

HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH

LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP

LA 7253

NẠN BÈ - PHẢI

TRONG GUỒNG MÁY HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

THƯ VIỆN QUỐC GIA
VIỆT NAM
Số 0909



THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHC • 909

Sinh viên : NGÔ-VĂN-ĐẮC
BAN ĐỌC SỰ KHÓA XVII.
1969 - 1972

học viện quốc gia hành chính
không tán thành cũng không
phản đối những ý kiến phát-
biểu trong luận văn. những
ý kiến đó do tác giả hoàn-
toàn chịu trách nhiệm.

GIÁO SƯ HƯỚNG DẪN

LƯƠNG THỌ PHÁT

THÀNH KÍNH TRI ÂN

Giáo sư LƯƠNG THỌ PHÁT

"Đã hướng dẫn chúng tôi
hoãn thành tập Luận văn này".

M U C L U C

+++++

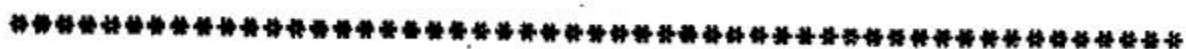
	Trang
DẪN NHẬP	1
- Tâm quan trọng của vấn đề	
- Diễn tiến về tổ chức nền hành chánh Việt Nam	
- Diễn tiến về cơ cấu nhân sự trong nền hành chánh Việt Nam	
PHÂN MỘT.- Nạn bê phái, một căn bệnh trầm trọng của nền hành chánh Việt Nam	7
Chương I.- Hiện tượng bê phái	9
Mục I.- Định nghĩa	9
I.- Định nghĩa	10
II.- Phân biệt giữa bê phái và nhóm cộng sự	10
Mục II.- Nguyên nhân	11
I.- Tâm lý	12
1)- Sự liên hệ tình cảm và quyền lợi	
2)- Sự mâu thuẫn giữa hai phe quan nhân và công chức dân sự	
3)- Tôn giáo và đảng phái	
II.- Văn hóa	
III.- Kinh tế	
IV.- Xã hội	
V.- Chính trị và luật pháp	
1)- Khủng hoảng chính trị	
2) Khủng hoảng lãnh đạo	
3)- Chính sách bổ dụng người vào các chức vụ chỉ huy.	
4)- Quân nhân nắm chánh quyền	
5)- Luật pháp	

VI.- Môi trường hành chánh	
1)- Về lãnh vực tổ chức hành chánh	
2)- Trong lãnh vực nhân sự	
3)- Quân nhân lãnh đạo hành chánh	
4)- Trong lãnh vực tinh thần hành chánh	
VII.- Kỹ thuật	23
Chương II.- Thực trạng của nạn bê phái	25
Mục I.- Kỹ thuật bê phái	25
1)- Bổ nhiệm	
2)- Tuyên dụng	
3)- Nhập ngạch	
4)- Thăng thưởng	
5)- Tu nghiệp	
6)- Kỷ luật	
Mục II.- Các hình thức bê phái	28
1)- Liên kết để chèn ép người không thuộc thành phần của mình	
2)- Đưa người thân tín vào nắm giữ các chức vụ then chốt trong các cơ quan công quyền	
3)- Đồng hóa để tham nhũng và hối mại quyền thế	
4)- Liên kết với người ngoài để chia lợi.	
Mục III.- Mức độ trầm trọng của nạn bê phái trong thực tại.	
Mục IV.- Hậu quả	36
I.- Đối nội	36
II.- Đối ngoại	40

	Trang
PHẦN HAI.- VẤN ĐỀ NGĂN NGỮA VÃ BÃI TRỪ NẠN BÈ PHÁI	42
Chương I.- Biện pháp của chính quyền và các cơ chế Hiến định	44
Mục I.- Những biện pháp của chính quyền	44
Mục II.- Các cơ chế hiến định và việc bãi trừ nạn bê phái	50
I.- Giám sát viện	50
I.- Các cơ quan dân cử	54
1)- Quốc hội	
2)- Hội đồng nhân dân	
Chương II.- Thủ đề nghị một số phương thức nhằm nhằm ngăn ngừa và cải thiện hiện trạng	56
Mục I.- Những nhận xét tổng quát	56
I.- Những trở ngại trong việc bãi trừ nạn bê phái	56
II 1)- Yếu tố tình cảm	
2)- Yếu tố chiến tranh	
II.- So sánh tâm lý lãnh đạo hành chính của các quốc gia chậm tiến và tiên tiến	59
Mục II.- Những biện pháp đề nghị	60
I.- Cải tổ hành chính	60
1)- Tâm quan trọng của việc cải tổ hành chính	
2)- Việc cải tổ đối với nền hành chính địa phương	
a.- Nhận xét về vai trò quân nhân và việc chỉ huy hành chính	

b.- Bāu củ vā dân sự hōa các Đō, Tỉnh, Thị trưởng vā Quận Trưởng	
c.- Quyēn kiểm soát của các Hội đồng dân cử phải được thực hiện đúng mức	
3)- Đối với nền hành chính trung ương	
II.- Củng cố vā phát triển tinh thần người công chức	68
1)- Phục hồi nền hành chính công quyền	
2)- Đặt lại quan niệm về công vụ Việt Nam	
3)- Phát triển tinh thần hành chính	
III.- Cải thiện qui chế công vụ	72
1)- Phòng thức tuyên dụng	
2)- Phòng thức bổ nhiệm	
3)- Thăng thưởng	
4)- Tu nghiệp vā huấn luyện	
5)- Lương bổng	
IV.- Tăng cường uy thế vā sinh lực cho Giám Sát Viện	77
KẾT LUẬN	79
THƯ TỊCH	83

dẫn nhập



THƯ-VIỆT QUỐC-GIA

CON NGƯỜI bằm tính tránh ghét sự cô độc và ưa thích sự quảng giao (1). Cho nên ngay từ khi xã hội xuất hiện dưới những hình thức tập thể, vấn đề kết hợp thành bè nhóm đã phát sinh. Và mỗi ngày, sự sinh sôi nảy nở càng lớn mạnh và tinh vi, sự hình thành những bè phái công qui mô tinh xảo.

Từ xã hội Đông phương cho đến Tây phương, đâu đâu ta cũng nghe thấy xuất hiện những hình thức bè nhóm quyền lợi, những tổ chức phi chính thức v.v...

Nhưng ở Tây phương, sự việc này ít gây tác hại và trầm trọng, vì đại đa số nhân dân ở đây đều hiểu biết quyền lợi và nhiệm vụ của họ. Do đó bè phái tự nó cũng như môi trường xã hội đã hạn chế rất nhiều. Ngược lại, ở xã hội Đông phương trình độ dân trí còn thấp kém, đa số nhân dân chưa thấu hiểu được quyền lợi và nhiệm vụ của mình, họ sống trong nghèo nàn và dốt nát, trong khi đó thiếu số thừa thái quyền hành, hiểu biết chút ít lời dung sự hiểu biết khôn khéo của mình thay vì phục vụ đa số quần chúng lại phục vụ thiểu số riêng tư. Bè phái do vậy mà phát triển mạnh mẽ, hoành hành tại những nước nơi này, mà điển hình là trường hợp Trung Hoa năm 1949, Đại Hán dưới thời Lý Thừa Vãn và Việt Nam chúng ta hiện tại.

Ngày nay, hiện tượng bè phái, mặc dầu chưa được pháp lý hóa, đề cập trên một văn kiện chính thức nào, nhưng mọi

(1) Bùi Quang Khánh : Vấn đề chỉ huy, Saigon, Khai Trí 1968, tr. 9.

người đều đã ý thức rõ về sự tác hại, nguy cơ của nó. Bề phải hiện đã xuất hiện khắp các nơi trong nước, từ trung ương cho đến địa phương, không chỉ riêng trong một lãnh vực nào, từ cũng nhà công, trong các cơ quan chuyên môn cũng như các công sở điều hành tổng quát. Đặc biệt và trầm trọng nhất là trong các cơ quan công nói riêng hay trong guồng máy hành chính nói chung mà chúng tôi sẽ đề cập đến trong luận văn này, vì tại nơi này, nạn bề phải đang tăng triển và tác hại ghê gớm, phụ họa cho một nguy cơ mất nước.

Bề phải là một tệ trạng quả thật vô cùng tai hại và nguy hiểm. Thật vậy, nếu chúng ta chịu khó nhớ lại trường hợp Trung Hoa trong thời kỳ mà Tưởng giới Thạch còn đang ngự trị. Đánh rằng chiến tranh quốc cộng đã đưa Tưởng - giới Thạch rời Lục địa sang Đài Loan, nhưng một trong những nguyên nhân đã góp phần vào hậu quả bi thảm đó chính là sự thối nát, bề phải và tham nhũng trong nền hành chính Trung Hoa lúc bấy giờ.

Nhắc lại trường hợp trên không phải là quan trọng hóa vấn đề, nhưng chúng ta thử đem so sánh tình trạng nước Trung Hoa lúc đó với tình trạng nước Việt Nam ta hiện tại, chúng ta thấy rằng cả hai bối cảnh không khác xa nhau mấy cũng đang chiến tranh quốc cộng, cũng xã hội chậm tiến, phân hóa và những tệ trạng banh trường lan tràn, bề phải, tham nhũng v.v... Một viễn ảnh nguy cơ cho Việt Nam cũng không khác gì những viễn ảnh mất nước của Trung Hoa Dân Quốc ngày xưa ?

Xem vậy, guồng máy hành chính trong một quốc gia thật vô cùng quan trọng. Sự xấu tốt của nó cũng đã ảnh hưởng ít nhiều đến sự sống còn của đất nước. Không những thế, một nền hành chính có hữu hiệu mới thực thi chính sách của chính phủ được tốt đẹp, mới góp phần đắc lực vào việc phát triển quốc gia. Vì rằng guồng máy hành chính là phương tiện hoạt động của chính phủ, mọi chủ trương, đường lối dù có tốt đẹp đến đâu cũng khó thành công, nếu guồng máy hành chính của

quốc gia đó kém hiệu năng không được giới thừa hành chấp - hành nghiêm chỉnh.

Ý thức được vai trò quan trọng đó, nên hầu hết các quốc gia vừa mới thoát khỏi chế độ thuộc địa, đều cố gắng củng cố guồng máy hành chính. Việt Nam Cộng Hòa cũng vậy, kể từ khi thâu hồi độc lập, qua bao biến cố đổi thay, thăng trầm của lịch sử, mỗi chính phủ từ thời đệ I Cộng hòa đến nay đều nỗ lực tìm cách cải tiến trong sạch hóa bộ máy hành chính sao cho hợp thời và hữu hiệu. Nhất là dưới thời đệ II Cộng Hòa, nhiều Hội đồng, Ủy ban ^{cải cách} hành chính đã được thành lập. Về phía kiểm soát ta thấy có Giám sát viện là một cơ quan hiến định. Gần đây hơn với sắc lệnh số 001-TT/SL ngày 1.7.1972 Tổng Thống đã ủy quyền cho Phó Tổng thống đặc biệt điều tra, chế tài nhân viên các cơ quan công quyền về mọi hành vi tham nhũng và hối mại quyền thế v.v... Và vào ngày 26.8.1972 vừa qua dưới sự ủy quyền của Quốc hội Việt Nam Cộng hòa, Tổng Thống đã ban hành sắc luật số 009 trừng trị các tội hối lộ, hối mại quyền thế và biến thủ công quỹ.

Nhưng tất cả các cố gắng đó đã và đang cải thiện được những gì, khi những tệ trạng vẫn đây rầy và gây tai họa cho guồng máy hành chính Việt Nam. Để dễ dàng nhìn vào thực trạng của vấn đề, và cũng để có ý niệm tổng quát về nền hành chính Việt Nam, chúng ta thử phân tích sơ lược điển tiến cơ cấu tổ chức lẫn nhân sự của nó.

I.- ĐIỂN TIẾN VÀ TỔ CHỨC.-

Trước thời Pháp thuộc, Việt Nam đã có một nền hành chính tinh vi và thuần nhất từ Nam đến Bắc, ngoại trừ thời kỳ Trịnh Nguyễn phân tranh. Nguyên tắc trung ương tập quyền được Triều đình áp dụng một cách cứng rắn.

Đến khi người Pháp đổ bộ, Việt Nam có đến hai hay ba nền hành chính. Nam kỳ là xứ thuộc địa, nên bị Pháp trực trị bằng một tổ chức hoàn toàn Pháp. Còn Trung kỳ và Bắc kỳ bị đặt dưới sự bảo hộ cũng của người Pháp.

Song song với tổ chức hành chính của Pháp còn có tổ chức chính trị và hành chính của Nam triều mà người Pháp gọi là "nền cai trị bốn quốc".

Khi thâu hồi độc lập, lãnh thổ Việt Nam tạm chia ra làm ba phần, có đặt vị Thủ Hiến riêng cho mỗi phần theo nguyên tắc tản quyền rộng rãi. Sau đó, Thủ Tướng Ngô đình Diệm với Dụ số 21 ngày 4.8.1954 đã chính thức bãi bỏ chức vụ Thủ Hiến, thay thế bằng một đại biểu chính phủ mà phần chỉ còn là những quản hạt cai trị không có tư cách pháp nhân và không có ngân sách riêng.

Sau cách mạng 1.11.1963, chức vụ đại biểu chính phủ lại giao cho các Tư lệnh Vùng kiêm nhiệm. Chính sự kiêm nhiệm này đã tạo ra nhiều rắc rối và phức tạp trong guồng máy hành chính Việt Nam. Thường cũng nên nhắc lại là trong thời gian này, nền hành chính bị thay đổi luôn về cả cơ cấu tổ chức lẫn dân sự. Hiện nay, với nền đệ II Cộng Hòa vai trò đại biểu chính phủ đã bị bãi bỏ.

Tóm lại, về cơ cấu tổ chức, chúng ta thấy sự tổ chức guồng máy hành chính Việt Nam hiện nay chịu ảnh hưởng của hai yếu tố:

- Kỹ thuật tổ chức cũ kỹ, theo khuôn mẫu của tổ chức thời thuộc địa để lại. Mặc dầu có những cải tổ đổi mới, song sự thay đổi chỉ là sự biến thái, không đáp ứng với nhu cầu của một quốc gia độc lập và thuần nhất.
- Chính trị bất ổn: Tổ chức hành chính Việt Nam còn chịu ảnh hưởng khá nặng nề của tình hình chính trị. Từ năm 1963 đến nay, trong vòng bảy năm có tất cả tám chính phủ, đó là chưa kể những lần cải tổ nội các của một chính phủ. Mỗi chính phủ lại có một tổ chức với một số Bộ tùy theo ý muốn của vị Thủ Tướng và nhiều khi tùy theo số người cần có quyền hành hơn là nhu cầu công vụ.

Thí dụ : Chính phủ Nguyễn Ngọc Thờ với 13 Tổng Bộ
và 2 Bộ chưa kể chức Bộ Trưởng tại Phủ
Thủ Tướng.

II.- DIỄN TIẾN VỀ CƠ CẤU NHÂN SỰ.

Trước thời Pháp thuộc, phần lớn việc tuyển chọn quan lại theo khoa bảng, căn cứ vào sự đỗ đạt không theo câu "con vua thì lại làm vua, con sãi ở chùa thì quét lá đa". Tuy nhiên, sự tuyển dụng cũng tùy thuộc ý muốn của nhà vua hay của một số người có quyền hành, và ngay trong các kỳ thi chỉ những người đã thâm nhuần tinh thần phục tống vương quyền mới có thể chấm đầu (không phạm trường quy, phạm húy". Vì vậy khi làm việc, các quan lại chỉ có trách nhiệm đối với nhà vua và bên vực quyền lợi của nhà vua, chứ không phải dân chúng. Các việc mua quan bán tước được công nhận trong vài triều đại (như Trịnh Nguyễn phân tranh chẳng hạn) đã làm cho giá trị thực sự của những người trị dân bị sa sút mặc dầu quyền uy không giảm.

Dưới thời Pháp thuộc, người Pháp đào tạo một số viên chức, cán bộ trung cấp để sai khiến để phục vụ cho quyền lợi của mầu quốc. Người Việt Nam mặc dù không có Pháp tịch cũng có thể nhập các ngạch Đông Dông thuộc Pháp. Ngoài hạng công chức do nhà cầm quyền Pháp quản trị, còn có công chức riêng của Việt Nam.

Trong thời đệ I Cộng Hòa, do sự thừa hưởng một số công chức của người Pháp đào tạo để lại, kèm theo sự tuyển dụng thêm một số công chức mới để đáp ứng với nhu cầu và đảm nhiệm những chức vụ do ảnh hưởng của người Pháp rút đi thiếu người điều khiển, đã tạo nên sự xung đột quyền lợi giữa lớp người cũ và mới, mỗi bên đều muốn củng cố, tạo vây cánh về phe mình. Và lại, dưới thời đệ I Cộng Hòa việc tuyển chọn được áp dụng theo tiêu chuẩn đảng phái, ai muốn được thu nhận, thăng quan tiến chức phải là đảng viên hay ít nhất cũng phải gia nhập đảng Cần Lao Nhân Vị, hoặc có chân

trong phong trào Cách Mạng Quốc Gia mà ta đã biết hai tổ chức này là con đẻ của chính quyền lúc bấy giờ.

Sau cách mạng 1963, với sự bất ổn chính trị, các chính phủ liên tiếp có khuynh hướng tuyển chọn theo lối danh phần. Mỗi viên chức khi được tham chánh, đem theo tay chân thân tín hay đảng viên của đảng mình. Yêu tố nhân sự luôn luôn bị bất ổn, như là sự thay đổi những chức vụ Tổng Thủ Ký, đã làm cho việc điều hành guồng máy hành chánh không được liên tục, bị xáo trộn luôn.

Qua sự trình bày sơ lược về diễn tiến của nền hành chánh Việt Nam, chúng ta thấy rằng kể từ khi thu hồi nền độc lập cho đến nay nền hành chánh Việt Nam luôn luôn bị xáo trộn, song song với sự bất ổn chính trị. Các cán bộ, viên chức hành chánh dường như bị lãnh tụ bỏ rơi, bị sự thay đổi quá nhiều cấp chỉ huy, nên đâm ra hoang mang, chán nản, không còn một hình ảnh cao đẹp nào hầu thúc đẩy họ hành động một cách đúng đắn, mà họ phải nghĩ đến thân phận, cuộc đời họ. Họ phải tìm cách tự nuôi sống và hưởng thụ đời sống vật chất, chính cuộc sống không mấy rộng rãi, đánh mất lý tưởng của người công chức khiến họ không ngần ngại đi vào con đường bất chính, xoay xở bằng nhiều cách bẽ phái, tham nhũng ...

Sự kiện này đã là một đề tài thời sự, và cũng là một mối ưu tư, băn khoăn không ít cho chính quyền hiện tại cũng như cho tất cả những người quốc gia chân chính. Trong khuôn khổ và chiều hướng đó, chúng tôi xin trình bày đề tài "Nạn Bẽ Phái Trong Guồng Máy Hành Chánh Việt Nam" với hai phần :

Phần I.- Nạn bẽ phái, một căn bệnh trầm trọng của nền hành chánh Việt Nam.

Phần II.- Vấn đề ngăn ngừa và bài trừ.

Tưởng cũng nên xác định rõ ràng là nền hành chánh Việt Nam gồm cả nền hành chánh trung ương còn gọi là chính quyền trung ương và nền hành chánh địa phương.

phần thứ nhất

NẠN BÈ PHÁI

**MỘT CĂN BỆNH TRẦM TRỌNG
CỦA NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM**

NGÀY NAY, bē phải được nhắc đến như là một hiện tượng thời đại. Thật vậy, hơn lúc nào hết, từ sau cách mạng 1-11-1963 đến nay, nạn bē phải lớn mạnh và đe nững lên gương máy hành chánh quốc gia một cách hết sức trầm trọng.

Thật ra, bē phải không phải chỉ mới phát sinh trong những năm gần đây mà đã có từ muôn đời. Nơi nào có giai cấp xã hội, có lớp người cai trị, có thể nói là ở đó có bē phải. Nhất là ở những quốc gia chậm tiến, sự thiếu quân binh trong xã hội, một thiếu số người thừa thãi uy quyền và tiền bạc, chỉ nghĩ tới quyền lợi nhỏ nhen, cũng cố địa vị của họ bằng cách cấu kết với nhau, tìm mọi phương tiện chặn bước tiến của cấp dưới. "Qua cầu cắt nhịp" có thể mới đề cao địa vị ưu thế của họ, để họ dễ bề sai khiến và chi phối kẻ khác. Đó cũng là tình trạng của Việt Nam từ lâu.

Lẽ ra, tình trạng ấy đối với một nước mới thu hồi độc lập, cần phải chấn chỉnh và gỡ rối dần dần, hầu tạo những cơ hội thuận tiện cho việc bãi trừ những tệ đoan xã hội, đưa xã hội đến con đường mới mẻ, tốt đẹp hơn. Trái lại, tại Việt Nam, căn bệnh ^{xi}muôn đời ấy, chẳng những không thuyên giảm, mà còn tác hợp với chiến tranh đang hồi lên cơn trầm trọng. Bē phải ngày nay rất tinh vi và có thiên hình vạn trạng, nó đã làm cho gương máy hành chánh Việt Nam không phục hồi lại được mà còn mỗi ngày thêm kiệt quệ, xuống dốc. Để dẫn chứng cho điều này, chúng ta thử nghiên cứu qua hai chương :

Chương I. - Hiện tượng bē phải

Chương II. - Thực trạng của nạn bē phải

C ƯƠNG MỘT

HIỆN TƯỢNG BÈ PHÁI

Bè phái là một hiện tượng tiềm ẩn, một khía cạnh phi chính thức trong hành chính. Chỉ được người ta bàn bạc, dị nghị hay báo chí đề cập - nếu có một cách rất tổng quát và dè dặt mà thôi, vì đó là mặt trái của vấn đề và thuộc về tâm lý.

Không như tham nhũng, tội trạng được hình luật qui định và ghi nhận rõ ràng, bè phái bị che dấu bởi những hình thức hợp lý, kỹ thuật tinh vi. Chính vì vậy mà việc phân tích hiện tượng rất là khó khăn. Chúng ta sẽ cố gắng đi tìm định nghĩa và nguyên nhân của nó.

MỤC I.- ĐỊNH NGHĨA.

Về phương diện xã hội, bè phái cũng như tham nhũng là một tệ đoan, nhưng về phương diện pháp lý, không có một định nghĩa cũng như không có một quan niệm chính thức nào về vấn đề này. Trước đây, Quốc hội Lập-pháp nhiệm kỳ đầu tiên, trong việc thiết lập định chế hiến định Giám Sát Viện, đã mở xê đê tài tham nhũng một cách sâu rộng và đã tìm một định nghĩa pháp lý chính thức cho danh từ này. Mặc dầu bè phái cũng làm cho nền hành chính quốc gia thối nát, nhưng sở dĩ Quốc-hội không đề cập đến vì có lẽ đó là một yếu tố phi pháp lý. Sự liên hệ trong bè phái chỉ là một mối tương-

quan vô hình, không căn cứ trên một sự kiện cụ thể nào. Người ta chỉ cảm thấy qua giá trị tinh thần mà không ghi nhận một cách chắc chắn, rõ ràng trên giấy trắng mực đen.

Thông thường mọi người khi nói đến bè phái chỉ nghĩ đến sự cấu kết của một nhóm người, mà không nghĩ đến những yếu tố cấu tạo nên nó và sự lợi hại của nó. Sự thật bè phái rất phức tạp chứ không giản dị như người ta tưởng. Sau những cố gắng phân tích, tìm hiểu, chúng tôi xin đưa ra một định nghĩa đề nghị như sau :

I.- Định nghĩa :

Bè phái là một nhóm người có liên hệ hoặc vì tình cảm thân thuộc, hoặc cùng quyền lợi nhưng không có liên hệ thân thuộc, hoặc cùng một giai cấp cấu kết với nhau, tạo thành vây cánh, nhắm vào mục tiêu xấu xa là đem lại những điều lợi bất chánh cho mình và những người thuộc phe mình mà không công bằng đối với mọi người.

Trong định nghĩa trên ta thấy có một yếu tố quan trọng là sự gian xảo cố ý của nhà chức trách hành chánh muốn củng cố và bành trướng địa vị, quyền lợi riêng tư của bè nhóm mình cũng như của chính mình mà làm thiệt đến quyền lợi chung của mọi người.

II.- Phân biệt giữa bè phái và nhóm cộng sự (equipe)

Trên nguyên tắc có sự khác biệt mục tiêu hành động giữa hai hình thức này. Nhóm cộng sự là những người hiểu biết nhau, thống nhất ý chí và hành động khiến cho việc điều hành được dễ dàng và mau chóng. Với thực tâm là đem lại một sự cộng tác chặt chẽ để tạo một phương thức làm việc, hầu đạt được một hiệu năng tối đa trong việc giải quyết vấn đề.

Sự liên hệ trong nhóm công sự đặt trên tinh thần khách quan vô tư lợi, còn sự liên hệ trong bè phái đặt trên tinh thần vị kỷ.

Tóm lại, giữa bè phái và nhóm công sự có sự khác biệt nhau rõ rệt về mục đích. Một bên nhắm vào mục tiêu tốt đẹp là làm chạy việc và được việc có tính cách ích lợi chung, còn một bên nhắm mục tiêu xấu xa là tạo thêm nhiều quyền lợi riêng tư cho mình.

Trên nguyên tắc thì như vậy, nhưng trên thực tế, thường thường bất cứ một việc gì, kèm theo bè mặt còn có bè trái của nó. Khoảng cách giữa bè phái và nhóm công sự không xa nhau mấy, đoạn đường ngắn ngủi này rất dễ bị gắn liền. Vì vậy, tư tưởng thức nhóm công sự rất dễ đi đến hình thức bè phái và thông thường hay song hành với nhau. Chính vì thế mà hình thức bè phái rất khó nhận thấy và rất khó nói đến.

Tương cũng nên cần xác định rõ ràng hơn là trong khuôn khổ của đề tài này, chúng ta chỉ xét về những khía cạnh của nạn bè phái, tức nhắm vào bè trái của vấn đề mà thôi.

MỤC II.- NGUYÊN NHÂN

Bè phái có rất nhiều nguyên nhân, bắt nguồn từ những nguyên nhân sâu xa như tâm lý, tình cảm đến những nguyên nhân trực tiếp tạo cơ hội thuận tiện cho bè phái nảy nở như môi trường chính trị, hành chính, xã hội v.v... Chúng ta sẽ lần lượt phân tích những nguyên nhân đó.

1.- Tâm lý.

1)- Sự hệ tình cảm và quyền lợi :

Do những sự liên hệ này, những cấp chỉ huy thường - đưa người thân tín vào guồng máy hành chánh. Ngày xưa chúng ta vẫn còn có quan niệm : "một người làm quan, trăm họ được nhờ". Sự nhờ cậy bao hàm dựa vào thế lực của người làm quan để mưu cầu lợi lộc. Vả lại, xã hội Đông phương sống thiên về tình cảm, đời sống ít bị ràng buộc bởi luật lệ thành văn mà bởi những định chế cổ truyền. Nên quan niệm trên mặc dầu đã bị gạt bỏ trên lý thuyết, nhưng thực tế vẫn là một mối đe dọa thực sự cho nền hành chánh Việt-nam.

Trước tình trạng chiến tranh và bất ổn chính trị , con người có khuynh hướng coi thường ngày mai và chú trọng đến hiện tại, vớ được cơ hội tốt là thao túng ngay, hướng lợi nhiều ngày nào hay ngày ấy. Những người được hưởng quyền lợi đặc biệt cấu kết với nhau thành một khối, để chia xẻ những nguồn lợi thâu hoạch được.

2)- Sự mâu thuẫn giữa hai phe Quân nhân và Công chức dân sự

Sau Cách-mạng 1-11-1963 đến nay, hiện tượng quân - nhân lên nắm chính quyền và các chức vụ chỉ huy hành chánh ngày càng mạnh mẽ, đã tạo ra sự xung đột ngầm ngầm giữa hai phe Quân nhân và Công-chức dân sự. Quân nhân thì được dịp thời thế tạo anh hùng, không bỏ lỡ cơ hội lôi cuốn những người đồng đội của mình vào trong guồng máy hành chánh để tạo thêm vây cánh. Còn Công-chức dân sự thì đứng trước sự lấn át của hệ thống quân sự, họ cảm thấy bị va chạm đến bất buộc phải liên kết với nhau để giải tỏa áp lực hầu giữ vững thế đứng. Sự kiện này cũng tương tự như sự mâu thuẫn giữa hai phe quyền lợi : một bên là những công chức cũ dưới thời thuộc địa để lại và một bên là những công chức tân tuyển.

3)- Tôn giáo và đảng phái

Tôn giáo và đảng phái cũng thường đưa người hay cán bộ trung thành vào các cơ quan hành chính. Tâm lý của các đảng phái là lúc nào cũng cố tranh dành ảnh hưởng, để có thể đạt những thắng lợi về vật chất cũng như tinh thần, và để dễ bề thao túng trong những cuộc bầu cử.

Còn tôn giáo thì luôn luôn muốn gây uy tín và bành-trướng tôn giáo mình.

Hiện tượng người tôn giáo tham gia vào chính trị và hành chính xuất hiện và phát triển mạnh mẽ giữa hai thời kỳ Đệ Nhất và Đệ Nhị Cộng-hòa và nhất là tại các tỉnh miền Trung.

II.- Văn Hóa.-

Đa số dân chúng Việt-nam có trình độ văn hóa kém cỏi, nên không hiểu biết quyền lợi và bổn phận của mình. Họ vẫn thường có quan niệm cầu an hơn là nhọc tâm loí. thối rã rời với chính quyền. Và lại, trong nền dân chủ phôi thai hiện tại, không có gì bảo đảm vững chắc cho họ, với số phận thấp cổ bé miệng, làm sao họ có thể dám cả gan chỉ trích phản đối những thói nát của nhà chức trách, trong khi những người này có thừa quyền hành để trả thù. Chính sự lãnh đạm thờ ơ của dân chúng là một môi trường tốt để cho bất công sinh sôi nảy nở.

Vả lại, do ảnh hưởng tín niệm của người Việt-nam là họ có khuynh hướng nặng về yếu tố gia đình coi trọng tính - thân gia tộc. Giữa họ hàng thân thuộc, họ tương trợ và ràng buộc với nhau bằng một hệ thống trách nhiệm hỗ tương, mục - đích cùng cố đại gia đình và làm cho gia tộc được vẻ vang.

III.- Kinh Tế

Tình trạng kinh tế tại chánh hiện nay đã gây nên sự khó khăn, khốn đốn cho đời sống của người công chức. Trong

những năm gần đây, nền kinh tế cứ theo đà lớn mạnh của chiến tranh, tiếp tục suy đồi và bất ổn triền miên. Sự thất quân-bình giữa lương bổng và giá cả, giữa khu vực Việt-nam và khu vực ngoại quốc, giữa khu vực công và khu vực tư và đồng bạc cứ sụt giá liên hồi, lương căn bản không còn đủ để bảo đảm, làm cho đời sống người công chức và gia đình họ ngày càng cơ cực, bần cùng.

Sự chênh lệch mức sống giữa hai lớp người công chức và tư chức, mỗi ngày một gia tăng khiến người công chức phải so sánh, suy nghĩ và bất buộc họ phải xoay sở đủ chiều. Họ sẵn sàng tìm mọi cách cấu kết nhau, tạo vây cánh để tiến thân hay ít nhất cũng để chia xẻ quyền lợi, tham nhũng v.v.

IV.- Xã Hội.-

Xã-hội ngoại hóa hiện đại đã làm thay đổi quan niệm sống của quần chúng. Bậc thang giá trị tinh thần của xã hội cổ cũng đã bị lu mờ, đảo lộn cần kiệm liêm chính chỉ còn là những đồ cổ không hơn không kém được quý vị đương quan đem cất kỹ vào Viện Bảo Tàng tinh thần rồi. Giá trị thực chất trong xã hội ngày nay là giá trị vật chất. Đứng trước sự đảo lộn đó, một phần chấp nhận thang giá trị mới, một phần còn nuôi tiếc, bám víu vào những giá trị xã hội cũ. Cho nên xã hội hiện tại là một xã hội giằng co : xung đột, phân hóa và tranh giành. Câu "tốt danh hơn lành áo" không còn nghe nhắc tới nữa. Hậu quả của xã hội phân hóa hiện đại đã khiến cho một người muốn địa vị của mình mau tiến triển, nhảy vọt phải dựa vào phe nhóm để hy vọng mai sau phe nhóm mình nắm chính quyền hay những chức vụ then chốt, mình có thể được giữ những chức vụ quan trọng.

V.- Chính Trị và Luật Pháp.

1)- Khủng hoảng chính trị.-

Chính trị bất ổn là nguyên nhân trực tiếp gây ra nhiều sự phức tạp cho guồng máy hành chính Việt-nam. Thật vậy, kể từ năm 1963, nền chính trị luôn luôn bị khủng hoảng, xáo trộn bởi nhiều lý do : Tôn-giáo, đảng phái, các nhóm áp lực và ảnh hưởng của ngoại bang. Các viên chức lãnh đạo và chỉ huy lợi dụng cơ hội này thu lợi mà không bị luật pháp chi phối. Nói khác đi, khủng hoảng chính trị đã khuyến khích bè phái.

2)- Khủng hoảng lãnh đạo.-

Song song với sự bất ổn chính trị, giới lãnh đạo cũng luôn luôn bị thay đổi. Từ sau Cách-Mạng 1-11-1963 đến nay như đã trình bày trong phần dẫn nhập, chỉ trong vòng 8 năm đã có tất cả tám lần thay đổi chính phủ, chưa kể những lần thay đổi nội các. Nhất là giai đoạn giữa hai nền Đệ nhất và Đệ Nhị Cộng-hòa. Tình trạng chính trường thật vô cùng hỗn loạn vì sự tranh giành quyền lợi giữa các phe nhóm. Các chính phủ mất hẳn tư cách chính danh đã tìm hậu thuẫn ở tôn giáo và tập thể quân đội. Sự kiện này đã làm cho nhân tâm ly tán và uy quyền Quốc-gia bị giảm sút rõ rệt. Sự khủng hoảng chính danh, sự thiếu căn bản vững chắc của các chính-phủ đã khiến cho dân chúng nhất là cán bộ, công chức các cấp mất tin tưởng nơi sự trường tồn của bất cứ một phủ nào. Do đó họ sinh ra tâm trạng tùy thời, rồi thừa nước đục thả câu, cố gắng tạo cho mình một tư lợi, và bè phái có cơ hội phát triển mạnh mẽ. Đành rằng bè phái có từ lâu, vì tín niệm hệ văn hóa cổ truyền, sự thay đổi các chính quyền là dịp may ngàn năm một thuở để lôi kéo những người thân tín vào nắm giữ các chức vụ trong guồng máy công quyền.

3)- Chính sách bổ dụng người vào các chức vụ chỉ huy

Các nhà lãnh đạo thường bổ dụng các viên chức theo một số tiêu chuẩn dành phần riêng biệt như tay chân thân tín

bà con, cùng đảng phái, có quyền lợi chứ không nghĩ đến khả năng bỏ dụng. Chế độ được mệnh danh là Gia-đình trị thời Đệ nhất Cộng-hòa đã nói lên tình trạng đó. Sau Cách-mạng 1-11-1963, để lấy lòng các tôn giáo lớn, các vị lãnh tụ còn phải bổ nhiệm một số người của tôn giáo này vào các chức vụ lãnh đạo, chỉ huy, vì họ đã góp phần đặc lực vào việc tạo nên chế độ mới. Tình trạng này lạm dụng đến nỗi phải giải - tán Tổng Nha Công-vụ vào tháng năm 1965 và trao quyền quản trị nhân viên trực tiếp cho Bộ Trưởng liên hệ, chỉ vì cơ quan này không thể xếp đặt những viên chức chính trị vào những chức vụ hiện hữu theo quy chế công-vụ (1). Vì vậy phát sinh ra tình trạng mới là cấp trên cần tạo vây cánh, cấp dưới lại cần tạo vây cánh thêm. Cứ thế mà từ cấp lãnh đạo tối cao cho đến cấp thừa hành là một chuỗi mối dây có liên hệ mật - thiết với nhau. Một người cô độc lẻ loi sẽ bị chèn ép và họ dễ bị lôi cuốn vào một bè nhóm khác, nếu không họ sẽ khó làm việc, bị đẩy ra nước ngoài nếu là một nhân vật chính - trị, hay bị đưa đi nơi khác đến chỗ khi họ cò gậy, nếu là một viên chức hành chánh.

4)- Quân nhân nắm chính quyền.-

Từ năm 1963 đến nay, quyền hành chánh trị Việt - nam nằm trong tay quân đội. Thật ra, không phải chỉ riêng Việt-nam mà thôi. Trong giai đoạn hiện tại, chúng ta nhận thấy phần lớn các nước chậm tiến Á Phi, Châu Mỹ la tinh và Trung Đông việc quân nhân nắm chính quyền được xem như một hiện - tượng thời đại.

Sự kiện quân nhân xâm nhập vào chính trị này đã đem lại một số hậu quả :

- Củng cố quyền hành. Để thực hiện mục tiêu này chế độ quân nhân phải nghĩ đến việc thanh lọc và thăng

(1) Nguyễn Quốc Trị : Sách Lược Ứng Dụng Các Mô Thức Quản-Trị Hành Chánh Tân Tiến Vào Môi Trường Việt Nam - Giảng Văn Cao Học Hành Chánh 1972.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

thường. Sau Cách-mạng 1963, biện pháp thanh lọc đã được áp-dụng. Một số chính trị gia thuộc nhóm Cần-lao Nhân-vị hay Phong Trào Cách-mạng Quốc-gia bị bắt giữ. Dĩ nhiên những người đã chịu gian khổ tổ chức đảo chánh đến khi thành công phải nghĩ đến chuyện phân chia địa vị và ban phát lợi lộc vật chất để thỏa mãn tham vọng của họ. Việc thăng thưởng mang nặng tính chất đền ơn hơn là đặt đúng chỗ những người có khả năng, thích hợp với vai trò nắm giữ. Do đó đã lôi cuốn một số quân nhân tràn ngập vào các chức vụ điều khiển. Người ta nhận thấy nhan nhản tại các cơ quan trung ương những sĩ quan ưu tú mà hiện nay vẫn còn.

- Sự tranh giành quyền lợi và quyền lực trong hàng ngũ quân đội. Ai cũng muốn gây ảnh hưởng và tạo thế lực riêng cho mình, gây sự cách biệt trong hàng ngũ sĩ-quan, giữa hai thế hệ già trẻ, yếu tố địa phương, binh chủng, tạo nên một phong trào bè phái lớn mạnh. Hiện nay, mặc dầu với chế độ dân cử, chế độ quân nhân không còn nữa (?), nhưng sự tranh giành ảnh hưởng trên vẫn còn.

5)- Luật - pháp

Song song với tình trạng chính trị luôn luôn bị xáo trộn, luật pháp Quốc-gia bị đình hoãn. Các vi phạm luật pháp đều được thông qua, nên không ai còn muốn tôn trọng luật pháp nữa cả. Sự kiện được nhận thấy rõ ràng nhất ở phong trào chiếm đất trong những năm qua.

Ngay từ dưới thời Đế nhứt Cộng hòa, chính quyền đã không tôn trọng luật pháp, luôn luôn đàn áp những phân - tử đối lập, nhóm áp lực nên dân chúng cũng đã khinh nhờn luật pháp.

Trong thời gian qua, sau Cách-mạng 1963, nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật không còn được áp dụng đồng đều nữa. Trường hợp này đã tạo nên môi trường thích hợp cho tệ đoan xã hội, bởi những người có thế lực có thể qua mặt luật pháp dễ dàng.

Hơn nữa, luật pháp lại bị chính trị hóa, thay đổi tùy thời, cốt để phục vụ một chế độ, một phe nhóm, nên có biết bao nhiêu kẻ lãnh đạo, chỉ huy không chánh đáng, thủ - hời kẻ dưới quyền không ngã theo phe này phe nọ để mưu cầu lợi lộc sao được.

VI.- Môi trường hành chánh hiện tại.

1)- Về lãnh vực tổ chức hành chánh

- Sự thiếu hợp lý trong kỹ thuật tổ chức :

Vì ngày nay vẫn còn duy trì lề lối tổ chức của người Pháp để lại. Theo đó, họ dùng chính sách chia để trị, nhằm phụng sự cho quyền lợi của mầu quốc. Chẳng hạn như trước kia, khi còn đặt nền cai trị người Pháp chia quốc gia Việt - nam ra làm ba kỳ. Đến khi thâu hồi độc lập, chúng ta lại chia ra làm ba phần. Rồi tiếp theo đó, Việt-nam Cộng-hòa lại chia ra làm ba vùng với những chức vụ Đại Biểu Chính phủ cho mỗi vùng. Và ngày nay, mặc dầu việc phân chia ra làm ba quân - khu có tính cách quân sự, nhưng các vị tự. lệnh Quân khu vẫn ảnh hưởng đối với các cấp chỉ huy hành chánh địa phương.

Tại các cơ quan trung ương, tổ chức có khi thừa mà cũng có khi thiếu. Sự việc này thường được các sinh - viên chứng kiến trong thời gian tập sự tại các Bộ Trung ương. Có những cơ quan mà nhân viên ngồi chơi xơi nước, trong khi đó có những cơ quan mà nhân viên phải đầu tắt, mặt tối mới giải quyết xong công việc.

- Thiếu bền vững

Vì chịu ảnh hưởng của tình hình chính trị, tổ chức hành chánh Việt-nam bị xáo trộn nhiều, do mỗi chính phủ lại thay đổi theo cái cách của mình.

Nếu việc cải tổ những nội các chỉ mang lại những nhân vật chính trị mới thì đó không phải là một điều lạ. Nhưng có điều lạ là song hành với những nhân vật mới, lại xuất hiện những tổ chức mới và thuyên chuyển các cấp chỉ huy hành chánh.

Bộ Nội Vụ trước đây có lần mang danh hiệu Bộ An ninh rồi biến thành Phủ Đặc ủy Hành-chánh khi có Bộ Xây Dựng Nông Thôn ra đời, sau đó được tái lập dưới danh hiệu Tổng Bộ An-ninh để rồi trở lại danh hiệu Bộ Nội Vụ với thành phần tổ chức tiên khởi.

Bộ Thông Tin, sau Cách-mạng 1963 mang tên là Bộ Tâm lý chiến, sau đó cũng với Phủ đặc ủy Chiêu Hồi biến thành Bộ thông tin Chiêu hồi để rồi trở lại tổ chức và danh hiệu Bộ thông tin một lần nữa.

Tổ chức hành chánh của ta được phối trí và tái phối trí liên tiếp nhiều khi để trở lại tổ chức cũ. Nền Hành-chánh Việt-nam luôn luôn nhượng, bất ổn và bất nhất trong quan-niệm tổ chức và phương thức phân công. Cho nên đã dọ dẫm, thí nghiệm hết đường lối tổ chức này đến đường lối bố trí khác (2) Dự luận lạc quan thì cho rằng đó là một nền hành chánh sống động về tổ chức, biết thích ứng với nhu cầu và thời cuộc. Nhưng ta cũng thấy có quá nhiều tác giả nhúng tay vào tổ chức, nên mỗi người sắp xếp theo một ý và theo nhu cầu chia xẻ quyền lợi chính trị cho một số nhân vật hữu công của thời đại, không có tiêu chuẩn khách quan, và không màng đến sự hợp lý. Trong khi đó thì nhiệm vụ của mỗi Bộ vẫn không có gì thay đổi, nếu có chỉ là sự gia tăng mà thôi.

- Ruộm rả

Có nhiều cơ quan cốt để trang hoàng cho chế độ Nguyên tắc "có việc mới có người" đã bị đảo lộn, vì chính nhà cầm quyền ban ơn, cần thỏa mãn một số quyền lợi, đặt ra

(2) Nguyễn Phát Lộc - Vấn đề Hành Chánh VNCH - Tập san Quốc Phòng số 7/71.

một số chức vụ, một số cơ quan dành cho một số người sẵn có. Mặc dầu vì nhu cầu, nhân số viên chức mỗi ngày càng cao, các đơn vị tham mưu và phụ tá cũng tăng triển mạnh, nhưng ở đây ta thấy nhiều ủy ban, hội đồng cải cách, cố vấn v.v... được thành lập mà không hoạt động đem lại những kết quả cụ thể nào cả, như Hội-đồng Cải Cách Hành-chánh chẳng hạn.

Về chính trị cũng vậy, ta cũng thấy rườm rà như giai đoạn 1963 - 1967. Nào Hội Đồng Nhân Sĩ, Thượng Hội - Đồng Quốc Gia, Hội - đồng Dân Quân v.v... Về cơ chế thi hành thì có Hội Đồng Quân nhân, Hội Đồng Quân Lực, Ủy Ban Lãnh - Đạo Quốc-gia, Ủy Ban hành pháp Trung-ương. Tất cả đều cho thấy cơ cấu tổ chức quá rườm rà.

- Lệ thuộc quá nhiều hệ cấp : một phần do Pháp để lại, một phần do tổ chức hiện tại. Bị lệ thuộc quá nhiều cấp chỉ huy quân sự, các viên chức hành chánh phải mang trên vai nhiều thứ Thượng cấp, thì tục phải qua nhiều cấp bực : trình lên, phê xuống, gửi qua, gửi lại, thông báo, tổng dật, phổ biến v.v...

2)- Trong lãnh vực nhân sự

- Về phương diện xử dụng nhân sự

Như đã trình bày trong đoạn trên, nguyên do chính của sự xáo trộn trong tổ chức không phải vì sự thay đổi nhiệm vụ mà là vì nhu cầu nhân sự cần có chức vụ. Mỗi lần có sự thay đổi chính phủ là có sự thay đổi trong hệ thống nhân sự từ chính trị cho đến hành chánh. Mỗi người đều mang nhóm mới của mình mình thay nhóm cũ, và chưa đủ thỏa mãn nên đã sinh ra nhiều phụ tá, phụ tá cho phụ tá. Nói chung là tình trạng xử dụng nhân viên bừa bãi, không cần đến khả năng.

Tuy nhiên, một số viên chức hành chánh cao cấp, giữ những địa vị then chốt, vẫn là những viên chức kỳ cựu, làm

việc từ thời Pháp thuộc. Khi người Pháp rút lui, Việt - nam thiếu loại Cán-bộ cao cấp, nên phải tạm thời đôn các viên - chức trung cấp lên các chức vụ quan trọng, cho nên họ không có khả năng, sinh ra mặc cảm. Lại có tinh thần quan liêu do di sản của Pháp để lại, thêm khát tham vọng, địa vị, nên sinh ra nịnh bợ cấp trên, kéo bè cánh để có hậu thuẫn, cùng tham nhũng v.v...

Họ rất sợ những chương trình canh tân, vì muốn bảo- vệ quyền lợi, chức vụ của họ, nên chỉ thích đem những người của họ vào công sở mà thôi. Để nói lên tình trạng trên, ta hãy nghe một lời phê bình của một nhà báo ngoại quốc "Trong các nước chậm tiến, giới trí thức ai nấy đều muốn giữ chức- vụ chỉ huy cao cấp. Nếu được toại nguyện, đương sự muốn giữ ghế cho tới khi mòn quần".

- Về phương diện bổ dụng nhân viên

Chính sách bổ dụng nhân viên thiếu hợp lý vì không có tiêu chuẩn rõ rệt, thiếu công bằng, không căn cứ vào yếu tố khả năng đức độ mà chỉ dựa vào những yếu tố ngoài lại, chính thức : như thân tín, quen thuộc, đền ơn v.v... Sự việc đã tạo nên tình trạng siêu nhân viên, với nhiều chức - vụ mới, bề ngoài mà ta thường nghe nói. Những người có khả- năng lại là những người không được dùng đến, phải ngồi nghỉ, trong khi những người không có khả năng lại giữ chức vụ chỉ huy.

Duyệt qua chính sách bổ dụng sinh viên tốt nghiệp Học Viện Quốc Gia Hành Chính, ta thấy, nhiều sinh viên ban- hành chánh lại giữ những chức vụ chuyên môn, ban Lệnh lại giữ những chức vụ chỉ huy. Nhiều người thuộc ngạch Đốc Sự phải ngồi làm nhân viên, trong khi những nhân viên kém khả năng chỉ huy họ.

Một chính sách bổ dụng thiếu hợp lý như vậy, làm sao không đưa đến tình thân phục vụ tắc trách, bất mãn cho được,

nếu không nói là có sự xung đột trầm trọng trong guồng máy hành chính Việt-nam hiện tại.

3)- Quân nhân lãnh đạo hành chính.

Thật ra, việc quân nhân giữ những chức vụ chỉ - huy hành chính địa phương như Tỉnh-trưởng Quận Trưởng đã có từ thời Đế Nhất Cộng-hòa, khi tình hình an ninh bắt đầu biến - chuyển, bất lợi cho chính quyền lúc bấy giờ. Tuy nhiên, đây không phải là một định lệ, mà là một trường hợp hạn hữu

Sau Cách Mạng 1963, vừa mang tâm trạng thành - công trong vụ kết thúc chế độ Ngô Đình Diệm quân đội càng xâm - nhập mạnh mẽ vào guồng máy hành chính. Với sự kiêm nhiệm Đại Biểu Chính-phủ của Tư-lệnh Vùng chiến thuật, và với ước Pháp 19-6-1965, quyền hạn của Tư lệnh Vùng thật vô cùng rộng lớn. Vì ngoài tham quyền chỉ huy quân đội, vị này còn có quyền điều khiển nền hành chính vùng, khiến Đại Biểu Chính-Phủ đã trở thành một vị vua của địa phương, và vùng dường như là một Quốc-gia trong một Quốc gia. Ngoài những quyền kể trên, còn có những quyền tuy không được minh thị xác định trên giấy tờ, nhưng được mặc nhiên công nhận cho các vị Tư - lệnh như đề nghị bổ nhiệm và bãi nhiệm các chức chương Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng và cả Phó Tỉnh Trưởng nữa.

Nền Đế Nhị Cộng-hòa, đã bãi bỏ chức vụ Đại Biểu Chính-phủ, nhưng ảnh hưởng của Tư lệnh Quân Khu đối với Tỉnh Trưởng vẫn còn. Vì ngoài vai trò hành chính, Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng còn kiêm nhiệm điều khu - Trưởng và Chỉ huy trưởng. Ngoài ra, phần đông Tỉnh-trưởng, Quận-trưởng đều xuất thân từ những sư đoàn thuộc Quân-khu, nên họ chịu sự điều khiển bởi các Tư lệnh khu chiến thuật nữa. Do đó, cảnh mua quan bán tước dễ xảy ra.

Nhận thấy vai trò này trong quá khứ không có và trong tương lai sẽ không có nên quân nhân quan niệm chức vụ hành chính chỉ là một trường hợp bất đắc dĩ và tạm bợ. Vì vậy khi có cơ hội là họ sẽ tận thụ hưởng và thủ lợi, chớ để

cơ hội tốt đi qua. Hơn thế nữa, phủ binh phủ, huyện binh huyện, nếu thất bại họ sẽ được cấp trên đỡ đầu và cũng lắm họ chỉ trở về quân đội. Ngày nay ta thường thấy, mỗi cấp - bậc chỉ huy đều được cấp cao hơn đỡ đầu, và cứ như thế lên đến tận gốc là các vị tướng tá, có đầy thế lực trong tay. Quân được Tỉnh, Tỉnh được quân khu đỡ đầu, tế trạng này thông thường đến nơi khi có một tên Quận Trưởng hay Tỉnh - Trưởng, người ta thường hỏi "ông là người của ông nào".

Đây quả thật là một môi trường thuận lợi để cho bè - phái, phe nhóm quyền lợi riêng tư thao túng ở địa phương.

4) - Trong lãnh vực tinh thần hành chánh

Trong hoàn cảnh của Việt-nam hiện tại, như đã trình bày ở những đoạn trên, đã khiến cho người công chức ngày nay có tinh thần phục vụ rất thấp, nếu không nói là tác trách. Nguyên tắc lý tưởng phục vụ cho dân, công bộc của dân chỉ có trên hình thức. Trước những sự không trong sạch, tính - cách bất chính đáng của Thượng-Cấp có những cuộc đảo chánh đột biến chính trị, người công chức chỉ còn biết vụ lợi, dành phần riêng cho mình hay phe nhóm của mình thôi.

VII. - Kỹ Thuật.

Nguyên nhân sau cùng để cho bè phái ngang nhiên lớn mạnh có lẽ là lý do kỹ thuật.

- Hiện chưa có một cơ quan chính thức nào kiểm soát tính cách vô tư, công bằng trong guồng máy hành chánh (vô - tư trong công sở và vô tư đối với dân chúng), mà công việc hành chánh cần phải vô tư mới phục vụ đắc lực và hữu hiệu cho quần chúng.
- Thủ tục hành chánh nặng nề cũng là cơ hội để viên - chức hành chánh thiếu óc công-tâm, cố tình tréo trở.

- Các nhà chức trách chưa được theo học những lớp tu nghiệp giảng dạy về tác phong, đạo đức chưa có một qui phạm đạo đức nào để ấn định một chuẩn thức tác phong cho các nhà chức trách khi họ đảm đương chức vụ.

Với tất cả những nguyên nhân vừa kể, đã đưa đến một thực trạng của tệ nạn bê bối như thế nào, hậu quả tác hại của nó ra sao? Chúng ta hãy bước qua chương hai của phần một : thực trạng của nạn bê bối.



CHƯƠNG HAI

THỰC TRẠNG CỦA NAN BÈ PHÁI

Thật khó mà nói lên thực trạng của nạn bè phái. Bè phái dù có trầm trọng đến thế nào chăng nữa cũng được che dấu dưới những hình thức hợp lý. Trước những hiện tượng như như gửi gắm, không được thể hiện bằng những sự kiện, bằng chứng cụ thể nào, những trường hợp đưa người của mình vào trong công sở bằng những giấy tờ hợp lệ, cho rằng làm được việc, thì làm sao có thể nói lên được hiện trạng bằng những tài liệu một cách chính xác.

Tuy nhiên, theo những nhận xét chung một cách tổng quát, chúng ta có thể thấy được một vài nét đặc biệt của vấn đề.

MỤC 1.- KỸ THUẬT BÈ PHÁI

Xã-hội càng văn minh tiến bộ, thì những mưu mô, càng tinh xảo. Con người đã biết sử dụng luật pháp để qua mặt luật pháp, dùng kẻ hở của chính quyền để qua mặt chính quyền. Những nguyên tắc pháp luật chỉ có thể áp dụng một cách triệt để và đúng đắn đối với những người không am tường luật pháp mà thôi. Đối với những kẻ sành sỏi, dày dạn kinh nghiệm đời, thì họ luôn luôn tìm cách tránh né, khắc phục và đôi khi còn lợi dụng cả những qui tắc pháp lý đó nữa. Trong bè phái, để che dấu một sự thật và để bè theo tưng, người ta đã dùng đến những kỹ thuật khá tinh vi liên quan tới :

1)- Bổ nhiệm

Với lý do là tinh thần cộng tác, làm được việc, các cấp chỉ huy thường bổ nhiệm những người theo tiêu chuẩn riêng của mình. Đối với những người khác mà vị lãnh đạo, chỉ huy không thể chấp nhận, họ thường bổ nhiệm những người này vào những hư vị như công tác đặc biệt, thanh tra kế hoạch, nghiên cứu huấn luyện v.v... Bằng cách này, chính quyền có thể thỏa mãn được luật lệ công vụ và đồng thời loại được đối thủ mà vẫn giữ được hòa khí.

Tại địa phương, các cấp chỉ huy thường dùng chiêu bài an ninh hay nhu cầu địa phương để cử những người vào các chức vụ quan trọng như Tỉnh Trưởng, Phó Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng, Phó Quận Trưởng, Ty Trưởng v.v... Nếu những người đang nắm giữ những chức vụ trên mà không thuộc hệ thống của mình, người ta thường hay "bới lông tìm vết", tìm cách đề nghị chuyển chuyển người đó đi, hay đổi người ấy đến một nơi xa xôi hiểm trở nhất trong tỉnh hạt, hoặc có khi buộc người đó xin đổi đi nơi khác.

2)- Tuyển dụng :

Tại một vài cơ quan, người ta dùng lối tuyển - dụng bất thần. Thay vì theo nhu cầu công vụ, mỗi khi cần người cơ quan phải ra thông cáo phổ biến rộng rãi trong một thời gian hạn định và phải để những người hội đủ điều kiện có đầy đủ thì giờ lập hồ sơ ứng tuyển. Đáng này, các vị chỉ huy thường ra thông cáo cần ngay tuyển dụng và cũng không được phổ biến rộng rãi, mục đích để cho người khác không thể hoàn tất kịp hồ sơ, trong khi đã thông báo cho những người của mình chuẩn bị đầy đủ hồ sơ trước. Đó là chưa kể đến việc ra những thể lệ, đặt thêm những điều kiện rất giới hạn khiến người khác không có, làm khó dễ trong lúc nhận hồ sơ xin tuyển dụng hay gian lận điểm nếu có thi tuyển.

3) - Nhập ngạch

Để lôi kéo, cất nhắc người của mình lên, các cấp chỉ huy thường cố gắng chạy chữa để cho hồ sơ của những người này hội đủ những điều kiện tốt, trong khi các vị đó hay làm khó dễ, không chịu chấp những chứng từ cần thiết hoặc đều nhem hồ sơ của kẻ khác đi.

4) - Thăng thưởng

Trong lãnh vực thăng thưởng cũng vậy, chỉ những người thuộc tay chân của cấp chỉ huy mới được đề bạt thăng thưởng thường xuyên, còn những người ngoài nhóm khó lòng mà được đề nghị thăng thưởng, nếu không có bít tông. Đối với những người này, họ thường bị các cấp chỉ huy bỏ qua khi có công trạng đặc biệt. Trái lại, một lỗi lầm nhỏ của họ cũng làm cho các vị chỉ huy lau ý tới. Ta thường thấy có những người được cất nhắc liên hồi, trong khi có những người đứng chung muôn năm một chỗ, mặc dầu họ cùng ngạch trật và thâm niên công vụ. Tương cũng nên nhấn mạnh : thăng thưởng là một phương tiện thuận lợi nhất cho bộ phái vì cấp chỉ huy trực tiếp được toàn quyền phê điểm, cấp bằng tương lệ, giấy ban khen v.v...

5) - Tu nghiệp

Nhận thấy sự quan trọng của vấn đề tu nghiệp là có thể tiến thân dễ dàng sau này, nên các cấp chỉ huy cũng tỏ ra ích kỷ trong việc giới thiệu những nhân viên trong cơ quan mình đi tu nghiệp, chỉ cho những người gọi là "bò nhà" mà thôi. Tại những cơ quan trung ương, mỗi khi có học bổng tốt ở ngoại quốc, các cấp chỉ huy thường hay đầu nhem để dành phần sản cho những người của mình.

Vì ngày nay, vấn đề tu nghiệp chưa được phổ cập ở Việt-nam và còn là một trường hợp rất hữu hạn, nên các vị chỉ huy quan niệm việc đi tu nghiệp như là một đặc ân. Họ coi đó như không phải là một sự cần thiết cho việc điều hành

công sở hay vì nhu cầu, quyền lợi chung mà chỉ là một quyền lợi đặc biệt, nên chỉ dành riêng cho phe nhóm của mình.

6) - Kỹ luật

Chẳng những thế, đôi khi còn tồi tệ hơn nữa, vị chỉ huy thương hay dùng những biện pháp kỹ luật gắt gao để cách chức, phê diêm xấu, khiển trách ghi hồ sơ, đề nghị giáng trật v.v đối với những người khác nhóm hay ngoài nhóm mà lỗi lầm lẽ ra không đáng. Về điểm này, ta thường thấy khi một vị chỉ huy không ưa người nào hay "trù" người ấy, dùng những gian kế của kẻ thượng cấp, cố tình để cho người này mắc mưu, vấp phải lỗi lầm mà thẳng tay khiển trách.

Tất cả những kỹ thuật trên là những tiểu xảo có thể nhận thấy được, ngoài ra còn có những tương quan ngầm mà chúng ta thường nghe nói tới như "đi tay trong" chẳng hạn, chúng ta khó lòng biết được.

MỤC II. - CÁC HÌNH THỨC BÈ PHÁI

Vì bè phái có rất nhiều nguyên do, nên nó được diễn ra dưới nhiều hình thức :

a. - Hình thức liên kết để chèn ép người khác không thuộc thành phần của mình.

Hình thức này ta thường thấy tại những cơ quan hay địa phương nào có nhiều công chức kỳ cựu của thời Pháp để lại giữ những chức vụ then chốt. Họ cố gắng giăng một hàng rào thật kiên cố không muốn cho ai có thể bước vào hàng ngũ của họ, biết đến công việc của họ. Họ qua cầu cắt nhịp, rất sợ những người trẻ mới vươn lên, khiến chỗ ngồi của họ có thể bị lung lay.

Dưới thời Đế Nhật Cộng-hòa, hình thức này rất thịnh hành, vì khi mới thâu hồi độc lập, nền công vụ Việt-nam đã

thừa hưởng một gia tài của Pháp để lại, đó là những công chức trung cấp của Pháp, họ tiếp tục được trọng dụng, đảm nhận vai trò cao cấp, điều hành guồng máy hành chính Quốc gia. Bởi thế, đối với những công chức trẻ tân tuyển lúc bấy giờ, khi đặt dưới quyền điều khiển của họ, họ thường cho ở không hay chỉ để sai vặt mà thôi, không bao giờ dám cho đảm nhiệm chức vụ tương xứng, mặc dầu ngạch trật có cao, được đào tạo kỹ càng. Những chức vụ quan trọng hầu hết đều thuộc thành phần của lớp người này nắm giữ. Ta thường nghe nói những công chức tốt nghiệp Học Viện Quốc Hành Chánh, khi về địa phương, phải chạy lên chạy xuống Trung ương nhiều lần mới giữ được chức vụ vừa phải.

Ngày nay, với vai trò của quân nhân trong hành chính hình thức trên đã biến thái đi nhiều. Mặc dầu vẫn còn sự mâu thuẫn giữa hai phe cũ mới, già - trẻ, nhưng mức độ đã giảm dần, nhường chỗ cho sự xung đột giữa hai phe Quân nhân và sân sự lớn mạnh hơn lên. Chẳng hạn như trước đây vào khoảng những năm 1968, 1969 tại địa phương, khi còn hai chức vụ Phó Tỉnh Trưởng nội sự và Phó Tỉnh-trưởng Hành chính, ta thấy có sự kết hợp thành nhóm trong tòa hành chính tỉnh chung quanh hai ông Phó này.

Hiện tại, ở địa phương ta cũng thấy vai trò Quản Đốc Trung Tâm Tu-nghiệp thường được giao cho những người nào mà vị Tỉnh trưởng không thích, vì các vị này quan niệm chức vụ trên như là một hư vị mà thôi.

2)- Đưa người thân tín vào giữ các chức vụ then chốt trong các cơ quan công quyền

Lợi dụng quyền thế của mình, các lãnh đạo chỉ huy thường đưa người thân tín vào các chức vụ then chốt một cách bừa bãi, không cần khả năng ngạch trật gì cả. Các cấp chỉ-huy nhằm mục đích che dấu những hành vi bất chính của mình vì những người này kín miệng và dễ bảo. Hình thức này đầy dẫy trong công sở mà ta thường nghe nói : "con ông cháu cha", "người của ông này ông họ" v.v...

Các đảng phái và tôn giáo cũng dùng hình thức này để kết hợp bè nhóm lỏng trong khung cảnh hành chính. Trước Cách Mạng 1963, những người thuộc Cao Lao và Phong Trào Cách Mạng Quốc-gia hay Công-giáo độc quyền nắm giữ các chức vụ chỉ huy hành chính. Sau Cách Mạng, lợi dụng tình thế biến chuyển, các đảng phái đưa người vào chính quyền như tại Quảng Nam, Quảng Ngãi, Quảng Tín, Quảng Trị và Thừa Thiên và ở một vài Bộ Trung ương như Bộ Chiêu Hồi chẳng hạn. Tôn-giáo cũng vậy trường hợp Nội Các Phan Huy Quát với một vài vị Tổng-trưởng là người của Phật-giáo đã khiến cho người Công-giáo phản ứng mạnh. Danh từ thời trang mà chúng ta thường nghe là "người của Phật-giáo, người của Công-giáo" đã chứng tỏ hình thức này rất phổ biến.

3)- Đồng lõa để tham nhũng, hối mai quyền thế

a.- Đồng lõa để phân chia công quỹ

Những người có quyền hành đặc biệt kết hợp với nhau thành một khối để chia xẻ nguồn lợi thâu hoạch một cách bất chính. Trường hợp điển hình gần đây là vụ Quỹ tương trợ và Tiết Kiệm Quân Đội. Ta thấy, những người liên - hệ trong vụ này là một tổ chức rất qui mô, gồm những Tướng tá, Cựu bộ trưởng v.v... Họ đã cấu kết với nhau để tự xử dụng ngân khoản của Quỹ vào những công việc đem lợi riêng cho mình.

Cũng có những trường hợp các viên chức đang nắm giữ những phần hành quan trọng được quyền hay được ủy quyền thực hiện một công tác thương mại, công chánh tài chánh v.v họ ăn cò với nhau để xử dụng công quỹ, cắt xén ngân - khoản trong công tác để chia phần cho nhau, mặc dù trên giấy tờ họ đã xử dụng hết ngân khoản đó.

Tại địa phương, nhất là trong những công cuộc khai-thác, hay công tác công chánh, các giới chức liên hệ liên - quan đến việc thi hành ngân sách cấu kết với nhau trong một chương trình nào đó để lấy tiền.

Những hình thức này thường rất to lớn vì họ phải liên kết với cả cơ quan kiểm soát hay Hội-đồng dân cử nữa.

b.- Bè phải để hối lộ

Hình thức này xảy ra rất nhiều và thường xuyên ta có thể kể một vài trường hợp điển hình như sau :

- Các giới chức có thẩm quyền đồng che chở cho các tổ chức tú đố tương để nhận hối lộ. Trường hợp Trung Tá Phan Bình Thọ Tỉnh-trưởng Bình-định, đã đồng lõa với Trung tá lại Lúc Nhung, chỉ huy trưởng truyền tin và Trưởng ty An Ninh Quân đội Qui Nhơn bảo trợ cho một tổ chức cờ bạc chuyên nghiệp rất lớn tại Qui Nhơn mà báo chí đã lên tiếng tố giác trong năm 1969 (3)

- Phân phối địa điểm nhà cửa, hàng hóa tốt cho những người bà con hoặc chịu hối lộ.

- Dễ dàng cấp giấy tờ cho những người trên.

- Bè phải để nhận tiền chứng thực hành chánh cho vào túi riêng của mình mà không xung xào công quỹ.

c.- Bè phải để hối mại quyền thế

Đây là việc sử dụng quyền hành dựa vào một thế lực đương như vô luật để dễ dàng bắt nạt kẻ thế cô. Những người có quyền hành rộng rãi sẵn sàng che chở cho đàn em làm điều xằng bậy, miễn sao đem lại điều lợi cho họ. Biết bao nhiêu trường hợp dùng thế lực như trên, được Giám Sát Viện điều tra rồi cũng nằm im một chỗ, không đi đến đâu cả.

(3) Nhật báo Hòa Bình ngày 24-5-69 và các số kế tiếp.

4) - Hình thức liên kết với người ngoài để chia lợi

a.- Trường hợp có lợi cho đôi bên và không làm thiệt-hại vật chất cho Quốc-gia.

Đó là các viên chức thông đồng trước với người ngoài, để dùng một cái họ có ngay cơ hội bóp chết quyền lợi kẻ khác. Người ta thường dùng hình thức này xuyên qua bức bình phong pháp lý. Chẳng hạn trước đây với Thông-tư số 1 ngày 6-1-1969, Bộ Công-chánh đã bị giới xe lam ba bánh phân đôi. Theo họ thì việc Bộ Công Chánh cho phép cấp phát giấy lưu hành rộng rãi cho mọi loại xe thực dụng là mối đe dọa cho giới xe lam ba bánh, và cho rằng Bộ Công-chánh đã liên kết với các nhà sản xuất và nhập cảng xe thực dụng của Nhật để hai bên có lợi.

Nặc danh hình thức này không làm thiệt hại cho Quốc-gia về mặt vật chất, nhưng về mặt tinh thần, bị tổn hại không phải là ít, vì quần chúng nhìn chính quyền qua viên - chức hành chánh. Hành vi hợp tác với người ngoài để hai bên cùng có lợi sẽ làm cho quần chúng nghi kỵ chính quyền.

b.- Trường hợp làm thiệt hại vật chất cho Quốc - gia hay cho đệ tam nhân.

Đây là những trường hợp đấu thầu, viên chức có thêm quyền cấu kết với nhà thầu và đồng bọn để nhà thầu được trúng cách theo những điều kiện không có lợi cho quốc-gia mà để hưởng lợi riêng. Họ có một kỹ thuật tổ chức rất chu đáo từ lúc đấu thầu cho đến khi tiếp nhận vật liệu do nhà thầu cung cấp.

Theo tài liệu tố cáo tham nhũng trước đây tại cơ - quan tiếp vận trung ương đăng tải trên nhật báo Hòa bình công cuộc điều hành khu tôn trữ Thủ Đức ngày 25-3-1969 đã bị gian lận.

Nguyên nhân bài báo như sau :

"Để kiện toàn tổ chức đánh cấp hàng hóa đại qui mô ở cấp, diêm nói, người ta tìm mọi cách để nhè thầu ruột trúng thầu công tác điều hành khu tồn trữ Thủ Đức. Buồn cười là người trúng thầu là người Tàu, không biết chữ Việt, không có trụ sở ở Saigon mà ở Nha Trang, đã nộp hồ sơ không hợp - lệ mà vẫn được ủy ban đấu thầu tuyên bố trúng thầu".

Trong việc đấu thầu này, người ta đã khéo léo đủ mọi mặt, từ điều kiện sách gian lận cho đến thủ tục đấu thầu. Chờ đến gần ngày mở thầu mới chỉ thị sửa đổi điều kiện sách, điều kiện sách này được phổ biến trước ba ngày trong đó có hai ngày nghỉ là thứ bảy và chủ nhật, nên chỉ có những nhà thầu ăn chịu mới rõ để tính lại giá thầu.

Về nhân sự : có sự bố trí chặt chẽ từ Giám đốc, thủ kho cho đến gác gác đều là bè con thân thuộc.

Gần đây hơn, trong bản sơ kết điều tra về tham nhũng Quỹ Tương Trợ và Tiết Kiệm Quân đội của Thiếu Tướng Nguyễn Văn Hiếu, Tổng thư ký ủy ban điều tra đặc nhiệm tường trình qua đài truyền hình ngày 14-7-1972 ta cũng thấy có trường hợp hợp tác với nhà thầu tương tự như trên. Đó là việc cho thầu cung cấp và thiết trí bốn thang máy và cung cấp thiết trí mười ba máy lạnh cho cao ốc số 8 đường Nguyễn Huệ Saigon.

Trong việc cung cấp và thiết trí bốn thang máy, một nữ thương gia đã trúng thầu vụ này với một điều kiện sách cho phép nhà thầu ghi toàn bộ công tác mà không chiết tính về phần cung cấp lắp thiết trí bốn thang máy đó, điều kiện lại cho nhà thầu được lãnh trước 40% ngay sau khi nhà thầu xin giấy phép nhập cảng.

Do sự can thiệp của nguyên Tổng-trưởng Quốc Phòng, nữ thương gia được cấp giấy phép nhập cảng và được đặt cách miễn ký quỹ tiền nhập cảng, nhưng trở trêu, giấy phép nhập cảng lại có một nhà nhập cảng khác đứng tên.

Hậu quả của việc làm nói trên là nhà thầu đã bán lại bốn thang máy cho cao ốc với số lời chiết tính - theo tài liệu của Tướng Hiếu tối thiểu là mười bảy triệu đồng chỉ riêng về phần cung cấp, không kể số tiền lời mà nhà nhập cảng kia đã hưởng. Ngoài ra Ủy ban điều tra chưa xác định được số tiền bị mất về phần thiết trí vì không có đồ án chi tiết kỹ thuật. Ai đã chia nhau các số tiền to - tất trên ?

Về vụ cung cấp và thiết trí mười ba máy lạnh cũng vậy, nhà thầu trúng cách là một nữ thương gia và điều kiện sách cũng tương tự. Kết quả điều tra cho thấy Quỹ Tương Trợ và Tiết Kiệm Quân Đội đã bị mất một số tiền lớn (19) mười chín triệu đồng, đó là chỉ riêng về phần cung cấp.

c. - Hình thức hợp tác với người ngoài để cho người này giữ độc quyền khai thác một nguồn lợi và trực tiếp chia lợi với họ.

Trường hợp mới đây Đại Tá Tỉnh-trưởng Minh Thuận đã bị Sóng-thần số ra ngày 9 và 10-7-1972 tố cáo cùng một số Sĩ-quan và Quán-Trúc để khai thác nguồn lợi nhỏ nhen và bắt chấp cả giới nghiêm để hoạt động, khiến gây ra sự tranh chấp với Quận-trưởng Bửu Sơn.

Các thương gia cũng thường hay tìm đến hình thức này để được độc quyền kinh tế.

MỤC III. - MỨC ĐỘ TRẦM TRỌNG CỦA NAN BÈ PHÁI TRONG THỰC TẠI

Trong mỗi cơ quan Trung ương, nạn bè phái đầy dẫy, một nhân viên dù thuộc ngạch chỉ huy, có khả năng cũng không được sử dụng đúng mức và đúng chỗ, nhất là khi cần lựa chọn những công chức giữ một chức vụ chỉ huy có phụ cấp chức vụ hay quyền lợi vật chất cao.

Qua sự nhận xét sau đây của ông Dolet Rose, một nhân viên phái đoàn cố vấn của Đại Học Đường Michigan tại Việt Nam cũng phản ánh trung thực điều đó. Trong tập biên khảo về hệ thống công vụ Việt-Nam, ông đã nói rằng :

"Mọi sự bổ nhiệm vì không tuân theo một nguyên tắc nào cả nên đã đưa tới nhiều chuyện buồn cười : có viên chức thuộc ngạch này lại phục vụ ngành chuyên môn khác, không liên quan gì tới ngạch của y cả, hoặc có viên chức ngạch trật thấp điều khiển viên chức ngạch trật cao".

Thậm chí có nhiều cơ quan không muốn nhận những nhân viên thuộc ngạch chỉ huy do cơ quan phụ trách phân - phối nhân viên đưa tới, nếu nhân viên ngạch chỉ huy đó không phải là người quen thuộc hoặc đã được giới thiệu trước theo một hệ thống không chính thức nào.

Tại địa phương hầu hết những vị Tỉnh Trưởng, Quận trưởng đều là người của ông Tư-lệnh Quân-khu. câu mà người ta thường hỏi nhau "Ông là người của Ông nào" đủ để nói lên mức độ như thế nào rồi.

Ở Tỉnh, nhiều người thuộc ngạch thư ký giữ những chức vụ chánh Văn Phòng, Phó Quận, Trưởng ty, trong khi những sinh viên tốt nghiệp Quốc-gia Hành Chánh làm chủ sự v.v....

Chính đương kim Thứ Trưởng Nội Vụ, Ông Lê Công Chất, trong phiên họp ngày 7-8-1972, có sự tham dự của các sinh viên Quốc-gia Hành Chánh tập sự (4), đã phải buộc miệng nói rằng.

"Bộ Nội Vụ nhận thấy một số Quý Vị Phó Tỉnh Trưởng thiếu thực tài nhưng vẫn phải chấp nhận, vì nhiệm vụ của Bộ là phải giúp đỡ các vị Tỉnh Trưởng trong việc điều hành, mà chính những vị Phó này do ông Tỉnh Trưởng đề nghị để có sự tín cẩn, giao phó công việc ủy quyền, hầu quý vị Tỉnh Trưởng có đủ thì giờ và yên lòng đi hành quân". Chữ tín cẩn hàm chứa một ý nghĩa thật là tế nhị.

(4) Ông Trần đắc Mưu, SV Đốc Sự 17B tập sự Bộ Nội Vụ.

Tóm lại, nạn bè phái trong nền hành chính Việt-Nam hiện tại thật là trầm trọng. Một người đang ở chức vụ chỉ huy có thể mai kia bị thay thế không phải vì khả năng mà vì bè phái.

MỤC IV.- HẬU QUẢ

1.- Đổi mới

1)- Pháp lý

Trước những hành động bất chính của các cấp lãnh đạo, chỉ huy hành chính, đã làm cho người dân không còn tin tưởng ở công lý, mất cả tinh thần thượng tôn luật pháp. Quả vậy, những nguyên tắc pháp lý đã bị cấp trên thi hành lệch lạc, không nghiêm chính nếu không nói là đã bị từ chối, thì người dân dù có muốn ngoan ngoãn tuân hành cũng vô ích. Mọi vấn đề ngày nay hầu như được giải quyết tốt đẹp không chỉ căn cứ vào hiệu quả pháp lý mà còn tùy thuộc vào những yếu tố ngoại lai, phi chính thức khác nữa. Một hành động dù có tội lỗi thế nào chăng nữa, nếu được che chở cũng hóa ra vô tội. Nói đúng hơn, người dân ngày nay không còn tin tưởng ở hiệu quả khách quan của pháp lý nữa, mà là tin tưởng vào thế lực riêng của cá nhân người có uy quyền xử dụng luật pháp.

2)- Chính trị

Hiện tượng bè phái đã làm cản trở mọi sự thi hành đường lối, chính sách quốc gia về cả hai phía chính quyền cũng như dân chúng.

Về phía dân chúng, sự thối nát đã làm cho người dân bất mãn, gây sự chống đối chính quyền. Do sự phản ánh qua thái độ bất chính của người công chức, người dân lãnh đạm nghi ngờ trước mọi lời tuyên bố, kêu gọi sự hợp tác của chính phủ. Uy tín quốc gia do đó bị giảm sút rõ rệt và Cộng sản cũng dễ dàng lợi dụng tuyên truyền cũng chính vì sự

thiếu công bằng trong sinh hoạt hiện tại mà quần chúng đã bị đối phương lôi cuốn, do sự cố tâm phòng đại của họ.

Về phía chính quyền : những nhóm bè phái thường không thực tâm thi hành đúng đắn chính sách của chính phủ mà chỉ lo củng cố, phát triển quyền lợi cho riêng mình, gạt bỏ mọi biện pháp cải tiến. Quyền lợi chung do vậy bị thiệt-thòi. Ngoài ra, nó còn làm nản lòng, cản trở những người có tài đức quyết tâm phục vụ Quốc-gia.

3)- Kinh tế

Bè phái dễ dàng đưa tới tham nhũng, mà tham nhũng đã làm cản trở sự thực hiện những mục tiêu chính đáng của tập thể và làm giảm sút hao hụt tài nguyên Quốc gia. Công - quỹ thay vì dành cho những công tác lợi ích phục vụ cho dân chúng lại phục vụ cho thiểu số giới chức nào đó. Công cuộc xây dựng Quốc gia để đời sống người dân đầy đủ tiện nghi bị hạn chế rất nhiều.

Bè phái cũng làm cho một nhóm người dễ bề thao túng thị trường, nhân dân phải gánh chịu những sự thiệt thòi oan ức do tất cả hậu quả của tham nhũng mang lại.

4)- Xã hội

Mâu thuẫn bè phái và sự phân hóa xã hội đã tạo nên một vòng lẩn quẩn.

Sự phân hóa vì xã hội đa tạp, thăng giá trị đảo lộn hiện tại đã làm cơ hội cho bè phái phát triển, và bè phái phát triển mạnh mẽ lại càng làm cho xã hội phân hóa trầm trọng. Các cấp lãnh đạo chỉ huy chia rẽ, nghi kỵ lẫn nhau, chính quyền gom nhiều nhóm người tranh giành quyền lợi và địa vị. Nhân dân bị phân tán quanh những nhóm người này, tạo một sự khủng hoảng tinh thần trong quần chúng, rất có hại cho tinh thần đoàn kết dân tộc.

Bè phái cũng làm cho xã hội gia tăng sự bất bình đẳng, quyền lợi phân phối bất đồng đều, công lý áp dụng thiếu vô tư. Ta thấy có sự chênh lệch rõ rệt giữa một nhóm người có quyền hành rộng rãi, thừa thãi phương tiện và một nhóm người thiếu tư lực, đời sống bị đóng khung.

5)- Thái độ của người công chức đứng trước tình trạng hiện tại

Thái độ có thể biến cải theo hai chiều : hoặc phù hợp cùng chiều với thái độ hiện tại nhưng với mức độ nhiều hơn hoặc phản đối, ngược chiều với những thái độ đó. Trong tình trạng hiện tại, ta thấy người công chức có những phản ứng như sau :

- Chấp nhận thực tại : Đa số những công chức trong nền hành chính Việt-nam đều phục tùng thượng cấp. Khi thượng cấp bất chính, họ cũng tỏ ra thích hợp với thái độ này, thi hành lệnh triệt để mặc dầu lệnh ban ra có hợp lệ, vô tư hay không. Hơn thế nữa, họ còn xoay quanh vị chỉ huy, dựa vào thế lực của người này để làm những điều thái quá hơn nữa. Họ phục vụ đặc lực không phải vì quyền lợi chung mà vì riêng tư cho họ. Nhất là những công chức mới ra trường, nếu thực thối, muốn được yên thân, thì phải tự động hòa mình với nhóm người hiện hữu đó, nếu không, trước mắt họ sẽ toàn là những chướng ngại vật khó khăn, đôi khi còn nguy hiểm nữa. Tốt hơn là xu hướng theo để mình về gia đình mình được yên ổn.

- Chối bỏ thực tại

Chúng cũng có một số người mang nặng lý tưởng phục vụ đất nước, đa số là những thanh niên, sinh viên mới vào đời, họ từ chối môi trường xấu xa hiện tại, chống đối những hành vi bất chính thiếu công bằng của thượng cấp. Những người này sẽ không tự động hòa mình vào những nhóm bè phái sẵn có, mà phục vụ quan chúng theo lý tưởng của họ. Dĩ nhiên họ sẽ bị khép kín trong vỏ sò vì sự cô lập, trừ - ếm

của thượng cấp và đồng nghiệp. Họ sẽ không làm gì được, hậu quả của thái độ này là một tương lai đen tối, dần dà họ sẽ bất mãn trầm trọng, và tinh thần phục vụ trên ngày cũng trở nên tắc trách.

Tuy nhiên, trong hai thái độ trên, ta cũng thấy trong hiện tại có một số người giữ thái độ lúng túng, phần lớn những người thuộc thành phần này là những người đã từng trải, khéo léo trong cách xử thế. Họ không bị đồng hóa bởi nhóm người bè phái, nhưng họ cũng không tách rời chống đối, thái độ của họ hết sức tế nhị. Một mặt họ lo phục vụ cho dân chúng phần nào, nhưng mặt khác họ cố làm vừa lòng thượng cấp. Họ có những kỹ thuật giao tế khôn khéo, biết tránh né những lệnh bất hợp lệ của thượng cấp mà không làm thượng cấp phát ý và trường hợp hưởng quyền lợi đặc biệt, họ cũng dụ phần một cách hết sức dè dặt, nhưng những người này chỉ là một số rất ít mà thôi.

Tóm lại, ta có thể tìm thấy trong hệ thống công chức có ba nhóm thái độ sau đây :

- Hợp tác, đồng hóa với nhóm người bè phái để chẳng những được yên thân mà còn được hưởng lợi, thăng tiến nhờ hệ thống bè phái.
- Chống đối và bất hợp tác với nhóm bè phái, phục vụ lý tưởng. Thái độ này rất tai hại cho bản thân và cản trở bước tiến của người công chức.
- Dung hòa hai thái độ trên trong công việc phục vụ quyền lợi công và tư, nhưng số này rất ít.

Dù sao, với sự thối nát trong nền hành chính hiện tại, những thành phần trên sẽ không đóng góp tài năng và sang kiến của mình một cách xứng đáng để phục vụ quần chúng. Họ bị giới hạn và lệ thuộc rất nhiều vào môi trường hoạt động cũng như người lãnh đạo.

Bè phái đã gây tâm trạng bất mãn, chia rẽ cho hầu -
hết nhân viên có khả năng thiện chí.

II. Đối ngoại.

- Bè phái song song với sự thối nát, bất công
trong xã hội, đã khiến cho Cộng-Sản hy vọng ở ngày
tàn của chế độ, tin tưởng lạc quan trong việc kéo dài cuộc
chiến tranh xâm lăng mà trước đây họ đã từng thành công tại
Trung-hoa lục địa. Dĩ nhiên họ sẽ triệt để khai thác nhược
điểm này của ta để tạo chính nghĩa cho chúng và gây chia rẽ
nội bộ giữa chánh quyền, giữa chánh quyền và dân chúng.

Thật vậy, những bài học xịch hóa cho ta thấy chủ -
nghĩa Cộng-Sản chỉ phát triển mạnh mẽ ở những nơi nào mà
những bất công xã hội còn đầy dẫy, ở những nơi nào mà quần-
chúng quá bất mãn chánh quyền.

Nếu chúng ta có một chính quyền lành mạnh, trong -
sạch, nhân dân tin tưởng, thì Cộng Sản sớm bị chán nản, khó
nuôi hy vọng âm mưu thôn tính chúng ta, do đó mà chiến tranh
có thể sớm chấm dứt.

- Bè phái còn làm cho những đồng minh muốn thành -
thật giúp đỡ nhân dân Việt-nam thất vọng, chán -
nản, vì họ có cảm tưởng rằng sự giúp đỡ ấy không phải mang
lại lợi ích cho đa số quần chúng Việt-nam mà chỉ cho một
thiểu số người thôi. Thật là vô ích khi những người này lại
là những người có đầy đủ quyền hành và giàu có. Cũng bởi
thế mà chúng ta khó tìm được nguồn viện trợ vô tư và bổ ích
trong công cuộc xây dựng xứ sở. Ngoài ra nó còn góp phần đặc
lực vào việc tạo một dư luận quốc tế bất lợi cho chúng ta,
khiến có thể bắt chúng ta chấp nhận một giải pháp chính trị
tai hại cho đất nước.

Nạn bè phái và sự thối nát trong guồng máy hành -
chánh mang lại một hậu quả thật vô cùng nguy hiểm như vậy ,
khiến cho bất cứ một chánh quyền cũng như bất cứ một công -
dân nào nghĩ đến tiền đồ tổ quốc cũng dễ tâm lo lắng, tìm
một phương cách bãi trừ. Căn cứ vào những nguyên nhân và
những sự kiện lợi hại trên, chúng tôi xin bước qua phần hai
trong biện pháp ngăn ngừa và bãi trừ nạn bè phái.



phần thứ hai

**VẤN ĐỀ NGĂN NGỪA
VÀ BÀI TRỪ NẠN BÈ PHÁI**

TỪ SAU NÊN ĐỆ NHỊ CỘNG HÒA, chính quyền cũng như dân chúng đều mang một âu lo chung là cái ung nhọt thối nát tham nhũng trong guồng máy hành chính Việt Nam. Các chính phủ luôn luôn tuyên chiến với những tệ đoan đó vì ý thức được nguy cơ một Phú Quốc đối với Việt Nam cũng như một Đài Loan đối với Trung Hoa.

Thật vậy, một đáp số cho bài toán của Việt Nam là Phú Quốc sẽ không tránh khỏi nếu chúng ta không cố gắng tìm một giải pháp mới chung quanh những dữ kiện tương tự giữa Việt Nam ngày nay và Trung Hoa ngày xưa, hầu đóng góp một phần nhỏ vào công cuộc giải quyết chiến tranh.

Trong những âu lo chung đó, chúng ta sẽ thấy được thể hiện qua hai chương :

- Chương I.- Biện Pháp bài trừ
của chính quyền và cơ chế hiến định.
- Chương II.- Thù đề nghị một số phương thức
nhằm ngăn ngừa và cải thiện hiện
trạng.

CHƯƠNG MỘT

BIỆN PHÁP BÀI TRỪ CỦA CHÍNH QUYỀN VÀ CÁC CƠ CHẾ HIỆN ĐỊNH

MỤC I.- BIỆN PHÁP CỦA CHÍNH QUYỀN

Dưới thời Thủ tướng Trần Văn Hương, ngay sau khi thành lập chính phủ, Ông đã phát động mạnh mẽ phong trào bài trừ tham nhũng bằng một chiến dịch toàn diện từ Trung ương đến địa phương. Thông tư số 160 TT/TH/PC12 ký ngày 14-8-1968 Thủ tướng đã ghi nhận : tham nhũng đã bành trướng đến mức độ tai hại, có hậu quả phá tan tất cả những công trình xây dựng công phu của chính quyền.

Mặc dầu chúng ta không thấy có một biện pháp chính thức nào về việc bài trừ nạn bè phái, tuy nhiên trong đường lối, phương thức thực hiện công cuộc bài trừ tham nhũng, chúng ta cũng tìm thấy một số biện pháp có dính dáng liên quan rất nhiều đến vấn đề này, vì hiện tượng bè phái và tham nhũng thường gắn liền với nhau, nếu tách rời, công cuộc bài trừ tham nhũng sẽ không thể nào đến tận gốc rễ được.

I.- Nguyên tắc chỉ hướng.

Trong những nguyên tắc chỉ hướng về bài trừ tham nhũng, ta thấy có đề cập đến những điểm sau đây :

- Phòng bệnh hơn là trị bệnh : tức không phải chỉ lo chữa trị tham nhũng mà còn có những biện pháp ngăn ngừa.
- Thực hiện công tác bài trừ từ trên xuống dưới tức không bỏ sót một cấp bậc nào, từ lớn đến bé.
- Thực hiện một cách trường kỳ và toàn diện
- Đặt nặng việc cải tạo con người trước mọi việc khác.
- Cần sự cộng tác của dân chúng
- Nêu cao nguyên tắc thượng tôn luật pháp.

II.- Những biện pháp cấp thời có liên quan trực tiếp đến bài trừ nạn bê bối.

- 1)- Công khai hóa việc có liên quan tới dân chúng.
 - Tất cả đơn xin, chứng giấy phép : cất nhà, chuyển chỗ đều ghi vào sổ danh riêng theo thứ tự thời gian.
 - Quyết định của Trưởng cơ quan và danh sách những người được thỏa mãn hoặc bị bác đơn phải niêm yết hoặc công bố bằng mọi cách cho dân chúng biết.
 - Đặt thùng thư và một quyển sổ khiếu nại tại mỗi cơ quan có tiếp xúc với dân chúng.
- 2)- Ban hành nghiêm lệnh đối với nhân viên chính quyền tránh trường hợp cầu kết để tham nhũng như cầu kết với nhà thầu, giữa các nhân viên chính quyền.v.v...
- 3)- Tăng cường ngành thanh tra : bảo đảm thanh tra, định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các viên chức thanh tra.

III.- Biện pháp dài hạn.

1)- Duyệt lại chính sách nhân viên, cán bộ nhằm diệt trừ nạn bè phái

- Trong việc bổ nhiệm các chỉ huy cao cấp phải đưa ra thảo luận tại một Hội-dồng hay một ủy ban chứ không theo đề-nghị của một người. Tránh nhân viên ngạch dưới chỉ huy ngạch trên.
- Áp dụng nguyên tắc lựa người theo khả năng chuyên môn và đạo đức. Cấm chọn người có liên hệ thân đảng trong các chức vụ tài chánh hoặc có mật thiết với nhau.
- Tránh thay đổi nhân viên hành chánh tại các Bộ khi có thay đổi cấp lãnh đạo nếu không có lý do xác đáng.
- Buộc các nhân viên giữ những công quỹ phải luân chuyển ít nhất hai năm một lần.
- Xử dụng nhân viên đúng chỗ, triệt để cấm dùng nhân viên công sở vào việc riêng tư.

2)- Cải tiến cơ cấu và thủ tục

- Giảm oí hóa tổ chức các cơ quan để tránh tập quyền quá đáng, phân công hợp lý để dễ kiểm soát.
- Duyệt xét lại các sơ hở của luật lệ hành chánh và tài - chánh (thủ tục gọi thầu ...)

IV.- Biện pháp củng cố.

1)- Tự do ngôn luận và báo chí : khuyến khích báo chí công tác, tổ các để đạt nhiều kết quả và mau lẹ.

2)- Giáo dục quần chúng ý thức : tố cáo và góp ý kiến mạnh bạo.

Nằm trong khuôn khổ những biện pháp đó, Sắc lệnh số 11/SL/ThT/PC/2 ngày 14/8/1968 sửa đổi bởi Sắc lệnh 145/SL/ThT/PC/2 ngày 28/10/1968 thành lập tại Phủ Thủ tướng một ủy ban bài trừ tham nhũng Trung ương và các Ủy ban tại các Bộ, Phòng Nha và Địa Phương.

Nhận xét

Sau một thời gian hoạt động, Ủy ban bài trừ tham - những chỉ chế tài đối với một vài cá nhân phạm pháp. Còn đối các vụ tham nhũng do sự cấu kết của một tập đoàn, thì Ủy - ban đành bó tay. Chính Ông Bộ Trưởng, Phủ Thủ Tướng lúc bấy giờ là Ông Huỳnh Văn Đạo đã xác nhận trong buổi họp của Ủy - ban bài trừ tham nhũng ngày 12-5-1965 khi được hỏi về thành quả bài trừ tham nhũng: "cấp cao nhất bị trừng trị là Tỉnh Trưởng mè thối".

Tại địa phương vấn đề bài trừ lại càng không hữu - hiệu, vì dân không cộng tác, không dám tố cáo. Vả lại, vì Chủ-tịch Ủy ban vẫn có các Trưởng cơ quan cầm đầu, và ủy - ban hoạt động rườm rà, phức tạp, nên kết quả chẳng đi đến đâu.

Thật ra, nếu những biện pháp trên được chính quyền thực tâm thi hành đúng đắn thì rất có thể thành công được. Nhưng dẫu vẫn vào đấy, bề phải và tham nhũng vẫn ngang nhiên vì sự bất lực của chính phủ, và những biện pháp không được thi hành nghiêm chỉnh.

Tóm lại, chính phủ đã không mang lại cho người dân niềm phấn khởi và tin tưởng nào hết. Tất cả chỉ có tính - cách phô trương hơn là dồn mọi nỗ lực vào sự giải quyết tận gốc rễ tệ đoàn xã hội. Chính bề phải là một trở lực lớn lao cho việc bài trừ tham nhũng mà chính phủ đã không quan niệm, xác định một cách trực tiếp rõ ràng, đến khi gặp khó khăn đành chịu bó tay.

Sắc lệnh 108/SL/TH/VP năm 1969 đã chấm dứt Ủy Ban bài trừ tham nhũng để giao phó nhiệm vụ này cho cơ quan hiến định là Giám Sát Viện.

V.- Những biện pháp trực tiếp khác.

Cũng nằm trong đường lối của cơ quan Hành Pháp nhằm bài trừ nạn bè phái trong việc xử dụng nhân sự, từ năm 1968 đến nay, ta thấy có nhiều thông tư nhắc nhở, khuyến cáo các vị chỉ huy phải luôn luôn để tâm đến việc tuyển chọn và xử dụng nhân viên theo tài năng và đức độ.

- Thông tư 001-a/PT/VP ngày 1-3-1968 của Tổng - Thống Nguyễn Văn Thiệu : quyền bổ nhiệm các chức vụ chỉ huy tại địa phương không còn là một quyết định của vùng chiến - thuật nữa.

- Thông tư số 192 TT/TH/CV ngày 16-12-1969 được nhắc - nhớ bởi thông tư số 025 TT/TH/CV ngày 21-2-1970 của Thủ Tướng Trần Thiện Khiêm, về việc cử nhiệm vào các chức - vụ điều khiển phải theo đúng tiêu chuẩn ngạch trật do thông tư qui định như sau :

<u>Chức vụ</u>	<u>Ngạch</u>	<u>Đang trật</u>
- Tổng - thư - ký Tổng Giám - đốc	- Đốc sự Hành - Chánh	- Thượng hạng hạng 3 trở lên và có ít nhất 2 năm thâm niên trong chức vụ Giám - đốc.
- Phó Tổng thư ký Phó Tổng Giám - đốc	"	- Hạng nhất trở lên và có ít nhất 2 năm thâm niên trong chức vụ Giám - Đốc hoặc Chánh - Sự - Vụ
- Giám - đốc	"	Hạng 3 trở lên và có ít nhất 2 năm thêm - niên trong chức vụ Chánh Sự Vụ.

<u>Chức vụ</u>	<u>Ngạch</u>	<u>Đẳng trật</u>
- Chánh Sự Vụ	- Đốc sự Hành - Chánh	- Phó Đốc Sự hạng nhất trở lên.
- Quyền Chánh - Sự Vụ	- Tham Sự Hành - Chánh	- Thượng hạng trở lên và có ít nhất 2 năm thêm niên trong chức vụ chủ sự phòng.
- Chủ sự phòng	- Đốc sự hành - Chánh Tham sự Hành - Chánh	- Thực thụ
- Quyền chủ sự phòng	- Thư ký Hành - Chánh	- Thượng hạng trở lên.

Phủ Thủ-tướng cũng đã kêu gọi :

"Tôi ước mong quý vị cố gắng cho thi hành nghiêm -
chỉnh chỉ thị trên và sớm điều chỉnh các việc cử nhiệm không
đúng tiêu chuẩn nếu có".

Tuy nhiên, với tệ trạng chồng chất ngót hai mươi năm
nay, không thể một sớm một chiều giải quyết được.

Gần đây nhất, với Sắc lệnh 001 TT/SL ngày 1-7-1972,
Tổng Thống Việt-nam Cộng-hòa đã ủy quyền cho Phó Tổng Thống
đặc biệt điều tra chế tài nhân viên các cơ quan công quyền
về mọi hành vi tham nhũng và hối mại quyền thế.

Đối với những hành vi trên, Phó Tổng Thống có toàn-
quyền ra lệnh cho các cơ quan các cấp thuộc hành pháp mở
cuộc điều tra viên chức phạm tội cùng cho áp dụng sự chế -
tài thích nghi theo qui chế và thủ tục hiện hành.

Trong các vụ điều tra phức tạp hay có tầm quan trọng đặc biệt, Phó Tổng Thống có toàn quyền chỉ định các cấp thuộc Hành-pháp đứng ra thực hiện điều tra liên Bộ cần thiết, theo mục tiêu và thời gian ấn định.

Với sự đảm trách nhiệm vụ đặc biệt trên Phó Tổng Thống muốn tiếp tục đường lối, công trình mà trước kia còn làm Thủ Tướng ông đã đề ra nhưng bị gián đoạn, không thực hiện được. Chúng ta còn quá sớm để phán đoán về việc làm của Phó Tổng Thống, nhưng vừa qua, chưa đầy một tháng sau khi thành lập, Ủy ban điều tra đặc nhiệm do Phó Tổng Thống làm Chủ-tịch, đã lập được một thành tích vĩ đại và sáng chói. Đó là đã lôi cổ được cả một tập đoàn tham nhũng Quý Tương Trợ và Tiết kiệm Quân nhân do toàn những ông gộc chủ mưu. Chỉ cần thành quả trên ngoài những thành công nhỏ khác, Phó Tổng Thống cũng đủ mang lại một niềm tin cho dân chúng. Chúng ta hy vọng Phó Tổng Thống sẽ còn thành công hơn nữa trong việc bài trừ tệ đoan xã hội, một nhiệm vụ lớn lao mà toàn dân đang mong đợi.

MỤC II.- CÁC CƠ CHẾ HIỆN ĐỊNH VÀ VIỆC BÀI TRỪ NAN BÈ PHẢI

I.- Giám Sát Viện.

Vì nhận thấy những thói nát tham nhũng và lạm dụng quyền thế ngày nay vẫn lan tràn và mỗi ngày càng thêm trầm trọng, nên trước đây, Quốc-hội Lập-Hiến, sau nhiều buổi hội thảo cặn kẽ đã mạnh dạn ghi vào Hiến-pháp Việt-nam Cộng hòa ban hành ngày 1-4-1967 việc thiết lập một Giám Sát Viện độc lập đối với các cơ quan Hành-pháp, Lập-pháp và Tư-pháp, có quyền hành tương đối rộng rãi.

Nhằm thực thi Hiến-pháp Đệ Nhị Cộng-hòa, Tổng Thống đã ban hành luật số 009/68 ngày 23-10-1968 tổ chức và điều hành Giám Sát Viện.

Thật ra, vấn đề giám sát không phải chỉ mới đặt ra sau này kể từ thời Đế Nhị Cộng-hòa, mà trước kia, ngay sau khi thâu hồi nền độc lập, chính quyền cũng đã thiết lập một cơ quan kiểm soát hành chính gọi là Viện Giám Sát do điều 12 cụ số 2 ngày 1-7-1949 qui định và Viện Giám Sát này đã được tổ chức do Sắc Lệnh số 52 QL ngày 18-10-1949, nhưng nhiệm vụ của các vị Giám Sát rất giới hạn, chỉ được quyền điều tra về hành động của công chức sau khi nhận được chỉ thị của Quốc Trưởng. Trong thực tế, từ khi được thiết lập, Viện không có một hoạt động gì cụ thể (5).

Tiếp đến là Nha Tổng Thanh Tra Hành Chánh và Tài Chánh được thiết lập thay thế cho Viện Giám Sát bên cạnh Thủ Tướng Chính Phủ do sắc lệnh số 87-CP ngày 2-10-1952, nhưng cơ quan này lại có quyền hạn eo hẹp hơn Viện Giám Sát cũ nữa.

Sau Cách Mạng 1-11-1963, một nha Tổng Thanh Tra Hành Chánh và Tài Chánh trực thuộc Thủ Thủ Tướng được thành lập do Sắc lệnh số 21-TTP ngày 2-12-1963. Nha Tổng Thanh Tra này đặt nặng vấn đề kiểm soát và có thể mở những điều tra bất thần mà không cần phải lệ thuộc vào Sự-Vụ-Lệnh của Thủ Tướng như trước nữa. Nhưng vì những biến cố chính trị đã liên tiếp xảy ra sau ngày Cách-Mạng, nhiệm vụ của cơ quan không được thực hiện đúng và cơ quan kiểm soát này vẫn kéo dài tình trạng thụ động đến khi bị giải tán vào năm 1966.

Dưới thời Nội Các Chiến-tranh, một Giám Sát Viện trực thuộc Chủ tịch Ủy ban Hành-pháp Trung ương được thành lập do Sắc lệnh số 34-SL/HP/VP ngày 8-3-1966, nhưng Giám Sát Viện vẫn chưa đóng giữ một vai trò hữu hiệu trong công cuộc lãnh mạng hóa guồng máy hành chánh Quốc-gia và chưa phải là một mối đe dọa đối với bọn tham quan ô lại.

(5) Phạm đình Hưng, *Giám Sát Viện đệ II Cộng Hòa*. 1970, tr.14.

Ngày nay rút tĩa kinh nghiệm, ưu khuyết điểm của các chế độ Giám - sát . đã được áp dụng từ trước đến nay, Giám Sát Viện theo Hiến-pháp đệ nhị Cộng-hòa đã được thành lập.

Sau gần bốn năm hoạt động, với thẩm quyền kiểm soát và điều tra nhân viên các cơ quan công quyền (Hành Pháp , Lập-pháp, Tư-pháp) và tư nhân đồng phạm hay tòng phạm với nhân viên công quyền về mọi hành vi tham nhũng, hối mại quyền thế hoặc phương hại đến quyền lợi Quốc-gia, cùng đề nghị các biện pháp cải thiện lề lối làm việc của các cơ quan công quyền, lẽ ra Giám Sát Viện đã đóng góp một phần rất tích cực trong công cuộc lãnh mạnh hóa guồng máy hành - chính Quốc-gia.

Mỗi khi Giám Sát Viện khám phá ra những ổ tham - những lớn, Giám Sát Viện phải phanh phui tức dưng quyền điều tra để tìm thấy trọn bè phái tham nhũng hầu diệt tận - gốc rễ. Đằng này Giám Sát Viện chỉ tĩa những lá sâu, trong khi không muốn tìm đến cái gốc đã thối, mà lẽ ra muốn việc làm hữu hiệu, Giám Sát Viện phải diệt trừ các tệ nạn tự căn nguyên.

Đối với những vụ tham nhũng bè phái gốc, Giám Sát - Viện đã tỏ ra bất lực hoàn toàn. Chẳng hạn như vụ Thiếu - Tướng Nguyễn văn Toàn, liên hệ vào vụ Quê Trà Bồng ở Qui - Nhơn, Giám Sát Viện đã kết tội, lại công bố cho toàn thể quốc dân đều hay nhưng rồi Giám Sát Viện lại xét lại và lại bỏ hết tội cho tướng Toàn (6).

Vụ Bác Sĩ Hà Thúc Nhơn dư luận cho thấy rõ ràng là bè lũ tham nhũng giết, thì Giám Sát Viện lại cố tình làm ngơ.

Còn biết bao vụ nữa như vụ Đại Tá Mã Sanh Nhơn, Tỉnh-trưởng Hậu-Nghĩa, Đại Úy Đặng Đức Châu Quận - Trưởng

(6) Chính Luận - số ra ngày 25, 26-10-1970.

Trảng Bàng, đã có những hành vi bất chính là những trường hợp điển hình nói lên sự bất lực của Giám Sát Viện, những kẻ nhờ vào thế chính quyền sẽ được bảo đảm sống lâu.

Với những sự kiện trên, trong những năm qua đã cho chúng ta thấy : Giám Sát Viện đã thiếu sự hợp tác của các cơ quan, nhất là cơ quan Hành-pháp, do đó Giám Sát Viện đã bị cô lập và công tác không như mong muốn. Chứng nào Hành - Pháp quyết tâm bài trừ tệ đoan xã hội, Hành Pháp sẽ thúc giục những ông Giám Sát làm việc cho mạnh, cho nhanh mà không can thiệp, che chở cho ai hết thì có lẽ Giám Sát Viện sẽ làm được việc và hữu hiệu hơn.

Chẳng những không có sự hợp tác mà còn có nhiều cơ quan kiểm soát thuộc Hành-pháp dậm chân lên việc làm của Giám Sát Viện. Do đó Giám Sát Viện đã gửi văn thư phản đối lên Phủ Tổng Thống (7). Ví dụ như cơ quan Tổng Thanh Tra Hành-chánh và Tài Chánh, trực thuộc Thủ Tướng Chính Phủ được thành lập do Sắc Lệnh 022/SL/ThT/CS ngày 10-3-1969. Cơ quan trên đã bị bãi bỏ bởi Sắc-lệnh 141-SL/ThT/QTCS ngày 20-9-1969 nhưng vẫn giữ các văn phòng thanh tra liên tỉnh, đến Sắc lệnh 153/SL/ThT/QTCS ngày 9-12-1970 mới giải tán nốt.

Thật ra càng nhiều cơ quan thanh tra càng tốt, nhưng cần có sự phối hợp điều hòa giữa các cơ quan thanh tra do Giám Sát Viện đứng ra phụ trách đúng theo điều 31 Luật 009/68. Nếu không hậu quả sẽ trái ngược lại. Chẳng hạn như trường hợp một công chức chánh phủ bị tố giác là tham nhũng, nhưng thượng cấp muốn bao bọc cho người đó, nên họ có thể gửi riêng thanh tra của cơ quan mình xuống để ém nhẹm hồ sơ và qua mặt Giám Sát Viện.

Giám Sát Viện cũng đã thiếu sự hợp tác của dân chúng, đảng phái và báo chí. Có lẽ dân thờ ơ là vì dân chưa tin, sợ tố cáo rồi dẫu lại vào đày, vì Giám Sát Viện sẽ chẳng làm được gì. Quần chúng đã thấy các vụ tham nhũng lớn bị Giám Sát Viện cho chìm xuống, hoặc không ngó ngang đến nên đã chán.

(7) Văn thư số 311 (QT/PC1 ngày 20-3-1969.

Về lại, trong thành tích hoạt động của Giám - Sát - Viện những năm qua, ta cũng không thấy Giám Sát Viện đề nghị một biện pháp cải tổ nào về tổ chức cũng như phương thức làm việc đúng như tinh thần điều 1 đoạn 5 luật 009/68 mong muốn.

Mếu trước kia, người dân ngưỡng vọng, tin tưởng bao nhiêu thì ngày nay càng thiết vọng bấy nhiêu.

II.- Các cơ quan dân cử.

1)- Quốc-Hội

Quốc-hội là một cơ quan kiểm soát Hành-pháp có quyền mở các cuộc điều tra, nhất là việc góp phần vào việc bài trừ những tệ đoan xã hội. Trong khung cảnh sinh - hoạt chính trị có phần thoái-mái dưới thời Đệ Nhị Cộng-hòa, lẽ ra Quốc-hội phải tỏ ra hữu hiệu trong việc theo dõi, trông coi và kiểm chế những hành động của các viên chức chính quyền, có quyền chỉ trích và khuyến cáo những hành vi xấu xa của những vị lãnh đạo và chỉ huy hành chính. Thế nhưng ngược lại, Quốc-hội là nơi chôn chứa nhiều tệ trạng nhất là Hạ Viện, chẳng hạn như vụ mua bán phiếu để cho Hành - pháp giết dây, những vụ chạy áp phe, buôn lậu v.v... đã làm cho dân chúng mất tin tưởng và coi thường. Trong những năm qua, Quốc-hội đã không đóng đúng vai trò của mình, đối lập với chính quyền, làm áp lực để ngăn chặn và kiểm soát gương máy hành chính. Quốc-hội cũng không đưa ra một đạo luật nào về cải tổ hành chính, nhằm loại dần những yếu kém và xấu xa có hữu của nó.

Đây là tình trạng chung của các quốc-gia chậm tiến, Lập-pháp dường như treo trợn vắn mạng Quốc-gia cho Hành - pháp.

2)- Hội đồng nhân dân.-

Do Sắc-lệnh 67, 68, 69 ngày 9-4-1965 ấn định, các Hội-đồng Đô-Tỉnh-Thị có quyền kiểm soát, quyết nghị và tư-vấn đối với địa phương.

- Quyền kiểm soát : kiểm soát những hành vi của các nhân viên, cán bộ các cấp thuộc địa phương nhất là trong lề lối phục vụ nhân dân.
- Đề nghị lên chính quyền khuyến cáo các cấp chỉ - huy hành chính địa phương, nếu xét thấy có sự sơ suất lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ.

Chúng ta thấy, nếu những quyền hạn trên được sử dụng một cách triệt để và đúng đắn, chắc chắn các Hội-đồng dân cử sẽ góp phần đáng kể vào việc trong sạch và hữu hiệu-hóa nền hành chính địa phương. Nhưng trái lại từ bấy lâu nay, các Hội-đồng này đã tỏ ra yếu kém và bất lực.

- Phần đông các đại diện dân cử là những người không am tường các vấn đề hành chính. Họ chỉ lo tranh - danh đoạt lợi mà không nghĩ đến quyền lợi của nhân dân.
- Đôi khi họ còn tỏ ra khiếp sợ trước vị chỉ huy hành - chính nhiều uy quyền và thế lực, một số Nghị Viên các Hội Đồng còn bị mua chuộc để trở thành con cờ cho các vị này thay vì kiểm soát tạo áp lực với họ.



CHƯƠNG HAI

THỦ ĐỀ NGHỊ MỘT SỐ PHƯƠNG THỨC NHÂM NGÃM NGŨA VÀ CẢI THIÊN HIỆN TRẠNG

MỤC 1.- NHỮNG NHẬN XÉT TỔNG QUÁT

1.- Những trở ngại trong việc bài trừ nạn bê phái.

1)- Yếu tố tình cảm

Mỗi dân tộc đều có những hàng tính lịch sử riêng biệt của dân tộc ấy. Đối với dân tộc Việt-nam, họ có một nếp sống thiên về tình cảm, và là một thứ tình cảm đậm đà.

- Trước hết là tinh thần gia tộc họ hàng, tinh thần này trên hết và rất quan trọng trong xã hội Việt-nam, họ có một quan niệm rất rộng rãi về vấn đề này. Lúc vui buồn, khó cực hay vinh quang họ đều cùng có nhau chia sẻ, nên cần phải đùm bọc lẫn nhau. Có khi họ có kết lấy nhau thành bè, thành nhóm để đương đầu với kẻ khác. Người ta thường nói "một người làm quan trăm họ được nhờ". Khi một người dựng nên cơ nghiệp làm ăn, họ còn đem hết họ hàng thân thuộc của họ vào hoạt động nghề đó, huống chi một người có chân đứng danh vọng và chức tước trong chánh quyền họ không mang người thân của mình vào giữ chỗ hay cất nhắc lên chức nọ chức kia. Nếu người công chức tôn trọng những nguyên tắc pháp lý chặt chẽ, họ sẽ bị thân thuộc oán trách là "quên

bà con nghèo" và họ còn có thể bị tẩy chay, nhứt là đối với những người ở thôn quê, vì những người này cho việc chia xẻ những quyền lợi của bà con làm quan là một việc chính đáng.

Cho nên trong họ có một người đi học, đi thi không những chỉ có một cái tiêu gia đình người ấy mong ước cho đỗ đạt làm quan mà thôi, cả họ đều mong ước như vậy và còn tự động đem tiền bạc giúp cho nữa. Nhưng làm như vậy, không phải họ chỉ mong nhờ vả ở người đó sau này mà thôi, mà họ còn được dịp để hách với mọi người, thích nói về cái thằng "chú huyện của nhà tôi".

Quả thực, đây liên lạc tình cảm trong gia tộc Việt-nam rất là thiêng liêng và cao cả, mà từ lâu, bao nền văn hóa, văn minh vật chất Tây Phương du nhập vào Việt-nam cũng chưa hề cắt đứt nối.

- Tinh thần bè bạn

Giữa bạn bè với nhau, cái tình cũng nồng nàn lắm. "Bạn bè cũng để trở nhau". Chứng tỏ trong quan niệm của người ta về tình bạn có một cái gì sâu đậm và thiêng liêng. Đó cũng là cái tình đồng môn, đồng hương của mỗi người dân Việt-nam cho nên khi có một người nắm giữ được những chức vụ quan trọng, họ thường đem người cùng trường với mình thươ còn hân vi vào cộng tác, hoặc cũng là người cùng địa phương, xứ sở của họ. Chính cái tình này lắm lúc quá sôi sục nồng bỏng nên đôi khi sinh ra nạn kỳ thị địa phương.

Tóm lại, có thể nói, nếp sống tình cảm của người Việt-nam rất dồi dào, phong phú. Cái đặc tính này không biết có tự bao đời và cho tới bao giờ. Nó ở sâu thẳm trong cuộc sống nội tâm, và sẵn sàng biểu lộ bất cứ trường hợp nào và bất cứ lúc nào. Chính tình cảm là một nguyên nhân sâu xa nhứt của bè phái, lúc nào nó cũng vẫn có thể tạo nên dây liên lạc đó.

2) - Yếu tố chiến tranh

Chiến tranh đã tạo ra nhiều khó khăn, là nguyên nhân trực tiếp phát sinh ra nhiều tệ trạng xã hội. Vì chiến tranh, xã hội xáo trộn, an ninh bất ổn, chính phủ không thể bao quát, đương đầu với nhiều biến cố xảy ra cùng một lúc, luật pháp không được kiểm soát chặt chẽ, nên không được mọi người tôn trọng đúng đắn. Hơn nữa, để đối phó với tình trạng chiến tranh, chính quyền cần có nhiều biện pháp cấp bách, thích nghi, do đó cũng đồng thời tạo ra nhiều sơ hở trong luật pháp, như việc quân nhân đảm nhiệm thêm chức vụ chỉ huy hành chánh chẳng hạn, gây ra nhiều xấu xa không ít. Tại Việt-nam trong nhiều năm qua chính quyền đã phải dồn mọi nỗ lực để đương đầu với mặt trận quân sự, quá đặt nặng vấn đề này, khiến có cái nhìn phiến diện, coi nhẹ các khía cạnh khác như hành chánh, chính trị, xã hội v.v... Trong hoàn cảnh đó guồng máy hành chánh Việt-nam Cộng-hòa đã bị suy nhược.

Chiến tranh loạn lạc cũng làm cho xã hội xáo trộn, không còn tôn ti trật tự nữa. Hệ thống giá trị tinh thần bị giao động, con người hoang mang, mất cả tin tưởng vào mục tiêu và lý tưởng chung. Tình trạng này khiến cho người ta chỉ tìm sự trung thành qua bè phái, phe nhóm nhỏ mà thôi. Chiến tranh đã giúp cơ hội tốt cho những người do thời thế tạo anh hùng, thiếu hiểu biết về quyền lợi quốc gia dân tộc, có tâm địa bất hảo thực hiện những âm mưu đen tối.

Tóm lại, cho dù trong thời bình hay thời chiến, bè phái cũng luôn luôn dễ xuất hiện, Có điều khác nhau là ở mức độ mà thôi. Chúng ta chỉ cần làm thế nào để giảm thiểu được mức độ đó càng nhiều càng tốt. Tại sao ở các quốc gia tiên tiến vấn đề này rất giới hạn? Chúng ta thử so sánh tâm lý lãnh đạo hành chánh ở các quốc gia đó với các quốc gia chậm tiến mà trường hợp điển hình là người Mỹ và người Việt - Nam hầu rút ra một bài học thiết thực.

II.- Sự sánh tâm lý lãnh đạo hành chính của các quốc gia chậm tiến và tiên tiến.

Các dân tộc có xu hướng hành động, cư xử chiếu theo một số giá trị tiềm tàng do nền văn hóa un đúc cho họ. Giá trị chi phối tác phong một cách vô thức. Do đó, nếu ta khám phá ra hệ thống giá trị của một dân tộc, ta có thể hiểu được tác phong quản trị hành chính của dân tộc đó.

Về phía người Mỹ có bốn giá trị căn bản là : cố gắng lạc quan, tiện nghi vật chất, cá nhân tự lập và sự tuân theo khuôn mẫu của đại chúng. Qui tụ chung quanh các giá trị căn bản đó, chúng ta thấy có những giá trị đặc biệt như sự ham làm việc cực nhọc, thích thay đổi mới, ưa chuộng số lượng, đề cao công việc chuyên môn, thực tiễn, ham muốn thực hiện và bình đẳng.

Xã hội Việt-nam cũng có bốn giá trị căn bản : tự chế, hòa mình với ngoại cảnh, tôn ty trật tự và hổ tương lệ thuộc. Từ những giá trị căn bản đó, phát sinh những giá trị đặc biệt như là kiên nhẫn, tiết độ, kỷ luật, thận trọng hòa nhã, tôn kính cấp trên, đề cao hình thức, khuôn khổ, địa vị và lòng hiếu đễ (8)

Những tín niệm đó chi phối lẽ lối, tác phong lãnh đạo của hai dân tộc Mỹ và Việt. Ảnh hưởng rõ rệt là : người Việt-nam có khuynh hướng thỏa mãn các nhu cầu xã hội trong phạm vi gia đình. Người Mỹ trái lại, có xu hướng dựa vào những hiệp hội tư đê thỏa mãn nhu cầu xã hội. Nền hành chính Việt-nam luôn luôn là đất dụng võ để cho các gia tộc tăng cường uy tín, và uy quyền bằng cách đóng góp những con em của họ vào việc phụng sự quốc gia. Trong khi đó, đối với người Mỹ, nền hành chính là nơi đóng góp công lao một cách hiệu quả về đáp ứng nhu cầu dân chúng.

Sự dị biệt về tín niệm hệ này cũng đưa đến những khác biệt về tề trạng hành chính trong hai xã hội như nạn

bà con, pho phái, óc kỳ thị địa phương tại Việt-nam, sự xây dựng đế quốc và lợi dụng chức vụ tại Mỹ. Khác với ở Việt-nam, sự lợi dụng quyền thế để cất nhắc họ hàng không thành vấn đề ở Mỹ, bởi lẽ giản dị là người Mỹ không ưa nhờ vả bà con. Đó cũng chính là hậu quả của sự tôn trọng giá trị bình đẳng về cơ hội của người Mỹ. Nếu "tôi cũng giỏi như bất kỳ người nào, tôi phải cố gắng tự lập để lãnh phần và nếu tôi không theo kịp thiên hạ, thì đó là lỗi của tôi"(8).

MỤC 11.- NHỮNG BIỆN PHÁP ĐỀ NGHỊ

1.- Cải tổ hành chính

1)- tầm quan trọng của việc cải tổ hành chính

Giờng máy hành chính cần phải được cải tổ về tổ chức lẫn phương thức điều hành, vì không những để ứng phó kịp thời với nhu cầu đòi hỏi mà còn để hữu hiệu hóa, loại những thói hư tật xấu do sự điều hành mà ra.

Hơn nữa, sự thành bại của nó không phải chỉ đơn thuần ở tổ chức hoàn bị, mà phần lớn còn tùy thuộc rất nhiều vào phẩm chất của yếu tố nhân sự. Một tổ chức dù có chu đáo, tốt đẹp đến đâu, nếu thành phần nhân sự yếu kém và bê bối rồi cũng đổ vỡ. Nên hành chính có hữu hiệu là nhờ những người tham gia vào hoạt động này thực sự có khả năng, tác phong và tinh thần làm việc đúng đắn.

Dưới thời Đế Nhất Cộng-hòa, ta thấy vấn đề cải cách hành chính cũng được đặt ra nhưng không nhằm vào mục đích làm giảm những tệ đoan trong đó mà chỉ để phù hợp với nhu cầu Quốc gia mà thôi.

(8) Nguyễn Quốc Tri - Sách lược ứng dụng các mô thức Quản Trị Hành chính tân tiến vào mọi trường Việt Nam - Giảng văn Cao Học Hành Chính - 1972.

Sau Cách mạng 1963, việc cải cách mới nhắm vào việc bãi trừ những tệ đoan do những cơ cấu hiện tại mang lại. Do Thông tư 74-UBHP/CT ngày 25-10-1965; Chủ tịch Ủy ban Hành-pháp Trung-ương thành lập Ủy ban cải cách hành chánh mệnh danh là Ủy-ban Trung-ương Cải-cách Hành-chánh do Giáo-sư Viện Trưởng Học Viện Quốc-gia Hành Chánh làm Chủ-tịch, có nhiệm vụ nghiên cứu, thảo luận và đề nghị các biện pháp cải tổ chủ tục hành chánh và cơ cấu hành chánh, bỏ bớt những thủ tục rườm rà và tốn kém nhân tài vật lực của chính phủ, vừa phiền nhiễu vừa mất thì giờ lại gây nhiều tệ trạng. Ủy ban chưa kịp hoạt động đã bị giải tán.

Đến thời Đế Nhị Cộng-hòa, cũng nhằm mục đích lãnh-mạnh và hữu hiệu nên hành chánh một Hội-đồng Cải-cách Hành-Chánh được thành lập do Tổng Thống trực tiếp điều khiển, nhưng Hội-đồng này cũng đã chết dần với thời gian.

Song song với Hội-đồng Cải-cách Hành-chánh còn có Phủ Đặc Ủy Cải-cách Hành Chánh do Ông Nguyễn Đình Xương làm Đặc ủy trưởng. Cơ quan này cũng không hoạt động điều hòu và đã trở thành hữu danh vô thực.

Như vậy, từ trước tới nay, mặc dầu vấn đề cải cách đã được đặt ra nhiều lần, nhưng dường như các chính-phủ không mấy chú tâm, vì vậy, những căn bệnh cố hữu của guồng-máy hành chánh Việt-nam vẫn chưa hề thuyên giảm.

Tuy nhiên, khi đặt vấn đề chữa trị một guồng-máy hành chánh mang nhiều căn bệnh kinh niên và trầm trọng như guồng máy hành chánh Việt-nam không phải là một chuyện dễ. Nó sẽ gặp rất nhiều khó khăn trở ngại, nhất là vấn đề tâm-lý. Ốc báo thù, lòng tự ái và quyền lợi cá nhân sẽ khiến cho nhiều người phản đối, không thích bất cứ một cuộc cải-tổ nào.

Cho nên, bất cứ một công cuộc cải tổ nào cũng đòi-hỏi một sự khéo léo, tế nhị. Cứ từ từ và liên tục mà chắc-chắn. Nếu cần thực hiện một cuộc cải tổ toàn diện, thì

b.- Khuyết điểm

Quân nhân thường không am hiểu tường tận các vấn đề hành chánh, nên thường tỏ ra mặc cảm yếu kém về các vấn đề này. Nhưng để tỏ ra có khả năng, họ không muốn tin cậy ở vị phụ tá hành chánh, ôm đồm cả mọi việc hành chánh lẫn quân sự. Họ rất độc đoán, tự giải quyết lấy các vấn đề mà không cần tham khảo ý kiến của người khác, hay sửa đổi những tờ trình, đề nghị của cấp dưới.

Như đã trình bày trong phần nguyên nhân, cũng chính vai trò của quân nhân trong lãnh vực hành chánh làm phát sinh ra nhiều tệ trạng, thất nhân tâm.

Song song với sự điều khiển quân sự dễ dàng trên , những quyết định cứng rắn của vị chỉ huy quân nhân, làm cho các cộng sự viên, cán bộ, dân chúng sơ sệt hơn là kính phục.

Trước những bất lợi như vậy, chúng ta cần tìm một giải pháp thích hợp hơn cho guồng máy hành chánh địa phương

B.- Bầu cử và dân dự hóa các Đô, Tỉnh, Thị và Quận -
Trưởng.-

a.- Bầu cử Đô, Tỉnh và Thị Trưởng

Việc bầu cử Đô, Tỉnh và Thị Trưởng sẽ thực hiện đúng nguyên tắc địa phương phân quyền theo Hiến-pháp Việt - nam Cộng-hòa ngày 1-4-1967 đã qui định (9).

Dĩ nhiên mọi việc cải tổ nào cũng gặp ít nhiều khó khăn trở ngại, nhất là trong giai đoạn sôi bồng hiện tại , một giải pháp bầu cử toàn bộ những vị chỉ huy tập thể địa phương rất khó có thể thực hiện được.

(9) Điều 70 Hiến Pháp 1-4-1967.

những phương tiện nhân, tài, vật lực lẫn tư tưởng cần phải chuẩn bị sẵn sàng, điều nghiên kỹ lưỡng mới có thể thành công được. Cải tổ không có nghĩa là xáo trộn, nên tránh những trường hợp thay đổi đột ngột, dọ dẫm để rồi trở lại con đường cũ. Mọi bước cải tổ phải thực vững chắc, được nuôi dưỡng và phát triển một cách không ngừng. Có như vậy sự cải tổ mới mong khỏi thất bại.

2)- Việc cải tổ đối với nền hành chính địa phương (cải tổ nhân sự

A.- Nhận xét về vai trò quân nhân và việc chỉ huy hành chính

a.- Ưu điểm :

- Điều động các lực lượng an ninh quân sự tại địa phương được dễ-dàng.

Trong thời chiến, một vị Tỉnh-trưởng, Quận-Trưởng dân sự bổ nhiệm sẽ không đủ khả năng cũng như quyền uy để điều khiển các đơn vị chiến đấu. Trong quân đội, vấn đề đẳng cấp được tôn trọng đặc biệt, nên lệnh của cấp trên được cấp dưới triệt để thi hành, nếu là lệnh của một vị chỉ huy dân-sự, lệnh sẽ không được thi hành nghiêm chỉnh lắm. Và lại, giữa quân nhân và dân sự đôi khi còn sinh ra sự xung đột, khiến vị chỉ huy dân sự gặp rất nhiều khó khăn. Vì vậy, trong giai đoạn hiện tại vai trò của quân nhân trong chức vụ chỉ huy hành chính rất cần thiết để sự điều động các đơn vị bảo vệ tại địa phương được hữu hiệu và mau lẹ.

- Ngoài ra, trong vai trò này, quân nhân còn tỏ ra thích hợp hơn trong vấn đề kiểm soát an ninh lãnh thổ địa phương, tổ chức tình báo, và nhất là trong công cuộc bình định nông thôn.

Sự ích lợi của việc bầu cử :

Chế độ phân quyền thực ra muốn đạt đến những kết quả tốt đẹp còn phải được áp dụng trong một khung cảnh chính trị thích hợp với một số điều kiện cần thiết khác trong đó có vấn đề an ninh và thời gian quan trọng hơn cả mà chúng ta sẽ thấy sau. Tuy nhiên nếu nhận xét một cách khách quan, việc bầu cử các vị Đô, Tỉnh và Thị Trưởng sẽ đem lại nhiều lợi ích không thể chối cãi được.

Trên bình diện đối ngoại, việc bầu cử các chức vụ chỉ huy các tập thể địa phương Đô, Tỉnh và Thị Xã sẽ gây thêm uy tín cho Quốc-gia và đưa lại tin tưởng cho các nước bạn đồng minh.

Trên bình diện đối nội bầu cử sẽ có tác dụng : -
- Là sự hóa guồng máy hành chánh địa phương, dành lại quyền điều khiển hành chánh tại địa phương cho dân sự một cách nhanh chóng gọn thuận, tránh được sự chống đối hay phản ứng của quân đội. Sự rắc rối về việc điều hành lực lượng quân sự tại địa phương cũng có thể được giải quyết (vì uy tín cá nhân của vị Tỉnh Trưởng tại địa phương, vì quân nhân cũng có thể tham gia ứng cử v.v...)

- Tránh được một phần nào tệ trạng. Đành rằng các vị chỉ huy hành chánh dân sự cũng không tránh khỏi nạn bè phái và tham nhũng tuy nhiên mức độ này sẽ tương đối thấp hơn vì sự tin tưởng vào nhiệm kỳ, để bị trung ương chế tài và dân chúng phản đối. Hơn nữa họ còn phải giữ uy tín cá nhân để được dân chúng tín nhiệm, có thể tái cử v.v.

- Cụ thể hóa thành tâm của chính quyền trung ương trong việc phát triển guồng máy hành chánh địa phương. Nhờ đó, chính quyền Quốc gia mới thu phục nhân tâm được dễ dàng.

- Các Tỉnh, Thị Trưởng nhờ vào sự am tường mọi vấn đề địa phương nên có thể hoạt động hữu hiệu trong

phạm vi công vụ với mục tiêu phục vụ đại chúng. Hơn thế nữa, công cuộc bầu cử sẽ còn mang lại một không khí hào hứng cho sinh hoạt chính trị Quốc gia nhất là các đảng phái và đoàn thể áp lực.

Các điều kiện để thực hiện

Tuy nhiên để bảo đảm hữu hiệu cho những kết quả lợi ích trên, những vấn đề như ứng cử viên, thể thức bầu cử, nhiệm kỳ, các biện pháp chế tài Tỉnh Trưởng và Thị Trưởng dân cử cũng như vai trò của chính quyền trong công cuộc bầu cử phải được Quốc-hội nghiên cứu, mổ xẻ, thảo luận kỹ lưỡng và qui định rõ ràng. Những điều kiện như khả năng, tuổi tác, thời gian cư trú của người ứng cử tại địa phương, thành phần chính trị của các ứng cử viên phải được tôn trọng tối thiểu.

Đặc biệt và quan trọng hơn cả là điều kiện thời gian và an ninh lãnh thổ để thực hiện cuộc bầu cử. Mặc dầu việc bầu cử không thể đặt ra trong lúc này, nhưng khi Hành-pháp đã hết thời hạn được ủy quyền của Quốc-hội, vấn đề sẽ được đặt ra và chúng ta phải giải quyết.

Về yếu tố thời gian, chúng tôi đề nghị, sau khi tình hình đã vãn hồi trở lại nên lo thực hiện ngay vì dầu sao chính quyền cũng đã có trên năm năm để chuẩn bị rồi.

Về vấn đề an ninh lãnh thổ, nếu chúng ta tổ chức từng đợt theo những tỉnh có an ninh trước, kém an ninh sau sẽ tránh được phần lớn những sự phá hoại của Cộng-Sản nhưng có tính cách bất thông nhất, có thể đưa lại nhiều trở ngại cho chánh quyền. Do đó có lẽ biện pháp tốt đẹp hơn cả là tổ chức cuộc bầu cử thống nhất trên toàn lãnh thổ trong cùng một ngày những hạn chế khu vực bầu cử ở Tỉnh bất an ninh. Dĩ nhiên biện pháp này cũng có thể có dư luận dị nghị nhưng dù sao việc hạn chế khu vực bầu cử sẽ có thể vừa duy trì được sự thống nhất của cuộc bầu cử vừa tránh được phần lớn những sự phá hoại của Cộng-sản.

b.- Dân sự hóa lần lần Quận Trưởng

Đối với những nơi có an ninh hay những nơi có tính thần chống Cộng cao, vai trò của các Quận-trưởng còn phải được dân sự hóa lần lần. Dĩ nhiên không thể không tránh khỏi sự phản ứng của giới quân nhân, nhưng với sự hiện diện của vị Tỉnh Trưởng dân cử, cùng sự đề cử chức vụ Chi Khu Trưởng của Quận Trưởng với sự kiểm soát hành chánh chặt chẽ theo tiêu chuẩn luật định, xem người được đề cử có hội đủ điều kiện cũng như khả năng hay không, vấn đề phản đối sẽ không còn đáng kể và nạn bè phái theo hệ thống quân đội sẽ được giảm thiểu tối thiểu.

Những Quận Trưởng dân sự này sẽ là những công chức hành chánh hạng A, có khả năng tác phong đạo đức và đã qua một thời gian thụ huấn quân dự.

c.- Quyền kiểm soát của các Hội-đồng dân cử phải được thực hiện đúng mức

Từ lâu, sự yếu kém bất lực của các Hội-đồng này không phải là không có quyền, mà là không hiểu biết, ý thức được quyền hạn và trách nhiệm của mình. Cơ quan Hành - pháp trung ương có trách nhiệm phải luôn luôn nâng đỡ, thúc đẩy cơ quan này sinh hoạt tích cực hơn, những quyền hạn kiểm soát và khuyến cáo các hành vi của các viên chức địa phương phải được rộng rãi và xử dụng triệt để. Có như vậy, những tệ trạng sẽ giảm sút đáng kể và bè phái nếu có sẽ kín đáo và ít bề bối hơn.

Các Hội-đồng dân cử còn phải phối hợp điều hòa với cơ quan chấp hành, hợp tác chặt chẽ, hầu tránh mọi sự lạm quyền địa phương.

3)- Đối với nền hành chánh Trung ương

Đối với Hành-chánh Trung-ương, việc cải tổ cũng tỏ ra cần thiết, nhất là về phương diện nhân sự. Tuy nhiên, vì

như cầu Quốc-gia biến chuyển rất chậm chạp, tài nguyên nhân lực cũng vậy, số người được đào tạo để có khả năng rất giới hạn, không phải đột ngột một sớm một chiều có thể thực hiện được, cho nên một sự cải tổ cần phải ở trong tình trạng ổn định và liên tục. Số Bộ phải được duy trì như định. Nếu có thay đổi thì chỉ là sự gia tăng hay giảm bớt theo nhu cầu, chứ không thể là một sự biến đổi lột xác từ danh từ này qua danh từ khác, tổ chức này qua tổ chức khác. Sự cải tổ nếu có, trong một tổ chức chỉ cần về vấn đề kỹ thuật tổ chức, phân công và phương pháp điều hành cùng thủ tục là quan trọng hơn cả mà thôi.

Thực tại cho chúng ta thấy, mỗi khi thay đổi Chánh-phủ, chẳng những số Bộ bị xáo trộn một cách phi lý mà công việc cũng lại một lần bị xáo trộn (vì sự xáo trộn nhân sự, nhất là Tổng Thư Ký).

Chúng ta cần quan niệm lại vai trò của các Bộ và tìm ra một đường lối tổ chức hợp lý chung như :

- Thống nhất chỉ huy : trong tổ chức mọi người phải biết mình chỉ huy ai và ai chỉ huy mình trong một hệ thống duy nhất.
- Kiểm soát hữu hiệu
- Phân nhiệm điều hòa để tránh những trường hợp tranh chấp nội bộ và hợp tác chặt chẽ.
- Phân quyền hợp lý, trách nhiệm cần đi đôi với quyền hạn.
- Nhân sự thích hợp, dùng đúng chỗ và đúng khả năng.

Trong mọi trường hợp thay đổi nội các, chỉ thay đổi những viên chức chính trị mà thôi. Đối với những viên chức hành chánh, nhất là vai trò của Tổng Thư Ký không nên动不动 đến; vì chính vị này sẽ giữ cho nên công vụ được liên tục, không bị xáo trộn.

Tóm lại, nền Hành-chánh Trung-ương cần phải được ổn định, bảo đảm cho tinh thần cũng như hoạt động phục vụ nhân dân.

Trong cả hai nền hành chánh : trung ương và địa phương, về nhân sự, tương cũng nên cần trẻ trung hóa vì chắc chắn người trẻ sẽ đầy đủ nghị lực và tinh thần phục vụ lý tưởng nhiều hơn.

11.- Củng cố và phát triển tinh thần người công chức.

1)- Phục hồi nền hành chánh công quyền

Nằm trong những biện pháp nhằm củng cố tinh thần người công chức, ta cần phải đề cao những hoạt động hành chánh để ít ra người công chức cũng cảm thấy hành diện trong cương vị và môi trường hoạt động của họ, vì chính những điều kiện này có tác dụng rất nhiều đến hành vi của người công chức.

Trong hiện tại, nền hành chánh Việt-nam bị lép vế trước nền quân sự một cách rõ rệt. Đó là chưa kể đến sự xâm nhập của quân nhân vào nền hành chánh. Nếu so sánh hai cơ cấu đó, ta thấy rằng cơ cấu quân sự chiếm một ưu thế quá lớn, còn nền hành chánh lại suy nhược từ tổ chức, nhân sự cho đến ngân sách hoạt động. (10)

Xét về mặt tổ chức, thì quân sự có một tổ chức quá qui mô và hùng hậu. Về mặt nhân sự nhân lực hành chánh không được xem như có tính cách chiến đấu. Cho nên công chức phải bỏ bút nghiên theo việc đao cung. Guồng máy hành chánh vốn suy nhược lại thêm bạc nhược.

(10) Nguyễn Phát Lộc - Vấn đề HCVNCH - Tạp san Quốc Phòng số 7/71 - tr.166,

Về mặt ngân sách, thì Quốc phòng (quân sự) chiếm quá nửa ngân sách quốc gia, trong khi ngân sách hoạt động hành chính lại sút kém đến một tỷ lệ kinh khủng.

Về phương diện hoạt động cũng vậy, hoạt động hành chính bị lu mờ trước những hoạt động Quân-sự luôn luôn được đề cao và nhắc nhở đến.

Nói như vậy, không phải chúng ta có tham vọng dám so sánh để đòi hỏi nâng những hoạt động hành chính lên ngang hàng với hoạt động quân sự, nhưng chúng ta muốn chứng tỏ rằng chính quyền đương như đã bỏ quên sự đóng góp tích cực, thành quả vẻ vang của người công chức.

Ông Duncanson, một nhà quan sát người Anh, sau khi nghiên cứu chế độ công vụ sau biến cố 1963 đã nói rằng : "không một vị tướng lĩnh hay Thủ-tướng nào của những năm sau này có một lời tuyên bố đề cao thiện chí nhiệt tâm của các viên chức hành chính, mà nhiều vị đã đưa ra những tuyên ngôn hăm dọa vô cớ về những gì mà họ sẽ làm khi bắt được ai hối lộ".

Đứng trước sự phá giá của nền hành chính như vậy , người công chức không bị ảnh hưởng, phá sản tinh thần sao được. Chính phủ phải có trách nhiệm trong vấn đề này, và có nhiệm vụ phải nâng đỡ hoạt động hành chính về mọi phương diện : ngân sách, nhân sự và nhất là tương thưởng tinh thần, để người dân thấy sự góp mặt đáng kể của nó trong cộng - đồng sinh hoạt quốc gia, để người công chức bằng lòng trong hàng ngũ của họ, và từ đó họ có thể phát huy được những đức tính tốt, đề cao danh dự cá nhân.

2)- Đặt lại quan niệm về công vụ Việt-nam

Trước thế kỷ 19, xã hội Việt-nam vì chịu ảnh hưởng sâu đậm của học thuyết Khổng Mạnh, cho nên nhà vua được coi là Thiên tử, có sự mệnh thiêng liêng trị vì đất nước. Các vị quan chức giúp vua trong việc cai trị, là đại diện của

vua cũng được coi là cha mẹ của dân, rất được kính trọng và có uy tín rất lớn. Đó là nền công vụ được xây dựng trên quan niệm "cân chi phụ mẫu" Quan niệm này đã từng mang lại cho nền công vụ nước ta những thời kỳ vàng son chói lọi. Đến cuối thế kỷ 19, quan niệm trên bị phá sản vì người Pháp đã xử dụng nó như là một lợi khí để duy trì nền thống trị của thực dân. Giới quan lại thay vì trong sứ mệnh cao - cả truyền thống cha mẹ dân xưa kia, đã biến thành một thứ cường quyền, chuyên chế, bóc lột dân.

Tiếp theo đó giữa thế kỷ 20, chế độ quân chủ bị cáo chung, quan niệm dân chi phụ mẫu cũng hoàn toàn thay đổi và nền công vụ mới được xây dựng trên tinh thần công bộc, người công chức trở thành một thứ nô bộc của dân, ăn lương của dân và phải phục vụ dân.

Từ quan niệm đó, cùng với nền dân chủ phôi thai, bóc lột một cách thái quá, hỗn độn sau Cách Mạng 1-11-1963, nhiều người còn lợi dụng để đòi hỏi nơi người công chức điều này điều nọ. Không những họ đã tỏ ra xem thường, mà song song với sự bỏ rơi của chính phủ, đôi khi họ còn đã kích, bôi nhọ uy tín người công chức nữa.

Giá trị xã hội đã bị đảo lộn, lại thêm vào hoàn cảnh cơ cực, vật giá đắt đỏ, khiến đời sống của người công chức hoàn toàn bị khủng hoảng về cả tinh thần lẫn vật chất.

Cuộc sống đột biến này đã đưa tới hậu quả : giới công chức nhất là một số quan lại cũ cảm thấy uy tín bị tổn thương, tự liệt mình vào hàng ngũ kẻ chiến bại làm việc với tinh thần tặc trách, đầy mặc cảm của kẻ hết thời. Họ bất mãn, thụ động, phó mặc cuộc đời cho sự thăng trầm xã hội mà theo họ là đảo điên rối loạn. Tệ trạng trong guồng máy hành chính do đó được dịp bộc cao.

Để cứu vãn tình thế sa sút này của người công chức, một mặt chính phủ phải phục hồi giá trị tinh thần có hữu của họ, theo đó, công chức có sự mạng thiêng liêng lãnh đạo ,

hướng dẫn quần chúng trong việc mưu cầu hạnh phúc chung, và quần chúng phải được biết đến, nhìn nhận giá trị cao cả này. Mặt khác chính phủ phải cố gắng giúp đỡ họ bằng những phương tiện vật chất, để họ vững tâm thấy cuộc sống ít nhất cũng được bảo đảm tối thiểu.

Quan niệm thái quá và hẹp hòi : ăn lương phải lĩnh công cần được gạt bỏ về cả hai phía chính quyền cũng như quần chúng, đặt lại trên tinh thần mỗi người một trách nhiệm chung trong việc phát triển quốc gia. Có như thế, người công chức mới có thể có cơ hội thi thố tài năng, phát huy sáng kiến của mình vào công việc ích lợi chung. Giữa quần chúng và công chức sẽ thoát ra khỏi sự gò bó, so sánh giữa việc làm và tiền lương, mỗi người sẽ cố gắng trong thiên chức của mình, không ai có thể bảo là sai khiến được người khác cả.

3)- Phát triển tinh thần hành chánh

Mặt đầu tác phong con người chịu ảnh hưởng của tín-niệm hệ một cách sâu xa, nhưng không vì thế mà không thể cải tiến được. Do đó, các nhà lãnh đạo, chỉ huy hành - chánh Việt-nam cũng có thể truyền thụ được những tư tưởng cấp - tiến, tinh thần bình đẳng, vô tư nếu họ được đào tạo, trang bị kỹ lưỡng.

Nhất là trong giai đoạn hiện tại công chức hành - chánh phải được đã thông về nhiệm vụ cao cả của mình. Quan-niệm làm việc lãnh lương phải được xóa bỏ, nhường chỗ cho sự ưa thích làm việc, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu để phục vụ nhân dân. Công chức phải tiến xa hơn nữa trong nhiệm - vụ hành chánh của mình để dọn mình vào sứ mạng chính trị, đó là sứ mạng tranh dân thắng Cộng. Công chức nên cởi bỏ lề - lối phục vụ riêng tư dựa trên tinh thần vị kỷ, chỉ lo cho mình và gia đình, thân thuộc mà không chịu hy sinh, công - bình. Công chức phải tự liên kết mình với quần chúng và vận mạng xứ sở. Sự xấu tốt trong guồng máy hành chánh, phát - triển hay dậm chân tại chỗ của Quốc-gia đều tùy thuộc vào ý

thức phục vụ công ích của họ, không thể từ chối và đổ lỗi cho ai được hết.

Mỗi công chức phải là một cán bộ, có tinh thần phục vụ đại chúng một cách tích cực và vô tư lợi - đó là về phần người công chức - mà việc học tập thường xuyên phải là một phương tiện để chính quyền huấn luyện tinh thần này.

Giá trị của nền hành chính tùy thuộc vào tập - thể lãnh đạo này. Từ đó các tệ trạng thối nát như bè phái, tham nhũng có thể giảm thiểu rất nhiều.

III.- Cải thiện qui chế công vụ.

Thật ra chế độ công vụ hiện hữu đặt nặng khả năng, chứ không phải là chế độ bè phái hay chia phe (11). Nhưng sở dĩ tệ trạng bè phái đầy dẫy trong guồng máy hành chính là do thực tế nó không được áp dụng đúng đắn như nguyên tắc lý thuyết đã đề ra.

Như đã biết sự cách biệt giữa lý thuyết và thực tế rất lớn trong nền hành chính Việt-nam vì lý do chính trị, phe phái. Sau đây chúng tôi xin đề nghị một số biện pháp cải thiện việc áp dụng qui chế công vụ như sau :

1)- Phương thức tuyển dụng

Tránh trường hợp bổ dụng theo văn bằng, nhập ngạch theo điều kiện thâm niên mà không theo tiêu chuẩn kiến thức và khả năng đặc biệt.

Cần tổ chức các kỳ thi khảo hạch nhập ngạch có tính cách khách quan, chú trọng đến yếu tố tác phong và đạo đức cùng khả năng tổng quát qua những bài thi viết và trắc nghiệm

(11) Nguyễn Quốc Tri - Sách lược ứng dụng các mô thức Quản Trị Hành Chính tân tiến vào mọi trường Việt Nam - Giảng Văn Cao Học Hành Chính - 1972.

2)- Phương thức bổ nhiệm

Tình trạng bổ nhiệm hiện nay như sau :

- Hầu như là độc quyền của các vị chỉ huy cao - cấp (Tổng, Bộ Trưởng, Tổng Giám Đốc)
- Sự bổ nhiệm thường bị ảnh hưởng bởi yếu tố tình - cảm, gia đình, tiền bạc
- Không chịu một sự kiểm soát hay chế tài nào về phương diện bất xứng.

Sự bổ nhiệm như trên phát sinh tệ nạn đầy dẫy. Xưa kia, trước khi bổ nhiệm một viên chức, người ta phải cân - nhắc cẩn thận tài năng (kiến thức và năng lực đặc biệt) và đức độ xem có xứng đáng với chức vụ không. Nếu sự bổ nhiệm thiếu vô tư, quyết định bổ nhiệm sẽ bị trừng phạt.

Qua những sự kiện vừa trình bày trên, chúng tôi xin đề nghị việc bổ nhiệm như sau :

- Trường hợp thiếu những nhân viên hội đủ những điều - kiện trên, nếu cần, phải chọn trong số viên chức loại A có văn bằng Đại học trở lên.
- Cơ quan đề nghị phải đệ trình tất cả hồ sơ của ứng viên kèm theo danh sách các viên chức khác thuộc cơ quan có điều kiện tương tự.
- Thành tích công vụ và chứng tỏ khả năng đức độ là hai yếu tố quan trọng quyết định vì điều kiện thâm niên chưa đủ để bảo đảm.
- Đối với những chức vụ kém quan trọng, (từ Chánh Sở đến Phó Giám-đốc) cần tổ chức các kỳ thi khả năng để cử nhiệm vào các chức vụ này, dành cho những viên chức

hội đủ một số điều kiện do Bộ Sở-quan ấn định hầu bảo đảm tính cách khách quan. Hội-đồng Giám-kiáo sẽ do Thủ-Tướng chỉ định có đại diện của Bộ Sở-quan tham dự.

3) - Thăng thưởng :

Hàng năm, một viên chức phải lập phiếu điểm thăng - thưởng. Người nào có đủ thâm niên tối thiểu trong một trật và được thưởng cấp liên hệ phê điểm tốt có thể được xếp vào bảng dự tranh thăng thưởng và đưa ra cứu xét trước Hội đồng thăng thưởng để quyết định chánh thức. Chế độ này có vài đặc điểm:

- Sự thăng thưởng ưu tiên dành cho những người có thể - lực lớn, hoặc quen biết, thân tình với nhân viên trong Hội đồng thăng thưởng.

- Có những thời kỳ sự thăng thưởng chỉ là ân huệ ban cho một số cận thần của chế độ, tạo ra sự kiện người có sáu, bảy năm không được lên một trật trong khi có người một năm lên một trật (thời kỳ Ngô Đình Diệm). Sự thăng thưởng như vậy mất cả hứng thú còn tạo nên những bất mãn ngầm ngầm đôi khi bộc lộ công khai giữa công chức với nhau.

- Thiếu sự bảo đảm cho những công chức không được cảm - tình của vị chỉ huy, vì vị chỉ huy có toàn quyền phê phán khả năng bành kiếm thuộc viên.

- Tiêu chuẩn thăng thưởng không rõ ràng vì thưởng chỉ dựa vào nhận xét chủ quan của các vị chỉ huy.

Đề nghị :

Tinh thần phục vụ là một trong những yếu tố căn bản của sự thăng thưởng và nhờ vào tinh thần phục vụ cao mà các tệ-trạng hành chánh được giảm thiểu.

- Cải cách cơ cấu công vụ theo đó mỗi ngạch chỉ có 5 trật và mỗi trật có 4 bậc, mỗi bậc tương ứng với một mức lương. Người công chức nào sau hai năm làm việc không bị trừng phạt khiến trách đều đương nhiên được lên một bậc, và sau khi lên hết bậc của trật cùng đương nhiên đủ hai năm, lên bậc chót của trật trên.

Đối với công chức ưu tú chỉ được đề nghị lên bậc chót của trật trên ít nhất đủ sáu năm ở trật hiện thời (nhảy một bậc của trật hiện thời).

- Các công chức được đề nghị lên trật sau, khi đủ sáu năm thâm niên ở trật hiện thời phải có thành tích công vụ và các lời phê phán dựa trên những dữ kiện cụ thể.

Sở dĩ đề nghị như trên là để giúp người công - chức trung bình có dịp thăng tiến, công chức ưu tú hăng say làm việc, phát huy sáng kiến tạo thành tích mà không chỉ lo nịnh bợ cấp trên. Chẳng những thế, nó còn giúp Hội-đồng thăng - thưởng có thời gian cứu xét kỹ lưỡng các trường hợp đáng thăng thưởng.

Thăng thưởng là một phương tiện tạo tinh thần hăng say phục vụ cho công chức, nên sự thăng thưởng cần phải hợp lý và công bằng.

Công chức là bộ óc điều khiển công vụ chứ không phải là phương tiện của chính quyền, nên từ việc xử dụng cho đến thăng thưởng thích hợp như vậy sẽ tạo cho người công chức một sự tự chủ, một niềm tin mà cũng là một nền an - ủi, phấn khởi cho hoạt động của họ.

4) - Tu nghiệp và huấn luyện

Chính quyền cần mở những lớp tu nghiệp thường xuyên và chương trình huấn luyện đặt nặng về tác phong và đạo đức để các viên chức hành chánh có dịp tu luyện về nhân cách

của mình và phát triển tinh thần trách nhiệm đối với cộng đồng Quốc gia. Việc tu nghiệp phải được các công chức xem như một công việc cần thiết mà người công chức phải tự động và đồng lòng hăng say. Cần phải gạt bỏ quan niệm coi tu nghiệp như là một sự cưỡng bách hay một cơ hội để thay đổi không khí.

Tu nghiệp cũng phải được tổ chức đồng đều cho những công chức kém khả năng chứ không phải cho những người có khả năng hay thân thuộc, cảm tình như từ bấy lâu nay người ta thường làm.

5)- Vấn đề lương bổng

Cho tới ngày nay, chưa có một văn kiện nào qui định rõ một chính sách lương bổng trong hệ thống công vụ Việt - nam. Sự khiếm khuyết này đã đưa đến tình trạng các cơ quan công quyền, nhất là các cơ quan có ngân sách tự trị đã tự do ấn định mức lương bổng cho nhân viên mình một cách quá đáng, gây sự chênh lệch giữa các nhân viên đồng ngạch trật và chức vụ tương đương.

Vấn đề này tạo khó khăn không ít cho nền hành chính vì sự suy bì và mâu thuẫn trong hàng ngũ công chức.

Về lại mức lương của công chức hành chính hiện tại rất thấp do đó hiệu năng nhân viên cũng giảm sút. Tình trạng này đã tạo nên một vòng lẩn quẩn là hiệu năng càng thấp, công sở phải tuyển thêm người, và ngân sách càng thiếu hụt cứ như thế mà diễn tiến. Hậu quả là nền hành chính không đạt được hiệu năng mà còn phát sinh ra nhiều tệ trạng.

Nhà sử học Toynbee của Hoa-kỳ đã coi hiện tượng vòng lẩn quẩn này như một sự thách đố. Nếu nền hành chính phá vỡ được vòng đó để vượt qua khỏi quỹ đạo của nó thì mới có thể tiến mạnh, bằng không thì nền hành chính sẽ lụi dần.

Đề nghị :

Chính phủ cần có một chính sách lương bổng thuần -
nhứt và thiết thực để bảo đảm đời sống của người công chức
Đồng lương của họ phải ở vào điều kiện cần và đủ có nghĩa
là có thể dư để chi tiêu vào những trường hợp bất thường.

Trong tình trạng hiện nay, Chính-phủ cũng cần có
những biện pháp nâng đỡ bằng phương tiện, vật chất, để đời
sống của người công chức khỏi phải vất vả hơn.

IV.- Tăng cường uy thế và sinh lực
cho Giám Sát Viện.

Chính vì nghĩ đến một cơ quan phải có quyền lớn thì
mới kiểm soát, thanh tra và điều tra hữu hiệu, những nhân -
viên thuộc các cơ quan Lập-pháp, Hành-pháp và Tư-pháp, nên
các nhà Lập-hiến Đệ Nhị Cộng-hòa mới biểu quyết thành lập
một Giám Sát Viện độc lập với ba quyền kia. Nhưng thực - tế
cho ta thấy Giám Sát Viện đã gần như bất lực. Ấy cũng bởi
do sự bỏ rơi, thiếu hậu thuẫn của cơ quan Hành-pháp.

Thật vậy, Hành-pháp dường như mặc cho Giám Sát Viện
làm gì thì làm, không hề lên tiếng ủng hộ, giúp đỡ phương-
tiện cho cơ quan này làm tròn sứ mệnh của họ.

Hành-pháp mà không hậu thuẫn cho Giám Sát Viện, thì Giám
Sát Viện đành bó tay, chứ khó lòng mà làm được việc, cho dù
Giám Sát Viện là một cơ quan dân cử đi nữa. Vì Hành-pháp đã
tóm thâu mọi phương tiện, tiền bạc nhân sự trong tay mình.

Kinh nghiệm nước ngoài cho thấy, mặc dù Trung - hoa
Dân Quốc (1949) có một quyền Giám Sát độc lập và nhiều
quyền nhưng chế độ Trung-hoa lúc đó lại vẫn thối nát, đến
nói phải dọn ra Đài Loan. Nhưng bây giờ sở dĩ tệ trạng thối
nát ở Đài-loan đã thanh toán được không phải chỉ do ở Viện
Giám Sát, mà chính là do ở thực tâm của Hành-pháp.

Vậy thì muốn cho công việc trong sạch, lành mạnh hóa guồng máy hành chánh Việt-nam có kết quả, Hành-pháp phải có giải pháp :

- Hỗ trợ phương tiện cho Giám Sát Viện làm việc (cấp phương tiện vận chuyển, cung cấp hồ sơ, sử dụng quyền để buộc các viên chức phải tuân hành các lệnh của Giám Sát Viện.)
- Hết sức mong muốn Giám Sát Viện hành động thẳng tay.
- Cho mọi người hiểu rằng Hành pháp sẽ không bao - giờ che chở cho người của mình làm điều xằng bậy, mà chỉ biết giúp thêm cho Giám Sát Viện mà thôi.
- Hành-pháp bảo vệ cho Giám Sát Viên, nếu các ông này bị đe dọa.

Hành-pháp cứ hậu thuẫn cho Giám Sát Viện để thi hành công việc đến nơi đến chốn, lồi đầu, lồi cổ cả nhóm tham quan ô lại, thì chắc chắn Giám Sát Viện sẽ phải làm được việc, dù cho ông Giám Sát lười cũng phải chăm, nhất cũng thành cam đảm.

Và như vậy, tất nhiên Giám Sát Viện đã góp phần tích cực vào việc bài trừ nạn bè phái mà hình thức nguy hiểm nhất là bè phái để tham nhũng, làm kiệt quệ Quốc-gia.



kết luận

BÈ PHÁI, phe đảng là một đặc điểm cố hữu của xã hội Việt Nam, mà tình trạng hiện tại vốn có nhiều cơ hội để bè phái nảy nở, nên sinh ra nhiều hậu quả thật vô cùng tai hại.

Những chúng ta cũng không thể nói rằng trong những năm qua, kể cả từ thời đệ I Cộng Hòa, Việt Nam thiếu người có óc công tâm và lòng ái quốc, để cho tệ trạng bè phái lan tràn, tác họa.

Chúng ta thử đặt lại vấn đề và trường hợp hoàn cảnh của chúng ta, mà cũng là trường hợp chung cho các quốc gia chậm tiến, chúng ta sẽ thấy gì?

Nếu thử so sánh cảnh huống của những nhà lãnh đạo Việt Nam tựa hồ như một người "cưỡi lưng cọp", chúng ta sẽ hiểu được những vấn đề mà họ phải đối phó.

Nếu không chế ngự được cọp, mà rớt xuống thì sẽ bị cọp vồ ngay⁽¹²⁾ vì thế nếu không cần có người trung tín nắm giữ những chức vụ then chốt trong nền hành chánh, những nhà lãnh đạo có thể bị các lực lượng chính trị đối lập lật đổ bất cứ lúc nào. Ngoài ra, nếu thiếu tay chân, họ khó lòng có thực quyền, mà thiếu thực quyền thì không hy vọng gì áp dụng những biện pháp mạnh để cải tổ cơ cấu xã hội, vì sự cải tiến thường xâm phạm tới quyền lợi của nhóm này hay nhóm khác.

(12) Nguyễn Quốc Trị - Sách lược ứng dụng các mô thức Quản Trị Hành chánh tân tiến vào môi trường VN - Giảng văn Cao Học Hành Chánh - 1972.

Những trong cái thế kết trên, các nhà lãnh đạo ở hầu hết các quốc gia chậm tiến cũng vấp phải một lối -
lầm về quan niệm vai trò của guồng máy hành chính.

Các vị này đã lầm lẫn khi quan niệm vai trò của guồng máy hành chính như là một công cụ để củng cố chế độ thay vì nó phải được xem như là một phương tiện hữu hiệu để thực hiện những mục tiêu của quốc gia, phục vụ đồng bào.

Kết quả của quan niệm trên đã đưa đến tình trạng như đã trình bày trong phần một, là khổ nỗi những chức vụ then chốt trong chính quyền cần phải được giao phó cho những người trung thành thân tín, nhưng lại thiếu khả năng chuyên môn. Khi đến lượt những người này cần có những thuộc hạ thân tín, và cứ như vậy từ trên xuống dưới, tạo nên vòng lẩn quẩn : cần người thân tín để thực hiện chương trình cải tổ, nhưng rồi lại sợ chạm lòng người thân tín, rốt cuộc không cải tổ được gì hết, vì e ngại lung lay chế độ.

Lẽ ra, guồng máy hành chính quốc gia cần phải được đứng trên và đứng ngoài sinh hoạt chính trị nội bộ, không bị ảnh hưởng bởi những biến cố, đổi thay chính phủ, để được ổn định, hầu đấu tranh liên tục cho mục tiêu chính trị quốc gia, đó là Tranh dân, Thăng Công, tạo no ấm cho nhân dân.

Xem vậy, guồng máy hành chính quốc gia thật vô cùng lợi hại. Là con dao hai lưỡi, nếu xử dụng đúng, nó sẽ là một phương tiện tốt trong tay, ngược bằng, nó sẽ đưa quốc gia vào con đường gấu kềm.

Để kết luận, chúng tôi xin ghi lại lối của Giáo sư Nguyễn Quốc Trị trong biên bản buổi thăm định kết quả hội thảo về Phát triển Kinh tế ngày 10-12-1971 để nói lên những then chốt của vấn đề.

Theo giáo sư, hai nguyên nhân đưa tới bế bối trong nền hành chính hiện nay là :

1)- Thiếu tinh thần quốc gia .

Người Việt Nam chưa có tinh thần quốc gia theo nghĩa mới, theo nghĩa mọi người đều bình đẳng và lo phục vụ quyền lợi chung hơn là quyền lợi riêng tư hay phe nhóm. Ở Việt Nam, quan niệm cá nhân, gia đình còn rất mạnh, ít thấy có sự thúc đẩy để hưởng tới quyền lợi chung.

Trong công sở, phân đông đều nghĩ đến bề phải, quyền lợi riêng tư. Ngoài xã hội thì lo buôn lậu, chợ đen để mau giàu, trong khi đó công việc trí óc như nghiên cứu, viết lách không sao sống nổi.

Ngày xưa, tinh thần quốc gia trùng hợp với lòng trung thành đối với một triều đại. Do đó có sự trùng hợp giữa công đồng và gia đình.

Ngày nay, hoàn cảnh đã thay đổi, quan quyền không còn nữa, trong khi chúng ta chưa ý thức được tinh thần quốc gia theo nghĩa hợp lý mọi người đều bình đẳng và đều nghĩ đến lạc phúc chung của xã hội.

2)- Thiếu chính danh.

Các cấp lãnh đạo tại Việt Nam ngày nay đều bị khủng hoảng chính danh, vì thiếu chính danh nên tăng cường uy lực. Nếu nhà lãnh đạo có chính danh cao thì có uy quyền cao (như các nước Tây Phương, đời Nghiêu Thuấn), không có chính danh thì phải dùng đến uy lực, cảnh sát. Thế quân binh đó rất dập bênh. Ví dụ : chế độ Dương Văn Minh, sau đảo - chánh, vì không đủ sức dùng uy lực nên thế quân binh không vững và chế độ không tồn tại lâu dài. Sau đó có những chính quyền muốn xử dụng uy lực nhưng không đủ sức nên dễ bị suy sụp. Chính danh đi xuống thì phải tăng cường uy lực và chính danh lại xuống.

Kết quả là thế cứ đầu cọp sẽ lăm chề độ suy sụp. Cũng vì thiếu chính danh nên những nhà chính trị vây quanh vị lãnh đạo chỉ được tin nhiệm vĩ long trung thành. Vấn đề phe phái trong công sở trở nên quá rõ ràng. Mỗi lần có thay đổi cấp trên, cấp dưới đều thay đổi theo.

Một công chức chỉ có thể lên đến chức cao nhất là Tổng Giám Đốc. Trong khi đó chính trị gia có thể lăm đến Bộ Trưởng. Do đó nhiều khi Tổng Giám Đốc không thỏa mãn với chức vụ, cho là nhỏ quá.



THƯ TỊCH

VĂN KIẾN PHÁP LÝ

- * Hiến Pháp VNCH 1-4-1967.
- * Dụ 57a ngày 24-10-1956.
- * Sắc lệnh 68/NV 9-4-1965.
- * Sắc lệnh 001/TT/SL ngày 1-7-1972.
- * Thông tư 001-a/PTT/VP ngày 1-3-1968.
- * Thông tư 192 TT/ThT/CV ngày 16-12-1969.
- * Thông tư 025 TT/ThT/CV ngày 21-2-1970.
- * Thông tư 160 TT/ThT/PC/2 ngày 14-8-1968.

SÁCH VÀ GIẢNG VĂN

- * Lê Văn An - Tổ Chức Hành Chánh Việt Nam,
Saigòn, HVQGHC, 1963.
- * Bùi Quang Khánh - Vấn Đề Chỉ Huy,
Saigòn, Khai Trí 1968.
- * Nguyễn Quốc Trị - Hành Chánh Công Quyền Học,
Giảng văn Cao Học Hành Chánh - 1972.
- * Phạm Đình Hưng
Trần Văn Phô
Trần Đại Khâm - Giám Sát Viện đệ II Cộng Hòa,
Saigòn, GSV 1970 .

- * Nguyễn Văn Tiết - Thực Trạng nền Hành Chánh Địa Phương
Tại Việt Nam - Sài Gòn - Hội Cựu Sinh Viên QGHC - 1970.

LUẬN VĂN

- * Ngô Văn Lân - Hiện Trạng Tham Nhũng -
Luận văn Cao Học 3 HVQGHC, Sài Gòn 1969.
- * Trần Văn Quảng - Bài Trữ Tham Nhũng và Việc Cải Tổ Hành
Chánh Việt Nam - Luận văn Cao Học 5 HVQGHC -
Sài Gòn 1971.

TẬP SAN ĐỊNH KỲ

- * Bùi Quang Khánh - Nạn Tham Nhũng ,
NCHC tập XIV/1971.
- * Nguyễn Phát Lộc - Vấn Đề Hành Chánh VNCH,
Tập san Quốc Phòng số 7/71.
- * Phạm Thị Tự - Quan Nhân và Vấn Đề Chính Trị,
Tập san Quốc Phòng số 11/71
- * Nguyễn Quốc Trị - Vai Trò Hành Chánh Trong Công Cuộc
Phát Triển - NCHC tập XV/1972 (tháng 4, 5, 6).

NHẬT BÁO

- * Chính Luận - Kiểm điểm Thành Quả của Giám Sát Viện,
Số phát hành ngày 25, 26-10-1970.
- * Hòa Bình - Bê Phái Hồi Lộ Tại Bình Định,
Số phát hành ngày 24-5-1969.
- * Sông Thần - Nạn Bê Phái ở Bình Thuận -
Số phát hành ngày 9, 10-7-1972.



GSL_S_2013_257

PHIẾU DÂY CHUYỀN

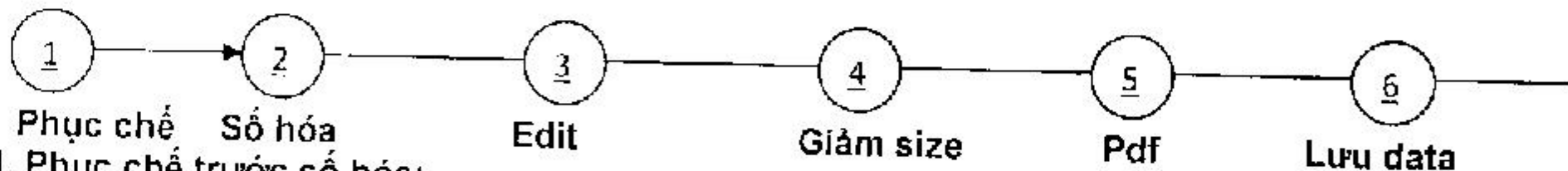
I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: ..LV.H.C. 309
- Loại tài liệu:L.A.....
- Người giao: ..B. Quân...
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tư nhân):
- Yêu cầu scan
- Bình thường Cần file Raw Khác:

Tên tài liệu:

Kích thước, số trang: ...84.....

Người, ngày nhận: ...Quân... 16.5.13



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật:Tách rời từng trang.....
- Người thực hiện:
- Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera . Người thực hiện:
- Thời gian:
- Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện:
- Thời gian:
- Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện:
- Thời gian:
- Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: *Tam* Thời gian: *21.5.13* Kỹ thuật:

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

- Edit
- Giảm size
- PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

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