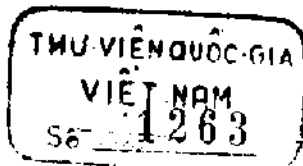


HỌC - VIỆN QUỐC - GIA HÀNH - CHÍNH

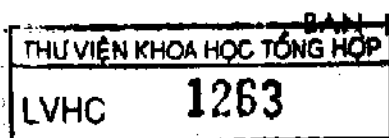
Luận Văn Tốt Nghiệp



VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT TRONG NỀN HÀNH CHÍNH VIỆT-NAM



Sinh - Viên **BÙI - XUÂN - VỌNG**



BAN ĐỐC - SỰ KHÓA 17

1969 - 1972

THÀNH KÍNH TRI-ÂN

Gs. LƯƠNG-THỌ-PHÁT

ở Giáo-Su Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh

Đã tận-tình chỉ dạy và
hướng-dẫn chúng tôi trong
suốt thời-gian hoàn thành
Tập Luận Văn này.

THÀNH-KÍNH TRI-ÂN

- o Giáo-Su Viện-Trưởng Học-Viện
Quốc-Gia Hành-Chánh
- o Giáo-Su Phó Viện-Trưởng
- o Quý-Vị Giáo-Su trong Ban Giảng-Huấn

Đã hết lòng dạy-dỗ chúng tôi
trong suốt học-trình Ban Đốc
Sự.

o Niên-khoa 1969-1972

CHÂN THÀNH CẢM-TẠ

- Giáo-Sư LÊ-CÔNG-TRUYỀN
 - o Chi-Vụ Phó Tu-Nghiệp
 - o Giáo-Sư Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh
- CÔ NGUYỄN-THỊ-ĐÀO
 - o Thủ-Khoa Khóa 15
 - o Chủ-Sự Phòng-Văn-Thư HVQGHC

Đã tận-tình chỉ-dẫn và nhất là
cho những ý-kiến về thực-tế
hành-chánh, để hoàn thành tập
luận-văn này.

KÍNH DẶNG " HƯƠNG-HỒN BA MẢ "

Đã theo sát diu-dắt con trên
bước đường học-vấn và sự -
nghiệp.

CHO " ANH-ĐÀO HIỀN-THÈ "

Với lòng-dáng yêu-kiểu, đã giúp
anh thêm nhiều nghị-lực và tin-
yêu trong bước đường tương-lai
và sự-nghiệp.

MỤC LỤC

PHẦN DẪN NHẬP

I. ĐỊNH NGHĨA THÔNG ĐẠT.- 1

- Thông-đạt hành-chánh là gì
- Ý-nghĩa của thông-đạt
- Khác-biệt giữa thông-đạt và các mối liên lạc khác

II. VAI TRÒ & TẦM QUAN TRỌNG CỦA THÔNG ĐẠT TRONG NỀN HÀNH CHÁNH VN 3

- Tạo sự liên tục hành-chánh
- Phát-biểu tinh-thần thông-cảm, liên đới trách-nhiệm giữa cấp lãnh-đạo và thuộc-viên
- Một phương-thức để quang bá đường lối, chủ-trương của chính-phủ.
- Tạo mối trường cho sự hợp-tác giữa chánh-quyền và nhân-dân

PHẦN THỨ NHẤT

Khía cạnh Pháp-Lý, lý-thuyết của vấn-đề thông-đạt trong nền hành-chánh Việt Nam.

CHƯƠNG I

HỆ - THÔNG THÔNG - ĐẠT ĐỐI - NỘI 8

TIẾT I. HỆ THÔNG QUYỀN HÀNH & VẤN ĐỀ THÔNG ĐẠT 8

I. Hệ-thống kim tự-tháp 8

II. Hệ-thống ngang và dọc 11

TIẾT II. DIỄN TRÌNH CỦA MỘT HỆ-THỐNG THÔNG ĐẠT 12

I. Khởi-điểm thông-đạt 12

II. Cơ-quan phụ-trách thông-đạt 13

III. Sự hấp thụ nguồn tin 13

IV. Sự phục đáp 13

TIẾT III. TỔ-CHỨC HỆ THÔNG THÔNG ĐẠT NỘI-BỘ 13

I. Các loại thông-đạt 15

A. THÔNG ĐẠT CHÍNH THỨC

B. THÔNG-ĐẠT PHI CHÍNH THỨC

II. Các tiêu-chuẩn cần thiết của tài-liệu thông-đạt nếu muốn thông đạt hữu-hiệu 18

1. Tài-liệu cần sáng-sủa, gọn gàng
2. Tài-liệu cần thông-đạt đúng lúc
3. Tài-liệu cần đầy đủ
4. Tài-liệu gửi cho cơ-quan đồng loại về cùng một vấn-đề phải có nội-dung tương-tự
5. Tài-liệu nên để cho người nhận còn sáng-kiến thi-hành.
6. Tài-liệu cần tạo cho người tiếp-nhận một sự hài lòng.

TIẾT IV. CÁC THỰC-TỤC & PHƯƠNG-TIÊN THÔNG ĐẠT 21

I. Thị-mạnh : gồm các tài-liệu viết như công-văn :
 sắc-lệnh, nghị-định....
 Các tài-liệu huấn luyện, các tập-san, báo cáo, các cuốn chỉ-dẫn, các hộp thư ý-kiến các tranh ảnh, bản-đồ, biểu-đồ .

II. Thính-mạnh :
 - Các buổi hội-họp, các buổi kinh lý hay hội-kiến, các điện thoại nội cơ.....

III. Thính, thị-mạnh :
 Các phim nói, VTTT nội cơ.....

CHƯƠNG II

HỆ - THỐNG THÔNG - ĐẠT ĐỐI - NGOẠI 24

Đặc vấn-đề : - Sự cần thiết của một hệ-thống thông đạt đối-ngoại
 - Thông-tin một hình-thức thông-đạt đối-ngoại
 - Hành-chánh và nhân-dân

TIẾT I : THÔNG-ĐẠT THEO CHIỀU NHẬN DẪN HÀNH CHÁNH 26

- I. Ý-nghĩa và mục-đích 26
- II. Phương-thức thông-đạt
 - Thông-đạt qua trung-gian các cơ-quan công-quyền
 - Thông-đạt qua các đoàn-thể, phe-nhóm

TIẾT II.	THÔNG ĐẠT THEO CHIỀU HÀNH-CHÁNH NHÂN DÂN	28
I.	Ý-nghĩa và mục-đích	28
II.	Phương-thức thông-đạt	29
	- Thông-đạt qua các cơ-quan hành-chánh	
	- Thông-đạt qua các đoàn-thể, phe nhóm	
TIẾT III.	THỦ TỤC & PHƯƠNG TIỆN THÔNG-ĐẠT ĐỐI NGOẠI	30
I.	Những tiêu-chuẩn cần thiết nếu muốn thông-đạt phổ-cập quân chúng	30
II.	Các phương-tiện thông-đạt đối-ngoại	33
	- VPTT, VTTH	
	- Các buổi chiếu bóng công cộng	
	- Các đoàn cán-bộ thông-tin	
	- Các thỉnh-nguyện qua báo-chí, qua các đại-diện dân-cử	

P H Ầ N T H Ứ H A I

KHÍA CẠNH THỰC-TẾ CỦA VẤN ĐỀ THÔNG ĐẠT TRONG GUỒNG- MÁY HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM ..

C H Ư Ơ N G I

THỰC TRẠNG VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT TRONG GUỒNG MÁY HÀNH CHÁNH VIỆT-NAM.-

TIẾT I.	HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT NỘI-BỘ	37
A.	NHỮNG TRƯỜNG-HỢP VƯỢT KHỎI KHUON KHỔ LÝ-THUYẾT	37
I.	Trường-hợp có sự bất-đồng ý-kiến giữa các cấp chỉ-huy	
II.	Trường-hợp khẩn-cấp	
III.	Trường-hợp quyết-định không quan-trọng	
IV.	Trường-hợp vì lý-do riêng-tư, phe-nhóm	
V.	Trường-hợp thuộc lãnh vực chuyên-môn.	
B.	NHẬN XÉT VỀ NHỮNG NGOẠI-LỆ ĐÓ	39

<u>TIẾT II.</u>	<u>HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT NGOẠI-BỘ</u>	39
A.	<u>NHỮNG TRƯỜNG-HỢP VƯỢT KHỎI KHUÔN KHỔ LÝ-THUYẾT</u>	39
I.	Lý-do riêng-tư, phe nhóm	
II.	Vì tình-hình khẩn-cấp	
III.	Do tinh-thần phục vụ của viên chức chánh quyền	
B.	<u>NHẬN XÉT VỀ CÁC NGOẠI LỆ ĐÓ.</u>	

C H Ư Ơ N G II

NHỮNG KHÓ-KHĂN TRỞ-NGẠI CHO SỰ THÔNG- ĐẠT THỰC SỰ

<u>TIẾT I.</u>	<u>TRONG HỆ-THỐNG THÔNG ĐẠT NỘI BỘ</u>	41
A.	<u>NHỮNG NGUYÊN-NHÂN ĐƯA ĐẾN KHÓ-KHĂN CHO VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT</u>	41
I.	Do tinh-thần thiếu ý-chí cùng nhau thông-cảm của các chỉ-huy trong tổ-chức hoặc giữa nhân- viên với nhau.	41
II.	Sự dị-đồng quan-diểm về một số vấn-đề	
III.	Do ngôn-ngữ sử-dụng trong các tài-liệu thông-đạt	
IV.	Do hệ-thống qui-chiều của từng người. -Thành-kiến hay thiên kiến. - Hậu quả của sự chuyên môn hóa	
V.	Xa cách vì địa-vị	
VI.	Xa cách vì vị thế	
B.	<u>NHỮNG TRỞ NGẠI TRONG CÔNG TÁC THÔNG ĐẠT</u>	45
I.	Thái-độ phục-vụ của nhân viên phụ-trách công-tác thông-đạt.	
II.	Cấp chỉ-huy chậm trễ	
III.	Hoặc bởi chậm trễ vì vấn chuyên.	
IV.	Tinh-thần phục-vụ sút kém nói chung của nhân-viên.	
<u>TIẾT II.</u>	<u>TRONG HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT ĐỐI NGOẠI</u>	46
A.	<u>NHỮNG NGUYÊN NHÂN ĐƯA ĐẾN THÔNG ĐẠT KÉM HIỆU QUẢ</u>	46
I.	Do thái-độ phục-vụ của nhà chức-trách hành-chánh	
II.	Sự bất hợp-tác giữa chánh quyền và nhân dân.	

- III . Hoặc vì thiếu phương-tiện thông-đạt
- IV . Thiếu cán bộ có khả-năng
- B . NHỮNG KHÓ KHĂN TRONG CÔNG TÁC THÔNG ĐẠT 48
- I . Thông-đạt không đúng lúc, khiến không có sự hưởng ứng.
- II . Thông-đạt thường chỉ có một chiều

P H ầ N T H ứ B A

NHẬN-ĐỊNH ƯU & KHUYẾT-ĐIỂM ĐỒNG THỜI ĐƯA RA NHỮNG
ĐỀ NGHỊ CẢI TIẾN HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT.-

C H ư ơ n g I

NHẬN-ĐỊNH ƯU & KHUYẾT - ĐIỂM 50

TIẾT I . ƯU-ĐIỂM CỦA VẤN ĐỀ THÔNG ĐẠT

- I . Ngoài thông-đạt viết còn có thông-đạt nói
- II.. Việc sử-dụng Việt Ngữ trong các văn-tử
- III . Ngoài hệ-thống chính-thức còn có phi chính thức
- IV . Thông-đạt theo hệ-cấp *quy* am tương mọi vấn-đề

TIẾT II . KHUYẾT-ĐIỂM CỦA VẤN ĐỀ THÔNG ĐẠT 51

- I . Qua chú-trọng đối với pháp-lý, hình-thức
- II . Chính-quyên đặt nặng vấn-đề tuyên-truyền thay vì thông đạt.
- III . Thông-đạt thường chỉ một chiều

C H ư ơ n g II

VẤN-ĐỀ CẢI TIẾN HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT 54

TIẾT I . TRONG LÃNH VỰC QUAN NIỆM 54

- I . Về phía giới lãnh đạo cũng như thuộc viên phải coi " hành-chanh là hợp-tác " và thông-đạt giúp sự hợp-tác đó.

- II . Sự hợp-tác của dân chúng cũng cần thiết
- III . Người dân cũng phải thông-cảm sự chậm-chạp của chính quyền, có lẽ để tôn trọng thủ-tục, tránh lạm-dụng.

TIẾT II . TRONG LÃNH VỰC NHÂN SỰ.

- I . Sáng kiến của thuộc viên đôi khi cũng giúp sự thành công của công-tác. Vậy cần đề cao sáng-kiến đó.
- II . Cần lưu ý tới khả-năng của thuộc viên. Nếu cần hoặc cho đi tu-nghiệp.
- III . Cấp chỉ-huy cần có một nghệ-thuật cao về lãnh-đạo chỉ-huy để thuộc viên nghe.

TIẾT III . VẤN-ĐỀ CHỈNH LẠI CƠ-CẤU THÔNG ĐẠT

58

- I . Vì cơ-cấu thông-đạt gắn liền cơ-cấu hành-chánh vậy cần tổ-chức lại cơ-cấu hành-chánh bớt nặng-nề, tức nhiên vấn đề thông-đạt sẽ hiệu quả
- II . Cần gia-tăng vấn-đề thông-đạt nơi để tránh chậm-chạp nếu được.
- III . Thường xuyên có những buổi họp giữa các cấp chỉ-huy và thuộc viên để trao đổi kinh-nghiệm và kiểm-thảo.

+ KẾT-LUẬN.-

Phân dẫn nhập

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Từ trước đến nay, người ta thường có quan-niệm sai lầm về hành chánh. - Cho rằng chỉ cần dùng lương tri là cơ thể thực hiện và giải quyết được mọi vấn đề. Có người lại còn đồng hóa hành-chánh với tinh thần thơ lại, và công việc hành-chánh chỉ là công việc biên chép các giấy tờ, hoặc thi hành một số thủ-tục có sẵn. Chính vì lý do đó, công việc của vị chỉ huy không mấy quan-trọng.

Ngày nay quan niệm đó đã lỗi thời, thật vậy với việc du nhập các khoa học hành-chánh tân-tiến, đồng thời với công việc hành-chánh càng ngày càng phức tạp, đã đòi hỏi nơi vị chỉ huy không những một tầm hiểu biết sâu rộng về mọi vấn đề, mà còn cần phải có một khả năng lãnh đạo. Do đó khi một công tác được giao phó, vị chỉ huy cần phải biết hoạch định chương-trình và kế-hoạch hành động. Như thế vẫn chưa đủ để công tác thành công, vì hoạch định chương-trình và kế-hoạch hành động chỉ là giai đoạn đầu của diễn-trình hành-chánh. Vấn đề là chánh sách và chương-trình hành-động phải được mọi người, từ các thuộc viên cho đến dân chúng nếu có thể được, am hiểu một cách tường tận, có thể mới tạm gọi là công tác đã hoàn tất. Công việc loan báo cho các cấp liên hệ cũng như dân chúng, hiểu biết tường tận mục tiêu công tác, đó là vấn đề " Thông đạt ". Chính vì lý do đó, trong những năm gần đây, có nhiều tác giả chuyên nghiên cứu về thành quả của công việc hành-chánh đã kết luận rằng : - " Việc thông đạt hành chánh là một trong những yếu tố quan trọng ~~bất~~ nhất cho sự thành công của công việc hành chánh " . Như vậy thông đạt hành chánh là gì ? - Tổng-quát ta có thể định nghĩa : " Thông đạt là sự gặp gỡ của những tâm trí về những vấn đề chung. Về phương diện hành-chánh, thông đạt là chuyển đạt những tin tức cần thiết cho những nhân viên và cá nhân

trong tổ chức, để giúp cho sự thi hành công tác được thực hiện trong những điều kiện tối hảo" (2).

(1) Nghệ thuật quản đốc : John D. Millett. Bản dịch của Việt-Nam thông-tấn-xã, Saigon, công-dan 1959. tr. 80.

(2) Hành chánh học : Nghiêm Đăng và Vũ-Uyên-Văn. NCHC, Saigon 1967, tr. 367.

Xem vậy, vấn đề "Thông đạt" là một vấn-đề thông cảm. Tác-
giả Chester Barnard đã viết "một thông cáo nếu tôi nghĩ sẽ mất hẳn
giá trị của nó". (1). Bằng một cách diễn tả khác một tác giả nữa
đã tuyên bố. "mục đích căn bản của vấn đề thông đạt là sự gặp gỡ của
những khối óc về những vấn đề chung" (2) Qua những ý kiến vừa trình bày
ta nhận thấy "Thông đạt" khác với các mối "liên lạc" khác. "Liên
lạc" thường có nghĩa thiên về những công việc có tính cách vật chất
để thực hiện sự thông đạt, còn "Thông đạt" bao hàm ý nghĩa một sự
thông cảm ~~vấn~~ vậy.

II.- Như thế vai trò của "thông đạt" trong một tổ chức rất cần. Thật
vậy, khi quyết định một vấn đề gì cần phải có những tiêu đề làm căn
bản cho quyết định, và công việc thông đạt là chuyển những tiêu đề
ấy đến những nơi có trách nhiệm quyết định. Hơn thế nữa một quyết-
định nhiều khi phải do nhiều nơi khác nhau thi hành.

(1) (2) : Nghệ thuật quản đốc : John D. Millett. Bản dịch của Việt-
Nam thông Tấn Xã, Saigon, công đân 1959. tr. 80.

Do đó thông-đạt lại còn có nghĩa chuyển đạt những quyết định tới các nơi có nhiệm vụ thi hành. Chính vì tầm quan trọng đó, người ta còn gọi mục tiêu của thông đạt là biến hế ý-kiến thành hành-động. "Thông đạt" quả thật đã giữ một vai trò quan trọng trong các tổ chức. Nơi đây ta xét riêng trong lãnh vực hành chánh, "thông đạt" đã giữ một vị thế nào.

* Thông đạt tạo sự liên tục hành chánh :

Như ta biết bản chất của hành chánh là sự phối hợp và hợp tác của nhiều người để hoàn thành mục tiêu. Thật vậy, công việc hành chánh rất phức tạp và bao quát, nên nó đòi hỏi sự cộng tác của rất nhiều người, tất nhiên vấn đề phân công được đặt ra, vì không ai có thể tự mình đảm nhận hết tất cả mọi công việc một cách hoàn hảo.

Phân công là hình thức phân chia công việc ra từng phần nhỏ để mỗi người phụ trách một phần vụ. Tuy nhiên, trong vấn đề phân-công này nếu không nhờ một bộ máy thông đạt thì công việc sẽ rời-rạc, kém hữu-hiệu. Nói khác nhờ bộ máy thông đạt công việc mới điều hòa, liên tục, thông-đạt giúp cho cấp trên có thể theo dõi và kiểm soát được cấp dưới, đồng thời cấp dưới thông suốt được đường lối do cấp trên đề ra. Đứng về mặt thời-gian "thông đạt" nối liền mọi khoảng cách để giúp sự liên tục công việc.

* Thông-đạt làm phát sinh tinh thần thông-cảm, liên đới trách
giữa cấp lãnh đạo và thuộc viên. Giữa cấp lãnh đạo và thuộc viên vốn có một sự cách biệt vì nhiều lý do, hoặc vì đẳng cấp, ngạch trật cũng như sự hành xử quyền hành. Chính vì lý do đó thường không có một sự thông cảm giữa 2 giới này. Ngày nay với việc phát triển tinh thần dân chủ " thông đạt" được coi là một nhịp cầu nối liền giữa giới lãnh-đạo và thuộc-viên, giới lãnh đạo hiểu rõ được ý hướng tâm trạng của thuộc cấp, đồng thời thuộc cấp cũng hiểu rõ nỗi khó khăn của cấp lãnh đạo. Ngoài ra nhờ hệ thống thông đạt, chúng ta nhận thấy được một sự

liên đới trách nhiệm giữa hai giới này. Thật vậy, một sự sơ xuất, kém hiệu quả trong công việc sẽ tạo một sự liên đới trách nhiệm cho cả tổ chức vậy.

* Thông đạt giúp quảng bá đường lối chủ trương của Chính-Phủ. Vượt ra ngoài khuôn khổ nội bộ hành-chánh, thông đạt còn phổ biến đường lối, chủ trương của nhà cầm quyền đến mọi tầng lớp dân-chúng. Trong lãnh vực này có thể gọi " thông đạt " là " thông tin " thật không có gì quá đáng. cho dù một chính sách, kế hoạch được Chính-Phủ hoạch định kỹ lưỡng, nhưng nếu không nhờ bộ máy thông tin quảng bá đến mọi tầng lớp nhân dân, thì chính sách đường lối đó cũng khó đạt được kết quả tốt đẹp. thông đạt quả là một phương cách quảng bá đường lối chủ trương hữu hiệu nhất.

* Thông đạt ngoài ra còn là một phương cách tạo sự hợp tác giữa chính quyền và nhân dân. Khi xưa, khi còn là một chế độ quân chủ nền hành-chánh Việt-Nam còn xa lạ với dân chúng, nếu không muốn nói là cách biệt, chánh-quyền tượng-trung cho giai cấp thống trị, luôn coi mình là giới ban ơn thì đức cho dân hơn là phục vụ dân chúng, là giới bị trị, chính tử căn bản đó làm phát sinh mầm mống bất hợp tác giữa chính quyền và nhân-dân. Ngày nay trái lại với tính thần dân chủ được phát triển, sự liên lạc giữa chính-quyền và dân chúng không còn gặp khó khăn nữa. Một khi giữa cấp lãnh đạo và dân chúng không còn cách biệt nhờ hệ thống thông đạt thì vấn đề hợp-tác giữa chính-quyền và người dân sẽ điều hòa vậy.

Sau khi đã hiểu sơ qua thế nào là thông đạt và thông đạt hành-chánh mang một ý nghĩa ra sao, nó khác biệt với các mối liên lạc khác ở điểm nào. Đồng thời chúng tôi cũng trình bày vai trò và tầm quan-trọng của thông đạt trong nền hành-chánh. Giờ đây chúng ta thử khảo-sát vấn đề thông đạt trong nền hành-chánh Việt-Nam với các khía cạnh sau đây.

* Khía cạnh lý thuyết, pháp lý của vấn đề thông đạt. Trong khía cạnh này chúng tôi sẽ trình bày tất cả những vấn đề về lý thuyết thông-dạt, cũng như các nguyên lý tổng quát đã đề ra để hướng dẫn các hoạt động hành-chánh.

* Tiếp theo, chúng tôi sẽ khảo sát vấn đề thông đạt trong nền hành chính Việt-Nam dưới khía cạnh thực tế. Tức là ta tìm xem, trong nền hành-chánh Việt-Nam ngày nay đã xử dụng vấn đề thông đạt ra sao, có theo đúng những nguyên lý trong lý thuyết hay không hay đã đi ra ngoài những lý thuyết đó trong một số trường-hợp.

* Cuối cùng chúng ta thử nhận định ưu và khuyết điểm của vấn đề thông đạt trong guồng máy hành-chánh Việt-Nam, để rồi đưa ra vài ý kiến hầu cải thiện lề lối thông đạt hiện nay để thông đạt được hữu hiệu hơn.

Trên đây là những phần được chúng tôi lần lượt trình bày.

x x

x

Phần thứ nhất

KHÍA-CẠNH PHÁP-LÝ, LÝ-THUYẾT CỦA VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT
TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM

CHƯƠNG I

TRONG HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT ĐỐI-NỘI

Tiết I : Hệ-thống quyền-hành và vấn-đề thông-đạt. -

Khi một tổ chức được thiết lập, vấn đề đặt ra cho tổ chức đó là làm sao phân-phối công-việc cho những cơ-quan của tổ-chức để mỗi cơ quan nắm giữ một phần vụ, đó là vấn đề phân-công trong một tổ-chức. Hoạt động công sở cũng như mọi hoạt động khác, muốn cho công việc được điều hòa và nhanh chóng, công sở cũng cần có sự phân công công việc, mỗi người một phần vụ riêng, vì một người khó mà ôm gồm tất cả mọi công việc. Nói đến phân-công trong hành-chánh, tức là nói đến sự phân chia công việc ra làm nhiều phần-vụ. Với việc phân công này sẽ đưa đến sự phân tán công việc, sẽ không có sự phối hợp, đồng nhất công việc nếu không có vị chỉ huy lãnh phần vụ phối hợp tổng quát, ngay cả vị chỉ huy tổng quát này cũng khó phối hợp nếu không cần những người trung-gian giữa vị chỉ huy cao-cấp và thuộc viên. Tất cả những người của một tổ chức hợp lại để thi hành công việc của tổ chức được gọi chung là một " hệ thống quyền hành " .

Trong hệ thống quyền-hành đó để công việc được điều hòa trôi chảy, cấp trên có thể phân phối công việc cho cấp dưới qua những chỉ thị, thông tư... cũng như cấp dưới có thể phúc trình lên cấp trên những công tác thực hiện, hoặc những khó khăn trở ngại gặp phải. Tất cả đều phải nhờ đến một hệ-thống thông đạt. Xem như vậy, ta thấy có một mối liên lạc trực tiếp giữa hệ thống quyền-hành và vấn-đề thông đạt. Vậy ta thử tìm xem mối liên hệ đó như thế nào. Muốn biết ta cần phải phân tích hệ thống quyền-hành đó, để xem trong nền hành-chánh Việt-Nam từ trước đến nay vấn đề thông đạt được hành-sử ra sao.

Tổng quát nền hành-chánh Việt-Nam đến ngày nay sử-dụng 2 hệ thống quyền-hành đó là.

- Hệ-thống theo kim-tự-tháp.
- Hệ thống ngang và dọc.

I. - HỆ-THỐNG KIM-TỰ-THÁP :

Thông thường người trong tổ chức phải biết người khác làm những gì, thì mới có thể hướng công việc của chính họ cho ăn khớp với công việc của người ấy. Nói khác người có trách-nhiệm phải biết những người trong tổ chức làm những gì để có thể hướng dẫn công việc của mỗi người, ngõ hầu làm cho tất cả hoạt động đều ăn khớp với nhau. Nhưng như ta đã biết hoạt động hành chánh rất rộng lớn, sức người chỉ có hạn, vị chỉ huy cao cấp chỉ có thể phối hợp công việc của một số người vừa phải chứ không thể kiểm soát một số người quá rộng.

Chính-phủ là một tổ chức dùng nhiều nhân viên nhất, trong đó mỗi nhân viên do một số người điều-hành, phối-hợp công việc. Ngay cả những nhóm người này lại phải do một số người điều-hành phối hợp nữa và cứ thế cho đến vị chỉ huy cao-cấp. Theo hệ thống này thì càng ở dưới phạm-vi hoạt-động càng thu hẹp, nhưng lại đi sâu vào chi-tiết lớn.

Để hiểu rõ hơn về hệ thống kim-tự-tháp, ta hãy lấy một ví dụ - Mỗi bộ có một vị lãnh đạo là Tổng-Trưởng điều hành tổng-quát và chịu trách nhiệm về bộ ấy, dưới bộ trưởng có các vị Tổng Giám-Đốc, dưới vị này có Giám-Đốc, kế tiếp là Chánh-Sự-Vụ, dưới vị Chánh-Sự-Vụ là Chủ-Sự, và dưới cùng là các nhân viên thừa hành. Để phối hợp công việc của các Tổng Bộ Trưởng có Thủ-Tướng hay Tổng-Thống tùy chế độ.

Sở dĩ ta gọi hệ-thống quyền-hành này là hệ thống kim-tự-tháp, vì nếu ta phát họa đồ biểu tổ chức của cơ-quan hay rộng hơn của toàn thể chánh-phủ ta sẽ thấy đại cương có một hình tam giác ở đỉnh có vị chỉ huy tối cao, ở chân có các nhân-viên, hình tam giác ấy thường gọi là hình kim-tự-tháp. Trong hệ thống này, vấn đề thông đạt theo lý - thuyết được thi hành triệt-đề từ cấp cao-nhất đến cấp kế tiếp và cuối cùng mới đến nhân viên thừa hành. Trường hợp có sự thông đạt từ dưới lên trên cũng phải theo hệ thống này. Hệ cấp này được gọi là hệ cấp hành-chánh, theo đó mỗi công chức, cán bộ hoặc dân chúng phải triệt-đề tuân theo để giúp giải quyết công việc được điều hòa. Đồng thời tránh được sự qua mặt giữa các cơ-quan. Tuy vậy cũng có một số trường vì lý do này hay lý do khác chính những người trong tổ chức hay nhân dân đã tự ý đi ra ngoài hệ cấp hành chánh đó, mà chúng ta sẽ xét đến trong phần thứ hai, tức về khía cạnh thực tế của vấn đề thông đạt trong guồng máy hành chánh Việt-Nam.

Sở dĩ có việc áp dụng hệ thống kim-tự-tháp trong vấn đề thông đạt, là vì đó là hậu quả của các nhận xét về phối hợp các hoạt động cá nhân. Theo phái cổ điển, vì trí óc con người có hạn, nên phạm-vi kiểm soát cũng có giới hạn. Một phần vì vấn đề thời giờ và khả năng, một người chỉ có thể trực tiếp chỉ huy một số người, để rồi các người này lại kiểm soát lại các người khác. Hiện nay chúng ta chưa thấy có một cuộc nghiên cứu nào có thể cho biết đích xác về số người nên đặt dưới quyền kiểm soát của một vị chỉ huy. Có lẽ tùy theo nhu cầu hay thói quen mà vị chỉ huy xử dụng bao nhiêu người dưới quyền. Tuy nhiên để giúp điều khiển công việc được hữu hiệu phạm vi kiểm-soát nên dựa vào 3 yếu tố.

a) Bản chất công việc phải kiểm soát :

Nếu công việc đồng đều, sự kiểm soát sẽ dễ dàng, do đó một người tương đối có thể kiểm soát được nhiều người hơn.

b) Thời gian : Nếu thời gian kéo dài thì người chỉ huy có thể kiểm-soát được nhiều người, nhưng nếu thời gian có hạn (kiểm soát trong thời gian nhất định), thì số người kiểm-soát cũng có giới hạn.

c) Không gian : Nếu các người dưới quyền ở một nơi, chỉ huy có thể kiểm-soát được nhiều người hơn là các người đó rời rạc.

II. - HỆ THỐNG NGANG và DỌC :

Với hệ thống kim-tự-tháp, vấn đề thông đạt được tổ chức theo hệ-thống dọc. Trong tổ chức hành-chánh có lẽ vì nhu cầu điều hành, một nhân viên thuộc một cơ-quan lại đặt dưới quyền chỉ-huy của một cơ-quan khác. Những nhân viên này là các nhân viên chuyên môn thường đảm trách các công tác thuần túy chuyên môn các bộ chuyên môn. Để hiểu rõ ta cần phải phân tích các phân-vụ cũng như trách nhiệm của các vị Trưởng-Ty chuyên môn tại tỉnh. Như Trưởng-Ty Thông Thông-Tin, công chánh, canh-nông... các vị này thuộc quyền điều khiển của các bộ liên-hệ. Nhưng khi làm việc tại các tỉnh lại thuộc quyền của vị Tỉnh-Trưởng. Nói khác các vị Trưởng-Ty chuyên môn thuộc 2 hệ thống. Hệ-thống thuộc bộ chuyên-môn và hệ thống thuộc quyền vị Tỉnh-Trưởng.

Để phân-biệt với hệ-thống trên, ta gọi tương quan giữa Tỉnh-Trưởng và Ty chuyên-môn thuộc hệ thống ngang, còn tương quan giữa bộ chuyên-môn và các Ty thuộc hệ-thống dọc. Với hệ thống ngang và dọc này vấn đề thông đạt được đặt ra với nhiều ý kiến khác trái ngược. Hệ thống ngang và dọc vì bao gồm cả 2 hệ thống nên đã trái ngược với nguyên tắc chỉ huy duy nhất là một nguyên tắc được ưa chuộng vì đơn giản vừa hợp lý. Với hệ thống ngang và dọc, vị Trưởng-Ty phải tuân hành cả 2 nơi vừa chịu sự chỉ huy của bộ chuyên môn vừa của vị Tỉnh-Trưởng. Vì chịu sự chỉ huy của cả 2 nơi nên vấn đề thông đạt cũng phải qua 2 cơ-quan Tỉnh-Trưởng và vị Bộ Trưởng liên hệ. Thí dụ vị chỉ huy bộ chuyên môn muốn thông đạt vấn đề gì cho vị Trưởng Ty cũng phải thông báo cho Tỉnh-Trưởng, và ngược lại. Với đường lối thông đạt này sẽ làm trở ngại công vụ vì chậm chạp. Trong phần này chúng tôi chỉ

mô tả một cách khách quan tổ chức thông đạt, còn về tổ chức đó có mang lại hiệu quả hay không chúng tôi sẽ đề cập trong phần sau, xét về những ưu và khuyết-diểm của vấn đề thông đạt.

Tiết II. - Diễn trình của một hệ thống thông đạt.

Về diễn trình của một hệ thống thông đạt có thể bao gồm 4 giai đoạn chính.

I. - KHỞI ĐIỂM THÔNG ĐẠT -: Khởi đầu phải có một sự kiện xảy ra do một cơ-quan hay biết và cần báo cho cơ-quan nào đó. Cơ-quan hay nhân viên có phận sự thông báo cho cơ quan khác được gọi là "Đơn vị thông tư" (1) chuyên môn giữ; phát ngôn, công bố hay đề nghị một thông tư. Thường trong một cơ-quan chính phủ, đơn vị thông tư là Ban-Quan-Đốc gồm có vị chỉ huy và những phụ tá. Trong sinh hoạt hành-chánh cũng như ngoài hành-chánh, tất cả mọi quyết định hay chỉ thị đều được ban hành nhân danh vị trưởng cơ-quan, mặc dù trong thực tế lệnh hay chỉ thị đó được bộ tham mưu soạn thảo và ít khi vị trưởng cơ quan duyệt-xét nếu vấn đề ít quan trọng. Biện pháp này có lợi là giúp thống nhất mục phiếu, tránh được sự mâu thuẫn.

(1) Hành chánh học : Nghiêm Đăng và Vũ-Úyên-Văn, Hội NCHC.
Saigon 1967 - tr. 368.

II. - CƠ-QUAN PHỤ-TRÁCH SỰ THÔNG ĐẠT. -

Nguồn tin từ nơi phát-xuất phải gửi tới nơi tiếp nhận nguồn-tin, việc gửi này thường theo một thủ tục chung mà mọi cơ-quan hành chính phải tuân theo. Sở dĩ cần phải tuân theo thủ tục chuyển giao chung là để bảo đảm sự đúng đắn của nguồn tin đó ; thường tại mỗi cơ-quan đều có một phòng phụ trách về công văn, và mọi tài liệu công văn đều phải giao cho cơ-quan đó trước khi chuyển đến cơ-quan khác. Tuy tổ chức cơ-quan cơ-quan đó hoặc chỉ chuyển giao một cách máy móc khi nhận được nguồn tin, hoặc đặc biệt thăm xét lại trước khi chuyển đi. Công việc chuyển giao cho phòng công văn xét lại các văn kiện trước khi gửi đi là một vấn đề quan trọng và tế nhị ; quan trọng vì tránh được nhầm lẫn, trùng dụng đáng tiếc trước khi gửi đi; nhưng tế nhị ở chỗ khó thực hiện được việc này vì cơ quan phụ trách công-văn thường là cơ-quan cấp dưới của cơ quan gửi văn-kiện. Hiện nay trong hầu hết mọi tổ chức cơ cấu hành chính Việt-Nam, vấn đề này không thấy đặt ra, nếu có sự kiểm-soát là do ở ban tham mưu của cơ-quan phát xuất trước khi gửi đến cơ quan phụ trách chuyển đạt. Trên đây chúng ta chỉ xét qua về cơ-quan phụ trách sự thông đạt, còn vấn đề thông đạt như thế nào, dùng những phương tiện nào để thông đạt, đó là phần chúng ta sẽ xét sau về các phương tiện thông đạt nội bộ.

III. - SỰ HẤP THỤ NGUỒN TIN. -

Thông đạt không phải chỉ là việc đưa nguồn tin từ nơi phát-xuất đến nơi nhận là đủ, mà thông đạt còn phải có ảnh-hưởng vào người nhận. Nói khác nếu quyết định chỉ đến bàn giấy người nhận thì chưa gọi là thông đạt, nguồn tin chỉ thi phải đến tâm trí của người nhận. Vấn đề đặt ra ở đây là không phải bất cứ nguồn tin nào cũng phải thông đạt cho tất cả nhân-viên trong cơ-quan, do đó cần phải ấn định nhân-viên hay cơ-quan nào nhận tài liệu để gửi đến mà thôi.

Trong một tổ chức rộng lớn như hành-chánh, việc ấn-định cơ-quan hay nhân-viên nào nhận tài liệu nào không phải là việc dễ dàng ; thường người ta vấp phải 2 cực đoan : - Hoặc có quá nhiều người hoặc quá ít người nhận tài liệu thông đạt. Theo kinh nghiệm hành-chánh, thì có một tiêu chuẩn khá dễ giải quyết được 2 cực đoan đó : Đó là tài liệu hay chỉ thị nào có ảnh hưởng tới sinh hoạt của bộ phận, hay người nào thì nơi đó là nơi tiếp nhận tài liệu. Vấn đề này còn tùy theo tài khéo léo của vị chỉ huy nơi phát xuất nguồn tin, đồng thời nó cũng còn tùy tính cách quan-trọng hay bảo mật của loại tài liệu đó. Sở dĩ vấn đề này cần đặt ra vì phải ấn định cho việc nhận tài liệu để tránh việc nơi đang nhận lại không nhận được, ngược lại nơi không đáng gí mà lại gởi tài liệu đến, như vậy sẽ gây bẽ bộn, tốn kém vô-ích.

IV. - SỰ PHỨC ĐÁP. -

Vấn đề thông đạt nguồn tin từ nơi phát xuất đến nơi tiếp nhận có thể nói diễn trình thông đạt tạm gọi là hoàn tất. Tuy nhiên trong một số công việc cũng như trường hợp, cơ quan phát-xuất nguồn tin đòi hỏi nơi tiếp nhận phải phức đáp bằng một phức trình hoặc bằng một cách nào khác, để xác nhận có sự thi hành đúng đắn chỉ thị. Có như vậy công việc thông đạt mới được gọi là hoàn hảo. Thế nhưng đây thuộc lãnh vực kiểm-soát các tài liệu thông-dạt mà chúng tôi không đi sâu vào...

Tiết III. - Tổ chức hệ thống thông đạt nội bộ.

Sau khi khảo sát diễn trình của một hệ thống thông đạt, chúng ta cần phải biết qua về cách thức thông-dạt như thế nào để được nhanh chóng và hữu hiệu. Tức ta xét về tổ chức của một hệ thống thông đạt xem có mấy loại thông đạt, đồng thời khảo sát về các tiêu chuẩn của tài liệu thông đạt để thông đạt được hữu hiệu.

I - CÁC LOẠI THÔNG-ĐẠT. -

Trong nền hành chính Việt-Nam, cho đến nay chúng ta thấy có 2 loại thông đạt chính.

- Thông đạt chính-thức.
- Thông đạt phi chính thức.

1. - Thông đạt chính thức :

Trong bất cứ tổ chức nào cũng có nhiều thủ tục định rõ thẩm quyền và quyền hạn của tổ chức đó, theo đó sẽ định rõ ai có bổn phận phải báo cáo việc gì cho ai, và phải báo cáo qua những cơ-quan nào... Hoặc những đơn từ hay khiếu nại phải kể rõ những điều khoản gì, gửi đến cơ-quan nào ? cơ quan nào phải xét và cho ý kiến về những khoản nào ? Cuối cùng cơ quan nào có quyết định tối hậu. Một khi công việc thông đạt được qui định rõ ràng theo tiêu chuẩn và thể thức định sẵn trong văn kiện được gọi là thông đạt chính thức. Sở dĩ gọi là thông đạt chính thức vì tất cả mọi nhân viên có bổn phận phải tuân hành một khi nhận được nguồn thông đạt. Trong lẽ lối thông đạt chính thức, các cơ quan thường dùng các mẫu ấn chỉ có sẵn, như mẫu đơn ; mẫu khai báo hoặc phúc trình, mẫu ấn chỉ này rất tiện lợi, đỡ tốn thời giờ cho người có phận sự gửi nguồn tin, họ sẽ khỏi mất thì giờ nghĩ đến bao giờ phải thông đạt, thông đạt như thế nào và thông đạt những gì, vì những điểm đó có sẵn trong mẫu ấn chỉ. Ngoài ra mẫu ấn chỉ cũng có lợi cho người nhận báo-cáo, chỉ cần trong loại ấn chỉ là biết ngay tính chất công-việc ; phỏng đoán được là phải đối phó ra sao, như vậy sẽ có sự thông cảm dễ dàng giữa người nhận và người gửi.

Ngoài các mẫu ấn chỉ còn có những thể thức khác áp dụng trong việc thông đạt như.

- Các báo cáo định kỳ (hàng tháng, tuần, ngày)
- Các cuộc hội họp có định kỳ trong nội bộ cơ-quan mà nghị trình đã định sẵn.

- Những thể lệ được ấn định trước, định rõ những cơ-quan nào phải báo cáo, gửi cho những cơ quan nào, cách phân-phối ra sao, ai soạn thảo bản thông đạt, ai duyệt lại... Tất cả những thể thức thông đạt trên đều phải theo một thể thức chính thức, tức hệ cấp định rắn. Mục đích của thông đạt chính thức là :

- Cung cấp đầy đủ các tiêu đề về sự kiện để các cấp chỉ huy có thẩm-quyền quyết định một cách sáng suốt.

- Cung cấp đầy đủ tiêu đề về giá trị (như chính sách hay chỉ thị của cấp trên) cho các thuộc viên để các cấp này có thể hành động dễ dàng và chắc chắn trong việc thi hành chánh sách mà không cần phải thường xuyên thỉnh thị cấp trên.

Nhưng báo cáo chỉ thị chính thức có hiệu lực vào tâm-lý người nhận khi họ tin tưởng nơi nội dung của báo cáo. Nhưng trong thực tế những báo cáo hay chỉ thị có khi không thỏa mãn được tất cả nhu cầu hiểu biết của người nhận, chẳng hạn người báo cáo chỉ báo những gì mình biết chắc là đúng. Còn những tin không chắc chắn hoặc cần phải điều tra thêm, thì họ ngại và bỏ đi. Thành thử sự thông đạt chính thức trở nên cứng rắn chậm-chạp. Hơn nữa trong các bản báo cáo, vì lý do này hay lý do kia người báo cáo không thể nói hết mọi khía cạnh, cho nên nhiều người muốn biết rõ sự thực hoặc muốn nói rõ sự thực, họ ít dùng đường lối chính thức, mà áp dụng lối thông đạt khác tương đối uyển-chuyển hơn. Đó là sự thông đạt ghi chính thức.

2. - Thông đạt phi chính thức :

Trong hành chánh nguyên tắc không được tiết lộ công văn cho những người khác không liên hệ, ngay chính những người liên hệ muốn hỏi điều gì cũng phải theo đường lối chính thức. Nhưng thường những điều khoản này chỉ áp dụng cho những vấn đề có tính cách mật, hay nó liên hệ đến một số người hay cơ quan nào khác. Sở dĩ có sự ngăn cấm này là để đề phòng những người liên hệ có thể tìm cách hợp pháp hay bất hợp pháp ảnh hưởng vào quyết định, đồng thời tránh những sự can thiệp trước khi có quyết định. Nhưng trong sinh hoạt rộng lớn của một tổ chức xã hội hay hành chánh, bao giờ cũng có những tiếng đồn hay những kẻ lảm chuyện. Chính vì lẽ đó, nên đối với những việc thông thường có những lối thông đạt phi chính-thức, thí dụ : một nhân viên khi nói chuyện thân mật với một nhân viên cao cấp vì này có thể vui vẻ cho biết nay mai sẽ có chỉ thị giảm nhân viên ở cấp dưới, hay giảm số ngân sách, hoặc có sự chuyển chuyên ở cấp dưới. Thí dụ nữa, nhân viên ở tỉnh có khi biết rõ tình hình quận hơn là Tỉnh Trưởng vì y có người quen ở quận vẫn thường đến nhà chơi và nói chuyện về các vấn đề xảy ra ở quận. Ngay trong một cơ quan, chính cấp dưới có khi biết rõ tình hình trong nội bộ hơn cấp chỉ huy, vì các cấp dưới thường trò chuyện với nhau, còn cấp trên ít khi tiếp xúc một cách chính thức với cấp dưới. Sở dĩ có các tin tức phi chính thức, một phần do cấp chỉ huy luôn luôn mở những nguồn tin. Không chịu chính thức hóa. Một khi cấp chỉ huy không muốn cho biết chính thức về ý muốn và dự tính của mình thì việc loan báo những tin không chính thức chắc chắn khó tránh được. Vì lẽ phần đông các nhân viên đều coi sự thịnh vượng của cơ quan cũng chính là sự an lạc của riêng họ. Chính sự thông đạt phi chính thức một phần là do những hệ thống phi chính-thức của tổ chức. Thật vậy thường những người làm việc chung trong tổ chức thường hợp thành từng nhóm do thiện cảm riêng, hoặc họ giao thiệp với nhau từ trước hay cùng có một căn bản kiến thức hay nghề nghiệp. Hoặc vì gia đình họ quen nhau từ trước. Trong sinh hoạt hành-chánh, các cấp chỉ huy muốn tăng

cường ảnh hưởng của mình, họ thường dùng lối thông đạt phi chính thức. Không những họ cần phải thường xuyên tiếp xúc thân-mặt với nhân viên trong cơ-quan, mà còn giao thiệp với các cơ quan cao hơn hoặc cơ-quan khác, nếu xét ra có liên hệ đến cơ quan họ. Mỗi liên lạc không chính thức như thế thường rất hữu ích và đang được khuyến-khích trong những tổ chức rộng lớn, vì nó giúp cho công việc được mau chóng hơn, đồng thời giữa các nhân viên có được sự thông cảm; nó rất có ích cho việc điều hành công vụ đồng thời nó giúp cho sự thích nghi nhanh chóng với những điều kiện làm việc thay đổi luôn luôn; nhất là trong thời kỳ khủng hoảng. Mặc dù có nhiều điểm lợi như vừa nói, hệ thống phi chính thức cũng đưa đến nhiều bất lợi vì nó cho những chỉ thị tin tức sai-lầm, nó có thể làm sai lạc tinh thần của chỉ thị. Ngoài ra hệ thống phi chính thức có thể làm rời-rạc các liên lạc của hệ thống quyền hành chính thức và gây trở ngại cho sự phối hợp, nhất là khi có người có ý xuyên tạc sự thật.

II. - CÁC TIÊU CHUẨN CẦN THIẾT CỦA TÀI LIỆU THÔNG ĐẠT, NẾU MUỐN SỰ THÔNG ĐẠT ĐƯỢC HỮU-HIỆU.

Khi đã trình bày ở phần trên, thông đạt không phải chỉ đến bản giấy, đến tay cơ quan thu nhận; thông đạt còn đặt vào tâm trí người nhận, để họ có thể am-hiểu tường tận tài liệu thông đạt hầu có thể thi hành công tác một cách hữu-hiệu. Muốn vậy tài liệu thông đạt cần bao gồm một số tiêu chuẩn chính sau đây:

1. - Tài liệu cần sáng-sủa, gọn-gàng: Tài liệu sáng sủa gọn-gàng có thể giúp người nhận thông-hiểu mau chóng vấn đề. Những lý-do đưa tới quyết định mới thời hạn thi hành và những sự thay đổi mà cấp trên mong đợi cần phải được trình bày một cách rõ rệt để cấp dưới thấu triệt, ngoài ra tin tức cần phải đúng mức nghĩa là không nhạt-nhèo, vắn tắt quá, tuy nhiên cũng không nên rườm rà thừa thãi quá.

2.- Tài-liệu cần phải được thông-đạt đúng lúc : Tài-liệu thông-đạt đúng lúc giúp nơi nhận thi-hành hữu-hiệu. Thông-đạt đúng lúc nghĩa là không thông-báo những tin-tức lỗi-thời hoặc quá sớm, hoặc những tin chỉ có giá-trị trong một thời-gian. Thí-dụ thông-đạt những sự tin-tức lỗi-thời hoặc tường-trình những biến-cổ lịch-sử đều không có ích-lợi cho người nhận, trừ ra nếu ta làm vậy là để nhằm rút kinh-nghiệm cho những công-tác sắp tới. Việc thông-đạt quá sớm những chỉ-thị còn làm trở-ngại cho cơ-quan thi-hành vì nó làm gián-đoạn những công-tác đang thi-hành, hoặc làm cho họ quên đi những chỉ-thị quá sớm đó mỗi khi áp-dụng tới. Tuy-nhiên vấn - đề thông-đạt cho đúng lúc là một việc cần-thiết nhưng cũng rất phức-tạp. Thường những chỉ-thị hay bị mất thời-gian-tính vì chánh-sách thường hay thay-đổi, trong trường-hợp này cơ-quan thường phải tu-chỉnh những chỉ-thị cũ, nhưng những giấy tu-chỉnh này thường hay dễ bị thất-lạc và cũng là khi được dính vào văn-kiện chính.

3.- Tài-liệu thông-đạt cần phải đầy-đủ : Tài-liệu thông-đạt đầy-đủ giúp cho người nhận có đủ dữ-kiện hành-động. Tuy-nhiên nếu tài-liệu súc-tích quá thì người nhận sẽ bị ứ-đọng. Như vậy điều quan-trọng là tài-liệu cần đầy-đủ, không nên để thiếu sót cũng không nên quá dư-thừa. Như đã trình-bày cơ-cấu hành-chánh quâ-rũng-rãi, nên thường có quá nhiều tài-liệu thông-đạt, nó sẽ trở nên vô-ích và không thích-hợp nữa nếu thông-đạt những tin không cần-thiết. Trong kỹ-thuật thông-tin tuyên-truyền, kỹ-thuật nhắc đi nhắc lại rất có hiệu-quả vì nó dễ ăn sâu vào tâm-trí người nghe, thế nhưng trong lãnh-vực hành-chánh, kỹ-thuật này không cần-thiết mà còn tai-hại nữa. Vẫn biết có trường-hợp cơ-quan cần phải giải-thích cho rõ ràng tài-liệu thông-đạt, nhưng cũng chỉ nên giới-hạn và cần phải gọn-găng, không nên quá dài-dòng.

4.- Tài-liệu thông-đạt gửi cho những cơ-quan đồng-loại về cùng một vấn-đề phải có nội-dung tương-tự :

Tiêu-chuẩn này cần-thiết nếu chúng ta muốn các nơi nhận chỉ-thị có hành-dộng giống nhau. Nếu có nơi gởi đủ, nơi gởi thiếu, hoặc có nơi dùng không đồng-nhất về cùng một vấn-đề thì nhân-viên thừa-hành sẽ có cảm-tưởng là tổ-chức không được vô-tư. Cơ-quan chỉ có thể có tác-phong đồng-đều nếu ta xem họ và đối-đãi họ ngang nhau trong vấn-đề thông-đạt và chỉ-thị.

5. - Tài-liệu thông-đạt nên để cho người nhận còn có sáng-kiến trong khi thi-hành :

Kinh-nghiệm cho thấy thường những tổ-chức hay mắc phải tật ban-hành những chỉ-thị quá chi-tiết cho các cơ-quan có phận-sự thi-hành, không dành cho họ có một sáng-kiến nào cả, hành-dộng như vậy không phải là thượng-sách, tốt hơn hết là lãnh-đạo trung-ưng nên cho biết mục-dịch và chính-sách tổng-quát qua những nét đại-cương. Điều cần là cấp chỉ-huy cần phải để cho người thừa-hành có một phạm-vi rộng-rãi hầu xử-dụng trí phán-đoán và sáng-kiến của họ, có vậy nhân-viên mới phát-huy được năng-khiếu của họ hầu bổ-khuyết cho những khiếm-khuyết nếu có của công việc. Vẫn biết trong hệ-thống công-quyền có những vấn-đề cần phải giải-quyết một cách thuận-nhất khắp mọi nơi như thủ-tục về kế-toán, Việc tuyển-dụng nhân-viên, việc mua và tàng-trữ tài-liệu... Tất cả những vấn-đề chung đó cần phải tuân theo một khuôn mẫu nhất-định, chúng ta không thể để cho thuộc-cấp tự-do hành-dộng trong các lãnh-vực này được dù là trong một phạm-vi nhỏ hẹp. Đó là một vấn-đề tế-nhi, đòi hỏi nơi nhà lãnh-đạo một sự khéo-léo. Trừ các trường-hợp đặc-biệt trên, cấp chỉ-huy cần phải để cho cấp thừa-hành có ít nhiều sáng-kiến để họ linh-dộng trong công việc tùy từng địa-phương mà điều-kiện riêng đòi hỏi, có vậy mới để đem lại hiệu-năng cho công-sở.

6. - Tài-liệu thông-đạt nên tạo một sự vui nhận nơi người thừa-hành :

Vẫn biết là một nhân-viên thừa-hành chỉ có một phận-sự thi-

hành mệnh-lệnh do cấp trên đưa xuống nếu mệnh-lệnh đó không có gì bất-hợp-pháp. Thế nhưng kinh-gi험 cho thấy muốn tạo được hiệu-năng cho công việc, điều-kiện cần là tài-liệu thông-đạt nêntạo cho người thừa-hành một ấn-tượng tốt-đẹp, tức là sự vui nhậtrong khi thừa - hành. Muốn tạo được tiêu-chuẩn này, điều-kiện cần là đòi hỏi n ở i người chỉ-huy, ngoài khả-năng và kiến-thức, còn cần phải có mộtnghệ-thuật chỉ-huy, để cho dù là một chỉ-thị trái với sự mong-đợi của họ nhưng vẫn giúp cho họ một cảm-tưởng tốt trong khi thi-hành.

Tóm lại, nếu một tài-liệu thông-đạt hội đủ những đặc-tínhmới trên sẽ giúp cho nhân-viên nắm vững được chánh-sách chung, và sẽ vui về thi-hành chỉ-thị, hầu giúp cơ-quan hoàn-thành trách-vụ. Ngược lại nếu một tài-liệu không đạt được những tiêu-chuẩn cần-thiết đó sẽ gây nên một tình-trạng hỗn-tạp, một sự miễn-cưỡng thi-hành, rất nguy-hại cho nền công-vụ chung.

CÁC THỦ TỤC VÀ PHƯƠNG TIỆN THÔNG ĐẠT. -

Trong vấn-đề thông-đạt nội-bộ, các cơ-quan hành-chánh hầu như theo một tiêu-chuẩn chung về thủ-tục và phương-tiện thông-đạt. Vậy thủ-tục là những cách-thức mà các cơ-quan hành-chánh sử-dụng trong việc thông-báo cho nhau những vấn-đề liên-hệ. Thủ-tục sẽ vạch rõ cách-thức chuyển-đạt các loại văn-thư thường, mật, khẩn, hoặc hoả-tốc... đồng-thời trong mỗitrường-hợp công-văn hay công-diện phải đến tay viên-chức nào. Thông-thường tại mỗi đơn-vị hành-chánh có một phòng phụ-trách công-văn tiếp-nhận hay phân-phối mọi công-văn đi, đến Chọn lọc những công-văn xem viên-chức nào trong hệ-thống cấp-bậc có quyền xem) hoặc các công-văn đệ-ky đã có sự thoã-thuận của cơ-quan chuyên-môn chưa, hoặc xem có sự trùng-điệp giữa các công-văn đệ-ky do nhiều đơn-vị khác nhau soạn-thảo rồi cùng đệ lên một cấp chỉ-huy chung duyệt xét không.

Sau khi thủ-tục hoàn-tất, vấn-đề đặt ra là thông-đạt cho các cơ-quan liên-hệ. Từ trước đến nay các cơ-quan hành-chánh thường sử-

dụng các phương-tiện thông-đạt chung để thông-báo cho nhau. Tóm-tất ta có thể chia làm 3 loại chính :

1.- Thị-mạnh : Thị-mạnh là một cách giúp cho người nhận tài-liệu thông-đạt thông-hiểu được qua thị-giác, thuộc phương-cách này chúng ta có thể kể các loại công-văn, như Sắc-Lệnh, Nghi-dịnh, Thông-tri, Chỉ-thị. Đây là hình-thức thông-đạt của cấp trên đưa xuống cấp dưới nhằm ban-hành một quyết-dịnh lập-qui hay cá-nhân hoặc những chỉ-dẫn, giải-thích vấn-đề. Tùy theo tầm mức quan-trọng của loại văn-thư cũng như hệ-cấp của cơ-quan, thuộc-viên sẽ có những quyết-dịnh thích nghi cho vấn-đề.

Ngoài ra còn phải kể đến các tài-liệu huấn-luyện, các tập-san các cuốn chỉ-dẫn, hoặc các tranh-ảnh, bản đồ, biểu-đồ... Nói chung các phương-tiện này là những điều chỉ-dẫn của cấp trên xuống cấp dưới hay những lời giải-thích của cấp ngang nhằm gia-tăng hiệu-năng và kiến-thức của công-tác.

Cuối cùng là các bản báo-cáo, các hộp thư ý-kiến, đây là các phương-tiện nhằm giúp cấp dưới báo-cáo lên cấp trên về các công-tác thực-hiện hoặc các thỉnh-nguyện về một vấn-đề gì.

2.- Thính-mạnh : Thính-mạnh giúp người nhận tài-liệu thông-đạt có thể hiểu được qua thính-giác, tức nghe các tin-tức qua các buổi hội-họp của cấp chỉ-huy, hoặc qua các buổi kinh-lý, hội-kiến... Đây là biện-pháp mà cấp chỉ-huy trực-tiếp thông-báo cho cấp dưới, nó giúp cấp thừa-hành thấu-nhận các chỉ-thị có thể thông-giểu ngay các vấn-đề cấp chỉ-huy đưa ra, do đó sẽ có phản-ứng tức-thời. Phương-cách này có lợi hơn cách trên ở chỗ nhanh-chóng và hữu-hiệu hơn.

3.- Thính, Thị-mạnh : Đây là những phương-cách đặc-biệt giúp người nhận sự thông-đạt vừa nghe đồng-thời thấy được các tin đó qua các dụng-cụ thông-đạt, như các phim nói, các VTT, hoặc cá-nhân truyền-hình. Vì có tính-cách đặc-biệt đó, nên phương-cách đặc-biệt này ít thấy tại các cơ-quan hành-chánh. Tại Việt-Nam chúng ta hiện

nay các phương-tiện này chưa thấy xuất-hiện, nhưng hy-vọng trong tương-lai sẽ theo lớp đà tiến-bộ của Âu-Mỹ để giúp gia-tăng hiệu-năng cho nền công-vụ.

Sau khi xét sơ qua các phương-tiện thông-dạt nội-bộ, ta nhận thấy nó có những ưu và khuyết-điểm riêng của nó, chỉ có thí-nghiệm mới giúp rút được những ưu và khuyết điểm của từng loại một. Trong các tổ-chức rộng lớn thường có những chuyên viên phân-tích hiệu quả từng phương-tiện. Tuy nhiên có điều cấp chỉ-huy nên biết muốn hoàn thành một mục-tiêu nào, không hẳn chỉ có một phương-tiện mà cần phải có nhiều phương-tiện khác nhau để bổ-túc cho nhau. Kinh-nghiệm cho thấy sử-dụng các phương-tiện một cách rộng-rãi để đem đến thành-công trong công việc.

CHƯƠNG II

HỆ-THỐNG THÔNG ĐẠT ĐỐI - NGOẠI

Công việc hành-chánh không những chỉ thu-hẹp trong nội-bộ cơ quan, mà thường liên-quan đến người dân ngoài hệ-thống hành-chánh. Người dân có thể cung-cấp cho chính-quyền những tin-tức cần-thiết cho sự điều-hành công-vụ, đồng thời người dân lại phải thi-hành những luật lệ do cơ-quan hành-chánh đưa ra, hoặc những biện-pháp mà cơ-quan hành-chánh đã lựa chọn để thực-hiện mục-tiêu công-ích, người dân còn được hưởng những dịch vụ do cơ-quan hành-chánh cung-cấp.

Chính những sự-kiện đó, chúng ta nhận thấy sự cần-thiết của một hệ-thống thông đạt đối-ngoại. Vấn-đề thông-đạt giữa dân chúng và chính-quyền hoặc ngược lại nhằm đạt những mục-tiêu sau đây :

- o Tìm hiểu những ý muốn và nguyện vọng của dân chúng.
- o Chỉ-dẫn cho dân chúng biết nên hưởng nguyện-vọng của mình vào những mục-tiêu gì để có lợi cho quốc-gia và cả chính họ.
- o Làm cho công chúng hiểu biết và theo dõi được những công-việc của các cơ-quan công quyền.
- o Làm cho sự tiếp-xúc giữa nhân-viên trong các cơ-quan công-quyền và dân chúng được dễ dàng và thích-nghi hơn.

Với những mục-tiêu đó, trong lãnh-vực đối-ngoại, ta có thể đồng-hóa công-tác thông-đạt giữa chính-quyền và nhân dân là công-tác là thông-tin cũng không có gì quá đáng. Thật vậy - " Thông-tin " là công việc của một người nhằm đạt vào tâm trí người khác những gì người đó mong muốn. Qua ý nghĩa đó chúng ta thấy vấn đề thông-đạt và thông

tin không khác xa mấy trong lãnh vực đối ngoại.

Ngày nay với việc phát-triển tinh thần dân-chủ, sự cách-biệt giữa chánh-quyền và người dân gần như không còn nữa, người dân thường tiếp-xúc với cơ quan hoặc trực-tiếp hoặc gián tiếp. Trực tiếp là qua các cơ-quan hành-chánh cấp dưới theo hệ-thống quyền hành, hoặc gián-tiếp qua các cơ quan đoàn thể như đảng-phái, tôn-giáo, các nhóm áp lực. ... Vấn-đề đặt ra là cần biết rõ thành phần dân chúng mà thường hay tiếp-xúc với cơ-quan để dễ dàng thông-tin khi cần, thành-phần đó được gọi chung là " công chúng ". Thường mỗi cơ-quan được lập ra với một mục-tiêu nhất định, do đó giúp cơ-quan dễ nhận ra loại công chúng khi cần.

Thí-dụ cơ-quan cung-cấp dịch-vụ hay tài-sản cụ-thể, ta biết sinh-viên, phụ-huynh học sinh là công chúng của Bộ Văn-Hóa Giáo-Dục hoặc những cựu chiến binh là công chúng của Bộ Cựu Chiến Binh. Tuy vậy cũng có trường-hợp khó nhận ra được loại công chúng liên hệ của cơ-quan, vì chính cơ-quan cũng không hiểu rõ nhu-cầu, hoặc vì nhu-cầu tới quá đột-ngột, hoặc cơ-quan được lập nên là do áp-lực chính-trị, như nguyên-tử-lực cuộc được thành-lập trong khi trong nước hãy còn thiếu chuyên-viên, đồng thời dân chúng còn mập-mờ về vai-trò của nguyên-tử-lực. Một khi không hiểu rõ vai-trò thì khó biết được cơ-quan đó phục vụ cho loại công chúng nào.

Sau khi đã hiểu rõ tầm quan-trọng của một hệ-thống thông-đạt giữa chánh-quyền và nhân-dân, đồng thời sự cần thiết của một hệ-thống thông tin đối-ngoại. Chúng ta lần-lượt xét trong 2 tiết :

* Thông-đạt theo chiều nhân dân đến hành-chánh.

* Thông-đạt theo chiều hành-chánh đến nhân-dân.

TIẾT I

THÔNG-ĐẠT THEO CHIỀU NHÂN-DÂN

H À N H - C H Á N H

I. Ý-NGHĨA VÀ MỤC-ĐÍCH. -

Nền hành-chánh Việt-Nam trải qua nhiều thời-kỳ, từ quân-chủ chuyên-chế đến dân chủ tự-do. Mỗi thời kỳ nền hành-chánh lại mang một sắc-thái khác nhau, từ chỗ đó vấn-đề thông-đạt giữa nhân-dân và chính quyền cũng khác nhau từng thời-kỳ.

Dưới chế-độ quân-chủ, nền hành-chánh được cai-trị bởi những quan nặng óc phong-kiến, vì thế tiếng nói của người dân ít được chính quyền lưu-tâm đến dù là chính đáng.

Ngày nay với chế-độ dân chủ tự-do, sự cách biệt giữa chính-quyền và nhân-dân không còn nữa, người dân được tự-do phát-biểu ý-kiến của mình, có quyền đạo đạo nguyện vọng chính đạng lên chính-quyền và chính quyền có bổn-phận phải lắng nghe và cố gắng thỏa mãn. Với một thể chế như vậy, cho nên vấn-đề thông-đạt mang một ý-nghĩa đặc-biệt, nó nhằm đạo đạo tiếng nói củangười dân lên chính-quyền, từ chỗ đó, thông-đạt đối ngoại nhằm tạo một sự hợp-tác giữa chính quyền và nhân dân. Thật vậy, một khi tiếng nói của người dân được chính-quyền lưu ý thì người dân sẽ hăng-hái trong việc hỗ-trợ chính-quyền trong mọi lãnh vực.

II. PHƯƠNG-THỨC THÔNG-ĐẠT. -

Trong vấn-đề thông-đạt giữa chính quyền và nhân dân muốn được hữu-hiệu, ngày nay chúng ta thấy có 2 cách thức :

- o Thứ nhất là thông-đạt qua hệ-thống hành-chánh.
- o Thứ hai là hoặc thông-đạt qua các đoàn-thể, các tôn-giáo các tổ-chức nghề-nghiệp.

a. Thông-đạt theo hệ-thống hành-chánh ?

Như chúng ta đã biết, nền hành-chánh Việt-Nam ngày nay có 2 hệ-thống thông-đạt. Hoặc hệ-thống dọc hoặc hệ-thống ngang. Đúng về phương-diện tổ-chức quyền hành, từ cấp bậc cao xuống cấp bậc thấp bao giờ cũng có những đơn-vị phải giao dịch trực-tiếp với dân chúng. Với hệ thống này người dân muốn trình bày ý-kiến, hoặc yêu-sách về một vấn đề gì, thường phải giao thiệp với nhân-viên cấp thừa-hành, rồi từ đó sẽ theo hệ cấp mà đi dần đến cấp có thẩm quyền quyết-định. Còn đúng về phương-diện địa-lý, cấp bậc đi sát với dân chúng nhất là xã ấp, phường xóm, đi dần lên cao là tổng, quận rồi tỉnh và cuối cùng lên đến trung ương. Về hệ-cấp theo địa lý này, mỗi khi người dân muốn đao đạt những vấn-đề gì thì trước hết phải gửi qua cấp bậc thấp nhất để nơi đây duyệt xét trước và chuyển lên cấp trên quyết định.

Tuy nhiên đó chỉ là nguyên tắc, không phải bất cứ tin tức nào cũng do cấp thấp nhất chuyển lên, mà có trường-hợp những đơn khiếu-nại được dân chúng chuyển thẳng lên cấp trên hoặc lên các ty chuyên môn liên-hệ. Hoặc dân chúng có thể chuyển đạt qua các hợp thư dân ý được thiết-lập tại hầu hết các cơ-quan ngay cả các cơ-quan cao cấp.

b. Thông-đạt theo hệ-thống các đoàn thể :

Ngoài cách thức đao đạt lên chánh-quyền qua cơ-chế công quyền, với thể-chế dân-chủ, người dân có thể chuyển đạt những thắc-mắc, khiếu-nại của mình qua các đoàn-thể như Tôn-Giáo, đảng-phái, các tổ-chức nghề-nghiệp thường nghiên cứu các ý-kiến của đoàn viên xét thấy có lợi cho chính-đoàn thể họ, họ thường đại diện đao đạt lên chánh-quyền. Thí-dụ những nguyện vọng của giới lao-động thợ -

thuyền thì do tổ-chức nghiệp-đoàn đạo đạt lên bộ lao-động để giải-quyết, hoặc ý-kiến của giáo-chức được tổ-chức liên hệ đạo đạt thẳng lên Bộ Giáo-Dục..... Những nhóm này có rất nhiều phương sách để đạo đạt lên chánh quyền. Hoặc họ tiếp-xúc thẳng với vị chỉ-huy công-sở, hoặc những người có thế-lực của nhóm họ, gặp-gỡ xã-giao những nhân-viên hành-chánh ở mọi cấp, trong các buổi gặp gỡ đó họ có thể trao đổi quan điểm, ý-kiến của đoàn viên nhóm họ. So với phương cách thông đạt trên, lễ-lối thông-dạt qua các đoàn thể tương đối mới mẻ và dân chủ hơn, lễ lối này rất thịnh hành tại các quốc gia dân chủ.

TIẾT II

THÔNG-DẠT THEO CHIỀU HÀNH-CHÁNH

N H Â N - D Â N

I. Ý-NGHĨA VÀ MỤC ĐÍCH.-

Một chính-sách, đường-lối của chánh-quyền dù hay ho đến đâu, nhưng vẫn không được dân chúng hưởng ứng. Nhưng muốn được dân chúng thông-cảm hưởng ứng cần phải thông báo cho họ tất cả khía cạnh của vấn-đề. Từ ý-nghĩa đó cần phải có một-hệ-thống thông đạt tốt đẹp.

Dưới chế-độ quân chủ, xã-ấp là đơn vị hành-chánh nhỏ nhất, những giữ một vai-trò quan trọng trong công việc liên-lạc giữa chánh quyền và nhân dân, dù là để mộ lính, đắp-đê.... Thời đó vì trở-lực giao thông, phương-cách trên thuận-tiện nhất để chánh quyền thông-dạt với dân chúng, nhất là người dân quê khi mà tấm mắt chưa vượt khỏi lũy tre xanh. Thông đạt nhằm mục-đích bất nhịp cầu thông-cảm giữa chánh-quyền và nhân-dân, vì bất cứ dưới chế-độ nào cũng cần sự đóng góp của nhân dân.

Mục-dịch là vậy, nhưng chánh-quyền muốn thông-đạt cho dân chúng phải như thế nào.

II. PHƯƠNG-THỨC THÔNG-ĐẠT. -

Cũng như trong công-tác thông-đạt giữa nhân-dân đến chánh-quyền, nơi đây chánh quyền muốn thông-đạt đến dân chúng cũng có 2 đường lối.

o thông-đạt qua các cơ-quan hành-chánh

o thông-đạt qua các đoàn-thể

a. Thông-đạt qua các đơn-vị hành-chánh :

Ta vẫn biết ngôn ngữ có câu " phép vua thua lệ làng ". Câu ngôn ngữ này đã nói lên tầm quan trọng của các đơn-vị hành chánh cấp-dưới. Vì sống gần dân chúng, hiểu rõ dân chúng nên những luật lệ, tin-tức đưa ra dễ được dân chúng chấp-thuận. Chính vì ý-thức được điều đó, chánh-quyền trung-ương mỗi khi cần thông báo với dân chúng một vấn đề gì họ thường nhờ những đơn vị hành-chánh nhỏ này thông-báo cho người dân. Cách thức này tương-đối hữu-hiệu.

b. Thông-đạt qua các đoàn-thể, các nhóm họ -lực :

Ngoài các cơ-quan chánh-quyền, ngày nay tại hầu hết các quốc-gia dân chủ còn có một phương cách khác để thông-đạt với người dân. Chánh quyền vẫn ở xa dân chúng nên khó được dân chúng thông cảm. Ngày nay với trào-luật dân chủ các đoàn-thể các chánh đảng phát-triển mạnh mẽ. Đoàn thể, chánh đảng là tập-hợp những người đồng chánh kiểu quan điểm về một số vấn đề, hơn nữa đã đi sâu vào dân chúng từ thành thị đến thôn quê, nên họ hiểu được dân tình. Vì lý-do đó, ngày nay chánh quyền thường nhờ các đoàn thể trung-gian đó thông-đạt cho dân chúng những đường lối mà chánh phủ đề ra. Ngoài các đoàn thể, các ủy-ban hỗn-hợp cũng giúp chánh quyền rất nhiều trong công-tác thông

đạt với người dân...

Tóm lại với sự thông-đạt 2 chiều như trên đã tạo một môi - trường thuận-lợi cho việc hợp-tác chung giữa chính-quyền và nhân - dân.

TIẾT III

THỦ-TỤC VÀ PHƯƠNG-TIỆN THÔNG-ĐẠT

ĐỐI - NGOẠI

" Thông-đạt " là thông-cảm, do đó thông-đạt sẽ không hữu- hiệu khi đối-tượng thông-đạt không thông suốt vấn-đề hay nói rõ hơn khi sự thông-đạt chưa được phổ cập vào mọi-tầng lớp dân chúng. Vậy trước khi trình bày các phương-tiện dùng trong công việc thông-đạt đối ngoại, chúng ta cần phải đề ra những nguyên tắc căn bản cần thiết cho sự phổ cập tin-tức. Tức muốn cho một tin tức đề ra được dân chúng thông suốt và hưởng-ứng, nó phải cần những điều-kiện nào về nội dung cũng như hình thức. Như đã trình bày trong lãnh vực đối-ngoại, ta có thể xem sự thông đạt không khác xa vấn đề thông tin tuyên truyền.

I. LÀM THẾ NÀO ĐỂ MỘT TIN-TỨC PHỔ-CẬP QUẦN CHÚNG.-

Qua nhiều cuộc điều tra, chúng ta nhận thấy có nhiều cuộc thông tin tuyên truyền chỉ được một số ít dân chúng hưởng ứng, mặc dù đã dùng đến nhiều phương tiện khác nhau. Xem vậy vấn-đề làm sao để dân chúng hưởng ứng những tin tức tuyên truyền là cả một kỹ-thuật đồng thời cũng là một nghệ-thuật. Ta thử lấy một thí-dụ về cuộc vận động tranh cử Tổng-Thống tại Tiểu-Ban Ohio Hoa-Kỳ năm 1930, ta thấy :

o Giữa lúc mà cuộc vận-động đang sôi-nổi nhất có đến một nửa số cử tri không theo dõi được các bài nói chuyện đăng trong các báo

hoặc các bài cổ-dộng ngoài đường-phố. Lý-do là :

- o Hoặc là họ ít nghe đài phát thanh.
- o Nếu có những người nghe thì cũng là người có sẵn định-kiến.

Qua những điểm đó, ta nhận thấy nhiệm-vụ của thông-dạt là làm thế nào phổ-cập những tin-tức đến những người mình định thông-dạt. Có vậy vấn đề thông-dạt mới đạt được kết-quả. Tuy nhiên trong vấn đề thông-dạt đối ngoại, tức thông-tin người ta đã dùng nhiều phương-cách :

- 1) Giấy cổ-dộng
- 2) Giấy cổ-dộng có tranh ảnh
- 3) Sự nhắc đi nhắc lại
- 4) Hoặc sự hạn định mục-tiêu của cuộc tuyên truyền.

1. Giấy cổ-dộng :

Giấy cổ-dộng muốn đạt được hấp-thụ cần phải rõ và dễ đọc , những cuộc tìm tòi và thí-nghiệm, cho thấy, giấy chữ in đen trên nền trắng là dễ đọc hơn cả. Còn giấy láng rất dễ gây phản chiếu ánh sáng khiến người đọc khó chịu. Xét về mặt hiệu quả , ta có thể dùng màu sắc, tùy trường-hợp ta có những hiệu-quả thứ-tự cho thấy sau đây :

- chữ đen trên nền vàng
- chữ xanh - trắng
- chữ đỏ - trắng
- chữ trắng - bleu
- chữ bleu - trắng
- chữ vàng - đen
- chữ trắng - đỏ
- chữ trắng - xanh
- chữ trắng - đen
- chữ đỏ - vàng
- chữ xanh - đỏ
- chữ đỏ - xanh

* Về lối chữ in, In chữ Latin dễ đọc hơn chữ Gothique. Trong việc in chữ. Ta nhận thấy không nên in toàn bằng chữ hoa cả. Thí - nghiệm cho thấy, đọc một chữ in hoa chậm mất 13,4^o/o hơn tờ giấy vừa in hoa, vừa in thường.

In bằng lối chữ nghiêng (en italique) cũng làm người đọc chậm mất 2,8^o/o về chữ số thì in bằng chữ Arabe dễ đọc hơn chữ Romain.

* Cách Xếp đặt chữ in :

Vấn-đề xếp đặt hàng chữ cũng ảnh hưởng tới sự đọc của đối tượng thông đạt. Ngoài ra khoảng cách giữa hai hàng cũng phải vừa vặn không nên cách xa cũng không nên gần quá. Khoảng cách hẹp quá thì có thể khi đọc hết hàng trên kể đó xuống hàng dưới, dễ nhầm lẫn đọc lại hàng vừa rồi, còn nếu khoảng cách quá xa thì mất hết thì giờ xê dịch, khoảng cách trung-bình là 2 hàng. Vấn-đề xếp-đặt chữ in cũng quan-trọng, có 3 lối xếp chính, nhưng kinh-nghiệm cho thấy lối xếp thứ hai dễ đọc hơn cả.

<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
R	e	R
e	u	e
V	v	v
u	e	u
e	R	e

2. Giấy cổ-dòng cần có hình ảnh :

Trong hầu hết các cuộc thông tin tuyên truyền, thí-nghiệm cho thấy muốn được dân chúng hưởng ứng thì trong các giấy tờ thông-tin ngoài các tiêu-chuẩn trên, nên có thêm hình ảnh bên cạnh rất dễ hấp-dẫn được dân chúng. Thật vậy, ta biết đa số dân chúng thường ít học nhất là tại các thôn quê, hoặc vì ít ai chịu khi đứng đọc hết, một tờ bích chương in toàn bằng chữ, nếu không có thêm hình ảnh phụ

đề vào các động-tác. Hình ảnh rất dễ kích thích giác quan nên dễ hiểu hơn, từ đó việc thông-tin sẽ đem lại nhiều hiệu quả hơn.

3. Sự nhắc đi nhắc lại :

Sự nhắc đi nhắc lại nếu không có tác-dụng trong lãnh vực thông đạt đối nội, thì trong lãnh vực thông đạt đối ngoại, tức vấn-đề thông tin tuyên truyền rất có hiệu quả. Nó có tác-dụng giúp những người mà những lần trước không thấy, nghe được, lần sau sẽ có dịp nghe, hoặc giúp những người hay quên nhớ lại rất dễ vì nó đập vào tâm-thức người nghe.

4. Hoặc cần hạn định mục-tiêu của cuộc tuyên-truyền :

Trong vấn đề thông-dạt đối ngoại, sở dĩ đối-tượng thông đạt khó nắm vững được vấn đề là vì người có nhận sự thông tin không biết hạn định mục-tiêu của vấn-đề. Thật vậy đối tượng rất dễ bị dẫn dắt nhiều đề-tài, khó biết đề-tài nào là chính, đề-tài nào là phụ, từ chỗ đó dễ sinh ra sao lãng hết tất cả, vậy việc quan trọng đặt ra cho nhà hoạch định chính sách thông-tin là cần phải biết hạn định mục-tiêu đề tài thông-dạt để đối-tượng nắm vững được vấn đề.

II. CÁC PHƯƠNG-TIỆN THÔNG-ĐẠT ĐỐI-NGOẠI.-

Ngày nay trong vấn-đề thông-dạt đối-ngoại, tại các quốc-gia đều dùng những phương-tiện thông thường như :

- Vô-tuyến truyền thanh
- Vô-tuyến truyền hình
- Các buổi chiếu bóng công-cộng
- Các đoàn-oán bộ thông-tin tuyên truyền
- Các thỉnh nguyện qua báo chí, qua đại diện dân cư.

+ Vô-tuyến truyền thanh, truyền hình :

Đây là những phương-tiện tương-đối thông-dụng nhất vì nó có tính-cách cá-nhân. Qua các hệ-thống này chính quyền rất dễ thông

báo cho người dân các tin-tức cần thiết, hoặc giải-thích những đường lối của Chánh-Phủ. Hệ-thống thông tin này rất có hiệu quả, vì nó phổ-thông trong mọi tầng lớp dân chúng. Thật vậy có thể nói dù là sống ở thành-thị hay thôn quê, dù nghèo hay giàu, thường tại mỗi gia đình đều có những phương-tiện thông tin đó, trước là để giải-trí sau để nghe ngóng tin-tức.

+ Ngoài các phương-tiện trên đây, ngày nay chánh quyền còn đề ra nhiều phương-tiện thông đạt khác ít tốn kém cho người dân, nhưng cũng không kém phần hữu-hiệu. Đó là các buổi chiếu phim thời-sự có tính cách công-cộng tại thôn quê hay phương khóm. Qua các buổi chiếu bóng này, chính quyền sẽ phổ biến các tin tức thời sự đến dân chúng. Kinh nghiệm cho thấy việc thông-tin qua các buổi chiếu bóng này đạt được nhiều kết quả. Ví lẽ những gia đình nghèo khổ không có những phương tiện thông tin cá nhân thường theo dõi các buổi chiếu bóng này.

+ Một phương-tiện thông đạt có tính cách trực-tiếp và có thể nói hữu-hiệu nhất. Đó là sử-dụng các đoàn cán-bộ thông-tin tuyên truyền đi đến các phương khóm, thôn ấp để giải thích, nhắc nhở dân chúng về cái chính sách do chánh-phủ đề ra.

Việc dùng các đoàn cán-bộ thông tin tuyên truyền đi đến tận thôn ấp để giải-thích cho dân chúng rất có hiệu quả. Có thể nói phần đông dân chúng bị bận công việc làm ăn nên ít có thì giờ theo dõi các buổi truyền thanh, truyền hình. Đây là cơ-hội để người dân thấu hiểu được những tin tức do chính quyền đề ra. Kết quả do việc sử-dụng các đoàn cán-bộ thông tin tuyên truyền đem lại có cao hay không là còn tùy việc sử-dụng họ có đúng mức hay không.

+ Cuối cùng có thể kể việc sử-dụng báo-chí để đạo đạt lên chính quyền những nguyện vọng, thắc-mắc khiếu-nại. Đây là phương cách có tính cách dân-chủ. Thường thấy sử-dụng tại các quốc-gia tự-do dân-chủ. Hoặc ngoài báo chí ra, chính-quyền cũng như người dân có thể

nhờ các vị đại diện dân cư làm trung gian thông đạt.

Tóm lại với những phương tiện đó, chính quyền có thể thông - báo cho người dân đồng thời người dân có thể đạo đạt lên chính quyền những nguyện vọng chính đáng.

Trên đây, chúng ta đã xét xong về khía cạnh lý-thuyết của vấn đề thông đạt nền hành-chánh Việt-Nam.

Sau đây, chúng ta xét đến khía cạnh thực-tế của vấn đề. Để xem giữa lý-thuyết và thực-tế có gì khác biệt không, nếu có thể trong những trường-hợp nào.

Phần thứ hai

KHÍA-CẠNH THỰC-TẾ CỦA VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT
TRONG GUỒNG-MÁY HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM

CHƯƠNG I

THỰC-TRẠNG VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT TRONG QUỒNG-MÁY HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM HIỆN NAY

TIẾT I

HỆ-THỐNG THÔNG ĐẠT NỘI-BỘ

A. NHỮNG TRƯỜNG-HỢP VƯỢT KHỎI KHUÔN-KHỔ LÝ-THUYẾT

Trong phần thứ nhất, chúng tôi đã trình bày sơ-lược về những nguyên-tắc lý-thuyết của nền hành-chánh nước nhà. Là một nhà hành-chánh chúng ta không những chỉ biết có lý-thuyết về thông-đạt, mà còn cần tìm hiểu về khía cạnh thực-tế của vấn-đề, để xem giữa thực-tế và lý-thuyết có những điểm tương đồng hoặc dị biệt nào không. Vì lý-thuyết trong một vài trường-hợp nó có thể khác xa thực-tế. Vì lý do đó, trong phần thứ hai này chúng tôi sẽ trình bày về khía cạnh thực-tế của vấn-đề, để xem trong những trường hợp vào các nhà hành-chánh đã đi ra ngoài khuôn khổ lý-thuyết trong một số trường-hợp, để sau đó chúng ta nhận xét về những ngoại lệ này.

I. TRƯỜNG-HỢP CÓ SỰ BẤT ĐỒNG Ý-KIẾN GIỮA CÁC CẤP CHỈ-HUY.

Như đã trình bày trong phần thứ nhất, trong vấn-đề thông-đạt các nhà hành-chánh cần phải tuân theo các thủ-tục hành-chánh để tránh khỏi các trường-hợp vượt quyền. Nguyên-tắc là vậy, tuy nhiên chúng ta vẫn thường thấy có một số trường-hợp các cấp chỉ-huy đã không tuân theo thủ-tục đó. Trước hết là trường-hợp có sự bất đồng ý-kiến giữa các cấp chỉ-huy, từ đó sẽ có sự qua mặt cấp chỉ-huy trung-gian. Trường-hợp này xảy ra tại địa-phương chúng tôi thực tập. Theo nguyên-tắc các vị trưởng-ty chuyên môn muốn xin một quyết

định nào của Tòa Tỉnh thường phải qua vị Phó-Tỉnh. Thế nhưng các vị trưởng ty chuyên-môn lại trực-tiếp gặp vị Tỉnh Trưởng. Đó là một trường-hợp điển hình về sự vượt quyền, sở dĩ có sự-kiện này, theo chúng tôi đq biết giữa Vị Tỉnh và Phó đã có sự bất đồng ý-kiến về một số vấn-đề chuyên môn.

II. TRƯỜNG-HỢP KHẨN-CẤP. -

Trong vấn-đề quản-trị, để đối phó với mọi trường-hợp khẩn-cấp, đôi lúc vị Chỉ-Huy cũng thường đi ra ngoài khuôn-khổ lý-thuyết về thông đạt trong nền hành-chánh.

Trường-hợp này đã thực-sự xảy ra tại Học-Viện. Vẫn biết các chi-vụ chuyên-môn tại học-viện biệt-lập với sở hành-chánh, thế nhưng sở hành-chánh có vai-trò phối-hợp hoạt-động, nên các chi-vụ có bổn phận phải thông-báo các vấn-đề liên-hệ. Thế nhưng chúng ta thấy các buổi họp các chi-vụ không thông-báo cho Sở Hành-Chánh, họ thường nêu lý-do khẩn-cấp mà thường thông-báo qua điện thoại.

III. TRƯỜNG-HỢP QUYẾT-ĐỊNH KHÔNG QUAN-TRỌNG. -

Trong một vài trường-hợp, xét vì các vấn-đề không mấy quan trọng, các cơ-quan thường thông-báo cho nhau qua điện thoại thay vì bằng văn-thư. Đây là một trường-hợp đi ra ngoài khuôn-khổ lý-thuyết về hành-chánh.

IV. CÁC TRƯỜNG-HỢP CÓ TÍNH CÁCH CHÍNH-TRỊ. -

Đối với các trường-hợp này các giới-chức thường có chỉ thị một thẳng cho giới liên hệ. Trường-hợp này thường xảy ra trong các cơ-cấu hành-chánh tại trung-ương. Nơi mà các hoạt-động cần được bao-mật, vì một sự phổ-biến rộng rãi các tin-tức sẽ có hại cho công việc điều-hành guồng máy hành-chánh.

V. CÁC TRƯỜNG-HỢP CÓ TÍNH CÁCH CHUYÊN MÔN.-

Trong các trường-hợp này, các cơ-quan thường không thông-báo cho cơ-quan trung-gian, có lẽ vì lý-do điều-hành, xét thấy chỉ có các cơ-quan chuyên-môn khi cần thông-báo một vấn-đề nào cho các ty chuyên môn tại các địa-phương, mà không cần phải thông-báo cho vị chỉ-huy hành-chánh địa-phương.

B. NHẬN XÉT VỀ NHỮNG NGOẠI-TỆ ĐÓ.-

Trong việc đi rangôai các khuôn-khổ lý-thuyết, các vị chỉ-huy thường biện-mình cho lý-do điều-hành công-vụ, để tránh các trường-hợp chậm chạp về thủ-tục. Thoạt mới nghe, chúng ta phải công nhận đây là những sáng kiến của các giới lãnh-đạo, nên rất đáng khuyến khích. Tuy nhiên muốn cho thành công trong công việc thông-đạt cũng như việc điều hành nói chung, các giới-chức cần phải luôn luôn đặt nặng quyền - lợi chung trên cá-nhân, bè nhóm, có vậy mới tránh được các trường-hợp lạm dụng, đây là những tệ-trạng cần nên tránh để hữu-hiệu hóa gương máy hành-chánh quốc-gia.

TIẾT II

TRONG HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT NGOẠI-BỘ.-

A. NHỮNG TRƯỜNG-HỢP VƯỢT KHỎI KHUÔN KHỔ LÝ-THUYẾT

Cũng như trong thông-đạt nội-bộ, hệ-thống thông-đạt ngoại-bộ cũng có một số trường-hợp mà cấp chỉ-huy đã vượt khỏi khuôn-khổ những lý-thuyết :

I. LÝ-DO RIÊNG TƯ, PHE NHÓM.-

Trước hết ta phải kể các cấp chỉ-huy vì lý-do riêng-tư, phe - nhóm đôi lúc đã đi ra ngoài các khuôn-khổ lý-thuyết về thông-đạt. Đây

là trường-hợp thông thường tại hầu hết các quốc-gia, cấp lãnh đạo chỉ-huy vì phe nhóm mình thường; thay vì phải thông-báo qua các cơ-quan chánh-quyền từ trung-ương xuống địa-phương, rồi mới đến dân-chúng, cấp chỉ huy lại thông-báo trực cho phe-nhóm họ, đây là một tệ-trang cần nên tránh, nếu không sẽ đưa quốc gia đến chia rẽ, phân-hóa.

II. HOẶC VÌ LÝ-DO KHẨN-TRƯỜNG. -

Để kịp giải-quyết vấn-đề các cấp chỉ-huy trong những trường-hợp khẩn-trường của đất nước đã không theo đúng thủ-tục hành-chánh. Trong các trường-hợp này chánh-quyền thường thông-báo cho người dân bằng mọi phương-cách như báo-chí, truyền-hình, truyền thanh.... Lý-do này thường thấy xảy ra tại các quốc-gia mà nền dân-chủ còn sơ-khai. Khi mà sự thật không được phơi bày một cách tự-do.

III. DO TINH-THẦN PHỤC-VỤ CỦA NGƯỜI CÁN-BỘ. -

Tại các quốc-gia chậm-tiến, có thể nói tinh-thần phục-vụ quần chúng của người cán-bộ rất thấp, coi việc phục-vụ dân chúng không là bổn-phận mà là đặc-ân của giới thông-tri. Từ chỗ đó, người dân mỗi khi có dịp phải tiếp-xúc với chánh-quyền thường hay chạy chọt, luôn cúi đố cổ sao qua mặt các giới chức trung-gian.

B. NHẬN KẾT VỀ NHỮNG NGOẠI-LỆ. -

Vấn biết để hữu-hiệu góa guồng máy hành-chánh quốc-gia, các cấp chỉ-huy cần phải đôi lúc đi ra ngoài thủ-tục. Thế nhưng việc vượt ra thủ-tục thường dẫn đến nhiều bất-lợi cho nền công-vụ chung chẳng hạn nạn bè-phái, tham nhũng.... Đây là những tệ-trạng nên tránh tại một quốc-gia dân-chủ. Việt Nam Cộng-Hòa chúng ta từ lâu vẫn có tiếng là là không có một guồng máy trong sạch hy vọng trong tương-lai sẽ phục vụ dân chúng đặc-lực hơn.

CHƯƠNG II

NHỮNG KHÓ-KHĂN TRỞ-NGẠI CHO VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT

TIẾT I

HỆ-THỐNG THÔNG ĐẠT NỘI-BỘ

A. NGUYÊN-NHÂN ĐƯA ĐẾN TRỞ NGẠI TRONG VẤN ĐỀ THÔNG-ĐẠT. -

I. THIẾU SỰ THÔNG CẢM. -

Trong hành-chánh, sự hiểu lầm giữa các nhân-viên thường xảy ra. Có lẽ vì thiếu sự thông-cảm giữa các cấp chỉ-huy hoặc giữa nhân viên với nhau. Sự thiếu thông-cảm đó thường xảy ra trong 3 giai đoạn :

- o Sự khởi-xướng tin-tức
- o Sự chuyển-đạt
- o Sự tiếp-nhận

+ Người khởi-xướng có thể nhận một nguồn tin nhưng quên không chuyển đạt, hoặc vì cho rằng không quan-trọng, hoặc vì cố ý không muốn giao-hảo với người khác.

+ Còn người chuyển đạt sơ-xuất không chuyển đạt hoặc cố ý phá.

+ Cuối cùng là người tiếp-nhận có thể không nhận được tin - tức hoặc vì hiểu lầm tin-tức nhận được.

II. SỰ DI-ĐỘNG QUAN-ĐIỂM VỀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ. -

Trong công-tác quản-trị, giữa các cấp chỉ-huy thường có những di-động về quan điểm. Từ đó đưa đến trở-ngại cho vấn đề thông-đạt.

Cũng chính vì sự di-đồng quan điểm đó khiến các cấp chỉ - huy không muốn thông-đạt cho nhau, hoặc dù có thông-đạt chăng nữa thì cấp tiếp nhận vì vốn có quan-điểm khác biệt nên cũng chẳng muốn sốt sắng thi-hành. Từ đó để đưa đến tình-trạng bất hợp-tác.

III. TRỞ-NGẠI DO NGÔN-NGỮ. -

Trong vấn-đề thông-đạt có thể nói, ngôn-ngữ là trở-ngại lớn nhất, người nhận tin-tức có thể không hiểu nội-dung vấn-đề vì danh-từ dùng trong các văn-thư khó hiểu. Ta biết có nhiều danh-từ chỉ quan-thuộc đối với một số người, nhưng lại khó hiểu đối với một số người khác. Trở-ngại này thường thấy tại hầu-hết các quốc-gia trước kia là thuộc-địa của mẫu-Quốc. Việt-Nam Cộng-Hòa vì lẽ là thuộc-địa của Pháp cho nên đến khi thu-hồi được độc-lập thì đa-số danh-từ về Hành-Chánh được phiên-dịch từ ngoại-Quốc. Ngoài ra, nhân-viên ở cấp dưới thường ít học, nên khó hiểu được những danh-từ chuyên-môn mà chỉ có cấp chỉ-huy liên-hệ mới thông-suốt được, chẳng hạn các danh-từ về kế-toán, về quản-trị nhân-viên. Hơn thế nữa chúng ta thấy tại các trung-ương thường có thói quen dùng những danh-từ có tính cách trừu-tượng hoa-mỹ, trong khi tại các địa-phương những danh-từ sử-dụng có tính cách cụ-thể, nhất là từ các vùng có nhiều dân-tộc thiểu số. Từ chỗ cách-biệt đó, thường gây trở-ngại cho công-tác thông-đạt giữa cấp chỉ-huy và thuộc-viên, hoặc nữa giữa trung-ương và địa-phương.

IV. DO HỆ-THỐNG QUI-CHIẾU CỦA TỪNG NGƯỜI. -

Hệ-thống qui-chiếu theo xã-hội học là khung-cảnh nội-tâm riêng của từng người, theo đó họ tự giải-thích tất cả những cảm-giác tự-tưởng tính-tình của mình theo cảm-quan riêng của họ. Theo đó khi đứng trước một việc xảy ra, mỗi người có một phản-ứng khác nhau. Tùy giáo-dục, văn-hóa, tâm-lý của người ấy. Hệ-thống qui-chiếu có thể có 2 điểm :

- o Thành-kiến hay thiến-kiến
- o Hậu-quả của sự chuyên-môn hóa.

a. Thành-kiến hay thiến-kiến :

Khi một nhân-viên có thành-kiến về một vấn-đề gì, những sự kiên mới đưa tới thường không được để ý hoặc nếu có thì được hiểu theo một nghĩa khác. Thí-dụ trong việc kiểm-điểm một tình thế nào đó, những sự-kiện lẻ loi ngược với thành-kiến thường không được chú ý, chẳng hạn một vị chỉ-huy vốn có thành-kiến cho một người là xấu, thì ít khi để ý đến những ưu điểm do người làm của người ấy.

b. Hậu quả của sự chuyên môn hóa :

Có nhiều nhà chuyên viên, vì quá để ý đến khía cạnh chuyên môn, nên ít để ý đến những sự thông đạt liên hệ về nhiều khía cạnh khác của vấn-đề. Thí-dụ : Cùng là việc ngăn ngừa thiếu nhi phạm-pháp Cảnh sát trưởng chỉ chú ý đến vấn đề tăng cường tuần tiễu ; Giám - Đốc thanh niên lại chú ý đến vấn đề huấn-luyện, thể-thao để họ có môn giải-trí lành mạnh ; Các nhà xã-hội học lại chú ý đến vấn-đề săn sóc những trẻ em không gia-đình. Chính vì lẽ mỗi người thường có giải-pháp tùy vấn-đề chuyên-môn của họ, nên khi có thông đạt học thường có khuynh hướng giải-quyết theo giải-pháp của riêng họ, họ ít để ý ý-kiến của giới khác.

V. XA CÁCH VÌ ĐỊA VI. -

Chính vì cơ-cấu hành-chánh nước nhà có quá nhiều hệ-cấp, do nên trong vấn-đề thông đạt gặp khá nhiều khó khăn. Thật vậy từ cấp trên thông đạt xuống cấp dưới phải qua nhiều cấp trung-gian, các cấp bậc càng xa nhau nhiều thì vấn đề thông-đạt càng gặp nhiều khó khăn. Vì càng có nhiều cấp trung-gian.

Chính vì lẽ đó, phần nhiều sự thông-đạt từ cấp dưới lên cấp trên không đúng sự thật, đồng thời cấp trên ít khi biết được rõ ràng

thái-dộ, phản-ứng của cấp dưới. Thuộc-viên thường có khuynh hướng chỉ thôn-gạt những gì làm vừa lòng cấp trên. Có đôi lúc ý-kiến của cấp trên không mấy giá-trị, nhưng ý-kiến của cấp dưới, của thuộc viên không có khả-năng thuyết-phục được.

Chính vì những xa-cách về địa-vị đó giữa cấp chỉ-huy và thuộc viên nên đã là một nguyên nhân gây trở ngại không ít trong công-tác thông-đạt hành-chánh.

VI. XA CÁCH VỊ VỊ-THỂ. - (ĐỊA THỂ)

Trong vấn-đề thông-đạt, những xa-cách vị địa-thể giữa các đơn vị hành-chánh cũng là một trở ngại cho các cấp chỉ-huy ở địa-phương và trung-ương mỗi khi muốn thông-đạt cho nhau, mặc khác chính vì tính hình địa-phương khác nhau khiến các cấp chỉ-huy của từng địa-phương thường có nhận-định khác nhau về cùng một vấn-đề hoặc vì không chú ý đến tính cách cá-biệt của từng địa-phương, một nên rất có thể chính-phủ trung-ương có những nhận-định sai-lầm về các vấn-đề chính-trị, tôn-giáo, xã-hội, kinh-tế..... của từng địa-phương. Tình trạng này rất tai-hại khi mà những phương-tiện chuyển-đạt tin-túc chưa phát-triển, giao-thông còn gây nhiều trở-ngại.

VII. NHỮNG GIỚI HẠN TRONG PHẠM-VI THÔNG ĐẠT. -

Thông thường người thừa tin báo giờ cũng giữ kẽ, tức có khuynh hướng bênh vực cho quan-điểm của mình (tốt phô ra, xấu che lại). Đó là nguyên-nhân không những phát xuất từ cấp dưới mà còn từ cấp trên xuống nữa.

Hoặc vì bận công việc, người ta coi việc thông-đạt là thừa, nhất là khi thuộc viên phải làm một bản báo-cáo do cấp trên đòi hỏi. cấp dưới có thể cho là cấp trên không tin nên mới đòi báo cáo.

B. NHỮNG KHÓ-KHĂN TRONG VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT. -

Nói đến khó-khăn trong công-tác thông-đạt thì rất nhiều, nơi đây ta chỉ xét vài khó-khăn có tính-cách trực-tiếp, khiến cho vấn-đề thông-đạt trở nên chậm-chạp hoặc kém hữu-hiệu.

I. THÁI-ĐỘ PHỤC-VỤ CỦA NHÂN-VIÊN PHỤ-TRÁCH THÔNG-ĐẠT. -

Tại các công-sở thường có một hay nhiều phòng văn thư phụ-trách công việc và gửi công văn do các nhân-viên ngạch thư-ký hành-chánh hoặc tùy phái đảm trách. Trong phần vụ này, một sự chênh mảng của họ sẽ gây trở ngại không ít cho vấn-đề thông-đạt, thí-dụ việc vô phong bì lộ hoặc sơ-xuất trong công việc đóng dấu, "thường, khẩn, hỏa-tốc ..." nếu vì sơ-xuất công-văn sẽ đi chậm-chạp hoặc cấp chỉ-huy tiếp nhận sẽ không giải-quyết tức thời vì cho là văn thư không có tính cách khẩn... Còn nếu gửi lộn cơ quan sẽ bị hoàn trả, đôi lúc bị bỏ sót... Hoặc có khi tổng-thư-văn vì sơ ý đánh mất các báo thư dụng công-văn. Chính những lý-do đó đã làm cho công việc thông-đạt bị khó khăn, cản trở rất nhiều.

II. CẤP CHỈ-HUY VÌ BẠN RỘN HAY SƠ-XUẤT. -

Đôi lúc vì công việc quá nhiều, các cấp chỉ-huy không giải-quyết kịp thời vấn-đề, để có thể thông-báo cho các cơ-quan liên-hệ, chẳng hạn trong việc cho phép Ông Phó Viện-Trưởng xuất ngoại, Bộ Quốc-Phòng vì sơ-sốt đã không giải-quyết kịp, đã làm trễ chuyến xuất ngoại của Ông Phó một thời-gian khá lâu. Việc không giải quyết kịp thời hay vì sơ-xuất thường thấy xảy ra tại hầu hết các cơ-quan, nơi mà có quá nhiều công việc, hoặc thiếu sự kiểm-soát, phối-hợp của các cấp chỉ-huy.

III. HOẶC CHẬM TRỄ DO CÁC NHÂN VIÊN PHÁT THƯ. -

Việc thông-đạt sẽ khó-khăn, chậm-chạp một phần cũng do việc phân-phát công-văn của các nhà bưu-diện hoặc vì lý do giao thông gian

đoạn hoặc bê trễ trong phần vụ. Chính sự chậm trễ của các viên chức bưu điện hoặc thời cuộc đã làm cho công-tác đến không được đúng lúc do đó sẽ không được giải quyết kịp thời.

TIẾT II

TRONG HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT ĐỐI-NGOẠI

A. NHỮNG NGUYÊN-NHÂN KHIẾN CHO CÔNG-VIỆC THÔNG-ĐẠT.

KHÔNG ĐƯỢC HỮU-HIỆU. -

Trong hệ-thống thông đạt đối ngoại, xét về những nguyên-nhân gây trở ngại cho công việc thông-đạt, chúng ta thấy có những điểm sau đây :

I. THẤT ĐỢI PHỤC-VỤ CỦA NHÀ CHỨC-TRÁCH HÀNH-CHÁNH ĐỐI VỚI DÂN CHÚNG. -

Trong phần vụ phổ-biến các tin-tức làm sao cho chính-sách của chánh-phủ đến dân chúng là phần-vụ của các viên chức hành-chánh ở hạ tầng. Những đường lối, chủ-trương có được dân chúng chấp nhận, hưởng ứng hay không phần lớn do thái-độ phục-vụ dân của các viên chức này. Từ trước tới nay, tại hầu hết các địa-phương, có thể nói các nhân-viên tại địa-phương gần như không thi-hành đúng đắn, họ đã không thi-hành triệt-để " chỉ-thị " của trung ương đưa xuống, hoặc coi thường dư luận, chẳng hạn không giải-quyết hoặc chuyển đạt những yêu sách chính đáng của người dân.

II. SỰ HỢP-TÁC GIỮA CHÍNH-QUYỀN VÀ DÂN-CHỨNG TRONG CÔNG-TÁC THÔNG-ĐẠT. -

Yếu-tố thanh-công trong lãnh vực thông-đạt là sự hợp-tác giữa chính-quyền và nhân dân. Thật vậy dù cho chính sách, đường lối phát họa chu-đáo, tốt-đẹp, nhưng nếu không có sự hợp-tác của dân chúng trong công-tác thông-đạt thì cũng khó đạt được hiệu quả. Vấn đề chính quyền có những phương-tiện thông-đạt đầy-đủ, thế nhưng một mình chính quyền khó mà hành-động được, vì lẽ công-tác thông-đạt cần đi sâu vào dân chúng, cần có sự giải-thích cặn kẽ cho dân chúng biết. Vậy thì cần phải có sự hợp-tác của dân chúng, họ sẽ giải-thích cho nhau nghe, sẽ chuyển tay nhau những tờ truyền đơn, chính vì lẽ đó tin tức sẽ được loan truyền trong khắp quần chúng vậy.

III. THIẾU PHƯƠNG-TIỆN THÔNG-ĐẠT. -

Trong lãnh vực đối-ngoại, thông-đạt bao hàm nghĩa thông-tin tuyên truyền. Như đã trình bày phần trên thông-tin tuyên-truyền đòi hỏi những phương tiện đầy-đủ để có thể củng cố sâu rộng vào lòng dân chúng. Thế nhưng với thực trạng hành chính nước nhà khó mà đạt được những phương-tiện thông tin tối đa, vì lẽ về phía chính-quyền thì công-tác thông-tin không được đặt nặng, hơn nữa khả-năng tài-chánh chung còn thiếu hụt, cho nên những phương-tiện thông-tin không được đầy-đủ. Còn về phía dân chúng, đa-số là thành phần vô-sản, nên không có nổi những phương-tiện thông tin có tính-cách cá-nhân như vô-tuyến truyền thanh, truyền hình. Chính vì lẽ đó công-tác thông-đạt của chính quyền khó thành công được.

IV. THIẾU CÁN-BỘ CÓ KHẢ-NANG. -

Cũng trong lãnh vực thông-đạt, đối-ngoại này, khả-năng người cán bộ thông tin cũng rất cần, thế nhưng phải nhìn nhận hiện nay trong công-tác này, chúng ta còn thiếu nhiều cán-bộ về phẩm cũng như lượng.

Công-tác thông-tin đòi hỏi người cán-bộ một khả-năng hiểu biết rộng rãi, đồng thời một nghệ-thuật thu-phục quần chúng, có vậy mới để lời cuốn dân chúng được.

B. NHỮNG KHÓ-KHĂN, TRỞ-NGẠI TRONG VẤN-ĐỀ THÔNG- ĐẠT. -

I. THÔNG-ĐẠT KHÔNG ĐÚNG LÚC. -

Yếu-tố thành công trong lãnh vực, thông đạt là sự thông-báo đúng lúc vấn đề, thế nhưng có thể nói trong nền hành chánh Việt-Nam Chúng ta chưa đạt được yếu-tố đó, có khi một tin tức đến được dân - chúng đến mấy tháng sau, hoặc vì cơ-quan chậm chạp trong công-tác thông tin hoặc dân chúng, thờ-ơ, một khi việc thông-đạt không đúng lúc thì chính-sách chung khó được thực-hiện.

II. THÔNG-ĐẠT THƯỜNG CHỈ MỘT CHIỀU. -

Thông-đạt muốn được hữu-hiệu cần theo hai chiều, từ chánh - quyền xuống người dân và ngược lại, một chánh sách thông-đạt được tiêu-chuẩn đó sẽ gây tin tưởng nơi người dân. Thật thế mà xét, mặc dù chúng ta là một quốc-gia dân-chủ, thế nhưng tiếng nói của người dân ít được chánh quyền để ý đến, từ chỗ đó nhân dân sẽ xa dần chánh quyền, và đi dần đến chỗ bất hợp-tác.

Qua những dòng trình bày trên, chúng ta đã thấy những khó-khăn và trở-ngại đồng thời những nguyên-nhân dẫn đến những khó-khăn đó. Tuy nhiên đó chỉ là một cái nhìn có tính cách khách quan, tổng-quát vấn đề.

Sau đây chúng ta thử-nhận định ưu và khuyết-điểm của vấn-đề để rồi từ những nhận-định ưu và khuyết-điểm đó, chúng ta đưa ra một vài đề nghị là để sửa đổi, cải tiến hầu vấn-đề thông-đạt được hữu-hiệu hơn.

Phần thứ ba

NHẬN ĐỊNH ƯU & KHUYẾT-ĐIỂM, ĐỒNG THỜI ĐƯA
NHỮNG ĐỀ-NGHI CẢI-TIẾN HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT

CHƯƠNG I

NHẬN-ĐỊNH ƯU VÀ KHUYẾT-ĐIỂM

TIẾT I

ƯU-ĐIỂM CỦA HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT.

I. THÔNG-ĐẠT NÓI THAY VIẾT TRONG MỘT SỐ VẤN-ĐỀ.

Với sự tiên-triển khoa-học và kỹ-thuật trong lãnh vực thông đạt ngoài hình-thức thông-đạt viết như văn thư, phiếu gửi.... ngày nay tại các cơ quan công-quyền còn thấy sử-dụng hình-thức nói chuyện hoặc báo-cáo bằng điện-thoại thay vì bằng văn-thư. Đây có thể nói là một bước tiến đáng kể, vì nó tránh được sự chậm chạp, nếu vấn-đề cần giải-quyết cấp thời.

Còn về thông-đạt đối-ngoại. VTH, VTH là những phương-tiện tương-đối khá hữu-hiệu, vì phần lớn dân chúng đều có những phương-tiện thông tin có tính cách cá-nhân này, họ sẽ vừa giải-trí, vừa theo dõi tin tức được. Mặt khác thông đạt mới còn giảm-bớt chi-phí bút mực, làm giảm bớt chi-phí của công-sở.

II. VIỆC DÙNG VIẾT-NGỮ TRONG CÁC VĂN THƯ THAY CHO NGOẠI-NGỮ LÀ MỘT ƯU-ĐIỂM CỦA NỀN HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM HIỆN NAY.

Không những trong thời-kỳ thuộc-địa ngay cả những năm sau khi thu-hồi độc-lập, chúng ta thấy phần nhiều trong các văn thư hành

chánh thường xử-dụng nhiều danh-từ Pháp-ngữ. Sự kiện này đã gây nhiều trở-ngại cho công-tác thông-đạt, vì từ khi thu-hồi được chủ-quyền nền hành-chánh được trao trả cho viên-chức hành-chính nước nhà điều-khiển. Nhân thức được điều này, các nhà hành-chánh đã tất-đầu chuyển dần việc xử-dụng việt ngữ trong các văn thư dùng để thông-đạt. Đây quathực là một ưu-điểm cho nền hành-chánh nước nhà, vì nó giúp cho mọi giới-chức hành-chánh đều được thông-suốt, từ chỗ đó sẽ làm gia-tăng hiệu-năng công-sở rất nhiều.

III. THÔNG-ĐẠT THEO HỆ-CẤP GIÚP GIẢI QUYẾT KỸ CÀNG VẤN-ĐỀ.-

Một quyết-định sẽ thiên-vị hoặc trở-nên độc-doan nếu quyết-định đó chỉ do một hệ-cấp duy-nhất đề-nghị và quyết-định. Do đó việc phân-chia cơ-quan công-quyền thành nhiều hệ-cấp sẽ giúp vấn-đề được thảo-luận kỹ-đồng-thời giúp các nhân-viên liên-hệ có thể nắm-vững vấn-đề, từ chỗ đó sẽ có sự-đồng-nhất trong công-tác.

TIẾT II

KHUYẾT-ĐIỂM CỦA VẤN-ĐỀ THÔNG-ĐẠT.-

I. ĐẶT NẶNG HÌNH-THỨC, PHÁP-LÝ.-

Người dân mỗi khi có dịp giao-tiếp với các cơ-quan chính-quyền thường phàn-nàn rằng quá-chậm-chạp, đồng-thời thủ-tục phức-tạp, từ chỗ đó dân chúng sẽ có cảm-tưởng chánh-quyền không phục-vụ dân-chúng đặc-lực, hoặc có hành-vi mờ-ám-nào đó. Với những lời phàn-nàn đó, chúng ta thấy thế-nào? Thật-tế phải nhận-tịnh rằng những dư-luận đó là đúng-phần-nào. Quả-thật các cơ-quan chánh-quyền có nhiệmvụ phục-vụ dân-nói-riêng và thủ-tục hành-chánh nói-chung đã quá-đặt-nặng quá về hình-thức, pháp-lý của vấn-đề. Vẫn biết khi-đặt-ra thủ-

tục là để bảo-vệ sự sơ-sốt và tránh lạm dụng. Thế nhưng đây vì quá câu-nệ các qui-tắc pháp-lý, hình-thức để cố-tình kéo dài, làm khó dễ dân chúng. Đây là một khuyết-điểm nên tránh để có thể lành mạnh góa giường máy hành-chanh.

II. CHƯA CÓ SỰ ĐỐI THOẠI THỰC SỰ GIỮA CẤP CHỈ-HUY VÀ THUỘC VIÊN. -

Vấn-đề thông-đạt tùy thuộc nhiều vào ý-thí muốn hay không muốn thông-đạt, ta thấy có những người giữ những địa-vị cao trong tổ chức thường có thái-độ cho là biết tất cả, họ không chú tâm tới những điều người khác cần biết, cũng như những gì người khác báo cho họ. Họ thường quan-niệm rằng " Nhận viên càng biết ít bao nhiêu thì công việc càng dễ chạy bấy nhiêu " (1). " Đồng thời những điều người khác không biết không có hại gì cho họ " (2). Chính những thái-độ này đưa đến sự kiện không có đối-thoại giữa cấp chỉ-huy và thuộc viên, các cấp chỉ-huy chỉ muốn ra chỉ-thị và buộc người khác phải thi-hành, còn ngược lại họ không cần biết người thuộc-viên muốn gì, vì họ quan-niệm công-tác hành-chanh không phải là một công-việc hợp-tác giữa mọi người mà chỉ là bộ máy riêng rẽ, có thể hoạt-động được không cần đến sự hiểu-biết của người khác, đây là quan-niệm sai-lầm của những cấp chỉ-huy có tinh-thần thủ-cụ, có thể cản-trở cho công việc thông-đạt.

III. THÔNG-ĐẠT THƯỜNG CHỈ MỘT CHIỀU. -

Khi nói đến thông-đạt, người ta liên-tưởng tới sự thông-đạt 2 chiều, tức thông-đạt từ trên xuống dưới và từ dưới lên trên. Đó chỉ là lý-thuyết.

(1) (2) Nghệ-Thuật Quản-Đốc. John de millett. Bản-dịch Việt-Nam Thông Tấn Xã, Saigon, Công-đán 1959. tr 82.

Còn thực-tế , nền hành-chánh nước nhà chưa thấy có thông - đạt 2 chiều thực-sự, chúng ta chỉ thấy chỉ-thị từ cấp-trên đưa xuống dân chúng hoặc nhân-viên còn ngược lại ý-kiến củathuộc-viên hoặc dân chúng không được chánh-quyền thỏa-mãn, với một nền hành-chánh mang danh là dân-chủ, chế mà tiếng nói của nhân-viên hoặc dân chúng không được để ý thì làm gì có sự thông-dạt thực-sự được.

IV. CHÁNH-QUYỀN ĐẶT NẶNG VỀ TUYÊN-TRUYỀN HƠN LÀ THÔNG-ĐẠT THỰC-SỰ. -

Khi phần trên đã trình bày " thông-dạt là ý chí cùng nhau thông-cảm về một hay nhiều vấn-đề " , với ý-nghĩa này ta thấy vấn-đề thông đạt bao hàm một ý-nghĩa rộng rãi, nó là một sự "biểu đồng tình" về một vấn-đề, trong đó chánh-quyền có bổn-phận thông-báo về mọi chánh-sách, đường lối cho dân chúng, còn ngược lại dân chúng có bổn-phận tiếp tay với chánh quyền trong đường hướng chung. Thế nhưng phải thành thực mà nói, chánh quyền đã đặt nặng khía cạnh tuyên-truyền hơn là thông-dạt thực-sự, nhất là trong lãnh vực đối-ngoại. Đây là một khuyết điểm không thể chấp nhận đượctrong một quốc gia dân chủ , vì nếu dân chúng biết chánh quyền có dụng ý tuyên truyền hơn là thông-dạt, họ sẽ trở nên ngờ vực, từ đó dân chúng không còn tin-tưởng vào chánh quyền nữa. Đây là một khuyết-diểm mà các nhà lãnh đạo nên tránh nếu muốn tạo sự hợp-tác của người dân.

CHƯƠNG II

VẤN-ĐỀ CẢI-TIẾN HỆ-THỐNG THÔNG-ĐẠT

TIẾT I

TRONG LÃNH-VỰC QUAN - NIỆM .-

I. HÀNH-CHÁNH LÀ HỢP-TÁC. -

Ta vẫn biết bản-chất của hoạt-động hành-chánh là hợp-tác, là hoạt-động của một số người nhằm đạt mục-tiêu chung . Qua ý nghĩa này chúng ta nhận thấy trong lãnh-vực hành-chánh, muốn hoàn thành một công-tác nào cũng cần đến sự đóng góp của rất nhiều người, từ cấp chỉ-huy đến thuộc-viên, hoặc từ trung ương đến cả địa-phương . Thật vậy cho dù một kế-hoạch được hoạch định hay, nhưng nếu không có sự hỗ-trợ của các nhân viên thừa hành thì cũng khó thành công. Trong sự hợp-tác hành-động đó "Thông-đạt" quả đã giữ một vai-trò quan trọng, vì muốn cho thuộc viên hỗ trợ mình, thì cấp chỉ-huy cần thông báo cho họ tường tận mọi khía cạnh của vấn-đề, có vậy họ mới hăng hái đóng góp. Xem vậy "hợp-tác" là một yếu-tố thành công, vì thế cả chánh-quyền và thuộc viên cần phải có một quan-niệm đúng đắn trong mọi lãnh vực, nhất là trong lãnh vực thông-đạt. Một khi mà hai giới cấp chỉ-huy và thuộc viên đều có một quan niệm đúng đắn về vấn-đề thì công việc thông-đạt không còn là một trở-ngại nữa.

II. CẦN SỰ HỢP-TÁC CỦA DÂN CHÚNG. -

Trong một thể-chế dân chủ, một chính sách của chính-quyền sẽ khó thành-công nếu không có sự hợp-tác của công-chúng. Thật vậy, người

dân sống trong một thể-chế dân-chủ luôn luôn tìm cách theo dõi mọi hoạt-dộng của chánh-quyền để nếu cần sẽ hỗ-trợ chánh quyền trong mọi lãnh vực. Trong vấn-đề thông-đạt hành-chánh, muốn cho chánh-sách đó được quảng bá sâu rộng đến mọi tầng lớp dân chúng, chánh quyền sẽ khó khăn trong công-tác này nếu không có sự hợp-tác của dân chúng. Sự hợp-tác đó được thể-hiện qua những hành-dộng tiêu-cực cũng như tích cực. Hoạt-dộng tiêu-cực là sự kiện chính họ để ý đến tin tức loan truyền, còn hoạt-dộng có tính cách tích-cực dân chúng sẽ truyền miệng giải-thích, đánh tan những nguồn dư-luận trong dân-chúng.

Tóm lại, sự hợp-tác của dân chúng trong công-tác thông-đạt là cần-thiết. Vấn-đề đặt ra cho chính-quyền cần có một quan-niệm đúng đắn về sự hợp-tác đó, luôn luôn quan-tâm tới tiếng nói của người dân nếu muốn thành công trong lãnh vực thông-đạt đối-ngoại.

III. NGƯỜI DÂN CẦN PHẢI THÔNG CẢM VỚI CHÁNH-QUYỀN. -

Người dân mỗi khi có dịp tiếp xúc với cơ-quan công-quyền, thường cho rằng chánh quyền không phục-vụ tích cực, nào là đặt ra lắm thủ-tục phiền-phức, cố tình làm khó dễ người dân. Phải thành-thật mà nói những trách cứ đó là đúng phần nào, vì trong một tổ-chức rộng lớn như chánh quyền không làm sao tránh khỏi những phần-tử xấu, cố tình không phục vụ dân, như làm trì trệ công việc, hạch sách người dân đủ điều. Tuy nhiên những trách cứ đó là quá đáng vì có lẽ dân chưa hiểu rõ nỗi khó khăn của các cơ-quan công quyền, nào là cần phải tôn-trọng các thủ-tục, pháp-lý hành chính, nào là phương-tiện có giới-hạn, nào là nhân-viên không đầy-đủ. Do đó không thể thỏa-mãn một cách đầy đủ và thỏa đáng mọi nhu-cầu của dân chúng. Trong một thể-chế dân-chủ, vẫn biết người dân có quyền chỉ-trị tránh khiêu-nại chính quyền trong lễ-lối phục vụ dân, nhưng đồng thời người dân cũng phải thông-cảm nỗi khó khăn nơi chánh-quyền, có vậy giữa chánh-quyền và người dân mới có một sự hợp-tác, thông-cảm được.

TIẾT II

TRONG LÃNH VỰC NHÂN-SỰ.-

I. CÁN ĐỀ CAO SÁNG-KIỆN NHÂN-VIÊN.-

Vấn biết muốn cho kế-hoạch được thống nhất thi-hành, cấp chỉ huy tối-cao cần phải ra những chỉ-thị chi-tiết và rõ ràng, rập theo khuôn-mẫu nhất định. Trừ một vài trường-hợp, thường thì việc ra chỉ thị có tính cách chi-tiết khó đạt được hiệu năng hơn là để cho thuộc viên có sáng-kiến, vì những chỉ-thị có tính cách gò bó sẽ khiến thuộc viên trở nên lệ-thuộc và thụ-dộng, không thể phát-huy được năng-khiếu. Kinh-nghiệm cho thấy việc đề cao sáng-kiến củathuộc-viên để đạt được hiệu năng hơn.

II. CÁN PHÁT HUY KHẢ NĂNG LÀM VIỆC.-

Một cấp chỉ-huy giỏi không phải chỉ chú tâm vào công-tác hoạch định chương trình, thiết-lập kế hoạch cho nhân viên cấp dưới, cấp chỉ huy còn phải thường xuyên theo dõi từng công việc làm của thuộc-viên, lưu-ý đến khả-năng làm việc để nếu cần cải tiến. Công tác thông đạt như đã nói là một công-tác thiết yếu quyết-định giá-trị của chính sách chung. Vì vậy cấp chỉ-huy cần phải thường xuyên theo dõi, giải-thích hay lưu ý nhân-viên về tầm quan-trọng của vấn-đề, cấp chỉ-huy có nhiệm vụ kiểm soát lại những tài liệu thông đạt trước khi gửi đi. Vấn đề này ta nhận thấy tại các nước tiên tiến, cơ cấu tổ-chức cơ-quan công-quyền, ta thấy ngoài phòng văn thư có nhiệm vụ nhận và gửi các tài-liệu thông-dat, còn có một phòng có phận-sự kiểm soát các tài-liệu này. Đây là sáng kiến rất hay để tránh sự nhầm lẫn đáng tiếc có khi có hậu quả tai-hại (1).

(1) Nghệ-thuật quản-dốc : John D. Millett, Bản-dịch VTX, Công Dân Xuất Bản 1959, tr 50

Trong lãnh vực trao đổi khả-năng chuyên-môn cho nhân-viên phụ-trách, cấp chỉ-huy nếu xét thấy cần gia-tăng kiến-thức hay kỹ-năng làm việc, cần cho họ nhiều cơ-hội để tu-nghiệp hầu phát huy năng khiếu.

III. VỀ KHÍA CẤP CHỈ-HUY.-

Một cấp chỉ-huy giỏi, ngoài Khả-năng và kiến-thức để giải quyết vấn-đề, còn đòi hỏi nơi họ một nghệ-thuật chỉ-huy nhu khả-năng điều-khiển, ra lệnh. Muốn vậy cần đòi hỏi nơi vị chỉ-huy một tư cách đúng đắn, để làm gương cho thuộc cấp. Phần đông nhân-viên chỉ thi-hành mệnh lệnh một cách bất đắc-dĩ, vì lẽ cấp chỉ huy không được nhân viên kính trọng, họ ra chỉ-thị với những lời lẽ không được hòa nhã.

Tóm lại để thuộc viên vui vẻ trong phân vụ, cấp chỉ-huy cần phải am hiểu những điều-kiện để trở thành một cấp chỉ-huy có biệt tài.

IV. VẤN-ĐỀ TƯƠNG-QUAN GIỮA GIỚI LÃNH ĐẠO VÀ DÂN CHÚNG.-

Vấn biết muốn cho chính sách đường lối của chánh-phủ được dân chúng hưởng-ứng và thi - hành thì điều - kiện cần - yếu là chánh-sách đó phải được quảng bá sâu rộng đến mọi tầng lớp dân chúng, đồng thời không có chiều hướng đối nghịch lại quyền lợi cá-nhân hoặc quốc-gia. Trong lãnh vực đối ngoại, một đường lối tốt đẹp nhưng vẫn khó được dân chúng hưởng ứng nếu những cán-bộ có phận sự thông đạt không được lòng dân chúng. Vì lẽ đó vấn-đề tương quan nhân sự giữa giới hữu trách và người dân rất cần thiết. Vì vậy ngoài khả năng chánh-quyền cần đòi hỏi nơi người cán-bộ một nếp sống gia-dì, được dân chúng yêu mến để thu-phục dân tâm, có vậy công-tác thông-tin mới đạt được kết-qua.

TIẾT III

VẤN-ĐỀ TỔ CHỨC LẠI CƠ-CẤU THÔNG-ĐẠT.-

Trong tiết II Chương I thuộc phần III, chúng tôi đã trình bày một vài khuyết điểm của hệ-thống thông-đạt trong nền hành-chánh Việt Nam hiện nay. Để tạo một môi-trường thuận lợi cho vấn-đề thông-đạt, trong phần này chúng tôi sẽ đề ra một vài sửa đổi trong cơ-cấu thông-đạt để công việc thông-đạt được hiệu-quả hơn.

I. MỘT VÀI SỬA ĐỔI CƠ-CẤU HÀNH-CHÁNH. -

Ta đã biết cơ-cấu hành-chánh của một tổ-chức gắn liền với cơ-cấu thông-đạt. Vì vậy muốn cho việc thông-đạt được hữu-hiệu cần phải sửa đổi cơ-cấu hành-chánh. Trong chiều hướng cải-tổ đó, muốn cho vấn-đề thông-đạt được giản dị, chúng ta cần phải trước hết giản dị hoá tổ chức.

+ Trong việc tổ-chức hệ-thống quyền hành theo kiểu kim tự-tháp, chúng tôi nhận thấy từ cấp chỉ-huy cao-cấp đến thuộc-viên phải qua nhiều cấp trung-gian, mỗi cấp có một phạm vi kiểm soát giới-hạn và nhất định. Đây chính là quan-điểm của phái cổ-điển về tổ-chức hành-chánh, họ quan-niệm sức người có hạn, do đó chỉ có thể kiểm-soát một số người giới-hạn nào đó mà thôi. Tổ-chức này có vẻ thích hợp với tình trạng hành-chánh mà hoạt-động còn đơn giản, ngày nay với một nền hành-chánh đòi-hỏi một giai-pháp nhanh chóng, hữu-hiệu vì vậy với tổ-chức đó khó thích-nghĩ được, cho nên thiết-nghĩ chúng ta nên bỏ bớt các cấp trung gian, để cho mỗi cấp kiểm soát một phạm vi rộng hơn. Việc này có nhiều điểm lợi.

- o Giúp giải quyết nhanh chóng vấn đề, tránh phải qua nhiều cấp trung-gian không cần thiết.
- o Giúp cấp chỉ-huy giải-quyết những tranh-chấp nếu có, vì cấp dưới ít có đầy đủ uy tín để thuộc viên nghe theo.

+ Mặt khác với tổ-chức hành chính theo hệ thống ngang và dọc Theo đó một vị chỉ-huy tại ngành chuyên-môn tại tỉnh phải chịu sự chi- phối của hai giới. Một là vị chỉ-huy bộ chuyên-môn, hai là cấp chỉ-huy địa-phương. Với hệ-thống này dù có hay không có liên-hệ tới địa-phương, Bộ sở quan phải thông báo cho vị chỉ-huy địa-phương nếu muốn thông-báo cho bộ liên-hệ, với hệ-thống này, có thể nói đã gây trở ngại cho việc điều-hành của cơ quan chuyên-môn.

Vấn biết Tỉnh chịu trách nhiệm về địa-phương, nhưng với hệ thống này đã làm giảm đi phần nào uy tín và sự điều hành của cơ-quan. Vậy để tránh khuyết-diểm này, thiết tưởng ta có thể đề-nghị vài sửa đổi sau .

1. Có thể miễn cho cơ-quan chuyên môn phải thông-báo cho Tỉnh những vấn-đề liên hệ trước khi thi-hành nếu vấn-đề đó không quan-trọng và liên-hệ tới địa-phương, nó chỉ là vấn-đề hoàn-toàn chuyên môn.

2. Cần mở rộng quyền hành cho cơ quan chuyên-môn bằng cách khỏi phải thông báo cho tỉnh khi phải giải-quyết vấn-đề chuyên-môn của họ.

Ta thấy những sửa đổi này có đặc điểm là hữu-hiệu hóa công việc, đồng-thời đã gia-tăng quyền hạn và uy-tín cho cơ-quan chuyên môn.

II. THÔNG-ĐẠT NÓI NHANH CHÓNG HƠN. -

Vì ảnh-hưởng của nền hành chính Pháp, là một quốc-gia tôn-trọng Pháp-lý, do đó trong tổ-chức hành-chánh nước nhà mang nặng hình-thức, nói đến hành-chánh là nói đến giấy-tờ, bút-mực, hình-thức này có lợi là ấn-định rõ ràng trách nhiệm, đồng thời giúp đỡ cơ quan biết được nguồn gốc chính xác của tài-liệu.

Kết kỷ tổ-chức này chỉ thích ứng cho một nền hành chính còn đơn giản, nhưng nay thông đạt theo lối viết sẽ gây trở ngại cho cơ quan là không giải quyết kịp vấn-đề, trở nên nặng nề, kém hữu-hiệu. Do đó để hữu-hiệu hóa công việc, cơ quan nếu có thể thay hình thức thông đạt viết bằng những cuộc điện đàm hoặc qua đại-diện... đối với những việc có tính cách khẩn-cấp, và việc thông-đạt theo lối viết chỉ là để tránh sự lạm dụng mà thôi.

III. GIA-TĂNG CÁC PHƯƠNG-TIỆN THÔNG-ĐẠT. -

Thông-đạt có nhanh chóng và hữu-hiệu hay không cũng còn tùy vào các-bộ thông-đạt cũng như các phương-tiện thông-đạt. Vậy để thông đạt hữu-hiệu chính-quyền cần gia-tăng các phương-tiện thông-đạt cả về mặt lượng lẫn phẩm.

+ Về mặt thông đạt đối nội cần phải làm sao cho các sở hay phòng cần có phòng văn thư riêng phụ trách nhận và gửi văn thư cho riêng sở hay phòng đó. Vì phần đông trong một cơ quan lớn chỉ có một phòng văn thư duy nhất, việc này sẽ làm chậm-trễ công việc.

+ Còn về mặt đối-ngoại : Cần gia-tăng các dụng-cụ thông-tin như máy phóng-thanh, các phòng thôngtin công cộng, các dụng cụ thông tin có tính cách gia-đình.... để giúp dân chúng theo dõi được dễ - dàng hơn.

IV. THƯỜNG XUYÊN CÓ NHỮNG BUỔI HỌP CÁC CẤP QUẢN ĐỐC.

Trong lãnh vực thông-đạt nội-bộ, những buổi hội-nghị cấp quản đốc thường rất quan trọng và là một phương-thức thông-đạt nội-bộ rất thông-dụng. Những buổi họp này có thể tổ-chức chánh thức hoặc không chánh-thức. Không chánh-thức là không có một hạn kỳ nhất định, đồng thời cũng không có một thành-phần nhất-dịnh. Ngược lại họp chánh thức có thành-phần hội-thảo viên cũng như hạn kỳ rõ ràng. Những buổi họp này rất cần thiết vì nó giúp cho cấp chỉ-huy và nhân viên cũng như giữa các cấp chỉ huy có một tinh thần thuần nhất, đồng thời giúp cho cấp chỉ-huy đánh giá được khả năng và tinh-thần nhân viên. Hơn thế nữa nó giúp khuyến-khích sự trao đổi kinh nghiệm và nhận xét giữa các nhân-viên một cơ quan. Đồng thời nó dễ làm nảy nở tinh thần thân thiện giữa các nhân viên qua các cuộc giao thiệp ngoài lễ hội-nghị.

Tóm lại, với những điều vừa trình bày chúng tôi đã đưa ra những điểm cần cải-tiến hệ thống thôngđạt, một khi cấp lãnh đạo nhân viên cũng như nhân chúng có một tinh-thần cao, mộtquan niệm trưởng thành về hành-chánh, đồng thời những cơ cấu tổ-chức được cải-thiện, thì chắc chắn vấn đề thông đạt không còn gặp trở ngại nữa, và sẽ gặt hái được kết-quả mỹ-mãn trong công-tác để góp phần cải-thiện nền công-vụ nơi chung.

Phân kết luận

Qua những phần trên đây, chúng tôi đã trình bày một cách tổng quát " vấn-đề thông-đạt trong nền hành-chánh VN " dưới mọi khía cạnh từ lý-thuyết, pháp-lý cho đến khía-cạnh thực-tế của vấn-đề. Với khía cạnh lý-thuyết, chúng tôi đã mở xé tất cả những nguyên tắc, lý-thuyết về thông-đạt. Có thể nói đây là phần căn bản mấu chốt mà các cơ-quan hành chính ở mọi cấp, mọi ngành có bổn-phận phải tuân theo để nền công-vụ được điều hoà. Kế đến trong phần thứ hai, chúng tôi cũng đã đưa ra những nhận định khách quan về thực trạng nền hành chính nước nhà, để tìm xem giữa lý-thuyết và thực-tế có mối liên hệ nào không, hay có mâu-thuẫn trong một số lãnh vực, vì như đã trình bày phần trên, là một nhà hành-chánh, chúng ta không phải chỉ cần biết có lý-thuyết, các nguyên-tắc hướng dẫn, mà chúng ta cần tìm hiểu, xét đoán lý-thuyết đó dưới khía cạnh thực tế, có vậy mới mong gặt hái được thành quả trong khi thi-hành công-vụ.

Cuối cùng là trong phần thứ ba chúng tôi cũng đã nhận-định ưu và khuyết điểm của vấn đề., đồng thời chúng tôi đã đưa ra một vài đề-nghị gọi là để cải-tiến lề lối thông-đạt để thông-đạt được hữu-hiệu hơn.

Sau khi đã tóm lược những điều trình bày, bây giờ để kết luận, chúng tôi thấy cần đưa ra một vài nhận-định khái quát về một hệ-thống thông-đạt nước nhà, nếu muốn thông-đạt hỗ trợ đắc lực cho công cuộc thực-thi chánh sách quốc gia. Chính sách thông-đạt cần đạt những tiêu chuẩn sau đây :

- o Phải quảng bá sâu rộng vào mọi tầng lớp dân chúng.
- o Phải tạo môi-trường cho dân chúng tham gia công-tác.
- o Cần phải tăng cường các phương tiện thông-đạt cả về lượng lẫn phẩm.

* Điểm thứ 1 :

Trong chính-sách thông đạt đối nội cũng như đối-ngoại của chúng ta sở dĩ không được dân chúng hoặc thuộc viên hưởng ứng tích-cực có lẽ một phần vì chưa được quảng bá sâu rộng, nhất là những người dân sống xa nơi heo lánh, hoặc những đơn vị hành chánh ở địa-phương còn cách biệt với trung ương. Vậy để hữu hiệu hơn guồng máy thông - đạt. Chính sách thông-đạt cần có sự quảng bá sâu rộng vào mọi tầng lớp dân chúng.

* Điểm thứ 2 ?

Theo như phần trên đã trình bày, sở dĩ dân chúng càng ngày càng xa dân chính quyền, hoặc không có sự hợp-tác trong công-tác thông đạt, một phần là tự chính quyền không tạo được môi trường hợp-tác nơi dân chúng. Trong việc tạo được môi trường hợp-tác đó, việc đầu tiên là chính quyền cần phải giúp đỡ để người dân có được những phương - tiện để tiếp nhận nguồn thông-đạt, vì đa-số dân chúng còn nghèo khổ, khó tự tạo cho chính họ những phương-tiện thông đạt cá nhân được. Mặt khác, chính quyền phải lắng nghe tiếng nói của người dân, vì nếu chánh quyền không tôn-trọng ý-kiến của người dân thì khó mà đòi hỏi sự hợp-tác của công-chúng được. Cuối cùng là chánh quyền cần khích-lệ tinh-thần hợp-tác của dân chúng bằng mọi cách.

Nếu những tiêu-chuẩn trên đạt được thì chắc chắn dân chúng sẽ sốt-sắng hợp-tác với chính-quyền vậy.

* Điều 3 :

Đốt cùng điều này cũng rất quan trọng, đó là việc chánh-quyền cần gia tăng các phương-tiện thông-đạt về mặt lượng cũng như phẩm. Về mặt lượng cần gia tăng các phương tiện thông tin, hoặc huấn luyện thêm các đoàn viên cán bộ thông tin tuyên truyền.... Còn về mặt-phẩm, đây là điểm quan-trọng mà chánh-quyền cần lưu ý để gia-tăng hiệu năng cho công tác.

Như vậy qua những nhận-định trên, chúng tôi đã tạm gọi là chấm dứt phần-khảo-sát về vấn-đề thông-đạt trong nền hành-chánh Việt Nam. "

Hoàn tất ngày 3-9-1972

Trân-trọng Kính Chào

Giáo-Sư

BUI-XUAN-VONG

Độc-Sự 17 B

TÀI-LIỆU THAM KHẢO

I. SÁCH VIỆT NAM & NGOÀI QUỐC.

- Principles of organization and Management của Hery.K.
AL B er S. Nhà xuất bản John wiley và Sous Inc N Y Loudou
Sydney.
- Hành-Chánh Học : Nghiêm-Đặng và Vũ-Uyên-Văn, Hội Nghiên-
Cứu Hành-Chánh 1967.
- Nghệ-thuật Quản-Đốc : John. D. Millett Việt-Nam Thông -
Tán Xã-Dịch, Công-Đàn Xuất Bản.

II. TÀI SAN.

- Nghiên cứu hành-chánh : Sự tuyên truyền, Lê Cư Tâm NCHC
tháng 3 và 4 , 1962.
- Nghiên cứu hành chánh : Cách xử-thế của vị chỉ-huy hành-
chánh : Bùi Quang Khách NCHC 1962 .