm quốc-gia, tự ái dân tộc chúng ta không có quyền kéo dài một tình-trạng chậm tiến, lạc hậu, trước đà tiến triển vượt bậc các quốc gia khác trên thế giới. Phát-triển quốc-gia là một vấn đề sinh tử, đặt hàng đầu trên các quốc sách, là một thử thách

lớn lao nhưng cũng đồng thời là một vinh dự cho các phần tử ưu tú, tha thiết với tiền đồ dân tộc. Việt-Nam ở trong tình-trạng các quốc-gia khiếm dụng, trong đó khối nhân lực vĩ đại, hoặc ở trong tình-trạng thiếu công ăn việc làm, hoặc đã chưa tận dụng hết năng suất của mình. Tình trạng khan hiếm nhân công giả tạo, đã tạo nên tình-trạng Kinh-tế "thất nghẽn cổ chai" không phát triển được. Mức cung quá kém đối với mức cầu đã tạo nên tình trạng lạm phát trầm trọng trong thời chiến và ngay cả khi chiến-tranh chấm dứt. Để giải quyết tận căn bản vấn đề cung cầu hàng hóa, người ta phải nghĩ đến việc phát triển kỹ-nghệ nội địa. Kỹ-nghệ nội địa có phát triển được hay không đều do yếu tố nông thôn quyết định. Nông thôn cung cấp các nguyên liệu, nhân công dư thừa cho kỹ-nghệ và là một "thị trường xanh" vô cùng rộng lớn để tiêu thụ hàng hóa do kỹ nghệ tạo ra. Muốn được như vậy, chánh quyền phải thay đổi toàn diện bộ mặt nông thôn, tạo một không khí yêu đời trong thôn ấp. Nông dân được khuyến khích tham gia vào những công tác tập thể, phát huy sáng kiến trong tinh thần cởi mở, để có được một năng suất tối đa. Chính sách "Địa-phương tự trị" sẽ là một giải pháp thích hợp nhất để địa-phương tận lực phát triển những tài nguyên của mình, quan-trị tài sản một cách hợp lý, và tiến triển đồng đều với quốc-gia.

Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa đã có một khuynh hướng tiến tới một chế độ tự do như trên, khi minh định trong chương IV từ điều 70 đến 75, trong đó đáng lưu ý nhất ở điều 75 "Nhân-viên các cơ quan quyết nghị và các vị chỉ huy các cơ quan chấp hành của các tập thể địa-phương phân quyền có thể bị Tổng-Thống giải nhiệm trong trường-hợp vi phạm Hiến-Pháp, luật pháp Quốc-gia hay chính sách Quốc-gia.

Luật 007/68 tổ chức Tối Cao Pháp-Viện, trong các điều-khoản về tổ tụng cũng có khuynh hướng trao quyền rộng rãi cho địa-phương, khi minh-định các tụng phương trong vụ kiện phải là những người có quyền lợi quan thiết đến vụ kiện trừ những pháp nhân địa-phương. Như thế, các vị đại-diện pháp nhân địa-phương (xã, tỉnh, thị xã, thủ đô) có quyền

kiện bất cứ một văn-kiến lập quy nào của chính-phủ, không cần biết nó liên hệ đến mình hay không. Sự tự do quá rộng rãi này là một điểm khích lệ, nhưng cũng rất nguy hiểm khi các vị đại-diện địa-phương không ý thức được rõ vai trò của địa-phương trong cộng đồng quốc-gia.

Tập giảng văn sẽ được chia làm 2 phần :

Phần I : Lược sử về phân quyền Hành-chánh tại Việt-Nam.

Phần II : Chế độ địa-phương tự-trị trong tương lai.

★

★ ★

Phần I

**LƯỢC SỬ VỀ PHÂN QUYỀN
HÀNH CHANH TẠI VIỆT NAM**

A. Chế độ hành chính Việt nam trong thời quân chủ

Từ thời lập quốc dưới triều đại Hồng-Bàng, Việt-Nam là một quốc-gia phong kiến. Lãnh thổ được chia thành nhiều vùng, đứng đầu là các lạc hầu, Dưới lạc hầu là lạc tướng coi một vài xóm. Dân chúng trong lãnh thổ các lạc hầu phải cung phụng thực phẩm, xây cất nhà cửa, cất người phục dịch họ mà không đòi công xá. Các vị lạc hầu, lạc tướng tuy được tự trị ở khu vực của mình, nhưng phải thăm phục một vị tù trưởng mạnh nhất đóng đô tại Phong-Châu (Vĩnh-Yên) vị này gọi là Lạc-Vương hay Hùng-Vương (Maspéro trong le Royaume de Văn Lang BEE0).

Triều đình nhà vua gồm các quan văn gọi là lạc hầu, quan võ gọi là Lạc tướng, quan nhỏ gọi là bề chính. Con trai vua là quan Lang, con gái là Mi-Nương. Lãnh thổ chia ra làm 15 bộ. Khi nhà triệu sáp nhập lãnh thổ Âu lạc của Thục-Phân vào lãnh thổ mình để tạo thành Nam-Việt, chế độ chính-trị vẫn không thay đổi. Triệu Đà đặt kinh-đô ở Phiên Ngung (Quảng-Tây), lại còn tại lãnh thổ mới chiếm gồm 2 quận Giao-chỉ, Cửu Châu, chế độ chính-trị vẫn không thay đổi. Ở mỗi quận, Triệu Đà đặt một quan Điền sứ để coi việc chính-trị, hành chính, một quan Tả tướng coi việc quân sự. Các quý tộc địa-phương như lạc hầu, lạc tướng vẫn giữ được thái ấp và cai trị dân như cũ. Nhờ vậy, đế quốc Nam-Việt không xáo trộn và kéo dài được 116 năm. Khi nhà Triệu mất, nước ta bị bắc thuộc lần thứ nhất (111 trước Tây-lịch - 39 sau J.C) - Nhà Tây-Hán chia Nam-Việt ra làm 9 quận, trong đó có 3 quận thuộc lãnh thổ Việt-Nam (Giao chỉ - Cửu Châu - Nhật Nam). Lúc đầu, họ vẫn áp dụng chế độ chính-trị của nhà Triệu để lại. Hai quan Điền sứ được đổi thành thái thú, trên các thái thú là thứ sử. Các lạc hầu lạc tướng vẫn có đủ quyền hành và hàng năm phải nộp thuế công cho

quan lại Trung-Hoa. Nhưng đến đầu thế kỷ thứ nhất, dưới triều Vương Mãng, chế độ ngoại biên bắt đầu cứng rắn, các quan lại Trung-Hoa tham tàn, bạo ngược. Quý tộc địa phương bị mất các quyền lợi về kinh-tế chính-trị, nên mầm mống khởi nghĩa đã manh nha bùng nổ. Đặng-Thi-Sách cùng Trưng Chắc, hai quý tộc địa-phương đứng đầu âm mưu lật đổ ách đô hộ của người Hán. Khi Thi-Sách chết, Trưng Chắc cùng em là Trưng-Nhi phát cờ khởi nghĩa, liên kết quý tộc địa-phương và dân chúng đánh đuổi quân Hán ra khỏi lãnh thổ và xưng Vương tại Mê-Linh (40 Sau Tây-Lịch). Tuy nhiên, nếu vì quyền lợi, các quý tộc ban đầu đã đoàn kết sau lưng Trưng-Chắc thì sau này cũng vì quyền lợi họ cũng bỏ quên vị anh hùng này, họ tự phân tán đi rồi ran rã trước sức mạnh của Bắc Phương (Lương đức-Thiếp - Việt-Nam tiến hóa sử). Trong suốt thời kỳ Bắc thuộc, những cuộc khởi nghĩa đã liên tiếp vùng dậy, để chống lại sự cai trị khắc nghiệt của người Trung-Hoa và dành lại sự độc lập tuy ngắn ngủi.

Đến năm 939 Việt-Nam đã mở đầu một kỷ nguyên độc lập lâu dài, với chiến thắng lẫy lừng của Ngô-Quyền trên sông Bạch-Đằng. Triều đại nhà Ngô kéo dài không được 25 năm, do con cháu Ngô-Quyền không đủ uy tín, tài năng. Trong thời kỳ khúc thừa dụ, Dương-diên-Nghệ và Ngô-Quyền, quý tộc địa-phương, giai cấp phong kiến không nhúc nhích. Nhưng khi đám con cháu bất tài của Ngô - Vương lên ngôi, các lãnh tụ địa-phương lại nổi lên xưng hùng xưng bá. Loạn thập nhị sứ quân kéo dài hơn 22 năm và giao-châu được thống nhất bởi Đinh-Bộ-Lĩnh mở đầu cho nhà Đinh.

Nhà Đinh (968 - 980)

Đinh-Bộ-Lĩnh lên ngôi Hoàng-đế, xưng là đại cồ Việt. Nhà vua chấn chỉnh nội bộ, tổ chức triều chính. Về cách phân chia lãnh thổ, chúng ta không được biết rõ, nhưng đơn vị căn bản vẫn là xã. Đến nhà tiền Lê, Đinh-tiên-Hoàng chia nước ra làm lộ - phủ, châu và xã. Nhà vua sai đào kênh, mở mang đường bộ cho việc giao thông được thuận tiện.

Nhà Lý (1012 - 1125) : Dưới đời nhà Lý, về tình hình trong nước được yên tĩnh, lại không phải lo lắng nạn ngoại xâm nên nhà Lý đã chuyển tâm vào việc tổ chức nền Hành-chánh địa-phương. Vua Lý Thái-Tổ (1010 - 1028) chia nước ra làm 24 lộ và 2 Trại : Hoàn-Châu và Ái-Châu thuộc về Cục Nam nước ta. Lộ được chia thành Phủ hay châu. Phủ gồm những dân cư người Việt, còn châu dành cho sắc dân thiểu số. Quan văn đứng đầu Phủ gọi là Tri-Phủ cơ quan phụ tá là phân phủ. Quan đứng đầu châu gọi là Tri-Châu. Phủ chia thành huyện và huyện gồm nhiều làng (xã). Xã có tài sản và tư cách pháp nhân riêng. Xã còn được chia thành Giáp là một tập thể 15 người. Nhà vua Lý chia Xã thành giáp có lẽ muốn làm giảm tiện công việc thu thuế của nhà chức trách xã (Pháp chế sử Vũ-quốc-Thông).

Dưới Triều Lý-Thái-Tổ, các hoàng tử đều phải luyện tập quân cơ và giữ những vai trò trọng yếu. Các hoàng thân quốc-thích được chiêu mộ binh mã, lập trang trại riêng nên đã đóng góp một phần quan-trọng vào việc bảo vệ an-ninh thời ấy. Kịp khi Lý Thái-Tổ băng, các hoàng tử cậy binh quyền trong tay đã gây náo loạn kinh thành nhưng rốt cuộc cũng bị dẹp yên, vì vua Lý Thái-Tông lên ngôi một cách chính thống. Qua biến cố này, chúng ta nhận thấy trong suốt thời kỳ các vương triều ngự trị trên giải đất Việt-Nam, nhà vua vì lãnh đạo tối cao phải dung hòa hai yếu tố quan-trọng để giữ vững triều đại được lâu dài. Đó là thỏa mãn quyền lợi các quý tộc là những nhóm áp lực rất mạnh và phải được lòng dân. Một quốc-gia muốn tồn tại và phát triển phải đặt căn bản trong sự thuận tình của dân chúng. "Dân vi quý, xã tắc hủi chi, quân vi khinh". Chính nhờ dung hòa một cách tuyệt diệu được giai cấp quý tộc và lòng dân mà nhà Trần đã 3 lần hiển hách đánh đuổi quân Mông Cổ, dân chiến thắng vẻ vang cho giống nòi, dân tộc.

Nhà Trần : (1225 - 1258)

Về đời Trần, tổ chức hành chính địa-phương được quy định như sau :

- Vua Trần-thái-Tông chia nước ra làm 12 lộ. Các lộ chia thành phủ và châu. Địa phương ở đồng bằng có cư dân người Việt gọi là phủ. Địa-phương nào ở miền rừng núi có pha trộn sắc dân thiểu số gọi là châu. Các phủ và châu đều chia thành xã. Vị quan đứng đầu lộ gọi là An phủ sứ. Hồi đó chính sách liên xã đã bắt đầu áp dụng, theo cách này thì cứ 2, 3 hay 4 xã có quyền lợi quan thiết với nhau được kết hợp thành một liên xã (thí dụ như các xã về khai lưới). Vị quan cai trị phủ gọi là Tri-phủ, cai trị một châu gọi là Thông-Phán. Đứng đầu mỗi xã có các quan đại ty xã nếu là xã lớn hay tiểu ty xã đối với các xã nhỏ. Các vị quan đứng đầu này đều ở hàng ngũ lục phẩm. Đứng đầu mỗi xã là chánh sử giám. Cách tổ chức Hành-chánh này được giữ nguyên đến đời vua Trần Thuận Tông (1398) thì có sự thay đổi. Nhà vua đặt thêm một phân hạt hành chánh mới lấy tên là Huyện. Theo tổ chức mới này, nước ta hồi đó chia làm lộ sau đời là Trần gồm nhiều phủ, phủ chia thành châu, châu chia thành huyện. Các liên xã đều được bãi bỏ cùng với các chức quan đại ty xã, tiểu ty xã. Tuy nhiên đơn vị căn bản là xã và các xã quan văn còn tồn tại. Nhà vua đã cho tái lập lại các chức đại toát và quản giáp. Chúng ta không rõ về đại toát, nhưng quản giáp là những người đứng một tập thể 15 người.

Thời Trần, các Vương thân đều có quyền lập những trang trại, thái ấp riêng, cùng chiêu tập binh mã, tích trữ quân lương. Đứng đầu của Thái-ấp có những chức như An-phủ, An-Dương, An-sinh, An-Bang. Theo sử liệu còn ghi lại, về đời Trần, tình thân cận giữa Vua và Quan, cũng như với toàn dân rất mật thiết.

Những lúc có tiệc vui, uống rượu xong, Vua Quan dắt tay nhau múa hát, nằm ngủ chung giường, gác chân lên nhau không giữ lễ phép như các đời sau. Vua Trần-Thánh-Tông thường nói cùng anh em bà con trong họ : "Chớ đồng bào máu mủ, lo thì cùng lo, vui thì cùng vui." Khi quân Mông-cổ tràn ngập biên thủy, thế như tre tre đánh xuống Thăng-Long nhà Trần đã ba lần oanh liệt phá tan quân khùng bố. Chiến thắng lẫy lừng này nhờ tài điều binh khiển tướng của Trần-

Quốc-Tuấn, nhưng phần quan trọng hơn hết là một sự đoàn kết chặt chẽ, trên dưới một lòng của toàn thể quân-dân nhà Trần. Từ ý chí sắt thép của Trần-Thủ-Độ với câu nói bất hủ : "Đầu tôi chưa rơi xuống đất thì Bệ-Hạ chưa hàng giặc" đến cuộc hội-nghị Bình-Thanh (1282) giữa các Vương-hầu và Bá Quan Văn Võ nói lên ý chí đoàn kết sắt đá sau lưng Hưng-Đạo-Vương Trần-Quốc-Tuấn đến cuộc hội-nghị Diên-hồng (1284) trong đó toàn dân đã quyết tâm chiến đấu đến giọt máu cuối cùng.

Sách lược chiến-tranh chính-trị được nhà Trần áp dụng để chiến thắng quân Mông-cổ dựa trên quyền lợi các Vương-thần và toàn thể nhân dân. Trần-Hưng-Đạo trong "Hịch-Tướng Sĩ-Văn" đã khéo léo dung hòa quyền lợi triều đại với quyền lợi các quý tộc, văn võ bá quan và toàn thể dân chúng, giúp họ ý thức rõ đây là một cuộc chiến nhằm bảo vệ gia sản, tính mạng của bản thân mình. Trong phần mở đầu bài hịch, trước hết Hưng-Đạo-Vương đề cao lòng trung can nghĩa khí các người trước, để gây cho binh sĩ một tâm lòng trung quân ái quốc "Ta thường nghe chuyện" : Hỷ-Tín liều thân chịu chết cho Vua Cao-đế, Do-Vu lấy mình đỡ ngọn giáo cho Chiên-Vương, Dị-Nhương nuốt than để báo thù cho chủ, Thân-Khoái chặt tay để cứu nạn cho nước, Kính-túc là một chức quan còn nhỏ mà liều thân cứu được Vua Thái-Tông, Kiêu-khanh là một bày tôi ở xa mà kể tội thặng Lộc-sơn là quân nghịch-tặc. Các bậc trung-thần nghĩa-sĩ ngày xưa bỏ mình vì nước, đời nào không có ? Giả sử mấy người ấy cũng cứ bo bo theo lối thường tình, chết già ở xó nhà, thì sao lưu danh cho sử sách nghìn muôn đời thế được.

Kế tiếp, Trần-Hưng-Đạo liên kết chặt chẽ quyền lợi của mình với quyền lợi toàn quân, toàn dân. Nếu thắng, tất cả sẽ còn, nếu thất trận, tất cả sẽ chịu muôn điều tui nhục dưới gót sắt của quân xâm-lược.

"Nay các người trông thấy chủ nhục mà không biết lo, thấy quốc-sĩ mà không biết thẹn, thân làm Tướng phải hàng giặc, mà không biết tức, tai nghe nhạc để hiến Ngụy sứ mà không biết căm, hoặc lấy việc chơi gà làm vui đùa,

THU-VIÊN QUỐC-GIA

hoặc lấy việc đánh bạc làm tiêu khiển, hoặc vui thú về vườn ruộng, hoặc quyền luyến về vợ con, hoặc nghĩ về lợi riêng mà quên việc nước, hoặc ham về săn bắn mà quên việc binh, hoặc thích rượu ngon, hoặc mê tiếng hát. Nếu có giặc đến, thì cựa gà trống đâm sau lưng áo giáp, mọc cờ bạc sao cho dùng nổi cuộc quân mưu, dầu rằng ruộng lắm tiền nhiều, thân ấy ngàn vàng khôn chuộc... Khi bấy giờ chẳng những gia quyến của ta bị hại, mà vợ con của các người cũng nguy, chẳng những ta chịu nhục bấy giờ mà trăm năm về sau, tiếng xấu hãy còn mãi mãi, mà gia thanh các người cũng chẳng khỏi mang tiếng nhục, đến lúc bấy giờ, các người đều muốn vui vẻ, phỏng có được không?... thì mới có thể dẹp tan được quân giặc, mà lập nên được công danh, chẳng những là thái ấp của ta được vững bền, mà các người cũng đều được hưởng bổng lộc; chẳng những là gia quyến của ta được an ổn, mà các người cũng được vui với vợ con, chẳng những là tiên nhân ta được vẻ vang, mà các người cũng được phụng thờ Tổ-Phụ, trăm năm vinh hiển, chẳng những là một mình ta được sung sướng, mà các người cũng được lưu truyền sử sách, nghìn đời thơm tho; đến bấy giờ các người dầu không vui vẻ cũng tự khắc được vui vẻ.

Xuyên qua bài học lịch-sử trên đây, chúng ta nhận thấy trong thời Quan-chủ, triều đại nào biết tôn trọng ý kiến của toàn dân, thân mật gần gũi với dân, biết tôn trọng quyền lợi quý tộc thì triều đại đó sẽ được lâu dài thanh trị, Quốc-gia được hưng vượng, thịnh vượng. Trái lại, khi nhà Vua xa cách với nhân dân thì họa diệt vong đã bắt đầu xuất hiện. Khi đề cập một quan niệm địa-phương tự trị, chúng tôi ao ước gây được một ý thức dân chủ phổ biến sâu rộng trong toàn thể dân chúng, tạo một sự thông cảm giữa người dân và chính-quyền. Người dân trong một cộng đồng địa-phương tự trị sẽ tận lực phát triển địa-phương, bây giờ là của họ song song với sự phát-triển Quốc-gia.

Nhà HỒ (1400 - 1407) - Khoảng thời gian nhà Hồ cai trị nước ta rất ngắn ngủi kéo dài độ 7 năm. Trong khoảng thời gian này và trước đó khi còn là Phụ-chánh cho nhà Trần, Quý-Ly đã cho thi hành nhiều cải cách táo bạo về văn-hóa, chính-trị, kinh-tế... nhưng về tổ chức hành-chánh địa-phương vẫn không có gì thay đổi. Triều-đại nhà Hồ không tồn tại lâu dài, vì những cuộc cách mạng của Hồ-Quý-Ly đã cướp hết nguồn lợi kinh-tế của tông thất cũ nhà Trần trong việc cải-cách điền địa, đối với giai cấp sĩ phu, Quý-Ly đã làm mất lòng họ khi thay đổi văn-tự Hán bằng chữ Nôm. Còn đa số quần chúng phân đông chưa giác ngộ, nên không thể nào hậu thuẫn một cách đầy đủ cho công trình của Hồ-Quý-Ly. Mất sự ủng hộ của các nhóm thế lực, không được lòng tin trong dân chúng, thì sự sụp đổ của nhà Hồ chắc chắn sẽ xảy ra dù Hồ-Quý-Ly có tài đến đâu chăng nữa. Bước sang thời Minh-thuộc, tuy thời gian đô hộ ngắn ngủi, các quan Tàu cũng đã cố gắng thay đổi hẳn tổ chức hành-chánh địa-phương lúc bấy giờ, để thay thế bằng tổ chức hành-chánh địa-phương bên Trung-hoa. Trong thời kỳ đó, nước ta bị chia làm 17 Phủ và 5 Châu. Phủ ở miền đồng bằng, Châu ở miền rừng núi. Phủ và Châu lại chia ra Lý tức làng hay xã. Mỗi Lý lại phân ra Giáp và Hộ. Trừn nguyên tắc, mỗi Lý gồm 10 giáp, mỗi Giáp gồm 10 hộ hay 10 gia đình. Phủ-lý chia thành Phường, miền phụ-cận Phủ-lý gọi là Tương. Đứng đầu một Lý hay làng là Lý-Trưởng, đứng đầu một Giáp là Giáp-trưởng. Mỗi làng gồm 1 Lý-trưởng và 10 Giáp-trưởng. Các Lý và Giáp-trưởng này đều do quan Tàu lựa chọn trong số các dân làng hoặc dân Giáp. Lý-trưởng và Giáp-trưởng phải chịu trách nhiệm về công việc hành-chánh trong làng và trong Giáp; phải đứng làm trung gian giữa các quan trên và dân làng hay dân giáp. Cũng vì công việc nặng nhọc nên ít người chịu đảm nhận trách vụ trên và rút cuộc các quan Tàu phải áp dụng phương pháp luân phiên để cất cử người giữ công việc này. Tất cả tổ chức hành-chánh địa-phương nói trên vì là sản phẩm của thời kỳ nội-thuộc nước Tàu nên đã bãi bỏ sau khi giành lại độc lập.

Nhà LÊ - Dưới đời nhà Lê, tổ chức hành-chánh địa phương được chia làm 2 thời kỳ : dưới thời Lê-Thái-Tổ (1428) và thời Lê-Thánh-Tôn (1527).

Dưới thời Lê-Thái-Tổ (1428 - 1433) nước ta chia làm 5 đạo. Đứng đầu mỗi đạo có vị quan cai trị gọi là Hành khiển. Mỗi đạo lại phân ra thành Phủ, Lộ, Châu và Xã. Các vị quan đứng đầu các phân hạt hành chính này đều là các viên chức do nhà Vua bổ-nhiệm cả.

Riêng ở cấp Xã, theo các tài liệu thì lúc bấy giờ người ta phân biệt 3 hạng Xã :

- Đại Xã : gồm ít nhất 100 dân đinh không kể đàn bà, trẻ con, già cả, đặt dưới quyền điều khiển của 3 Xã quan ;

- Trung Xã : ít nhất trên 50 dân đinh và đặt dưới quyền điều khiển của 1, 2 Xã quan ;

- Tiểu Xã : ít nhất trên 10 dân đinh và do một Xã-quan cai trị.

Sang đời Lê-Thánh-Tôn (1460 - 1492) nước ta có một cuộc cải tổ rất quan trọng. Đang từ 5 đạo, nước ta chia thành 12 đạo, rồi sau đổi thành 13 xứ (từ khi đánh chiếm được miền Quảng-Nam của Chiêm-Thành), 13 xứ được phân thành 52 Phủ, 172 Huyện và 50 Châu. Huyện là phân hạt hành chính miền đồng bằng, Châu là phân hạt hành-chánh miền Thượng-Du. Huyện lại phân ra thành Xã, Xã phân thành Thôn. Phủ-ly chia thành Phường, còn miền phụ-cận Phủ gọi là Hương. Các phân hạt của Châu gọi là Sách, Đông, Nguyên, Trương. Tổng số các phân hạt hành chính đời Lê-Thánh-Tôn lên tới 8000 tất cả.

Năm 1469, Lê-Thánh-Tôn bỏ chức Xã-quan để thay thế bằng Xã-trưởng. Số Xã-trưởng nhiều hay ít tùy theo sự quan trọng của Xã. Xã nào có trên 500 hộ hay 500 nhà, sẽ

có 5 Xã-trưởng, Xã nào có 400 hộ hay nhà sẽ có 4 Xã-trưởng Xã trên 100 nhà có 2 Xã-trưởng, nếu dưới 100 nhà sẽ có một Xã-trưởng. Trước đây, vị cầm đầu Xã là một viên-chức của Tiểu-dinh, thì nay sẽ do dân chúng tự bầu lên. Chính người dân trong Xã sẽ hội nhau lại để chọn người ra làm Xã-trưởng. Quan trên chỉ giữ nhiệm vụ duyệt-y sự tuyển chọn bằng cách cấp bằng cho người được trúng tuyển. Thủ tục đề cử Xã-trưởng rất khắt khe dưới đời Lê-Thánh-Tông. Anh em con chú con bác hoặc thân thích không thể được lựa chọn để cùng đảm nhận chức vụ Xã-trưởng trong cùng một Xã. Muốn được đề cử làm Xã-trưởng, phải ít nhất trên 30 tuổi và có hạnh kiểm tốt. Nếu trong Xã có người văn học hoặc đã làm qua việc quan rồi, thì chức Xã-trưởng phải được giao phó cho người này. Vị quan nào sơ xuất để dân chúng lựa chọn những người hạnh kiểm xấu ra làm Xã-trưởng sẽ bị giáng chức. Cách tổ chức nền hành-chánh địa-phương này được giữ nguyên cho tới năm 1927 bắt đầu nhà Mạc, và chỉ sửa đổi chút ít trong suốt đời nhà Mạc (1527 - 1592)

Thời kỳ Nam Bắc phân-tranh.

Trong thời kỳ này, Việt-nam được chia làm 2 Tiểu-quốc, miền Bắc thuộc Chúa Trịnh, miền Nam là lãnh-thổ của chúa Nguyễn.

Tại miền Bắc, cơ cấu tổ chức hành-chánh địa-phương đã gan như hoàn bị, nên các Chúa đã không sửa đổi nhiều mà chỉ chú tâm vào việc mộ lính vào chinh chiến. Ở miền Nam, tại đàng trong, vì là đất mới chiếm, nên Chúa Nguyễn đã lưu ý nhiều đến việc tổ chức nền hành chánh địa phương.

Năm Giáp-Ty (1744), Vũ-Vương chia Nam-hà ra làm 12 Dinh :

- 1- Chính-dinh (Phú-Xuân)
- 2- Cựu-Dinh (Ái-Tử) Quảng-Trị

- 3- Quảng-Bình-Dinh
- 4- Vũ-Xá-Dinh
- 5- Bồ-chính-dinh
- 6- Quảng-Nam-Dinh
- 7- Phú-Yên-Dinh)
- 8- Bình-Khang-Dinh) đất chiếm của Chiêm-Thành
- 9- Bình-thuận-Dinh)
- 10- Trấn-biên Dinh)
- 11- Phiên-trấn Dinh) Đất chiếm của Chân-lạp
- 12- Long-Hồ Dinh

Mỗi Dinh có thể coi như một Tỉnh bây giờ và người đứng đầu, là một Võ quan với chức Trấn-thủ để coi cả hành-chánh lẫn quân-sự, phụ tá có một cơ quan coi việc ngân-kho và 1 Ký-Lục tức là phán quan. Dinh được phân ra thành Phủ, Huyện, Xã. Đứng đầu mỗi Phủ là Tri-phủ, đứng đầu mỗi Huyện là Tri-Huyện. Về Xã, không có tài liệu kê cứu, nhưng lúc bay giờ miền Nam là đất tan lập, chúa Nguyễn cho thi hành chính sách khẩn hoang, lập ấp, nên lãnh thổ các Xã chưa được phân định rõ.

Nhà Tây-Sơn - Dưới Triều Tây-Sơn, nền hành-chánh địa-phương được nhà Vua đặc biệt lưu tâm, nhất là ở cấp Xã. Nhà Vua đặt thêm một phân hạt hành chánh trung-gian giữa Xã và Huyện. Phân hạt đó mệnh danh là Tổng. Người đứng đầu Xã là Xã-trưởng, đứng đầu Tổng là Tổng-trưởng. Tổng-trưởng phải liên đới chịu trách nhiệm với các Xã-Trưởng trong Tổng mình về việc kê khai sổ trảng đinh. Ở cấp Huyện có một quan Văn gọi là Phan-tri, một quan Võ gọi là phan-xuất. Ở cấp Trấn có quan cai trị là Trấn-thủ, có Hiệp-trấn phụ tá. Toàn quốc có 11 Xứ hay Trấn.

Nhà Nguyễn (từ 1802 trở đi) :

Khi mới lên ngôi Hoàng-Đế, Vua Gia-Long cho áp dụng chính sách Trung-ương Tản-quyền. Trước hết là gia ân cho những công thần đã dày công hăn mã với mình, hai là để thâu phục cảm tình của dân chúng ở những vùng mới chiếm, bằng cách duy trì cách lãnh đạo địa phương cũ có uy tín và chỉ kiểm soát, ra chỉ thị một cách tổng quát.

Toàn quốc lúc bấy giờ được chia ra thành 3 khu vực hành chánh :

1- Khu vực Bắc Thành gồm có 11 Trấn, 5 Trấn ở miền đồng bằng gọi là Nội-trấn, 6 Trấn giáp với Trung-Hoa ở miền rừng núi gọi là Ngoại-trấn. Các Cựu-thần nhà Lê trông coi Nội-trấn, còn ở Ngoại-trấn thì giao cho các thổ hào sở tại (các Châu-mục cũ các dân Mường, Thổ, Nùng, Mán, Mèo...)

2- Khu vực Nam gọi là Giadinh Thành có 5 Trấn.

3- Khu vực Trung-ương là đất phát tích của Chúa Nguyễn, gồm 6 Trấn và 4 Doanh. 6 Trấn là Thanh-Hóa, Nghệ-An, Quảng-Ngãi, Bình-Định, Phú-Yên và Bình-thuận, còn 4 Doanh là Trực-lệ Quảng-Đức Doanh (Thừa-thiên) Quảng-trị Doanh, Quảng-Bình Doanh và Quảng-Nam Doanh, Các phân-khu hành chánh của Trấn hay Doanh đều là Phủ, Huyện, Châu và Xã. Mỗi Trấn có nhiều Phủ, Phủ phân thành Huyện và Châu, Huyện sẽ chia thành Xã. Phân hạt hành-chánh Tổng không được nhắc đến nữa. Tại Bắc Thành và Giadinh Thành, Vua Gia-long đặt 2 chức quan Tổng-trấn đại-diện Hoàng-đế để điều khiển bộ máy hành-chánh tại khu vực này. Giúp việc Tổng-trấn có quan Phó Tổng-trấn. Ngoài ra có quan Cai bạ trông nom việc thuế khóa. Nha Môn Tổng-trấn tương tự như Triều-dình. Ở Triều đình có lục-bộ thì ở Nha môn Tổng-trấn có lục-tào phụ trách công việc của 6 Bộ. Viên cai trị một Trấn gọi là Trấn-thủ, quan cai trị một Doanh gọi là Lưu-thủ. Nhiều khi, nhà Vua để một quan Trấn-thủ trông nom công việc của 2, 3 Trấn và 1 quan Lưu-thủ phụ trách việc cai trị 2, 3 Doanh.

Đứng đầu một Phủ là quan Tri-phủ hay Đông-Đường, đứng đầu mỗi Huyện là Tri-huyện hay Tây-Đường, còn Tri-châu là quan đứng đầu một Châu.

Tổ chức Xã-thôn dưới Triều Gia-long vẫn không thay đổi. Có lẽ nhà Vua đã khôn khéo, không muốn đụng chạm đến cơ sở căn bản của nền hành chính Quốc-gia là tổ chức Xã-thôn để tránh những phản đối. Theo Đại-Nam Hội-Điển, tổ chức Xã-thôn lúc bấy giờ được quy định như sau :

- Đứng đầu mỗi Xã to, nhỏ đều là Xã-trưởng. Ở các Xã to, người Xã-trưởng còn có Phó Xã-trưởng. Xã-trưởng cũng như Phó Xã-trưởng đều do dân chúng trong Xã bầu lên. Công việc quản trị làng Xã giao cho 3 kỳ hào đảm nhiệm là Hương-trưởng, Hương-mục, Trùm-trưởng. Hương-trưởng coi công việc hành-chánh, kiểm soát toàn Xã, Hương-mục phụ trách các vấn đề liên quan tới tài sản và công, tư thổ Xã, còn Trùm-trưởng giữ việc trị an.

Khi Vua Minh-Mạng lên ngôi (1820), nhà Vua cho thi hành một chính sách trung-ương tập-quyền, chức Tổng-tran Bắc-thành và Giadinh thành bị bãi bỏ. Các quan cai trị đứng đầu các Trấn có thể giao thiệp thẳng với nhà Vua và Triều-dình không cần qua sự trung gian cao cấp nào như quan Tổng-tran trước đó.

Vua Minh-Mạng đổi Trấn làm Tỉnh. Toàn quốc chia làm 31 Tỉnh. Vị quan đứng đầu mỗi Tỉnh, tùy theo to nhỏ được gọi là Tổng-đốc hay Tuần-vũ. Phương-pháp Liên-Tỉnh cũng được áp dụng, vì mỗi quan Tổng-đốc có quyền kiểm soát 2, 3 Tỉnh lân cận. Thí dụ : Sơn, Hưng, Tuyên Tổng-đốc, Hải-An Tổng-Đốc, Nam-Ngãi Tổng-đốc, Các Tổng được tái lập lại như cũ. Ngoài ra, người đứng đầu một Xã gọi là Lý-Trưởng.

Vua Minh-Mạng là một vị vua sáng suốt, thương dân, nhưng chính sách tập-quyền cứng rắn này đã gây nhiều bất mãn, thúc đẩy những cuộc nổi loạn khắp nơi, khiến Triều

đình phải vất vả lắm mới dẹp yên. Đó là loạn Lê-Văn-Khôi phát sinh từ vụ Tả Quân Lê-Văn-Duyệt, loạn Phan-Bá-Vành ở Nam-Định, Lê-Duy-Lương ở Ninh-Bình, Nông-Văn-Vân ở Tuyên quang...

Nhận xét về chế độ hành chính trong thời Quân-chủ

Nhìn suốt Lịch-sử từ thời lập quốc cho đến khi chế độ Quân-chủ cáo chung, người ta rút ra được bài học lịch sử quý giá. Bất cứ vương-triều hay vị lãnh đạo nào biết dung hòa quyền lợi các thế lực chung quanh mình, tôn trọng quyền lợi địa-phương, thì vương-triều ấy sẽ tồn tại lâu dài. Nguyên-tắc ấy tầm thường nhưng hết sức sâu sắc. "Dân vi quý - xã tắc thứ chi - quân vi khinh" nhà Vua phải đặt căn bản mình trong dân gian. Trong chính thể quân chủ tại Việt-Nam, chúng ta thấy rõ mặc dầu nhà Vua nắm quyền chủ tể trong nước, có toàn quyền quyết định, nhưng thật ra, chính người dân mới làm chủ đất nước. Nguyên tắc dân chủ được thể hiện qua chế độ xã-thôn tự trị, nhưng người ta còn thấy rõ qua tổ chức Triều-đình, cơ quan chỉ huy tối cao của nhà nước.

Triều-đình gồm những văn võ bá quan được tuyển chọn một cách công bằng, qua những kỳ thi tuyển tổ chức theo một thời gian nhất định. Trước khi ra giúp nước, những vị đường quan này đều xuất thân từ kẻ sĩ, là tín đồ của Khổng, Mạnh, họ là gạch nối giữa nhà Vua và người dân. Lúc còn hàn vi, kẻ sĩ phải tu sửa đạo đức, chấn chỉnh phong hóa nơi địa phương mình cư ngụ, như Nguyễn-Công-Trứ đã nói :

"Miền hương-đang đã khen rằng hiếu nghi
Đạo lập thân phải giữ lấy cương thường.

.....

Cầm chính đạo để tịch tà cự bí
Hồi cương loạn nhi chướng bách xuyên"

Kẻ sĩ là gương sáng, niềm tin của tất cả mọi người nơi miền hương đảng. Khi ra xuất chính, họ luôn luôn phải dung hòa quyền lợi của nhà Vua với quyền lợi của nhân dân đã un đúc, kỳ vọng họ nên người. Khi nào kẻ sĩ còn lương tri, còn nặng tình với quê hương mình sinh sống thì khi ấy, sự độc tài của nhà Vua không thể nào có được. Thế thức đình nghị kẻ sau đây còn làm tăng thêm tính chất dân chủ trong các Xã hội Quân-chủ ngày xưa.

Đình nghị là sự thảo luận của Triều-đình để quyết định về những vấn đề liên quan đến việc cai trị. Triều đình là một danh-từ để chỉ chung tất cả quan văn võ từ Cửa-phẩm đến Nhất-phẩm, làm việc tại Kinh-đô, theo những phiên châu, phải có mặt tại sân điện nhà Vua để bàn việc nước. Các Bộ lo giải quyết công việc hành-chánh thông thường, còn những công việc quan trọng, phải tâu trình lên nhà Vua để nhà Vua giao cho Triều-đình lựa lại để xét xử, hoặc quyết định theo lời đề nghị hay khuyến cáo của Triều-đình. Theo thế thức đình-nghị, Bộ sở quan có nhiệm vụ đứng làm chủ khảo, chậm lắm là 2 ngày trước khi đình nghị, Bộ sở quan phải lập nghị và chuyển tường cho các quan văn võ dự nghị, để các vị này tiện nghiên cứu kỹ lưỡng và thảo luận trước khi tâu trình.

Lúc họp đình nghị, nếu những ai có ý kiến giống nhau đều ký tên vào một bên nghị sách, những ai có ý kiến riêng được trình bày trong một nghị-án riêng. Tất cả nghị-án đa hay thiểu số đều được đệ trình nhà Vua duyệt-lãm.

Thủ tục làm việc trong phiên đình-nghị có tính cách giản dị và nhanh chóng. Các quan văn võ có nhiệm vụ phải thượng đồng nghị tấu, tức là hội bàn với nhau để giải quyết công việc cho chóng xong. Không ai được kiếm diện, hoặc không phát biểu ý kiến nếu không có lý do chính đáng.

Tóm tắt, trong chế độ Quân-chủ, sự an nguy của Quốc-gia tùy thuộc vào kẻ sĩ và Triều-đình. Nếu Quốc-gia có những danh thần, lương hướng nếu Triều-đình biết đặt chữ trung cho đúng nghĩa với Quốc-gia dân-tộc, thì chánh thế Quân-chủ vẫn có những sắc thái đặc biệt của nó.

B. Chế độ xã thôn tự trị

Chế độ xã-thôn tự trị được áp dụng rất lâu đời tại Việt-nam trong suốt thời kỳ Quan-chủ.

Theo chế độ này, Xã nào cũng được hưởng một nền tự trị khá rộng rãi về hành-chánh và tài-chánh. Tính cách tự trị của làng xã Việt-nam được biểu lộ rõ rệt qua các việc sau đây :

1- Xã nào cũng có 1 Ban Quản-trị gần như biệt lập đối với nhà hành-chánh cấp trên.

2- Xã nào cũng có tài sản riêng và có toàn quyền tự do quản trị tài sản đó.

3- Xã nào cũng có một pháp-đình riêng để xét xử các vụ kiện tụng xảy ra trong Xã.

4- Xã nào cũng có 1 cơ quan tuần phòng riêng cho Xã mình để phụ trách công việc bảo vệ an-ninh trong Xã.

5- Xã nào cũng có riêng 1 Đền thờ Thần Thành-Hòang

6- Xã nào cũng có phong-tục tập quán riêng.

(Pháp-Thế-Sử VŨ-QUỐC-THÔNG)

1- Tự-trị về hành-chánh :

Tính cách tự trị về hành-chánh được biểu lộ qua sự độc-lập của Ban Quản-trị Xã đối với chính quyền trung-ương. Ban Quản-trị này gồm 2 cơ quan :

- Cơ quan quyết-nghị
- Cơ quan chấp hành.

Cơ quan quyết nghị được xem như hội-dòng lập pháp. Cơ quan này được mang tên là Hội-dòng Kỳ-mục, là 1 tập thể không hạn định nhân số, gồm những thân hào có danh tiếng trong Xã.

Đó là những người đã đỗ đạt trong các kỳ thi của Triều-đình, các quan lại tại chức hoặc về hưu, những người có phẩm hàm Vua ban hoặc đã từng giữ chức vụ công. Đứng đầu Hội-dòng Kỳ-mục là vị Tiên-Chỉ. Tùy theo Xã, viên chức này có thể là người cao tuổi nhất trong Xã (trọng nhân tước) hoặc đỗ đạt cao nhất (trọng thiên tước). Có Xã chú trọng đến người đã ra làm quan và có phẩm hàm Vua bản bất luận có đỗ đạt gì hay không (Xã trọng hoạn). Có Xã lại dành ngôi Tiên-chỉ cho người đỗ đạt cao nhất, dù có làm quan hay không (Xã trọng khoa). Nguyên tắc trên được áp dụng linh động, các Xã có khi đồng thời áp dụng cả hai nguyên tắc trọng khoa và trọng hoạn và đôi khi cả nguyên tắc trọng thiên tước nữa. Tiên-chỉ là người có quyền quyết định về mọi việc trong Xã, nhưng ông phải hội-ý các Kỳ-mục khác, thường là đại diện cho những giòng họ có thế lực nhất trong Xã. Hội-dòng Kỳ-mục không hạn định nhân số. Nơi hội-họp của Hội-dòng thường là đình làng. Vào những ngày sóc (Mồng 1) Vọng (15), các vị trong Hội-dòng Kỳ-mục sau khi tế lễ xong, thường họp tại đình trung để bàn những chuyện liên quan đến toàn thể dân chúng trong Xã. Tại đây, các vị có toàn quyền, tự ý can thiệp vào công việc của làng. Thế lực Hội-dòng Kỳ-mục rất lớn nên tục ngữ đã có câu "Phép Vua thua lệ làng" hay câu nơi "Hương đảng tiền triều đình".

Cơ quan chấp hành có nhiệm vụ thi hành những mệnh lệnh do Hội-dòng Kỳ-mục ban hành. Đứng đầu cơ quan này là Xã-trưởng hay Lý-Trưởng.

Từ năm 1407, Xã-trưởng là người đại-biểu dân chúng toàn Xã, có quyền đại-diện dân để giao thiệp với các nhà hành-chánh cấp trên. Cấp trên không có quyền giới thiệu ứng-cử-viên hay ra lệnh cho dân chúng phải bầu cho một người khác, nhưng vẫn giữ quyền giám-hộ, nghĩa là công nhận kết quả cuộc bầu cử bằng cách cấp bằng cho những người trúng cử Xã-trưởng. Đối với quan trên, Xã-trưởng là cấp trung-gian giữa người dân và quan lại địa-phương. Xã-trưởng còn chịu trách nhiệm thi hành các quyết-định Hội-đồng Kỳ-mục tức cơ quan quyết-nghị trong Xã. Để làm tròn nhiệm vụ, Xã-trưởng cần có một sổ đình ghi tên tuổi các dân đình đảo tuế trong Xã, một sổ điền ghi các ruộng đất trong Xã.

Ngoài các nhiệm vụ chính vừa kể, Xã-trưởng còn kiêm nhiệm các công việc linh tinh khác. Để giúp việc cho Xã-trưởng có Phó Lý, Trương-tuan và các tuan-đình.

Phó-lý là viên chức do dân bầu ra như Xã-trưởng, có nhiệm vụ trợ giúp cho Xã-trưởng trong những công tác hành chánh. Phó-Lý cùng một nhiệm kỳ với Xã-trưởng.

Trương-Tuan không do dân bầu ra mà do Hội-đồng Kỳ-mục chỉ định. Trương-tuan giữ an ninh trong Xã, nên phải lựa chọn những người có sức lực, lòng can đảm và một ít tài sản, để làm thời có thể bồi hoàn cho dân xã, những khi có các vụ trộm cướp xảy ra. Trương-tuan có một số tuan đình phụ-tá. Những viên chức này không lãnh lương của nhà nước.

Tự trị của Xã về tài chánh :

Bất cứ Xã nào cũng có tài-sản riêng và có quyền quản trị cũng là xử dụng tài sản đó. Ngoài những công điền có tính cách bất di, bất dịch, Xã nào cũng có một số ruộng dư gọi là tư dân điền hay tư dân thổ. Số ruộng này do Xã tự ý trích quỹ để mua hay do dân trong làng tình nguyện đóng góp với tính cách hữu thường hoặc vô thường. Ngoài ra,

còn có những động-sản như tiền bạc hay đồ vật dùng để bài trí hay tế tự trong làng. Xã có toàn quyền quản trị và sử dụng số tài sản này, không cần tuân theo những thủ tục tài chánh nào cả. Khi cần tiền, Hội-đồng Kỳ-mục có thể bán những tài sản này hoặc bán vị thứ cho con dân trong Xã để lấy tiền chi phí.

Quyền tự-do tín ngưỡng của Xã :

Mỗi làng đều có thờ một vị Thần bảo hộ làng gọi Thành-hoàng. Xã có toàn quyền trong việc lựa chọn Thành hoàng để tế tự, các quan trên không có quyền bắt ép phải thờ riêng một vị Thần nào.

Về tư-pháp, Xã nào cũng có một pháp-đình riêng đặt tại đình làng, do vị Tiên-chỉ đứng ra giải quyết những vụ tranh tụng. Quyền của Tiên-chỉ rất lớn, vị này chiếu theo lệ làng có thể bắt phạm nhân phải chịu một khoản ngân hình (phạt bạc) hoặc một hình phạt chạm tới thân thể (đánh đòn). Việc quy định hình phạt được căn cứ vào hương ước có bút lục hoặc khẩu truyền.

Chế độ tự trị của xã-thôn tương đối rộng rãi, nhưng không phải vô giới hạn, Triều-đình vẫn giữ quyền kiểm soát gián tiếp. Đối với Lý-Trưởng, quan trên có thể kiểm soát bằng cách duyệt-y kết quả bầu cử và cấp bằng cho người trúng cách. Đối với Hội-đồng Kỳ-mục, nhà Vua có thể rút lại các bằng sắc đã cấp cho vị này để khiến họ trở thành bạch đình như trăm nghìn người khác. Đối với tài sản trong Xã, Triều đình ra lệnh cấm bán các công-điền, công thổ và ấn định những quy chế trong việc phân cấp công điền. Về tín ngưỡng, tuy dân trong Xã có quyền tự-do lựa chọn vị Thành-Hoàng nhưng phải đệ trình quan trên xin cấp bằng sắc mới có thể thờ phụng được.

Trong lịch sử, triều đình đã có lần can thiệp mạnh bạo vào nền tự-trị Xã, như triều đình đã ra lệnh phá hủy Đền thờ của Bà Liễu-Hành Công-Chúa ở Sông-Sơn (Thanh-hóa) hoặc triệt hạ toàn làng như trường hợp xảy ra vào đời Vua Lê Dục Tôn (1706 - 1729 tại thôn Thượng, Xã Đa-giá, huyện Gia-khánh, Tỉnh Ninh-Bình.

Ưu và khuyết-điểm của chế độ Xã-thôn tự trị :

Chế độ xã-thôn tự trị áp dụng tại nông-thôn thời cổ xưa có những ưu điểm đáng khen, và những khuyết điểm khó tránh.

Về ưu-điểm : chế độ xã-thôn tự-trị có nhiều ích lợi trên phương diện chính trị và hành-chánh. Như ta biết, quyền hành của nhà Vua đã phải lùi bước những tập tục của làng xã.

Nhờ vậy, những chính sách độc tài khắc nghiệt của nhà Vua đã được tiết chế một phần nào nhờ sự can thiệp khéo léo của các Kỳ-hào chức dịch. Người dân trong Xã được toàn quyền quản trị lấy công việc nội-bộ của mình, nên đã đóng góp tích cực vào những công việc chung. Trên phương diện hành-chánh, chế độ xã-thôn tự-trị giúp nhà cầm quyền thiết lập được một bộ máy hành chánh hữu hiệu ở Xã-ấp mà không phải đài thọ một phí khoản nào. Lương bổng các chức dịch trong làng xã do chính các Xã đài thọ, lấy trong các ruộng đất của Xã. Về phương diện tài-chánh, Triều-đình khoán trắng cho mỗi Xã, hàng năm phải đóng góp vào Ngân-kho một số tiền nhất định, mà không phải thiết lập một bộ máy thuế vụ rườm rà, phức tạp. Về phương diện an ninh, nhà Vua không cần phải binh đội đồn trú tại mỗi Xã, để duy trì an ninh tại các nơi này, ngoại trừ những trường hợp có rối loạn thật sự.

Tuy nhiên, chế độ xã-thôn tự-trị vẫn có nhiều khuyết-điểm, khiến người ta trong l thời phải công kích nó mãnh liệt. Trước hết là việc làm giảm uy quyền của

chính quyền trung-ương, ảnh hưởng đến sự thống nhất Quốc-gia. Trách cứ này không đứng vững, và Xã tuy được tự trị, nhưng vẫn chịu sự giám hộ cấp trên. Hơn nữa, quan lại địa phương là những người xuất thân từ miền hương đảng. Khi xuất chính họ là trung-gian giữa nhà Vua và nhân dân trong Xã có nhiệm vụ phải dung hòa quyền lợi nhà Vua và nhân dân, làm giảm sự độc đoán của Triệu-đình và giữ gìn sự thống nhất cho Quốc-gia.

Khuyết điểm tệ hại nhất thường bị công kích là nạn cường hào ác bá tại nông thôn. Luật-pháp Triệu-đình không vào tận thôn ấp, nên các kỳ-hào đã lợi dụng chức vụ để nhũng nhiễu dân lành. Những vụ phù thu lạm bố thường xảy ra luôn. Những vụ ức hiếp dân lành cũng thường nhận thấy trong những Xã mà quyền hành lọt vào tay những giòng họ có thế lực nhất. Chế độ này đã tạo nên một tinh thần xã-thôn (mentalité communaliste) quá mạnh khiến người dân chỉ biết đến quê hương làng xã của mình và sợ hãi tất cả mọi sự di chuyển ra khỏi nơi quê cha đất tổ.

Về kinh-tế ; người ta nhận thấy dân quê sống quanh quẩn quanh lũy tre xanh, bám sát vào ruộng đồng, nên không có sinh hoạt gì khác hơn là việc canh tác ruộng đất. Nghề làm ruộng là kẻ mụ sinh chính yếu. Thương mại không phát-triển được vì các Xã thường tự túc về kinh-tế, hơn nữa sự thông thương giữa các làng xã, không được khuyến khích.

Với dân số ngày càng gia tăng, trong khi đó diện tích ruộng đất không tăng hoặc tăng rất ít, người ta thấy theo thời gian, ruộng đất càng ngày càng bị phân tán mỏng vì vậy chế độ tiểu-tư-sản đã bành trướng rất nhanh chóng.

Đây là một điều bất lợi cho sự canh tân nông ấp dụng cơ-cơ giới-hóa để nâng cao mức sản xuất nông phẩm hàng năm.

Chế độ xã-thôn tự-trị được xét ở trên được thấy rất rõ tại nông-thôn Bắc-phần. Tại Nam-phần là đất mới chiếm, tổ chức làng xã có những điểm khác lạ hơn, chế độ này khó chấp nhận trong hiện tại, vì nó là một chế độ đóng kín. Khi quan niệm về địa-phương tự-trị trong tương lai, chúng tôi hy vọng nhà cầm quyền sẽ giữ lại những tinh túy của nền xã-thôn tự-trị cổ truyền để người dân trực tiếp tham gia vào công việc quản trị tại sản địa-phương chung, nhưng nó phải là một chế độ trong đó địa-phương được khuyến khích công tác một cách chặt chẽ, mật thiết, bình đẳng với những tập thể địa-phương khác và luôn cả cộng đồng Quốc-gia.

c. Chế độ hành chính thời Pháp thuộc

Hòa-ước 1884 chia nước Việt-nam ra làm 3 Phần : Bắc-kỳ là xứ Bảo-hộ, Trung-kỳ thuộc lãnh-thổ Triều-đình Huế và Nam-kỳ là thuộc địa Pháp (Colonie française).

Về tổ chức hành-chánh địa-phương, các Hội-đồng hàng Tỉnh lần đầu tiên được thiết lập tại 3 miền theo thứ tự thời gian. Hội-đồng hàng Tỉnh Nam-kỳ được thiết lập từ 1882, Bắc-kỳ năm 1886 và Trung-kỳ năm 1913.

I - CÁC HỘI ĐỒNG HÀNG TỈNH.

1- Hội-đồng hàng Tỉnh Nam-kỳ :

Nam-kỳ là thuộc-địa nên được xem như một hạt (département) của Pháp và chia làm 20 Quận : Bạc-liêu, Bà-Rịa, Bến-Tre, Biên-hòa, Cần-Thơ, Châu-Đốc, Chợ-lớn, Gò-Công, Hà-Tiên, Long-xuyên, Mỹ-Tho, Rạch-giá, Saigon, Sadec, Tân-an, Sóc-Trăng, Thủ-Dầu-Một; Tây-Ninh, Trà-Vinh, Vĩnh Long.

Theo Nghị-dịnh ngày 12 tháng 5 năm 1882 đã thiết lập tại mỗi Quận một Hội-đồng hàng Quận (Conseil d'Arondissement). Mỗi Quận tùy sự quan trọng có một số Tổng như Quận Bén-tre có 21 Tổng, Hà-tiên có 3 Tổng, Saigon có 17 Tổng.

Số hội-viên của Hội-đồng Quận nhiều hay ít tùy số Tổng trong Quận, mỗi Tổng có một hội-viên, như vậy Saigon có 17 Tổng nên có 17 hội-viên.

Các hội-viên Hội-đồng Quận được bầu theo lối đầu phiếu hạn chế và chỉ riêng các Kỳ-hào trong Xã mới có quyền ứng cử và đi bầu. Nhiệm-kỳ của hội-viên Hội-đồng Quận là 3 năm. Hội-đồng nhóm họp mỗi năm một kỳ. Hội-đồng chỉ có quyền tư-vấn và chỉ được phát biểu ý kiến về những vấn đề mà Chủ-tịch Hội-đồng là viên Thanh-tra bản xứ người Pháp đưa ra.

Đến năm 1889, một Sắc-lệnh của Tổng-Thống Pháp ngày 5 tháng 3 năm 1889 đã chính thức thành lập tại Nam-kỳ các Hội-đồng hàng Tỉnh. Với Sắc-lệnh này, thành phần và cách tuyển lựa hội-viên được nói rộng hơn, và số hội-viên mỗi Hội-đồng được nâng lên tối thiểu là 10 hội-viên. Nhiệm kỳ được tăng lên 4 năm thay vì 3 năm và cứ 2 năm bầu lại một nửa số hội-viên. Về hoạt động, vị chủ-tịch Hội-đồng là Chủ-Quận, Hội-đồng họp 2 khóa thường lệ mỗi năm : một khóa vào đầu tháng 8, một khóa vào đầu tháng 2, mỗi khóa kéo dài tối đa là 8 ngày. Về thẩm quyền, hội-đồng có quyền quyết-nghị về vấn đề ngân-sách, nhận hay từ chối những tặng dũ của tư nhân. Hội-đồng có quyền tư-vấn về những vấn đề thay đổi địa giới quận (Tỉnh) hay Tổng, Xã trong Quận và vấn đề lập bộ thuế. Hội-đồng có quyền thỉnh nguyện về các vấn đề kinh tế, hành chánh đại cương, trừ những vấn đề chính trị. Chế độ Hội-đồng hàng Tỉnh Nam-kỳ càng ngày càng được nói rộng đến năm 1940 dưới thời Chính-phủ Vichy (Pétain) vì tình thế chiến tranh, sắc-lệnh ngày 8 tháng 11 năm 1940 đã đình chỉ mọi hoạt động của các cơ quan dân cử địa-phương. Nghị-dịnh ngày 27 tháng 12 năm 1940 của Toàn Quyền Đông-Dương ra lệnh đình chỉ hoạt động của Hội-đồng và thay thế Ủy-ban Hòa-hợp hàng Tỉnh với số hội-viên rất ít và không do dân bầu. Ủy-ban chỉ còn quyền phát biểu ý kiến.

2- Hội-đồng hàng Tỉnh Bắc-kỳ :

Từ năm 1886 đến năm 1913, người Pháp đưa ra nhiều giải pháp nhằm mục đích tìm một phương pháp tổ chức cơ quan đại diện dân chúng ở cấp Tỉnh thích hợp với địa-phương.

Năm 1886, Paul-Bert cho thành lập Ủy-ban Tư-vấn hàng Tỉnh, thành phần hội-viên được tuyển lựa theo lối bầu cử hạn chế.

Năm 1898, cách thức tuyển lựa hội-viên bằng bầu cử bị bãi bỏ, và Hội-đồng được thay thế bằng những Ủy-Ban Tư-vấn bản xứ hàng Tỉnh (Commission consultative indigène provinciale) do nhà cầm quyền hành-chánh chỉ định.

Tới năm 1907, chế độ bầu cử hàng Tỉnh được tái thiết lập, các Hội-đồng lấy tên là Ủy-ban Tư-vấn thân-hào bản xứ hàng Tỉnh (Commission consultative de notables indigènes). Ủy-ban này gồm các kỳ hào được lựa chọn theo tỷ lệ như sau : mỗi Huyện từ 7 Tổng trở xuống được cử 1 đại diện, 7 Tổng trở lên được cử 2 đại-diện. Thành phần cử tri và ứng-cử-viên bị hạn chế trong những kỳ-hào lý dịch. Hội-đồng chỉ có quyền tư-vấn.

Các cuộc cải cách từ năm 1913 đến 1939 đã mở rộng thành phần Hội-đồng và gia tăng quyền hạn. Hội-đồng được hỏi ý kiến bắt buộc về những đề nghị dự chi trong ngân sách Bắc-kỳ có mục đích xã-hội, kinh-tế, các việc sửa đổi phần hạt hành chính trong Tỉnh, các công tác tu bổ và kiến-thiết. Hội-đồng còn có quyền đề trình nguyện vọng về những vấn đề hành-chánh, kinh-tế, ngoại trừ những vấn đề chính-trị.

Tới năm 1940, Hội-đồng bị đình chỉ các hoạt động.

3- Hội-đồng Hàng Tỉnh Trung-kỳ :

Trung-kỳ chỉ bắt đầu có Hội-đồng Tỉnh từ năm 1913. Các Hội-viên là người Việt không có tính cách hỗn hợp Việt-Pháp như ở Bắc và Nam-kỳ. Tới năm 1940, khi các Hội-đồng Tỉnh Bắc và Nam-kỳ ngưng hoạt động, Hội-đồng Tỉnh Trung-kỳ vẫn còn giữ lại các cơ quan đại-diện dân chúng ở cấp Tỉnh.

Hội-đồng Tỉnh Trung-kỳ có những điểm khác biệt so với các Hội-đồng Bắc và Nam-kỳ. Các Hội-viên không hoàn toàn do dân cử, vì bên cạnh các vị dân cử còn các hội-viên được chỉ định do Công-sứ và các nam quan đầu Tỉnh. Số Hội-viên do Khâm-sứ Trung-kỳ ấn định, sau khi hỏi ý kiến Hội-đồng Phu-chánh. Về hoạt động, Hội-đồng họp mỗi năm một lần, trừ những phiên họp bất thường do Công-sứ triệu tập, sau khi hỏi ý kiến viên nam quan đầu Tỉnh và sau khi được Khâm-sứ Trung-kỳ thỏa thuận. Hội-đồng có quyền tư-vấn và đệ trình các thỉnh nguyện về những vấn đề kinh-tế, hành chánh.

II - HỘI ĐỒNG THÀNH PHỐ.

Dưới thời Pháp thuộc, Việt-nam có 5 Đô-thị có quy chế Thành-phố giống quy chế các thành-phố bên Pháp.

Saigon và Chợ Lớn (Nam-kỳ)

Hanoi và Hảiphong (Bắc-kỳ)

Tourane (Trung-kỳ)

Ngoài ra, một số thị-tran được tổ chức thành thị xã (Commission centres urbanies) như ở Bắc-kỳ có các Thị-xã Nam-định và Hải-dương, ở Trung-kỳ có Thị-xã Vinh, Bến Thủy, Thị-xã Thanh-hóa, Thị-xã Qui-nhơn, Thị-xã Huế. Ở Nam kỳ có các Thị-xã Bạc-Liêu, Rạch-giá, Cần-thơ.

Tại các thành phố Saigon, Hanói và Hảiphong, chính sách địa-phương phân quyền được áp dụng. Hội-đồng thành phố gồm 2 cơ quan : cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành. Vị Thị-trưởng được bầu do một cử-tri-đoàn hỗn hợp Việt-Pháp hạn chế. Các hội-viên Pháp do những người Pháp nguyên thủy hay có Pháp-tịch bầu ra, hội-viên Việt được tuyển lựa theo phương pháp chỉ định. Về cách thức hoạt động, Hội-đồng thành phố do Ông Thị-trưởng hay vị đại-diện chủ-tọa, nhóm họp mỗi năm 4 khóa thường lệ vào các tháng 2, tháng 5, tháng 8 và tháng 11. Mỗi khóa họp kéo dài 15 ngày.

Về quyền hạn, hội-đồng vừa có tính cách tư-vấn, vừa có tính cách quyết-nghị. Hội-đồng cũng có quyền tự ý đề các thỉnh nguyện. Về tham quyền quyết-nghị, Hội-đồng có quyền về những vấn đề như quản lý khối công-sản thành phố, vấn đề ngân sách, vấn đề hành-chánh tổng quát. Tuy nhiên, những quyết-nghị này chỉ có hiệu lực thi hành sau khi được sự chuẩn y của Toàn-quyền, chiếu đề nghị của Thủ-hiến địa phương.

Về quy chế Thị xã, các Thị-xã được có ngân sách riêng, và một tổ chức hành-chánh đặc biệt, trong đó người cam đầu là viên quan cai trị do Thủ-hiến địa-phương bổ nhiệm, có cơ quan tư-vấn phụ-tá gọi là Ủy-ban Thị-xã (Thị xã hạng nhất). Các Ủy-ban này không có tính cách dân cử và chỉ có thẩm quyền tư-vấn rất hẹp hòi.

III - CHẾ ĐỘ XÃ THÔN DƯỚI THỜI PHÁP THUỘC.

Chế độ Xã-thôn vẫn giữ được tính cách tự trị từ thời trước. Tuy nhiên, người Pháp đã dần dần áp dụng những biện pháp dân chủ Tây-phương vào cộng đồng xã-thôn như phương pháp bầu cử, ban bố tư cách pháp-nhân cho các Xã...

Tại Nam-kỳ, quy chế hành-chánh nông-thôn được ghi rõ trong Nghị-định ngày 30 tháng 10 năm 1927 được bổ khuyết ngày 5 tháng 1 năm 1944. Tại các Xã ở Nam-kỳ, không có phân

chia ra thành 2 cơ quan quyết-nghị và thừa hành như ở Bắc và Trung-kỳ, mà quyền hành tập trung trong tay Hội-đồng làng gồm tất cả 12 vị Kỳ-hào ; một vị đảm nhiệm một chức vụ riêng biệt : Hương cả - Hương chủ - Hương sư - Hương-trưởng - Hương-chánh - Hương-giáo - Hương-quản - Hương-hộ - Chánh lục-bộ - Hương-thần - Xã-Trưởng và Hương-hào. Hội-đồng làng có những đặc quyền mà tục lệ được thừa nhận cho họ trước thời Pháp-thuộc.

Hội-đồng làng quản trị công việc làng và được hoàn toàn tự do trong tổ chức hành chánh Xã. Tuy nhiên, họ cũng chịu một sự giám hộ của nhà chức trách bảo hộ từ những hình phạt cá nhân (khiến trách, huyền chức, bãi hồi, thải chức) đến những biện pháp kỷ luật có tính cách chung như việc giải tán Hội-đồng làng và thay thế bằng một Ủy-Ban Hành-chánh.

Tại Bắc-kỳ, trong khoảng thời gian từ 1921 đến 1927, người Pháp đã áp dụng định chế bầu cử vào tổ chức Xã thôn cổ truyền. Mục đích của biện pháp này nhằm ngăn ngừa các sự lạm dụng của kỳ-hào Xã và làm giảm uy thế các vị này ngõ hầu có thể ngăn giữ họ không xúi giục dân Xã chống trả lại chính-quyền bảo-hộ.

Hội-đồng Kỳ-mục cũ bị giải tán và thay thế bằng một Hội-đồng Tộc-biểu. Hội-đồng này không quá 20 người được bầu cử theo tỷ lệ cứ 100 người dân có 1 Tộc-biểu, chính tại điểm này, người Pháp đã không am hiểu cổ tục Việt-nam, vì mỗi tông tộc, giòng họ không nhất thiết chỉ giới hạn trong khoảng 100 người.

Hội-đồng Tộc-biểu tự lựa chọn một Chủ-tịch gọi là Chánh Hương-hội, một vị Phó Chủ-tịch gọi là Phó Hương-hội. Hai vị này đứng đầu cơ quan chấp hành, bên cạnh có cơ quan quyết-nghị là Hội-đồng Tộc-biểu. Dưới quyền chánh phó Hương Hội, có một số nhân viên thi hành như Lý-Trưởng, Phó Lý,

Thủ-quỹ và Thư-ký. Những vị này được lựa chọn trong Hội-dồng Tộc-biểu hoặc không phải trong Hội-dồng Tộc-biểu. Chế độ cải lương hương-chánh này thất bại vì Hội-dồng Tộc-biểu toàn người mới không có uy tín trong dân chúng, hơn nữa họ còn bị sự chống đối ngấm ngấm của các Kỳ-hào cũ. Bởi thế, trong thời kỳ từ 1927 - 1941, người Pháp đã cho tái lập các Hội-dồng Kỳ-hào cũ bên cạnh Hội-dồng Tộc-biểu, và sau cùng tái lập hoàn toàn chế độ hành-chánh cũ khi bãi bỏ Hội-dồng Tộc-biểu và giữ nguyên Hội-dồng Kỳ-mục cũ (1941).

Tại Trung-kỳ, chế độ xã-thôn tự trị được áp dụng hoàn toàn cho tới năm 1942. Với Đạo Dụ ngày 5 tháng 1 năm 1942, tính cách tự trị giới hạn không những thành phần của Hội-dồng Kỳ-hào, mà cả tổ chức, điều hành và quyền hạn của cơ quan quyết-nghị Xã nữa.

Đạo Dụ cũng thành lập tại mỗi Xã ở Trung-kỳ một Ủy-ban Thường-trực. Hội-dồng Kỳ-hào được ủy-quyền thường xuyên của Hội-dồng Kỳ-mục trong việc quản trị các thường vụ của Xã theo túc số sau :

- Xã lớn từ 7 tới 10 người
- Xã trung-bình từ 4 tới 7 người
- Xã nhỏ từ 2 tới 4 người.

Về cơ quan chấp hành, gồm Lý-trưởng, Phó-Lý và Ngũ-hương phụ tá. Các người này lúc đầu được tuyển lựa theo phương pháp bầu cử cổ-truyền, dần dần mất hẳn tính cách dân cử và trở thành những viên chức do cơ quan hành chánh đương nhiên bổ nhiệm.

Nhận xét về tổ chức hành-chánh của người Pháp tại Việt-Nam, chúng ta nhận thấy họ đã cố gắng áp dụng định chế phân quyền hành chánh cho địa-phương. Mục đích của sự phân quyền này có mục đích chính-trị nhằm xoa dịu sự chống đối của dân chúng bị đè nén dưới ách thống-trị và nhảm loại

bớt ảnh hưởng các văn thân trong tầng lớp dân chúng. Tuy nhiên, quyền hạn các cơ quan dân cử rất nhỏ hẹp và chỉ có quyền tư vấn về những vấn đề không có tính cách chính trị. Thành phần Hội-đồng lại là những người trung thành với nhà nước bảo-hộ, nên các cuộc cải cách chỉ có tính cách hình thức.

D. Chế độ hành-chánh từ 1945 đến nay

1- Thời Bảo-Đại (1949 - 1953)

Văn kiện căn bản quy định nền hành-chánh địa-phương thời Bảo-đại là Dụ số 2 ngày 1 tháng 7 năm 1949. Quốc-gia được chia làm 3 phần, mỗi phần có hành-chánh pháp nhân và một ngân sách riêng (Đ.2)

Đứng đầu mỗi Phần là một Thủ-Hiến do Quốc-Trưởng bổ nhiệm bằng Sắc-lệnh. Thủ-Hiến là đại-diện Chính-phủ tại địa-phương và giao thiệp trực tiếp với các Tổng-trưởng Bộ sở quan. Thủ-hiến là Phó Chủ-chi NSQG (Đ. 4)

Thủ-hiến đứng đầu tổ chức hành-chánh địa phương, có quyền bổ nhiệm các nhân viên vào các cơ quan thuộc tổ chức này, như vậy là có quyền lập quy. Thủ-hiến là Chủ chi Ngân-sách mỗi phần.

Thị-trưởng hay Quận-trưởng đứng đầu một Thị-Xã. Tỉnh-trưởng đứng đầu một Tỉnh. Các vị này đều trực thuộc vị Thủ-hiến. Về thể thức bổ nhiệm, Quốc-trưởng bổ nhiệm Thị-trưởng bằng Sắc-lệnh chiếu đề nghị của Thủ-hiến lên Bộ Nội vụ. Tỉnh-Trưởng do Tổng-Trưởng Nội-vụ bổ nhiệm chiếu đề nghị của Thủ-hiến. Thủ-hiến có toàn quyền cất đặt các Tỉnh Trưởng nhận Tỉnh nào trong phạm vi lãnh thổ của mình.

Nhận xét về Dự số 2 tổ chức nền hành-chánh địa-phương dưới thời Bảo-đại, chúng ta nhận thấy một chính sách trung-ương tản quyền quá rộng rãi, dành cho vị Thủ hiến quá nhiều quyền hành. Việc này đưa đến sự chia rẽ trong Quốc-gia, và uy quyền chính-phủ trung ương không được địa phương tuân theo. Các Vị Tỉnh-trưởng, Quận-trưởng tùy thuộc chặt chẽ vào vị Thủ-hiến, và vị này lại tỏ ra bất tuân mệnh lệnh Quốc-gia.

Tại các thành-phố được thiết lập (Hà-nội, Hải-phòng, Đà-nẵng, Saigon, Chợ-lớn) các Thị và Quận-trưởng được một Hội đồng Thành-phố phụ giúp. Sắc-lệnh ngày 27 tháng 11 năm 1952 đã thiết lập một Hội-đồng Quản-trị Đô-thành gồm một thành phần hỗn hợp (14 hội-viên Việt + 7 Pháp + 1 Hoa-kiều). Đô thành được chia làm 7 Quận, mỗi Quận có một Hội-nghị hàng Quận gồm 5 Hội-viên được bầu theo lối phổ thông đầu phiếu. Vị chủ-tịch Hội-nghị hàng Quận là Quận-trưởng. Chủ-tịch và Phó Chủ-tịch Hội-nghị hàng Quận được xung vào Hội-đồng quản trị Đô-thành. Qua chế độ Đạo-dụ số 11 ngày 30 tháng 5 năm 1954, Hội-đồng Đô-thành gồm 35 hội-viên chia cho 7 Quận, mỗi Quận 5 người. Đô-trưởng do Sắc-lệnh bổ nhiệm. Về các Thị-xã khác, tuy có văn kiện quy định cách tổ chức Hội-đồng thành-phố, nhưng trong thực tế các Hội-đồng vẫn không hoạt động.

2- Thời Đệ Nhất Cộng-Hòa (1954 - 1963)

Dưới thời Đệ Nhất Cộng-Hòa, chính quyền NGŨ ĐÌNH DIỆM đã cho thi hành một chính sách Trung-ương tập quyền chặt chẽ. Điều 3 Hiến-Pháp ngày 26 tháng 10 năm 1956 đã quy định : "Tổng-Thống lãnh đạo Quốc-dân".

Văn kiện căn bản quy định chế độ hành-chánh địa phương là Dự số 57-a ngày 24 tháng 10 năm 1956. Theo Đạo dụ này, nước Việt-nam gồm những Tỉnh, Đô-thị và Thị-xã (Đ.1)

Đứng đầu một Tỉnh là Tỉnh-Trưởng có 1 hay nhiều Phó Tỉnh-trưởng phụ tá. Tỉnh-trưởng và Phó Tỉnh-trưởng do Tổng-thống bổ nhiệm (Đ.3) và đặt dưới quyền trực tiếp của Tổng-thống và đại diện của chính-quyền Trung-ương tại Tỉnh.

Phân hạt hành-chánh của Tỉnh là Quận, Tổng, Xã. Quận và Tổng không có tư cách pháp nhân. Nhiều Xã hợp thành Tổng, đặt dưới quyền một Chánh Tổng, nhiều Tổng hợp thành Quận, đặt dưới quyền 1 Quận-Trưởng, Quận-trưởng do Tổng thống bổ nhiệm chiếu đề nghị Tỉnh-trưởng.

Chế độ Thủ-hiến bị bãi bỏ. Đạo Dụ 57-a đặt ra chức Đại-biểu Chính-phủ với 3 nhiệm vụ kể sau :

1- Thanh tra : Đại-biểu Chính-phủ có thể giao thiệp với các Bộ, để sự hoạt động của các công sở thuộc mỗi Bộ được hữu hiệu hơn.

2- Phụ tá chính quyền hành-pháp Trung-ương.

3- Nhiệm vụ đặc biệt trong một hay nhiều Tỉnh và chuyển các huấn-lệnh của Tổng-thống cho Tỉnh-trưởng.

Với nhiệm vụ rộng rãi như trên, trên thực tế, Đại-biểu Chính-phủ đã không có quyền hạn gì, vì đại-biểu Chính-phủ không có quyền lập quy, quyền ra chỉ thị và kiểm soát các quyết định của Tỉnh-trưởng.

Về nền hành-chánh Xã, các Xã đặt dưới quyền kiểm soát trực tiếp của Tỉnh-trưởng. Tỉnh-trưởng có nhiệm vụ chọn lựa, bổ nhiệm nhân-viên Hội-đồng Xã, hướng dẫn họ, kiểm soát họ trông nom sự thi hành ngân-sách Xã để tài nguyên được xử dụng hợp lý (Thông-tư số 115-a/TTP/VP ngày 24 tháng 10 năm 1956).

Tỉnh-trưởng thi hành nhiệm vụ với sự phụ tá của Chánh Tổng, Phó Tổng và Quận-Trưởng. Chánh Tổng đảm nhiệm việc liên lạc giữa Xã và cơ quan hành chánh Quận và Tỉnh. Chánh Tổng có thể hòa giải các vụ tranh chấp giữa Xã và tư nhân.

Chánh Tổng và Phó Tổng do Tỉnh-Trưởng bổ nhiệm chiếu đề nghị của đại diện các Xã.

Dưới Đệ Nhất Cộng-Hòa, vai trò các Hội-đồng Dân-cử hết sức lu mờ, và đã không hoạt động trên thực tế. Hội-đồng Đô-thành chỉ còn có nhiệm vụ tư-vấn, các Nghị-viên bầu năm 1953 được tái nhiệm năm 1956 và triền hạn theo chế độ mới.

Nhận xét về chế độ hành-chánh thời Đệ Nhất Cộng-hòa, chúng ta nhận thấy có một sự tập quyền mạnh mẽ. Uy tín chính quyền trung-ương được tăng gia, nhưng cũng vì thế mà tràn ứ bởi công việc quá nhiều. Các địa phương có tinh thần tặc trách trong nhiệm vụ và các tay chân đã làm sai lạc những chính sách của Tổng-thống. Để bảo vệ quyền hành, chính quyền chỉ tin cậy vào những tay chân thân tín và áp dụng 1 chính sách độc tài đối với những phần tử chống đối, nhất là những người bị tính nghi là Cộng-sản.

Về sau, Tổng-thống DIỆM đã cho ban hành những cuộc cải cách để gia tăng quyền hạn các Hội-đồng dân cư ở cấp Tỉnh và Xã, nhưng không tránh khỏi sụp đổ vào cuối năm 1963.

3- Thời kỳ chuyển tiếp (1963 - 1967)

Trong khoảng thời gian 1963 - 1965, văn kiện căn bản quan trọng tổ chức hành-chánh địa phương vẫn là Đạo-dụ 57-a. Tuy nhiên, Đạo Dụ này đã bị vi phạm một cách trắng trợn. Do Công-điện số 70-CD ngày 19 tháng 3 năm 1964, Tư lệnh Vùng kiêm Đại-biểu Chính-phủ được quyền cử Quận-Trưởng bằng Sự-Vụ-Lệnh và được hợp-thức-hóa sau bằng Nghị-định. Từ khi Ước-pháp ra đời (19-06-1965) vai trò của Tư-lệnh Vùng càng trở nên đặc biệt quan trọng. Tư-lệnh Vùng là Hội-viên của Hội-đồng Quân-lực, Ủy-viên trong Ủy-ban Lãnh-đạo Quốc Gia, người điều khiển Vùng và Bộ-Tư-Lệnh Quân-Đoàn trực thuộc Bộ Tổng-Tư-Lệnh.

Về hành-chánh, Tư-lệnh Vùng với tư cách đại-biểu Chính-phủ có quyền điều khiển nền hành chánh Vùng và trực thuộc Phủ Chủ-Tịch Ủy-ban Hành-pháp Trung-ương. Với thẩm quyền này, Tư-lệnh Vùng được Phủ Chủ-tịch Ủy-ban Hành-pháp Trung-ương hội ý kiến và lấy đề nghị về những trường hợp bổ nhiệm hay thuyên chuyển một Tỉnh-trưởng.

Tỉnh-trưởng là những Sĩ-quan thuộc Khu Chiến-thuật được đặc cách giữ chức vụ hành-chánh. Như thế, Tỉnh-trưởng với tư cách Tiểu-Khu-Trưởng đã bị lệ thuộc nặng nề vào Khu-Trưởng Khu Chiến-thuật cùng Tư-lệnh Quân-đoàn. Nền hành-chánh trong thời kỳ chuyển tiếp này đã nhuộm một màu sắc quân sự sâu đậm với sự tập trung quyền hành quá lớn vào tay các Tư-lệnh Vùng Chiến-thuật.

Vấn kiện/căn bản về tổ chức Hội-Đồng Tỉnh là Sắc lệnh 68/NV.

Về quyền hạn, Hội-đồng Tỉnh có những quyền quyết nghị, quyền kiểm soát, quyền trình bày ý kiến.

Về quyền quyết-nghị : Hội-đồng Tỉnh có quyền quyết-nghị về các kế hoạch xây dựng và chương trình ích lợi công cộng ở Tỉnh, dự thảo ngân-sách Tỉnh, các tạp thuế, lệ phí, bách phân phụ thu và mọi khoản thu cho ngân sách Tỉnh ; các vụ vay mượn, trợ cấp, việc thành lập, bãi bỏ, sửa tên, sửa ranh giới, dời trụ sở các đơn vị Quận, Tổng, Xã.

Về quyền kiểm soát : Hội-đồng có quyền kiểm soát việc thi hành các chính sách và chương trình của Chính phủ. Bản kết toán hành chánh về việc thi hành ngân sách Tỉnh, các sổ sách kế toán của Tỉnh và các công sở, các sổ sách kế toán Xã, hành vi của nhân viên và cán bộ các cấp tại Tỉnh, nhất là trong lề lối phục vụ nhân dân.

Hội-đồng có quyền đề nghị lên Chính-phủ các khuyến cáo những cấp chỉ-huy hành chánh tại Tỉnh, nếu thấy có sơ sót trong khi thi hành nhiệm vụ, và được mời tham gia các Ủy-ban do chính quyền thành lập tại Tỉnh để thực hiện sự hợp tác dân chính trong việc quản trị quyền lợi Tỉnh. Hội-đồng Tỉnh còn được Tỉnh-Trưởng tham khảo ý kiến

về những vấn đề liên quan tới Tỉnh, và có thể trình bày mọi ý kiến, đề nghị, thỉnh nguyện về các vấn đề có ích lợi chung lên Thủ-Tướng Chính-phủ, Tổng-trưởng, Bộ-Trưởng và Thủ-trưởng.

Những quyết nghị của Hội-dồng Tỉnh sẽ được Tỉnh trưởng thi hành chậm nhất 15 ngày sau khi chuyển sang Tòa Hành-chánh Tỉnh. Nếu có phúc nghị mà sự bất đồng ý kiến vẫn tồn tại, Chủ-tịch, Hội-viên, hoặc phân nửa số hội-viên cũng như Tỉnh-Trưởng đều có quyền trình thẳng vấn đề lên Thủ-Tướng, Tổng hoặc Bộ-Trưởng để xin giải quyết.

Về thể thức điều hành, Hội-dồng họp thường lệ mỗi tháng một khóa, mỗi khóa không được quá 5 ngày, trừ những khóa họp bất thường do lời yêu cầu của Tỉnh-Trưởng hoặc 1/2 tổng số hội-viên của Hội-dồng.

Nhận xét về Sắc-lệnh số 68-NV :

Việc thiết lập các Hội-dồng Tỉnh là một bước tiến trong việc xây dựng dân chủ. Tuy nhiên, Hội-dồng Tỉnh vẫn chưa hoạt động hữu hiệu vì những lý do sau :

- Về quyền phúc nghị : Hội-dồng có quyền quyết nghị về dự thảo ngân sách Tỉnh chánh và bổ túc. Tuy nhiên, trên thực tế, ngân sách Tỉnh do Tòa Hành-chánh đưa sang và Hội-dồng chỉ có một khoảng thời gian tối thiểu để chung quyết ngân-sách. Các "hội-viên không nắm vững kỹ thuật Ngân sách nên quyền quyết nghị rút cuộc chỉ có tính cách hình thức.

- Tham quyền kiểm soát : Hội-dồng có những Ủy-ban để kiểm soát công việc làm của hành-pháp. Tuy nhiên, vì thiếu chuyên-viên, vì không am tường thể lệ hành-chánh, và hơn nữa các Tỉnh-trưởng không chỉ thị cho nhân viên xuất trình sổ sách dù có khuyến nghị, nên thủ tục kiểm soát cũng không có kết quả.

- Về thẩm quyền hội ý kiến và đề trình thỉnh nguyện về những tác phong cán bộ phục vụ nhân dân trong Tỉnh, những lời chỉ trích phản đối của Nghị-viên thường không có tiếng vang. Nếu có đề trình lên Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng Bộ sở quan, người ta nhận thấy thủ tục quá kéo dài, và hơn nữa, các giới chức hành chánh lại thường bênh vực lẫn nhau nên kết quả rất tiêu cực. Trái lại, vì hành-pháp có khuynh hướng lấn át Hội-đồng Tỉnh, nên người ta nhận thấy Hội-Đồng chỉ còn có quyền tố giác những hành vi tệ hại xảy ra trong Tỉnh qua những danh từ đao to búa lớn, không có bằng chứng xác đáng. Tâm trạng Hội-đồng Tỉnh bây giờ là một tâm trạng cô đơn, có mặc cảm bị lấn ép, nên Hội-đồng đã có những phản ứng rất mạnh khi một Nghị-viên bị ức hiếp. Bây giờ có Hội-đồng Tỉnh lại chiều theo Hành-pháp để có những quyền lợi và dễ dàng hoạt động hơn. Đó là điều mà chúng ta phải xét lại.

Sắc-lệnh số 198-ĐUHC về tổ chức hành-chánh Xã-ấp
Theo Điều 1 Sắc-lệnh, nên hành-chánh Xã thuộc trách nhiệm
: cơ quan :

- Hội-đồng Nhân-Dân Xã
- Ủy-ban Hành-chánh Xã

Hội-đồng Nhân-dân Xã là cơ quan quyết-nghị. Hội đồng có từ 6 đến 12 hội-viên do dân trong Xã bầu lên theo thể thức đầu phiếu phổ thông, trực tiếp và kín. Hội-viên hội-đồng nhân-dân Xã đắc cử với số phiếu cao nhất sẽ giữ nhiệm vụ Chủ-tịch Hội-đồng Nhân-dân Xã. Hội-viên đắc cử với số phiếu kế tiếp giữ nhiệm vụ Phó Chủ-tịch.

Về quyền hạn, HĐND Xã có những thẩm quyền tương tự với thẩm quyền Hội-đồng Tỉnh trong phạm vi Xã.

Ủy-ban Hành-chánh Xã gồm 1 Chủ-tịch kiêm Ủy-viên Hộ-tịch, 1 Phó Chủ-tịch kiêm Ủy-viên Kinh-tài và 1 đến 4 Ủy-viên : Ủy-viên An-ninh, Ủy-viên Tuyên-vận, Ủy-viên Xã-Hội, Ủy-viên Canh-nông.

Về nhiệm vụ Chủ-tịch Ủy-ban Hành-chánh Xã đại diện chánh quyền Xã có trách nhiệm thi hành luật lệ, chủ trương đường lối của Chính-phủ tại Xã, trông nom việc giữ gìn an ninh trật-tự Xã, điều khiển UBHC Xã, quản trị Ngân sách Xã v.v... Đặt dưới quyền UBHC Xã có một văn-phòng do 1 chánh Thư-ký điều khiển, chánh Thủ-quỹ có 1 hay 2 phó Thủ-quỹ phụ giúp.

Về giám hộ hành-chánh, Hội-viên Hội-đồng Nhân-dân Xã có thể bị tuyên bố đương nhiên từ chức do quyết-định của Tỉnh-trưởng vì các lý do :

1- Lạm vào trường hợp bất khả kiêm nhiệm, hoặc không còn hội đủ các điều kiện ứng cử dự liệu trong Sắc-lệnh ấn định thể thức bầu cử phát giác hay xảy ra sau khi đắc cử.

2- Vắng mặt liên tiếp 3 lần mà không có lý do chính đáng được Hội-đồng chấp thuận.

Tỉnh-trưởng có thể tuyên bố giải nhiệm Hội-viên nào không thi hành nhiệm vụ được Hội-đồng giao phó mà không có lý do chính đáng, chiếu quyết-nghị của đa số 2/3 tổng số Hội-viên Hội-đồng.

Nếu Hội-đồng Xã không hoạt động hoặc có bằng cứ thân Cộng của trên 1/2 Hội-viên Hội-đồng, Đắc-Ủy Hành-chánh có thể giải tán Hội-đồng theo đề nghị của một Ủy-ban gồm Chánh-án Tòa Sơ-thẩm, Tỉnh-trưởng, một Nghị-viên Hội-đồng Tỉnh.

Chủ-tịch UBHC Xã có thể bị tuyên bố từ chức do quyết định của Tỉnh-trưởng chiếu đề nghị của Hội-đồng với lý do như của Hội-viên Hội-đồng Nhân-dân Xã. Các Phó Chủ-tịch và Ủy-viên có thể bị Chủ-tịch UBHC bãi chức bằng quyết định với sự hội ý của Hội-đồng Nhân-Dân Xã. Quyết định bỏ nhiệm phải được sự duyệt-y của Tỉnh-trưởng hoặc Quận-Trưởng.

Để thi hành các điều khoản tiến bộ ghi trong Hiến Pháp, các văn kiện do Hành-pháp ban hành đã càng ngày càng mở rộng quyền hạn các cơ quan dân cử tại địa-phương. Sắc-lệnh số 061-NV sửa đổi các điều khoản các Sắc-lệnh 67-NV, 68-NV, 69-NV... trong điều 3 mới đã quy định: "Theo thức bầu cử các Hội-đồng Đô-thành, Tỉnh, Thị-xã do một Đạo luật quy định".

Về phân phúc nghị, Hội-đồng Tỉnh được quyền quyết định không cần sự duyệt-y của Chính-phủ và các kế hoạch xây dựng và chương trình phát-triển địa-phương không quá 20.000.000\$00 đối với Đô thành và 6.000.000\$00 đối với Tỉnh và Thị-xã. Ngoài ra, Đô, Tỉnh và Thị-Trưởng có bốn phần chỉ thị cho các cấp điều khiển cơ quan chuyên môn trực thuộc xuất trình cho các phái đoàn đại diện chính thức của Hội-đồng những hồ sơ mà Hội-đồng cần nghiên cứu để thực hiện quyền kiểm soát.

Sắc-lệnh số 045 ngày 1 tháng 4 năm 1969 đã công nhận Xã-trưởng là cấp chỉ huy tổng quát về hành-chánh tại Xã. Ngoài hệ thống dọc, trực thuộc vào Xã-trưởng như Phó Xã-trưởng hành-chánh, Phó Xã-trưởng an-ninh, các Ủy-viên quân-sự, canh-nông, hộ-tịch, kinh-tài, thuế-vụ. Xã Trưởng còn có quyền điều động binh lực và có dưới hệ thống ngang giúp việc một Chánh Thư-ký, cán-bộ kỹ-thuật, Trưởng Phân-Chi CSQG, Ủy-ban Phương-Hoàng Xã, Trưởng-Chi Thông-tin Chiêu-Hồi.

Phần II

**CHE ĐỘ «ĐIA PHƯƠNG TỰ TRI»
TRONG TƯƠNG LẠI**

CHƯƠNG I

Thể bình chế độ địa phương phân quyền dưới đệ II cộng hòa

Dưới Đệ Nhị Cộng-hòa, người ta nhận thấy có một sự chuyển mình về cải cách nền hành chính địa-phương.

Nhu cầu dân chủ tại hạ tầng cơ sở là mối ưu tư của các nhà thảo hiến khi soạn thảo Hiến-pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967. Ủy-ban soạn thảo Hiến-pháp khi thảo luận về hành-chánh địa-phương đã cho rằng điều kiện cần và đủ để chiến thắng là nắm vững được nông thôn, muốn vậy phải có 1 nền hành-chánh địa-phương do dân, của dân và vì dân. Nếu các cơ quan hoàn toàn do dân cử, người dân sẽ tự tin hơn, sẽ không còn sự cách biệt giữa người dân và chính quyền.

Sau nhiều cuộc tranh luận sôi nổi, các nhà lập hiến đã đồng ý dành trọn 5 Điều từ Điều 70 đến 75 để quy định về nền hành-chánh địa-phương. Điều 70 quy định : "Nguyên tắc địa-phương phân quyền được công nhận cho các tập thể địa phương có tư cách pháp nhân như Đô, Tỉnh, Thị Xã và Thủ-đô". Một đạo luật sẽ quy định sự tổ chức và điều hành nền hành-chánh địa-phương. Điều 71 : "Các cơ quan quyết nghị và các vị chỉ huy cơ quan chấp hành các tập thể địa-phương phân quyền sẽ do cử tri bầu theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín."

Về quyền giám hộ các tập thể hành-chánh địa-phương, Điều 75 quy định : "Nhân-viên các cơ quan quyết nghị và các vị chỉ huy cơ quan chấp hành của các tập thể địa phương phân quyền có thể bị Tổng-thống giải nhiệm trong trường hợp vi phạm Hiến-pháp, Luật-pháp Quốc-gia hay chính sách Quốc-gia".

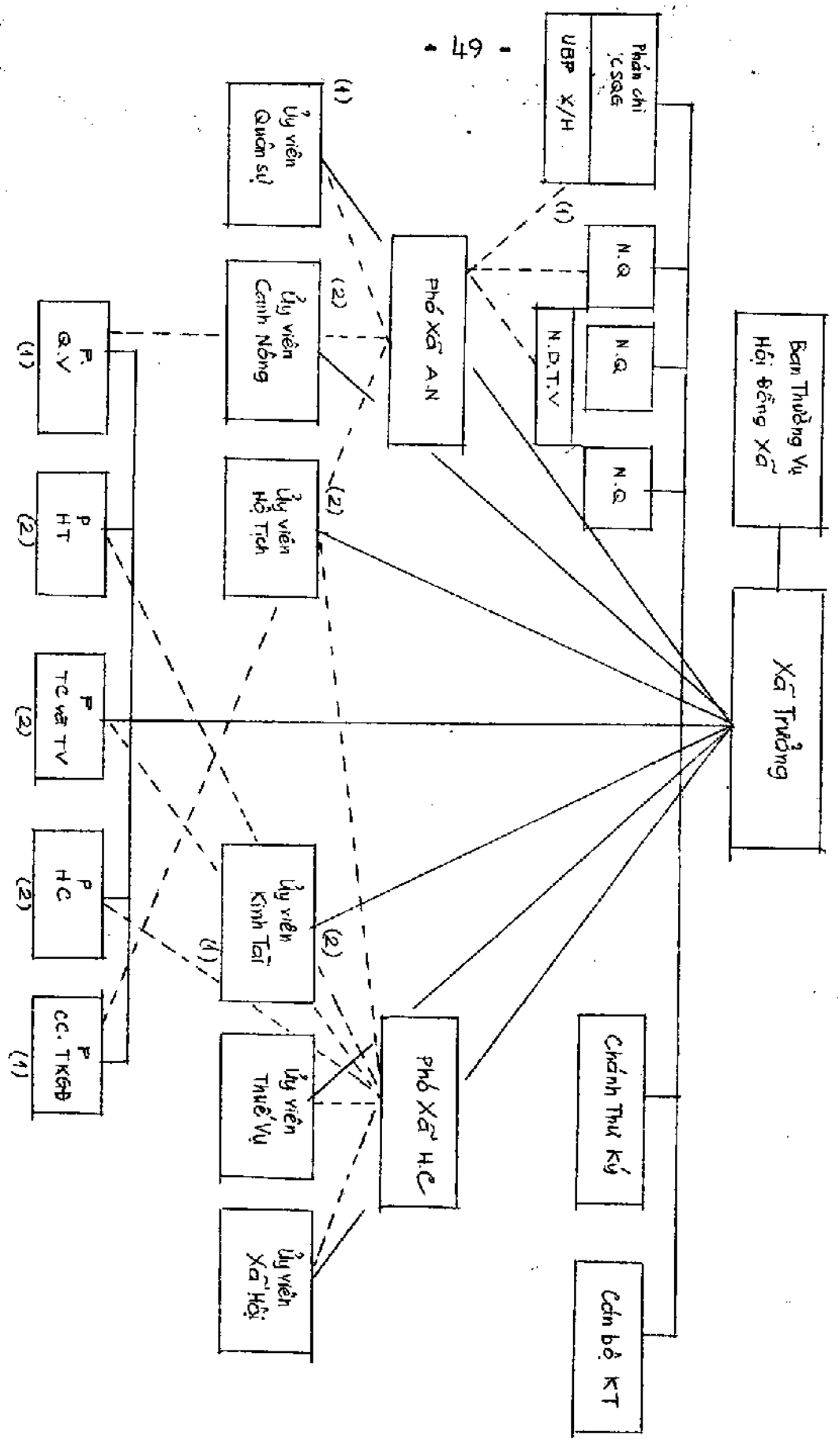
Về các cơ quan dân cử địa-phương, trong giai đoạn chuyển tiếp, chính quyền đã cho thiết lập các Hội-dồng Tỉnh và Hội-dồng Xã. Hai văn kiện quan trọng là Sắc-lệnh số 198-ĐƯHC ngày 24 tháng 12 năm 1966 về việc ai tổ hành chánh Xã-ấp.

Sắc-lệnh số 68-NV đã thiết lập mỗi Tỉnh một Hội-Dồng tỉnh để cộng tác với Tỉnh-trưởng trong việc quản trị Tỉnh. Về tổ chức, mỗi Hội-dồng Tỉnh gồm từ 6 đến 15 hội-viên bầu theo thể thức đầu phiếu phổ thông trực tiếp và kín. Số hội-viên do Nghị-định của Tổng-Trưởng ấn định tùy dân số, ngân sách địa-phương và tình hình an ninh (Đ.2). Nhiệm kỳ Hội-dồng Tỉnh được ấn định là 3 năm, mỗi năm bầu lại 1/3 tổng số hội-viên theo thể thức rút thăm.

Nhận xét về các Sắc-lệnh 045 tổ chức nền hành-chánh Xã, người ta nhận thấy có một sự gia tăng quyền hạn rõ rệt cho vị Xã-trưởng.

Tổ chức Xã theo Sắc-lệnh 045 quy định sẽ có khuynh hướng đi dần tới tự phòng - tự quản - tự túc. Tuy nhiên trên thực tế, việc điều hành nền hành-chánh cấp Xã không được tốt đẹp vì yếu tố nhân sự. Vì Xã-trưởng thường không có nhiều uy tín với nhân-viên thuộc hệ-thống ngang như Chánh Thư-ký, Trưởng Phân-chi CSQG và nhất là Cán-bộ Kỹ-thuật. Các cán-bộ kỹ-thuật là nhân viên được tuyển chọn để phụ giúp cho Xã-trưởng trong các vấn đề tổng quát. Tuy nhiên, theo chế độ lương-bổng, một Chánh Thư-ký có mức lương ngang với Xã-trưởng 4.500\$00 và cán bộ kỹ-thuật hưởng lương khoản 7.000\$00 đã gây nhiều hiềm khích. Xã-trưởng không biết điều động cán bộ kỹ-thuật và ngược lại cán bộ kỹ-thuật tự xem mình cao hơn Xã-trưởng nên sự trợ giúp về kỹ thuật đã không có hiệu quả.

Về Trưởng Phân-chi Cảnh-sát Quốc-gia lệ thuộc nhiều vào Trưởng-Ty CSQG, Xã-trưởng không có quyền trên thực tế trong việc điều động lực lượng Cảnh-sát trong việc giữ gìn an ninh trong Xã.



Trong những năm 1967 - 1968, chiều hướng phát triển địa-phương được chính quyền thể hiện rõ rệt qua các chính sách, chương trình Bình-dịnh Phát-triển (68 - 71), cộng-đồng tự-vệ, cộng-đồng phát-triển, chính sách "Địa-phương tự phòng - tự quản - tự túc". Các chương trình trên phải thực hiện theo 3 nguyên tắc :

- Khuyến khích sự hợp tác giữa người dân với người dân ;
- Khuyến khích sự hợp tác giữa người dân với chính quyền ;
- Khuyến khích sự hợp tác giữa chính quyền với chính quyền.

Dự thảo Luật 191/71/HP về "Tổ chức và điều hành nền hành-chánh địa-phương" là một bước tiến khá xa về dân chủ tại địa-phương. Trong phần mở đầu, ta thấy mức lưu ý của chính quyền về việc thực thi dân chủ tại hạ tầng cơ sở nhất là việc phát triển địa-phương. Dự thảo nhằm thực hiện các mục tiêu :

• Xây dựng dân chủ ngay tại hạ tầng cơ sở Quốc-gia theo nguyên-tắc địa-phương phân quyền ;

* Góp phần vào việc giải quyết chiến tranh bằng cách tạo một nền hành-chánh hữu hiệu theo lối tổ chức khoa học ;

* Cải tạo xã hội bằng một nếp sống dân chủ, một tinh thần liên đới, một xã-hội công bằng và lành mạnh tại địa-phương ;

* Phát-triển Quốc-gia bằng cách tạo những điều kiện thuận lợi cho việc phát triển tập thể địa-phương.

Dự thảo gồm 6 Chương 91 điều. Trong Chương I về những điều khoản căn bản, điều 1 đã vạch ra những nguyên tắc chỉ hướng như sau :

- Áp dụng nguyên-tắc địa phương phân quyền đúng với thực trạng đất nước ;

- Dung hòa quyền giám hộ của Trung-ương với quyền tự quản của địa phương trên căn bản công ích ;

- Phân nhiệm và hợp tác điều hòa giữa cơ quan quyết-nghị và cơ quan chấp hành của các tập thể địa-phương phân quyền ;

- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các địa-phương.

Theo dự luật, các tập thể địa-phương gồm có Xã, Tỉnh, Thị-xã, Thu-đô. Các Địa-phương phân quyền này có :

- Tư cách pháp nhân
- Ngân-sách riêng
- Công sản riêng.

Đặc biệt ngân sách riêng do tài nguyên địa-phương cung ứng.

Dự luật đặt nặng vấn đề phát triển địa phương qua những điều khoản tiên bộ. Trước những vấn đề có ích lợi cho địa phương, Hội-đồng có thể trình bày mọi ý kiến, đề nghị, thỉnh nguyện lên Tổng-thống, Thủ-tướng, các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng và vị chỉ huy cơ quan chấp hành.

Việc tái lập các truyền thống tục lệ cũ cũng được quy định qua điều 42 nhằm duy trì thuần phong mỹ tục và phát huy tinh thần hợp tác tối cao cho nhu cầu phát triển tại mỗi Xã số có một hương ước.

Hương-ước là một văn kiện đặt căn bản cho lẽ lối sinh hoạt của những người dân trong Xã, phải nằm trong khuôn khổ của Hiến-pháp, luật-pháp và chính sách Quốc-gia phải được Thủ-Tướng Chính-phủ duyệt-y.

Chế độ Liên-Xã, Liên-Tỉnh cũng được chú trọng tới nhằm mục tiêu phát triển kinh-tế. Theo điều 02, để tạo điều kiện tự túc phát-triển, các Xã có dân cư thưa thớt, thiếu tài nguyên và tọa lạc kế cận nhau có thể sáp nhập toàn bộ hay từng phần thành một Xã lớn.

Tổng Thống quyết định sự sáp nhập, chiếu đề nghị của Tỉnh-trưởng Sở quan, và sau khi tham khảo ý kiến cơ quan quyết nghị.

Về đặc quyền tài phán, các vị chỉ huy cơ quan chấp hành tập thể địa-phương phân quyền đã được luật-pháp cho phép có những quyền hạn rộng rãi cùng những thủ tục bảo đảm chặt chẽ. Điều 7 Luật 007/68 về tổ chức Tối-Cao Pháp-Viện đã minh định các tụng phương trong vụ kiện, phải là những người có quyền lợi quan thiết đến vụ kiện, trừ những pháp nhân địa-phương. Như thế, các vị đại-diện pháp-nhân địa phương có quyền kiện bất cứ một văn kiện lập quy nào của Chính-phủ, không cần biết có liên hệ tới mình hay không. Trong Dự-luật 191-71/HP, thể thức về đặc quyền tài phán được quy định như sau :

- Nếu hành vi phạm pháp cấu thành một khinh tội, Chánh Nhứt Tòa Thượng-Thẩm, theo lời yêu cầu của Chương-Lý chỉ định một Tòa-án trong quân hạt của Tòa Thượng-thẩm liên hệ khác với Tòa-án nơi bị cáo hành sự, để thụ lý việc truy-tố và xét xử.

- Nếu hành vi phạm pháp cấu tạo thành một trọng tội, Chánh Nhứt Tòa Thượng-thẩm sẽ thi hành nhiệm vụ Dự-thẩm và Chương-lý nhiệm-vụ Công-tố. Hai vị này có thể đặc biệt ủy thác cho những Thẩm-phán khác thi hành nhiệm vụ thay mình.

Phòng luận tội tuyên án chuyên tống bị cáo ra trước Tòa Đại-hình khác hơn Tòa Đại-hình nơi bị cáo hành nhiệm để xét xử.

Trong trường hợp bị bãi chức do Sắc-lệnh của Tổng Thống vì các lý do, các vị chỉ huy cơ quan chấp hành tập thể địa-phương trong thời hạn một tháng kể từ ngày nhận được tổng đạt quyết định giải nhiệm tuyên bố đương nhiên từ chức, bãi chức, có thể thượng cầu xin Tổng-thống ân xét.

- Nếu thỉnh cầu bị bác khước, đương sự có quyền thượng cầu trước Tham-chính-viện theo luật-lệ hiện hành. Tham-chính-viện thụ-lý nội-vụ và phán quyết trong thời hạn tối đa là 2 tháng. Nếu không bằng lòng án chung thẩm, đương sự có thể thượng tố phá án lên Tối-Cao Pháp-Viện, nhưng phương cách này không có hiệu lực đình chỉ.

Để gia tăng mức phát triển địa-phương, Dự luật đã dành Chương V với 3 điều-khoản liên tiếp 84, 85, 86 nói về công cuộc phát triển tập thể địa-phương phân quyền. Các công điền truất hữu của Xã, sẽ được bồi thường bằng ngân khoản để dùng vào việc tài trợ các dự án phát-triển sinh lợi hoặc mua các cổ phần, phần hùn trong các xí nghiệp quốc-doanh hay hợp-doanh. Khi cần thực hiện những chương trình phát triển đặc-biệt, Chính-phủ có thể cho thiết lập những khu vực phát-triển công cộng bao gồm một số tập thể địa-phương phân quyền và phân hạt hành-chánh. Khu vực phát-triển công cộng này được đặt dưới quyền quản trị của một Ủy-ban Quản-trị. Dân chúng sống trong khu vực phát-triển công cộng được khuyến khích đóng góp vào chương trình nhân-lực, tài lực và được quyền thụ hưởng kết quả do chương trình đem lại (Đ. 85).

Để quản trị những quyền lợi chung các tập thể địa-phương phân quyền kế cận nhau có thể thiết lập các Ủy-ban Liên-Xã, Liên-Tỉnh, Thị, Đô, để quản trị những quyền lợi chung do sự cùng chung ranh giới địa-dư phát sinh. Tổ chức và điều hành các Ủy-ban được ấn định bằng Sắc-lệnh của Thủ-Tướng Chính-Phủ.

Dự luật dành cho địa phương những quyền hạn rộng rãi, nhưng muốn cho địa-phương dễ bề hoạt động, nhà làm luật noi gương chế độ hành-chánh địa-phương khác nhất là ở Phi-Luật-Tân, dành cho cơ quan chấp hành nhiều ưu thế so với cơ quan quyết nghị, mặc dầu cả 2 đều do dân chúng địa phương bầu ra.

Về cấp Đô, Tỉnh, Thị, điều 6 quy định : "Nhiệm kỳ Nghị-viên là bốn (4) năm, nghị-viên có thể được tái cử".

- Trong trường hợp không khuyết Nghị-viên về bất cứ lý do nào, Nghị-viên dự khuyết theo thứ tự ưu tiên sẽ đương nhiên điền thế trong thời gian còn lại của nhiệm kỳ.

- Nếu không khuyết lên tới quá 1/3 tổng số Nghị-viên thực thụ, và nếu thời gian còn lại của nhiệm kỳ không quá một năm, Hội-đồng sẽ ngưng hoạt động, và quyền hạn của Hội-đồng được tạm thời chuyển giao cho vị chỉ huy cơ quan chấp hành.

Nếu sự không khuyết lên tới quá 1/3 tổng số Nghị-viên thực thụ, và nếu thời gian còn lại của nhiệm kỳ trên một năm, một cuộc bầu cử sẽ được tổ chức chậm nhất 20 ngày kể từ ngày Hội-đồng ngưng hoạt động. Trong trường hợp này, vị chỉ huy cơ quan chấp hành sẽ tạm thời hành xử các quyền hạn của Hội-đồng cho đến khi Hội-đồng có thể hoạt động trở lại.

Trong các phiên nhóm Hội-đồng, Hội-đồng chỉ nhóm họp lệ khi có đủ 2/3 tổng số hội-viên tham dự.

Nếu không đủ túc số nhóm họp, Chủ-tịch hoãn phiên họp và 24 giờ sau phải triệu tập phiên họp kế tiếp. Phiên họp này được xem như họp lệ nếu có quá bán tổng số nghị-viên tham dự ; nếu túc số này không đạt được, khóa họp sẽ được bãi bỏ và 7 ngày sau, Chủ-tịch Hội-đồng phải triệu tập một khóa họp mới.

Tại khóa họp thứ 2 này, nếu sau khi áp dụng thủ tục triệu tập trên đây, Hội-dồng vẫn không đạt được quá bán tổng số Nghị-viên để nhóm họp, quyền hạn Hội-dồng sẽ tạm thời chuyển giao cho vị chỉ huy cơ quan chấp hành với sự duyệt-y của Thủ-Trưởng Chính-Phủ, cho tới khi nào Hội đồng đủ túc số quá bán để nhóm họp lại.

Với điều khoản này, nhà làm luật đã dự liệu, nếu trong trường hợp Hội-dồng từ chức tập thể để phản kháng, công việc quản trị nền hành-chánh địa-phương vẫn được tiếp tục.

Về cấp Xã, các điều-khoản tương tự cũng được quy định qua điều 40, Điều 52, Điều 67 và điều 71.

Về sự giám-hộ của Trung-Ương, người ta nhận thấy vẫn còn tương đối chặt chẽ. Về chính-trị, điều 77 đã quy định một các khá mơ hồ "nhân viên các cơ quan quyết nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành có thể bị Tổng-Thống giải nhiệm trong trường hợp vi phạm Hiến-pháp, luật-pháp Quốc-gia hay chánh-sách Quốc-gia". Điều 80 quy định: "Nếu không chu toàn nhiệm vụ do luật-pháp ấn định, hoặc Chính-phủ giao phó, các vị chỉ huy dân cư các cơ quan chấp hành có thể bị cảnh cáo, khiển trách hay bãi chức do Sắc-lệnh của Tổng-Thống".

Sự bãi chức phải do ít nhất 1/3 tổng số Nghị-viên hay Hội-viên của Hội-dồng liên hệ đề nghị và phải được biểu quyết chấp thuận bởi 2/3 tổng số Nghị-viên hay Hội-viên của Hội-dồng liên hệ trong một phiên họp khoáng đại.

Về hành-chánh : nhân viên các cơ quan quyết-nghị có thể bị bãi chức, nếu vắng mặt liên tiếp 3 lần trong những khóa họp thường hay bất thường, hoặc không thi hành nhiệm vụ do Hội-dồng giao phó mà không có lý do chính đáng.

Về tài-chánh : những quyết-nghị của Hội-đồng kế sau về kế hoạch xây dựng và chương trình ích lợi công cộng mà giá ngạch công tác được ấn định bằng Sắc-lệnh của Thủ-Tướng Chính-phủ ; việc thiết lập ngân-sách và bản tu-chỉnh ngân-sách Tỉnh, Thạ-xã hay Thủ-đô ... đều phải được sự duyệt-y của Thủ-tướng Chính-phủ khi thi hành.

Nhận xét về dự-thảo Luật 191-71/HP về tổ chức và điều hành nền hành-chánh địa-phương, người ta nhận thấy mặc dầu sự giám hộ còn tương đối chặt chẽ, nói chung dự luật đã có chiều hướng tiến bộ nhằm thực thi dân chủ tại hạ tầng cơ sở. Người ta đã chỉ trích sự tự do quá rộng rãi, đặc quyền tài phán dành cho các Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng. Ngoài ra, trong điều 81 về thủ tục thượng-tố lên Tham-chính-viện và Tối-cao Pháp-viện đã tỏ ra quá dể khi áp dụng cho các Xã-trưởng ở các Xã trong toàn quốc.

★

★ ★

CHƯƠNG II

Chế độ địa phương tự trị đề nghị cho tương lai

A. - ƯU KHUYẾT ĐIỂM CỦA CHẾ ĐỘ "ĐỊA PHƯƠNG TỰ TRỊ"

1- Khuyết điểm : Ngay bây giờ khi áp dụng chế độ địa-phương phân quyền, người ta đã gặp nhiều chống đối khá mãnh liệt trong tất cả mọi giới, còn nói gì khi đề nghị một chính sách địa-phương tự trị về chính-trị người ta lo sợ có một sự nứt rạn lãnh đạo, trong đó chính quyền Trung-ương không có đủ uy tín với chính quyền Địa-phương và nạn thất-nhiệm Sĩ quân sẽ tái diễn.

Điều lo ngại này đã được các nhà lập hiến đưa ra khi Hiến-pháp trù định ban bố cho vị chỉ huy cơ quan chấp hành quá nhiều quyền hạn. Ủy-ban sợ rằng, nếu vị Tỉnh-Trưởng có tinh thần độc-lập, hẹp hòi, muốn đi đến một sự tự trị rộng rãi, uy quyền của Chính-phủ Trung-ương sẽ được bao nhiêu.

Người Việt-nam thông minh, khôn vặt, nhưng thiếu hẳn tinh thần hợp tác. Giáo-sư NGUYỄN-NGỌC-HUY cho rằng : cứ lấy trung bình một người Việt so sánh với một người Nhật, thì người Việt khá hơn, nhưng nếu hội 3 người Nhật với 3 người Việt thì người Việt lại thua. Rõ ràng là người Việt-nam thường chỉ nghĩ đến quyền lợi bản thân mình và những người thân cận xung quanh. Ốc bẻ phải là một tệ trạng nan giải cho nền hành-chánh Việt-nam.

Người Việt-Nam lại cố đầu óc ưa làm lãnh tụ, hầu như ít người nào khâm phục người nào, mà chỉ lăm le lường gạt, đồ thủ đoạn cực kỳ phân hóa hiện nay. Có hàng trăm

đảng phái, nhưng hầu hết đều là đảng cá nhân. Còn các đảng lớn lại phân hóa ra nhiều hệ phái và xem nhau như thù nghịch. Tôn giáo, Đoàn-thể áp lực cũng lâm vào tình trạng bi đát như vừa nói ở trên. Xét như vậy, ý kiến của Ủy-ban thảo hiến vừa nêu ở trên cũng đáng cho chúng ta suy nghĩ.

Về hành-chánh ; người ta e ngại rằng, trình độ các nhà chức trách địa-phương dân cử quá thấp kém, không đủ sức quản trị một cách thành công những tập thể địa phương. Chính vì thế, Hiến-pháp đã quy định trong điều 74 : "Chính-phủ bổ nhiệm bên cạnh Đô-Trưởng, Thị-trưởng, Tỉnh-Trưởng, Xã-trưởng, hai viên chức có nhiệm vụ phụ-tá về hành-chánh và an-ninh cùng các nhân-viên hành-chánh khác.

Về thái độ người dân, một chính sách địa-phương chỉ thích hợp khi có sự đóng góp tích cực của người dân. Tuy nhiên, với tình trạng chính trị công dân quá thấp kém, hiện nay, thái độ thiếu thông cảm của chính-quyền, chiến tranh kéo dài quá lâu.- Người dân trở nên nghi ngờ, sợ sệt đủ mọi thứ và dần dần biến thành một trái banh, mặc ai muốn đá đi đâu thì đá. Làm người dân tin tưởng chính quyền, cải thiện thái độ đóng góp tích cực của họ, đó là điều quan trọng đặt ra cho chính-quyền muốn thực tâm xây dựng một nền dân chủ thực sự.

Ưu-điểm : Đã gặp những khuyết-điểm kể trên, chính sách địa-phương tự túc vẫn còn nhiều ưu-điểm. Trước hết, một chính sách rộng rãi về địa phương là đường lối thích hợp nhất theo đúng chiều hướng chung các Quốc-gia trên thế-giới.

Chế độ tập quyền và tản quyền ngày nay đã lỗi thời, dân chúng càng ngày càng được nhiều tự do hơn, ngay cả những Quốc-gia sống sau bức màn sắt. Tại Việt-Nam, với một bản Hiến-pháp dân-chủ, với mục tiêu hàng đầu của Chính-phủ : xây dựng dân chủ - giải quyết chiến tranh - cải tạo xã-hội, chắc chắn địa-phương càng ngày càng được gia tăng quyền hành rộng rãi. Khi tất cả dân chúng trong một tập thể ý thức rõ địa-phương là hoàn toàn của mình, do chính mình xây dựng và hưởng thụ, thì lúc ấy Cộng-sản sẽ không còn lý do gì tuyên truyền nữa.

Về hành-chánh, một chế độ địa-phương tự trị sẽ tập sự cho người địa-phương quản-lý những công việc lớn lao, họ sẽ trưởng thành dù có nhiều sơ sót lúc đầu. Đó là con đường xây dựng dân chủ hữu hiệu nhất. Có quản trị công việc hành-chánh, cấp chỉ-huy địa-phương dân cử càng thấu hiểu những quyền lợi cá nhân cũng khó khăn mà chính-quyền gặp phải. Khi có quyền hành, khi có cái gì phải giữ, người ta sẽ trở nên thủ cựu hơn và người ta không còn lo, những cuộc nổi loạn tập thể quá khích xảy ra tại địa phương.

Với một ngân-sách hoàn toàn độc-lập, với một nền hành-chánh riêng, một lực lượng phòng thủ địa-phương, chính quyền sẽ còn lo thiếu hụt ngân-sách khi phải trợ cấp cho địa-phương những ngân khoản lớn lao. Chính quyền cũng không cần phải duy trì một quân số quá lớn để bảo vệ an ninh toàn quốc, mà chỉ cần một lực lượng cảnh-sát hùng hậu là đủ. Địa phương sẽ tự phòng và là một lực lượng hữu hiệu để bảo vệ thôn ấp. Họ được tuyển chọn và chiến đấu tình nguyện tại địa-phương với tinh cách tự vệ. Đó là những điểm cốt yếu mà Tổng-Thống Phi Raynond Magsaysay đã cho áp dụng trong việc tiêu trừ quân phiến loạn Phi-Cộng Hucks.

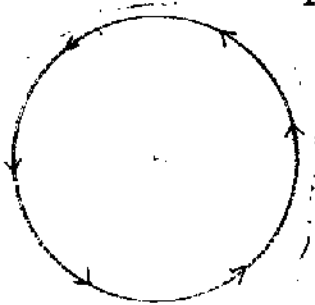
Những yếu tố quan trọng nhất vẫn là kinh tế. Một sự tự trị địa-phương không là chế độ đóng mà trái lại sẽ mở cửa cho tất cả mọi người, mọi tập thể có cơ hội đóng góp một cách tích cực vào công cuộc kinh-tế Quốc-gia.

Việt-nam là một Quốc-gia đang phát triển. Cũng như các Quốc-gia tương tự khác, Việt-nam có những lý do chung về chậm tiến và những lý do riêng. Yếu tố phát triển Quốc-gia là phát-triển kỹ-nghệ. Kỹ-nghệ tùy thuộc 4 yếu tố chánh : Tư-bản - nhân-công - Kỹ-thuật - nguyên-liệu - thị trường nội-địa. Trong tình trạng chung, mức sản xuất tại Việt-nam kém cỏi, thêm vào đó tình trạng chiến tranh làm mức sản xuất càng yếu kém thêm. Sản xuất kém đưa tới lợi tức cá nhân kém, tiết kiệm ít, sản xuất kém, tổng lợi tức cá nhân kém, tổng sản-lượng Quốc-gia kém v.v... cứ như thế mà mắc vào vòng luẩn quẩn của những Quốc-gia chậm tiến.

Đầu tư ít

Tổng sản lượng
Quốc gia thấp

Tiết kiệm ít



Tổng-sản lượng
Quốc-gia thấp

Tiết kiệm ít

Đầu tư ít

Muốn giải quyết các vòng luẩn quẩn này, phải tìm cách gia tăng sản xuất.

Nhân-công và nguyên-liệu thiếu thốn nhưng lại phân phối không đều và có khuynh-hướng tập trung quá đáng vào các Đô-thị, tạo thành một nền kinh-tế mắc nghẽn cổ chai, ngăn cản đã sản xuất. Hai yếu tố này sẽ được giải quyết một cách thỏa đáng khi một chính sách văn hồi an ninh tại thôn-ấp được tái lập, mức sống tại nông-thôn được nâng cao. Về thị-trường nội-địa, yếu tố quan trọng cho việc sản xuất, chúng ta nhận thấy qua những chính sách tài-chánh của Chính-phủ, hàng nội-địa không thể nào cạnh tranh với hàng ngoại quốc, hơn nữa mãi lực dân chúng quá sút kém, không tiêu thụ được những sản phẩm của kỹ-nghệ nội-địa. Chúng ta chỉ còn hy vọng vào một cuộc cách-mạng xanh (Green Revolution) tại nông-thôn, nâng cao đời sống nông-dân, tạo một mãi lực đáng kể, thúc đẩy kỹ-nghệ nội-địa được phát triển, gia tăng sản xuất. Muốn được vậy, nông-thôn phải có một bộ mặt yêu đời, và không có gì thích hợp hơn một chính sách địa-phương cho người địa-phương, khuyến khích sự đóng góp tích cực của người dân nhằm khai thác tài nguyên trong xứ. Như vậy, chính sách địa-phương tự-trị có lẽ là một giải pháp thích hợp nhất.

B.- CHÍNH SÁCH ĐỊA-PHƯƠNG TỰ TRỊ NHƯ THẾ NÀO ?

1- Chính sách địa-phương tự-trị chúng tôi đề nghị không phải là chế độ liên-bang tại Hoa-kỳ. Theo chế độ liên-bang, các Tiểu-bang có đủ quyền hành kể luôn cả tự-do về chính-trị. Các Tiểu-bang ủy-quyền cho Chính-phủ Liên-bang : quyền ngoại-giao và quốc-phòng. Tại Việt-nam, quyền tự do chính-trị không được chấp nhận và địa-phương vẫn bị sự giám hộ của Trung-ương tuy hết sức lỏng lẻo. Sự giám hộ này nhằm điều hòa sự phát triển của địa-phương song song với mức phát triển cộng-đồng Quốc-gia. Chúng tôi đề nghị một tự do rộng rãi cho địa-phương về hành-chánh, tài-chánh, an-ninh, giáo-dục v.v...

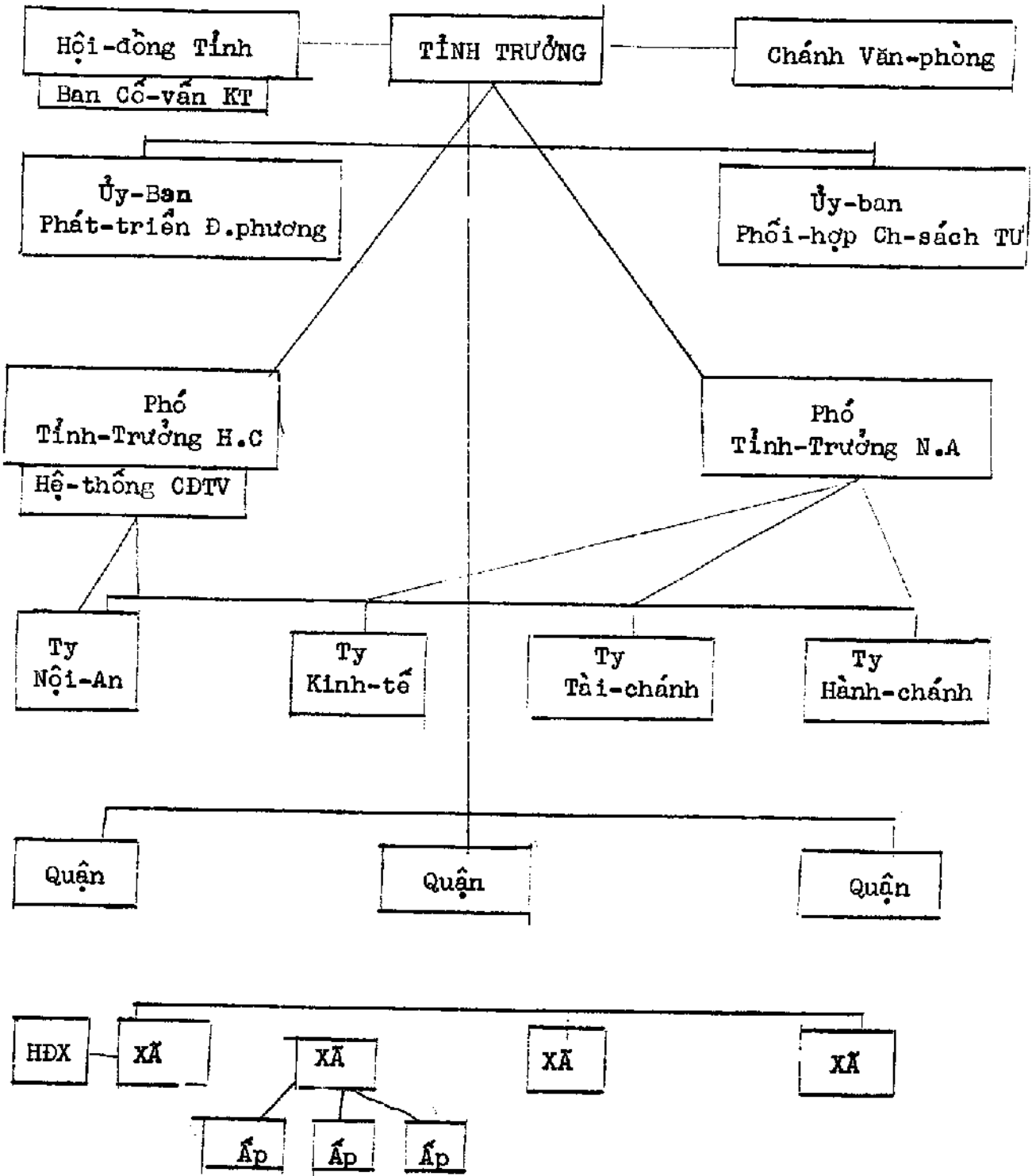
2- Quyền tự trị và hành-chánh : chính quyền địa phương sẽ hoàn toàn quản trị công việc địa phương, gồm 2 cơ quan quyết-định và chấp hành. Vị chỉ huy cơ quan chấp hành dân cử trên nguyên tắc sẽ là người đứng đầu địa-phương về mọi phương diện. Ông là một nhân-vật chính-trị dung hòa được những quyền lợi địa-phương, các mầu thuẫn Tôn-giáo, đoàn thể áp lực... Đặt dưới quyền vị chỉ-huy cơ quan chấp hành là 2 viên chức do Chính-phủ bổ nhiệm phụ giúp vị này về phương diện chuyên-môn do chính quyền Trung-ương đề cử. Vị chỉ huy có quyền khước từ hay chấp thuận những nhân viên do Trung-ương cử xuống, tùy tình hình địa-phương, Vị chỉ huy cũng có quyền lập-quy nghĩa là ký những Nghị-định trong phạm vi cho phép bởi luật-lệ, để thưởng, khiển trách và luôn cả tuyển dụng nhân viên mới tùy theo nhu cầu địa-phương và ngân-sách dài thọ. Ông có trách vụ điều-khiển tổng quát nền hành-chánh tại địa-phương. Cố vấn cho vị chỉ huy có một Ủy-ban Phát-triển Tỉnh với nhiệm vụ tìm kiếm những phương thức tốt đẹp nhất trong việc phát triển địa-phương. Ngoài ra, còn có một Ủy-Ban Phối-hợp chính-sách Trung-ương có đại diện của chính quyền để điều hòa mức phát-triển địa-phương trong cộng đồng Quốc-gia. Muốn cho Hội-đồng Tỉnh đóng vai trò hoạch định chương-trình tại địa-phương, có thể hoạt động một cách hữu hiệu, theo sự đó hỏi các Hội-đồng Tỉnh

trên toàn quốc, người ta thấy cần thiết lập một Ban Cố-vấn Kỹ-thuật để kiểm soát đúng mức hoạt động của hành pháp hầu đề nghị những chương trình có ích lợi thiết thực cho địa phương. Như thế sự hợp tác giữa 2 cơ quan quyết-nghị và chấp-hành mới được điều-hòa tốt đẹp. Hình thức này noi theo đường lối quản-trị-viên Thành-phố áp dụng tại Hoa-kỳ. Các quản-trị-viên này không có tính cách chính-trị có thể làm việc với nhiều Hội-đồng và không cần thiết phải là người của địa-phương.

Tự-trị về tài-chánh : với một sự kiểm soát hữu hiệu về tài chánh của những cơ quan có thẩm quyền tại địa phương, người ta thiết nghĩ nên dành cho địa-phương được toàn quyền về tài-chánh. Có như thế, địa phương mới dễ thực hiện những chương trình cải cách, phát-triển sâu rộng tại địa-phương mình. Sắc-lệnh số 061-NV đã đòi hỏi những dự án trên 20.000\$00 đối với Đô-thành và 6.000.000\$00 ở cấp Tỉnh phải được Thủ-tướng duyệt-y. Ngày nay, quyền giám hộ của Trung-ương vẫn còn tồn tại nhưng chỉ nên có tính cách tượng trưng. Với sự có mặt của Ủy-ban phối-hợp chính sách trung-ương tại địa-phương, thiết nghĩ chính quyền nên thay thế thủ-tục duyệt-y bằng thủ tục khuyến-cáo, hướng dẫn và để cho địa-phương được rộng quyền trong việc sử dụng ngân sách của mình. Các thủ tục thiết-lập, thi hành ngân-sách, đặt các sắc thuế mới v.v... sẽ được thi hành một cách đúng đắn nhờ sự trợ giúp hữu hiệu của Ban Cố-vấn Kỹ-thuật bên cạnh Hội-đồng Tỉnh.

Như thế, người ta sẽ không e ngại có một sự lạm quyền quá đáng, tạo nên những khó khăn cho đời sống nhân dân tại thôn ấp. Là cơ quan do dân bầu, các Nghị-viên sẽ có cơ hội đóng góp tích cực vào việc nâng cao đời sống người dân tại địa-phương, tránh những sắc thuế có tính cách bất công, phi lý. Người ta cũng có thể bắt chước thủ tục bãi miễn (Recall) áp dụng tại các Ủy-ban Thành-phố Hoa-kỳ, cho phép người dân có quyền ký tên trong bảng thỉnh nguyện, yêu cầu bầu lại một số Nghị-viên trong Hội-đồng Tỉnh. Thế thức này dân chủ, nhưng không kém phần nguy hiểm, tuy nhiên người ta có quyền hy vọng vào ý thức dân chủ sáng suốt của người dân, cùng sự đóng góp tích cực của giới trí thức địa phương để cho hoạt động của hành-chánh địa-phương được điều hòa.

SƠ ĐỒ MƠI ĐỀ NGHỊ VỀ TỔ CHỨC NỀN
HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG



Tự-trị về giáo-dục :

Nhận định về nền giáo-dục tại Việt-nam, chúng ta nhận thấy có nhiều khuyết điểm trầm trọng. Giáo-dục là một cuộc đầu tư lâu dài đóng một vai trò quan trọng trong công cuộc phát-triển Quốc-gia. Tuy nhiên tại Việt-nam, chưa có 1 sách lược rõ ràng về vấn đề giáo dục. Điều đó có thể quy trách vào sự lộn xộn của chính quyền, những nhà hữu trách về giáo dục mà phần đông không phải là những người thuộc ngành chuyên-môn. Chương trình có tính cách vá vữa, vụng về thiếu liên tục nhất thống từ Tiểu-học lên Đại-học. Từ năm 1944 đến nay, số lượng học sinh và trường sở đã gia tăng tối đa. Tại miền Nam Việt-nam hiện có 8.870 Trường Trung và Tiểu-học Phổ-thông, 317 Trường Trung và Tiểu-học Kỹ-thuật chuyên nghiệp, 7 Viện Đại-học, 2 Trung-tâm Kỹ-thuật và Nông-Lâm-súc, 1 Viện Khoa-học Giáo-dục, 8 Trường Sư-phạm và một số đáng kể các cơ sở giáo-dục trực thuộc Phủ Thủ-Tướng hoặc các Bộ Quốc-phòng, Y-tế, Xã-hội, Lao-động... Tuy nhiên, nền học vấn lại có tính cách quá từ chương không thích hợp với các quốc-gia đang trên đà phát-triển như tại Việt-Nam Cộng-Hòa. Các loại Trường Kỹ-thuật và Chuyên-nghiệp thuộc loại trường "sản xuất" thường đóng một vai trò quan trọng trong công cuộc phát-triển kinh-tế. Tuy nhiên, số lượng trường sở và số người thuộc ngành kỹ thuật tương đối thấp kém so với ngành học phổ-thông. Tại Việt-Nam Cộng-Hòa có tất cả 317 trường Trung và Tiểu-học Kỹ-thuật Chuyên-nghiệp với một sĩ số 50.228 người. Trên Đại-học, nếu tính theo ngành học có liên quan đến nghề nghiệp thì có 25 trường và Phân-khoa Đại học, vừa Cao-đẳng Chuyên-nghiệp với tổng số là 11.895 người. Nếu so sánh với sinh-viên ngành phổ thông là 46.130 người, người ta nhận thấy có 28 trường Trung Tiểu-học Phổ-thông mới có 1 trường Kỹ-thuật Chuyên-nghiệp, và cứ 68 học-sinh phổ thông mới có 1 học-sinh chuyên-nghiệp. Trên Đại-học, tỷ lệ ấy có vẻ khá hơn nhưng người ta không khỏi e ngại khi thấy tổng số sinh-viên trong 25 Phân-khoa và Trường Cao-đẳng chuyên-nghiệp chưa bằng sĩ số của 1 Phân-khoa Luật-học hay Văn-khoa tại Viện Đại-học Saigon. Sự chênh lệch quá lớn giữa 2 ngành phổ thông và chuyên nghiệp quả thật đáng ngại nếu chúng ta muốn theo đuổi chính sách tự túc tự cường.

(Giáo-dục và Phát-triển Kinh-tế : Gs NGUYỄN ĐÌNH HOAN, NCHC, tập 15).

Chính quyền đã có những cố gắng thiết lập một nền giáo dục kỹ-thuật chuyên-nghiệp. Dưới thời Đệ I Cộng-Hòa, các Trường Tiểu-học Cộng-đồng được thành lập nhằm thể hiện một đường lối giáo-dục thực tiễn, linh động phù hợp với thực trạng xã-hội nước nhà trong mọi địa-phương, nhằm dạy dỗ trẻ con và hướng dẫn dân chúng thu thập một số kiến thức tối thiểu và khả năng chuyên-môn, để có thể nâng cao mức sống và góp phần vào việc xây dựng xã-hội. Các trường cộng-đồng đã thực hiện một số chủ-điểm giáo dục thích hợp với nhu cầu thiết yếu của dân chúng như chống nạn mù chữ, khai sạch, luật đi đường, trồng Lúa Than-nông, trồng mía, nuôi heo, gà vịt, nước uống, bệnh lao, bệnh dịch-tả, diệt trừ sốt rét, phòng hỏa, cứu hỏa, sửa sang đường xá, bầu cử... Một cố gắng khác đáng chú ý là việc thiết lập loại Trường Trung-học tổng hợp với những môn học thực tiễn nhằm chuẩn bị cho những học sinh tốt-nghiệp có một nghề mưu sinh khi ra đời. Dự án này kéo dài 10 năm. Tuy nhiên, cũng như các Trường Tiểu-học Cộng-đồng, Trường Trung-học tổng-hợp vẫn gặp phải trở ngại lớn lao trong vấn đề khan hiếm Giáo-sư, thiếu hụt trường-sở và chương trình học không phù hợp với hoàn cảnh và nhu cầu nước nhà.

Với một chính sách địa-phương tự trị trong tương lai, ngoài những cố gắng của chính quyền, người ta hy vọng nền giáo-dục địa-phương sẽ đóng góp được những cố gắng về giáo-dục như sau : ở cấp Tiểu-học, các trường Tiểu-học Cộng-đồng được thiết lập ngoài những môn học phổ thông, những chương-trình giáo-dục công-dân về Y-tế, bầu-cử, luật đi đường, cộng đồng phát-triển v.v... tùy tình thế, nhu cầu, địa-phương sẽ đưa vào chương trình những môn học có ích lợi thiết thực đến đời sống và sự phát-triển tại địa-phương. Những Tỉnh miền đồng-bằng thiên về nông-nghiệp sẽ nhấn mạnh đến công tác trồng trọt, việc thành lập và quản trị các hiệp hội, hợp-tác-xã... Các Tỉnh miền duyên-hải sẽ chú trọng nhiều về ngư-nghiệp. Chương trình học sẽ do 1 Ủy-ban giáo dục địa-phương hoạch định và cho áp dụng tùy nhu cầu địa phương.

Ở cấp Trung-học, đường lối hoạch định vẫn là các Trường Trung-học Tổng-hợp đi song song với các trường Phổ-thông, cũng theo đường lối của kế hoạch trên. Dĩ nhiên, công tác này đòi hỏi một sách lược giáo dục tổng quát tại trung-ương, việc đào tạo các Giáo-sư chuyên-nghiệp cung ứng cho nhu cầu địa-phương ở cấp Đại-học. Chúng ta nhận thấy, chính quyền đã có khuyh hướng đào tạo những chuyên-viên cung ứng cho nhu cầu địa-phương. Viện Đại-học Cần-thơ tại miền Châu-thổ Sông Cửu-Long, Viện Đại-học Hòa-hảo tại Long-xuyên với những ngành học đặc biệt thỏa mãn nhu cầu phát triển địa-phương là những thí dụ điển hình. Gần đây, Chính phủ đã cho thiết lập các Trường Đại-học Cộng-đồng như Viện Đại-học Cộng-đồng Tiền-giang tại Mỹ-tho, Viện Đại-học Duyên hải tại Nhatrang và tùy nhu cầu sẽ thiết lập thêm các trường Đại-học trên toàn quốc như Viện Đại-học Đà-nẵng, Viện Đại-học Quinhơn.

Trên cương vị lãnh đạo tập thể tại địa-phương, vị Tỉnh-trưởng phải là người có thẩm quyền về giáo dục. Ông là Chủ-tịch Ủy-ban Giáo-dục tại địa-phương. Ủy-ban này có nhiệm vụ nghiên cứu những dự án phát-triển cần thiết cho nhu cầu địa-phương và đề nghị một chương trình học thích hợp với mức phát triển cho các trường Đại-học Cộng-đồng. Những sinh viên tốt nghiệp sẽ được cung ứng cho nhu cầu địa phương và được hậu đãi xứng đáng do chính ngân sách của địa-phương.

Tự-trị về an-ninh :

Mỗi Xã đều có một cơ quan tuần phòng riêng, do chính những người dân trong Xã đảm nhận nghĩa vụ canh gác. Nghĩa vụ tự vệ là của tất cả mọi người, có tính cách luân phiên và tự nguyện. Cần phải võ trang tinh thần cho lực lượng tự vệ, và gay cho họ ý thức tự mình bảo vệ lấy những quyền lợi của chính mình. Ở cấp Đô, Tỉnh, Thị, nên thiết lập những Ủy-ban Cộng-đồng Tự-vệ đặt dưới quyền điều động trực tiếp của Phó Tỉnh-Trưởng an ninh. Tất cả những người giữ nhiệm vụ gác đều không phải trả lương, mà chỉ hưởng một

sự hỗ trợ tinh thần nào đó. Cần phải cải thiện hệ-thống Nhân-Dân Tự-Vệ, và sửa đổi lại cho thích hợp với đường lối, nhu cầu của địa-phương. Lực lượng tự-vệ đóng vai trò chính yếu, còn binh lực tại địa-phương chỉ đóng vai trò yểm trợ trong những trường hợp tối cần thiết. Như vậy, ngân sách quốc-phòng Quốc-gia sẽ giảm bớt gánh nặng về sự đài thọ các binh sĩ có nhiệm vụ giữ gìn an ninh tại địa phương.

Về công-chánh, ngoài những chương trình quy mô, xây cất quốc-lộ, lập cầu cống, trang bị hạ tầng cơ sở thuộc lãnh vực thẩm quyền Quốc-gia, thiết nghĩ nên dành cho địa phương quyền tự do tu sửa, kiến tạo những đường xá, cầu cống, đê điều, thích hợp với ngân-sách và nhu cầu địa-phương. Theo thủ tục cũ, các Xã không có quyền tự ý sửa chữa, kiến tạo các đường xá, những công trình xây cất nếu không có phép Trung-ương, chỉ có quyền đề-nghị và đóng góp hiện kim vào quỹ Bình-dịnh Phát-triển tại Đô, Tỉnh, Thị, để cơ quan này tùy nhu cầu, chương trình, nhận công tác kiến tạo, tu bổ. Đường lối qua trung ương tuy chắc chắn và có hệ thống, nhưng không hữu hiệu vì làm nản lòng người địa-phương, và tình trạng công-chánh vẫn không cải thiện tốt đẹp, do lối làm việc chậm chạp của chính-quyền. Người ta hy vọng để địa phương tùy nhu cầu, có quyền quyết định về việc tu bổ đường xá cầu cống.- tuy vương phải trở ngại kỹ-thuật, rốt cuộc cũng sẽ tốt đẹp hơn, và tạo một niềm tin tưởng sâu xa cho người dân tại địa-phương.

Quyền giám hộ Trung-ương :

Theo chế độ địa-phương tự trị, quyền giám-hộ trung-ương hết sức lỏng lẻo, nếu có thể nói là không còn nữa. Địa-phương chỉ chịu sự kiểm soát về chính trị, luật pháp Quốc-gia, hoạt động của chính quyền Trung-ương chỉ tồn tại ở những lãnh vực tổng quát như quốc-phòng, ngoại-giao, tái-chánh Quốc-gia.

Hiến-pháp đã quy định điều 75 "Nhân-viên các cơ quan quyết-nghị và các vị chỉ huy các cơ quan chấp-hành các tập thể địa-phương phân quyền, có thể bị Tỉnh-trưởng giải nhiệm trong trường hợp vi phạm Hiến-pháp, luật-pháp Quốc-gia hay chính sách Quốc-gia".

CHƯƠNG III

Điều kiện tốt đẹp để thi hành chính sách địa phương tự trị

Một chính-sách địa-phương tự-trị chỉ thi hành một cách tốt đẹp khi có những điều kiện khả quan hơn về phía chính-quyền, các đoàn thể áp lực và nhân dân.

1- Về phía chính quyền :

Hành-chánh đóng một vai trò tích cực trong việc thi hành các chính sách. Hành-chánh theo định nghĩa của Simon là khoa học khảo-cứu cách vận dụng, điều động các tài nguyên nhân, vật lực để đạt được mục tiêu mong muốn. Hành chánh đòi hỏi việc thiết lập kế-hoạch, minh định tổ chức cơ cấu để thực hiện chương-trình, phân chia và phối hợp công tác, điều khiển, đôn đốc cho công việc được tiến triển, kiểm soát công tác để rút những ưu khuyết điểm, sửa chữa kịp thời cho việc thực hiện công tác được hoàn mỹ.

Với quan niệm hành-chánh cổ-điển, các viên chức hành-chánh chỉ biết tuân theo mệnh-lệnh cấp trên và thi hành một cách đúng đắn những gì cấp trên đòi hỏi. Ngày nay, với một quan niệm hành-chánh rộng rãi, giới chức hành-chánh không thu gọn nhiệm vụ của mình trong việc thực thi công tác do cấp trên giao phó, mà phải đóng góp tích cực vào việc thiết lập kế hoạch, để đem lại hiệu năng tối đa cho công tác. Tại các quốc gia chậm tiến, vai trò của nền hành chánh càng thấp phần quan trọng. Sự văn hời độc-lập tại các Quốc-gia này đã đem lại cho người dân một "cuộc" cách mạng.

Tăng gia kỳ vọng (Revolution in Rising Expectations) theo đó dân tộc các nước chậm tiến tin rằng mình có thể có một đời sống sung sướng hơn, với đầy đủ tiện nghi do tiến-bộ kỹ-thuật mang lại. Với sự du nhập nền văn hóa tây-phương vào cộng-đồng các Quốc-gia chậm tiến, các định chế cũ như làng xã, đại gia-đình, phường hội đã lần lần tan rã vì lỗi thời hay chiến tranh. Nền hành chính có nhiệm vụ lấp các lỗ trống do sự đổ vỡ đổ gậy nên, bằng cách kêu gọi, thúc đẩy, hướng dẫn dần chúng thành lập các tổ chức, hiệp hội, hợp-tác-xã để thay thế các khuôn khổ hợp tác cổ truyền, trong việc thi hành các chương trình phát-triển cộng đồng (1)

Quan niệm thứ hai cần phải sửa đổi là "Hành-chánh phục vụ" chỗ không có tính cách chuyên quyền loại hưởng thụ. Trước kia dưới thời Quân-chủ, quan niệm hành-chánh có tính cách hẹp hòi thu gọn trong việc giữ gìn an ninh, thu thuế, mộ lính v.v... Ngày nay, hành-chánh đi xa hơn trong việc thiết lập các định chế cần thiết, tạo điều kiện dễ dàng hầu gia tăng mức sống người dân. Trước kia, các vị "Dân chi phụ mẫu" giữ nhiệm vụ chăn dân, để không gây xáo trộn xã-hội. Ngày nay, giới chức hành-chánh phải tâm niệm mình phục vụ cho đa số quần chúng, chứ không phải cho một cá nhân nào. Trong buổi Lễ Tốt-nghiệp Khóa XIV Đốc-sự Hành-chánh (1969), Tổng-thống NGUYỄN VĂN THIỆU đã nói : "Ngày hôm nay các bạn là sinh-viên Quốc-gia Hành-chánh, ngày mai các bạn là cán bộ Hành-chánh Quốc-gia. Các bạn đã học tập với Giáo-sư Viện-Trưởng NGUYỄN VĂN BÔNG là một lãnh-tụ đối lập với tôi, tuy nhiên khi phục vụ, các bạn sẽ không phải phục vụ cá nhân Tổng-thống NGUYỄN VĂN THIỆU hay cá nhân Ông NGUYỄN VĂN BÔNG, mà là phục vụ toàn dân". Với những người có tư tưởng cấp tiến về hành-chánh phục vụ, biết phát huy sáng kiến cá nhân, thì thiết nghĩ công việc cải tiến nền hành-chánh sẽ tiến triển một cách tốt đẹp. Tại Học-Viện Quốc-Gia Hành-chánh, cơ quan đào tạo cán bộ hành-chánh trong tương lai, cần phải trang bị cho sinh-viên khi vào đời một tinh thần dân chủ cao độ, một ý thức phục vụ sáng suốt và lòng nhiệt tâm của tuổi trẻ quyết thực hiện một cái gì tốt đẹp cho đất nước.

(1) Vai-trò hành-chánh trong công cuộc phát-triển :
Tiến-sĩ NGUYỄN QUỐC TRỊ, NCHC số 2, tập XV.

Thiện chí của chính quyền là điều kiện quan trọng nhất trong việc thúc đẩy sinh hoạt dân-chủ tại địa phương. Các giới chức hành-chánh, cố thực hiện xây dựng dân chủ, mới kêu gọi sự đóng góp tích cực của toàn dân. Các vị này phải triệt để tôn trọng luật-pháp, không được xem luật pháp là phương tiện che dấu những hành vi tội lỗi của mình. Cấp chính-quyền trung-ương không được dung túng những phần tử bất hảo, và phải thẳng tay trừng trị những thuộc cấp xâm phạm đến an-ninh, tài-sản của dân chúng địa-phương. Có làm thế, chính quyền mới tạo được niềm tin cho toàn thể dân chúng, và khuyến khích sự đóng góp hăng say của mọi người vào các công tác cộng đồng phát-triển địa-phương.

2- Về phía các đoàn thể áp lực :

Tôn giáo : Không ai phủ nhận vai trò quan trọng của Tôn-giáo trong đời sống chính trị Quốc-gia. Tại Việt-nam, điển hình nhất, qua các cuộc bầu cử, người ta thấy rõ ảnh hưởng của Tôn-giáo đối với phiếu bầu của Tín-dồ. Tại địa-phương, các vị lãnh-đạo tinh-thần Tôn-giáo có một uy tín rất lớn đối với các tín đồ. Từ trước đến giờ, Tôn-giáo hoặc thờ ơ với sinh hoạt chính-trị, hoặc đóng vai trò chống đối tích cực với chính quyền. Với một quan niệm cấp tiến, người ta hy vọng các Tôn-giáo sẽ lần lần có đi vào cuộc đời, không còn cách xa quan chúng trong tháp ngà nữa. Các đoàn-thể tôn giáo ngày nay đã đóng góp tích cực vào hoạt động xã-hội như đoàn Thanh Lao-công, Liên-đoàn Sinh-viên Công-giáo... Nếu các đoàn thể tôn giáo ở địa-phương có được sự hợp tác thân mật với chính quyền, người ta hy vọng các chương trình, kế hoạch quảng bá của Chính-phủ sẽ được người dân nghe theo, và qua uy tín các nhà lãnh đạo tinh thần.

Đảng phái : Các đảng phái phải có một căn bản ăn sâu vào quần chúng, chớ không hời hợt ở các Đô-thị như hiện nay. Muốn thế, các đảng phái có một sách lược chính trị vững chắc, một hoạt động thực tế chứ không phải thuần túy lý thuyết và nhất là các cán bộ nhiệt thành, tận tụy với lý tưởng, cương lĩnh của đảng đề ra.

Trí thức địa-phương : Đây là thành phần cốt yếu, tinh túy nhất quyết định sự thành công các chương trình thực thi dân chủ, phát triển địa phương. Quan chúng có nhiều ước vọng, nhiều bức tức ngấm ngấm do những điều mắt thấy tai nghe, xảy ra chung quanh họ. Tuy nhiên họ không thể diễn tả các ý niệm ấy một cách rành mạch, có hệ thống. Tầng lớp trí thức địa-phương sẽ đảm nhận công tác hoạch định, biểu dương những tư tưởng ích lợi chung cho mọi người tuân theo. Họ là những người khởi xướng công việc cho mọi người tuân theo, và dám can đảm nhận tất cả trách nhiệm nếu có nguy hiểm xảy ra. Hiện tại các trí thức địa phương thường cầu an, chia rẽ vì quyền lợi riêng tư. Nếu một ngày kia họ biết hợp tác lẫn nhau, chung sức gây tạo ích lợi chung cho cộng đồng thì bộ mặt nông thôn sẽ sáng sủa hơn nhiều.

Ngày trước, kẻ sĩ đóng một vai trò quan trọng trong đời sống Quốc-gia. Khi còn hàn vi nơi thôn dã, kẻ sĩ lo trau dồi tài đức và ra sức ngăn chặn những điều xấu xa, tà vạy xâm nhập vào thôn-ấp. Họ là những đức sáng cho mọi người tuân theo như NGUYỄN CÔNG TRỨ đã nói :

Lúc vị ngộ hỡi tâng nơi bông tát
Hiu hiu nhiên diếu vị canh sân
Cầm chính đạo để tịch tà cự bí
Hồi cường loạn nhi chương bách-xuyên.

Khi ra xuất chính, họ là gạch nối giữa chính quyền và người dân. Xuất thân từ thôn dã, nhiệm vụ kẻ sĩ khi hiện đạt là dung hòa quyền lợi của Quân-Vương với quyền lợi địa-phương làng xã nơi họ cư ngụ lúc thiếu thời. Nhờ vậy, chính sách của nhà Vua đã bớt phan khắc nghiệt hơn.

Ngày nay, ta đòi hỏi một tinh thần mới của các tân sĩ-phu. Các người này phải có lòng yêu quê hương một cách thiết tha, mong muốn đời sống nơi thôn ấp được cải thiện tốt đẹp. Muốn vậy, họ phải vùng lên bỏ hẳn thái độ trùn chần để đóng vai trò tích cực trong công việc đem lại một bộ mặt mới sáng sủa cho nông thôn Việt-Nam.

Các đoàn-thể áp lực khác như hiệp-hội, hợp-tác-xã, nghiệp-doàn cũng đóng một vai trò tích cực trong việc thực thi dân chủ tại địa phương. Thường một cá nhân, ít khi dám phát biểu tư tưởng của chính mình vì sợ bị đàn áp. Với sức mạnh của đám đông, đoàn thể, người ta dễ thực hiện những yêu sách và cảm thấy mình có sức mạnh. Ngày xưa chế độ đại gia đình, các phường nghề nghiệp là những tập thể vững chắc bảo vệ an ninh vật chất và tinh thần cho người dân. Ngày nay các tổ chức trên không còn, cơ quan hành chính phải có nhiệm vụ thiết-lập các hiệp-hội, hợp-tác-xã, và khuyến khích người dân tham gia một cách tích cực vào các sinh hoạt dân chủ. Các đoàn thể áp lực kể trên có 2 nhiệm vụ chính yếu sau đây :

a- Kiểm soát gián tiếp công việc thực thi luật lệ của chính quyền địa-phương, tố giác những vụ tham nhũng, hà hiếp lương dân vô tội.

b- Cộng tác mật thiết với chính quyền trong việc phổ biến những chương trình có ích lợi chung đối với mọi người trong cộng đồng .

Nhờ vào uy tín sẵn có, các đoàn thể áp lực này sẽ đẩy mạnh công tác tuyên-vận vào sâu trong các tầng lớp nhân dân. Họ còn có nhiệm vụ đề nghị những chương trình ích lợi, những thỉnh nguyện của dân chúng lên chính quyền địa phương để thi hành.

3- Yếu-tố nhân-dân :

Nhân dân đóng một vai trò quan trọng trong công việc phát triển nền hành-chánh địa-phương. Một chế độ địa phương tự-trị chỉ thi hành được khi trình độ dân trí khá cao. Người dân phải ý thức rõ quyền lợi và nhiệm vụ của mình trong một xã-hội dân chủ. Việc giáo-dục công dân là 1 công tác quan trọng nhất của chính quyền để nâng cao dân trí. Người dân sẽ được học tập về chính-trị, về công-dân như bốn phần tôn trọng luật-pháp, đóng thuế, quản trị tài sản chung, bầu-cử v.v...

Về kinh tế, cần phải gây một ý thức hợp tác, một tinh thần cộng đồng quản trị cho tất cả người dân, một đầu óc mới của không tin vào số mạng, bài trừ những mê tín dị đoan, chuộng tiết kiệm và đầu tư... Hệ thống giáo dục này là do nhiệm vụ của các trường tiểu-học cộng-đồng và trung-học tổng-hợp. Tuy nhiên, cần sự hợp tác mật thiết của các đoàn thể áp lực nền giáo dục ấy mới ăn sâu vào tâm não của người dân.

Về sự đóng góp của người dân trong việc thực thi dân chủ tại địa phương, người ta hy vọng việc ý thức rõ quyền lợi và nghĩa vụ của mình, người dân còn phải bỏ thái độ cầu an, vị kỷ, đóng một vai trò tích cực hơn, bài bỏ đầu óc cá nhân để thay thế vào đó tinh thần hợp tác phát triển lâu dài. Người dân phải mạnh dạn tố giác những hành vi tham nhũng, vì nếu không chính họ sẽ trực tiếp hứng chịu thiệt hại đó. Ông NGUYỄN VĂN TIẾT trong "Thực trạng hành chánh địa-phương" đã cho rằng : "người dân không những có nghĩa vụ phải thi hành luật-lệ hành-chánh, mà còn có bốn phần phải bảo vệ luật-pháp bằng cách chống lại sự vi phạm luật-pháp của chính-quyền". Trong cả 2 trường hợp nghĩa vụ công dân trên đây, nếu người dân không thi hành đúng đắn sẽ bị chế tài. Sự chế tài này có tính cách trực tiếp qua hình thức bãi miễn "recall" hoặc qua hình thức gián tiếp khi người dân bầu lại các vị chỉ huy theo thời gian nhất định.

CHƯƠNG KẾT LUẬN

Ngày từ bây giờ, và trong tương lai, nhà cầm quyền vẫn áp dụng một chính sách "Địa-phương phân-quyền" có khuynh hướng nới rộng hay thu hẹp tùy hoàn cảnh đất nước. Một mai khi thanh bình, các điều kiện tốt đẹp hơn, chúng ta có thể nghĩ đến một chính sách địa-phương tự trị. Quan niệm mới mẻ này đòi hỏi rất nhiều về yếu tố nhân sự. Đối với chính quyền, người ta hy vọng một chính sách cởi mở hơn về địa phương. Đối với hành-chánh, chúng ta hy vọng một thể hệ hành-chánh của tuổi trẻ, được un đúc trong bầu không khí dân chủ, đặt nặng vấn đề phục vụ vì lý tưởng hơn chuyên quyền hoặc hưởng thụ riêng tư. Các người này sẽ dần dần thay thế giới quân nhân trong các chức vụ hành-chánh, và hợp thành một lực lượng quan trọng trong việc cải tạo xã hội. Muốn được vậy, tại trường Hành-chánh, nên tổ chức những khóa sinh-hoạt chung và khi ra trường, họ có thể cùng làm việc tại một địa phương nhất định nào đó. Như thế, họ sẽ trau dồi kinh-nghiệm, chỉ bảo lẫn nhau, tạo thành một sức mạnh để thực thi công lý mà không sợ một áp lực nào. Niềm tin của tuổi trẻ khi vào đời sẽ không chầy rui trong tương lai.

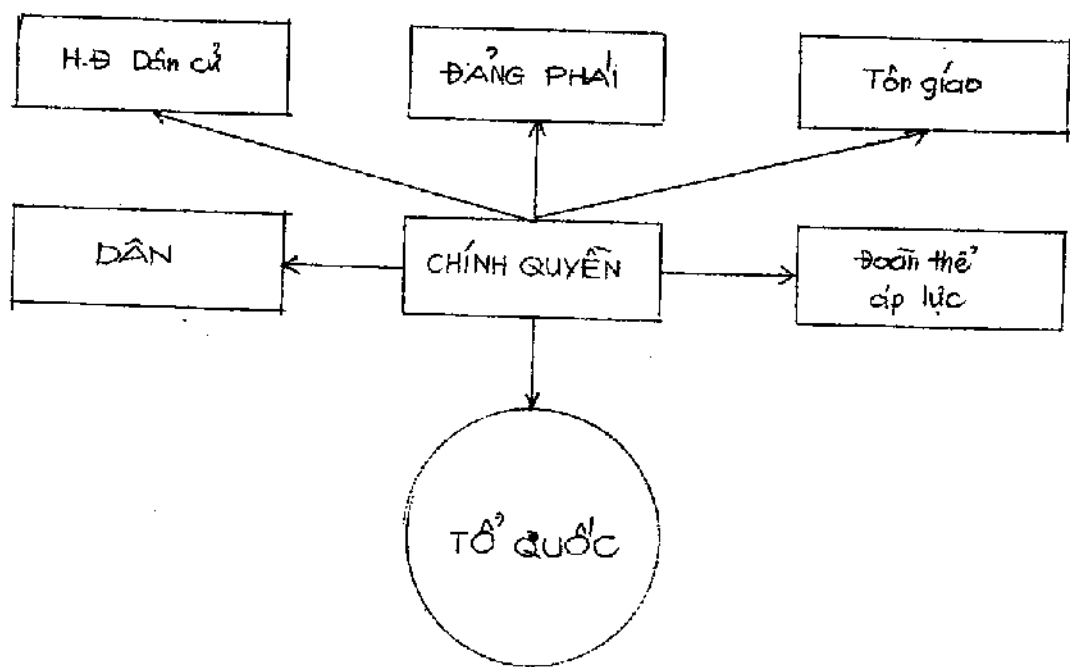
Về các Hội-dòng dân-cử, người ta ước mong các chức vụ Nghị-viên, Hội-viên không phải là phương-tiện để làm giàu. Các Nghị-viên, Hội-viên không nên có thái độ tiêu cực như cầu an, hưởng thụ hoặc quá khích chỉ biết chỉ trích một cách tàn nhẫn vô căn cứ. Cần có sự hợp tác chân thành và cởi mở giữa các Nghị-viên, Hội-viên với cơ quan chấp hành, để điều hòa nền hành-chánh tốt đẹp. Các đảng phái phải được tổ chức chặt chẽ, sinh hoạt thường xuyên, chương trình rõ ràng và nhất là phải có hậu thuẫn của một

lực lượng đoàn viên và cán bộ đáng kể, tận tụy với lý tưởng do đảng mình đề ra. Về phía dân chúng cần phải ngẩng mặt lên cao, ý thức rằng chính mình là chủ nhân thực sự của đất nước, đối diện một cách ngang hàng với chính quyền lấp hố sâu ngăn cách để tạo nên một cộng đồng hòa bình an lạc.

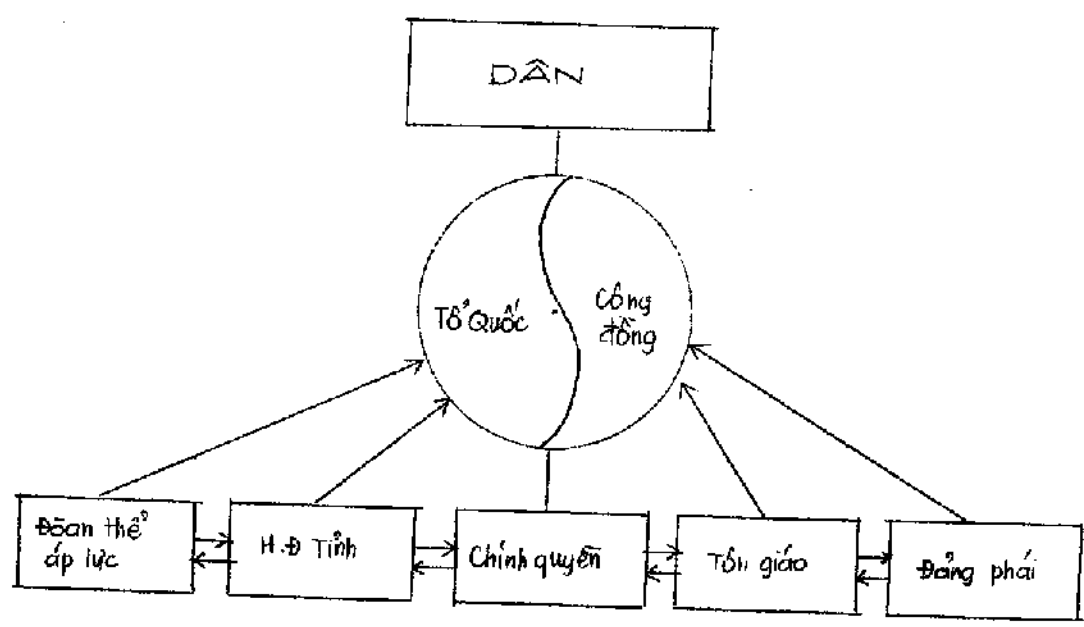
Tóm lại, nếu trước kia tất cả đều phân tán lo cho quyền lợi cá nhân, thì ngày nay, tất cả đều phải hợp tác cho quyền lợi tối thượng cộng đồng, đất nước.

★

★ ★



TÌNH TRẠNG PHÂN HOÀ TRƯỚC



TÌNH TRẠNG HỢP TÁC Ở TƯƠNG LAI

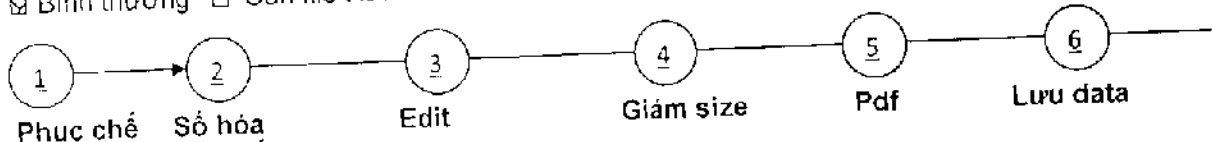
TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Việt-sử tân-biên, Phạm-Văn-Sơn (I, II, III, IV, V)
- Pháp-chế sử, Vũ-Quốc-Thông
- Phong-tục Việt-Nam, Phạm-Kế-Bính
- Tư-tưởng Việt-Nam, Nguyễn-Đặng-Thục
- Nếp cũ, Toan Ánh
- Cours "Định-chế Hành-chánh", GS Lê-Văn-Thận
- Diễn-tiến hành-chánh Nam-Phần từ nhà Nguyễn đến nay,
Luận-văn
- Vấn đề dân-chủ-hóa nền hành-chánh địa-phương, Luận-văn
- Dự thảo Luật 191/71 và Tổ-chức nền hành-chánh địa-phương
- Các vấn đề thường-thức tại Xã, Ấp, Gs Bùi-Quang-Khánh
- Nghiên-Cửu Hành-chánh tập XV, tháng 4, 5, 6
- Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa
- Hiến-Pháp chú-thích, Trương-Tiến-Đạt
- Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Gs Nguyễn-Văn-Bông
- Thực trạng nền hành-chánh địa-phương, Nguyễn-Văn-Tiết
- Nhận định I, II, III, IV, Nguyễn-Văn-Trung
- Cours "Các vấn đề Nông-thôn Việt-Nam", Gs Đào-Quang-Huy
- Cẩm nang Hành-chánh Xã
- Chương-trình "Bình-định Phát-triển"
- Kế-hoạch 5 năm phát-triển kinh-tế nông-thôn
- Hành-chánh-học, Gs Nghiêm-Đặng.



I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: VHC 827 Tên tài liệu: Mặt quan niệm về lịch phật giáo
- Loại tài liệu: A Kích thước, số trang: 82
- Người giao: B.Q. Người, ngày nhận: Q.đ. 13.05.13 tại Trại
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tự nhân):
- Yêu cầu scan
- Bình thường Cần file Raw Khác:



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật: Thảo luận, Lấy Truỳ

- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: Lan Thời gian: P.S. 13 Kỹ thuật:

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

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

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