

HỌC - VIỆN QUỐC - GIA HÀNH - CHÍNH

luận - văn tốt - nghiệp

XÁ - THÔN

trung

CỘNG - ĐỒNG QUỐC - GIA

THƯ VIỆN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 1296

NGUYỄN - THANH - HÙNG

Ban ĐỐC-SỰ Khóa 17

1969 - 1972

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHU 1296

HỌC-VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

*Không tán thành cũng không phản đối những
ý kiến & bất biểu trong luận oãn. Những ý kiến
đó do tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm.*

Giáo - sư HƯNG - DẪN
BUI - QUANG - KHÁNH

Chúng tôi thành kính tri ân:

- * Cố Giáo sư VIỆN-TRƯỞNG
- * Giáo sư VIỆN-TRƯỞNG
- * Giáo sư PHÓ VIỆN-TRƯỞNG
- * Giáo sư HƯỚNG DẪN
- * Quý vị Giáo sư BAN GIẢNG HUẤN
HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH

đã tận tâm giảng dạy chúng tôi
suốt học khóa 1969-1972

Chân thành cảm tạ:

* Giáo sư BUI-QUANG-KHANH
đã tận tình hướng dẫn sửa chữa
và hiệu đính Luận văn.

* Quý vị CHỈ HUY và AN NHÂN
BỘ NỘI VỤ và TỈNH GIA-ĐÌNH

đã hết lòng nâng đỡ chúng tôi
trong thời gian thực tập,
cũng giúp nhiều ý kiến và tài liệu
quý báu để hoàn tất luận văn này.

*Kính dâng đấng sinh thành,
Cho những người thân yêu.*

Lời tựa

Một tác giả ngoại quốc đã nhận định rằng : "Đối với Quốc-Gia Việt-Nam, đơn vị xã-hội không phải là cá nhân mà là Xã".

Thật vậy, không ai phủ nhận địa-vị căn bản cố-hữu của định-chế xã-thôn trong cộng-đồng Quốc-gia Việt-Nam. Không phải chỉ đơn thuần là một đơn-vị hành-chánh, Xã còn là tập thể chính yếu về các phương diện xã-hội, kinh-tế, lịch-sử.

Sinh-hoạt tại thôn-xã đã hấp dẫn chúng tôi trong những ngày thực tập tại địa-phương, gần với nếp sống hiền-hòa lúc thanh bình và khốc-liệt khi hữu sự. Chúng tôi đã được nhìn Xã-thôn qua nhiều sắc-thái khác biệt. Có nơi vẫn còn giữ nét truyền-thống cố-hữu, có nơi đã lột-xác hoàn-toàn thành những đô-thị mới, và hầu hết còn lại đang ở trong hoàn-cảnh giao-thời.

Chính sự hấp dẫn đó đã khiến chúng tôi chọn đề tài "Xã-thôn trong Cộng-đồng Quốc-gia" để thực hiện Luận-văn tốt-nghiệp. Trong việc nghiên-cứu, chúng tôi đã tự hạn-chế sử dụng tài-liệu và chú trọng đến những điểm thực tế biết được qua một số dịp hòa mình vào đời sống địa-phương, qua ý kiến của các giới-chức có trách nhiệm, trực tiếp và gián-tiếp điều-hòa nền hành-chánh hạ tầng, của các viên-chức tại địa-phương và của chính người dân xuất-thân từ thôn xã.

Chúng tôi xin chân thành biết ơn tất cả đã giúp chúng tôi bằng nhiều cách để có được số kiến thức hữu-ích cho những ngày công tác sắp tới.

Saigon, ngày 15 tháng 5 năm 1972

Sinh-viên NGUYỄN THANH HÙNG

" Dân vi qui'
X& - t&oc th&u chi
Quân vi kinh"
M&ANH - T&U

MUC LUC

THƯ TỰ

DẪN NHẬP -

Đặt khung cảnh cho đề tài - Những nét
đại-cương I

PHẦN THỨ NHẤT -

SỰ THÀNH HÌNH CỦA CÁC ĐỊNH CHẾ HÀNH
CHÁNH TẠI XÃ THÔN II

PHẦN THỨ HAI -

VIỆC QUẢN-TRỊ HÀNH-CHÁNH XÃ III

KẾT LUẬN -

Viễn-ảnh một nền xã-thôn tiến-bộ -
Vấn đề cải tiến nông-thôn IV

CÁC NGUỒN TÀI LIỆU - V

Dẫn - nhập

đàn-nhập

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Đối với người Việt-Nam, làng mạc là thế giới, là quê-hương của họ, từ thế-kỷ nọ qua thế kỷ kia. Tuy có tình-trạng bất-an gây nên bởi cuộc nội-chiến tàn-phá miền quê trong nhiều năm qua (từ 1945 đến nay), tuy có sự di-trú của một số đông tới thành thị để kiếm kế sinh nhai, người dân Việt-Nam vẫn còn cảm thấy bị ràng buộc chặt chẽ vào những thôn xóm, quê-hương của họ, là nơi mà gia-đình tổ-tiên họ còn lưu lại.

Tinh-thần của người dân Việt-Nam đã chịu ảnh-hưởng mạnh mẽ của một tổ chức đã có từ lâu đời, đó là tổ-chức hương-thôn.

Hương-thôn đối với người Việt-Nam không phải chỉ duy là một làng theo định-nghĩa địa-lý. Hương-thôn có ba sắc thái :

- Trước hết, đây là một cộng-đồng đạo-giáo, vì hương-thôn đã được đặt dưới sự che chở tinh-thần của một vị thần-hoàng chung. Người dân ở hương-thôn tin tưởng nơi ảnh hưởng của vị thần ấy đối với họ và cho rằng ảnh hưởng này sẽ theo dõi họ dù họ có bỏ làng đi lập-nghiệp nơi khác.

- Đây cũng là một tiểu-tổ xã-hội - trên thực-trạng - tuy bé nhỏ nhưng có tổ chức. Trong xã-hội bé nhỏ ấy, các chức sắc là những đại-diện trực tiếp của nhân dân có nhiệm vụ sử-dụng uy-lực của làng xã, theo những đẳng-cấp và luật-lệ do chính dân làng đặt ra.

- Cuối cùng, hương-thôn còn là một tiểu-tổ chính trị vì chính quyền Trung-ương thừa nhận như thế. Từ xưa, nên hành-chánh xã-thôn đã chiếm một địa-vị quan trọng --- trong cách tổ chức hành-chánh địa-phương nói chung.

Làng Việt-Nam sau bao nhiêu tiến hóa, đã d a t tới một quy-chế đặc-biệt. Ở Việt-Nam, làng không những là đơn vị hành-chánh lâu đời nhất mà cũng còn được coi là đơn-vị căn-bản về các phương-diện xã-hội, chính trị và kinh-tế. Mỗi bước phát-triển của tổ chức làng xã là một phản ảnh những biến-đổi chính-trị xảy ra tại Việt-Nam.

Qua lịch trình tiến triển nền hành-chánh Xã, ta thấy có nhiều sự cải tổ. Những cuộc cải tổ tương đối ít t mạnh-mẽ và rõ-rệt dưới chính-thể quân-chủ đã dần dần trở nên cấp bách trước nhu cầu của tình thế. Tổng kết từ 1904 đến nay, tổ chức hành-chánh Xã đã qua 14 lần cải tổ. Riêng từ năm 1953 đến 1964, chỉ trong 11 năm, nền hành-chánh Xã có đến ba cuộc biến đổi quan trọng. Và từ năm 1966 đ ế n nay, trong 6 năm, có bốn sự sửa chữa trong cơ cấu xã-thôn: có giai đoạn Hội-đồng Xã được bầu cử, có giai đoạn được tuyển dụng ; có khi được kiêm-nhiệm quyền quyết-định và quyền thi hành, có khi chỉ giữ quyền quyết-nghị hoặc tư-vấn, còn công việc chấp-hành được giao phó cho một B a n Hành-chánh Xã. Những cải-tổ liên-tiếp chứng tỏ đã không mang lại kết quả mong đợi.

Dù sao, những cuộc cải tổ gần nhất đã dân-chủ-hóa và phổ-thông-hóa phần lớn cơ cấu hành-chánh Xã. Những chức vụ quan trọng của Xã như Hội-viên Hội-Đồng Xã , X ã-trưởng đều do chính người dân trong Xã đưa ra. Xã thôn cơ cấu nòng cốt của Quốc-gia đã được dân-chủ-hóa và là b à n đạp cho mọi cơ-cấu dân-chủ khác, cấp cao hơn của Quốc-gia. Việc quản trị Xã được dân giao phó cho hai cơ quan riêng-biệt : quyết-nghị và chấp hành.

Tuy nhiên, công cuộc cải-tổ hành-chánh xã- thôn chưa phải là hoàn mỹ, vì nền dân chủ hạ-tầng còn quá ấu-trĩ, xã-hội nông-thôn chưa được thực sự cải tạo. T r o n g hoàn cảnh cần phát-triển và canh tân không ngừng, cơ- chế hành-chánh Xã còn đòi hỏi nhiều cải tiến.

Căn cứ vào những nét chính yếu vừa phác họa, đề tài sẽ được trình bày qua hai phần :

PHẦN THỨ NHẤT : SỰ THÀNH HÌNH CỦA CÁC ĐỊNH CHẾ
HÀNH CHÁNH TẠI XÃ THÔN
PHẦN THỨ HAI : VIỆC QUẢN TRỊ HÀNH CHÁNH XÃ

Phần thứ nhất

SỰ THÀNH - HÌNH

**CỦA CÁC ĐỊNH - CHẾ HÀNH - CHÁNH
TẠI XÁ - THÔN**

Phần thứ nhất

SỰ THÀNH - HÌNH

**CỦA CÁC ĐỊNH-CHẾ HÀNH-CHÁNH
TẠI XÃ-THÔN**

NỘI DUNG PHẦN THỨ NHẤT

	Trang
<u>CHƯƠNG I</u> - QUAN NIỆM	1
<u>MỤC I</u> - Khảo sát lý thuyết nguyên-tắc Địa-phương Phân-quyền	2
<u>Đoạn 1</u> - Thế nào là Địa-phương Phân quyền	2
<u>Đoạn 2</u> - So sánh Phân-quyền với tập quyền và tản quyền	3
<u>MỤC II</u> - Sự áp dụng nguyên-tắc địa-phương phân-quyền vào tổ chức hành-chánh Xã nước ta	4
<u>Đoạn 1</u> - Chế-độ Xã-thôn tự-trị	5
<u>Đoạn 2</u> - Ý-nghĩa nguyên-tắc địa-phương phân-quyền qua Hiến-Pháp....	8
<u>CHƯƠNG II</u> - TIẾN TRÌNH TỔ CHỨC	11
<u>MỤC I</u> - Nhìn về lịch-sử	11
<u>Đoạn 1</u> - Dưới thời-đại quân-chủ	12
<u>Đoạn 2</u> - Dưới thời Pháp-thuộc	14
<u>Đoạn 3</u> - Những cải tổ sau ngày độc-lập.	17
<u>MỤC II</u> - Công cuộc cải tổ hiện đại của chính quyền	20
<u>Đoạn 1</u> - Biến chuyển trong tổ chức Xã- Ấp từ 1966 đến nay	20
<u>Đoạn 2</u> - Nghiên-cứu dự-thảo Luật tổ- chức và điều hành nền hành- chánh địa-phương.....	25

Chương I

QUAN-NIỆM

Quan niệm tức căn bản lý thuyết của tổ chức hành-chánh Xã Việt-Nam luôn luôn công nhận cho Xã một quy chế đặc biệt dựa trên mức độ tự-trị của Xã-thôn. Mức độ này đã biến chuyển theo thời gian và tương hợp với lịch sử.

Tuy nhiên, dầu với biến chuyển nào, tựu trung lại, đó cũng chỉ là những hình thái của một nguyên-tắc : địa-phương phân quyền.

Do đó, để thấy rõ vai trò của định chế này trong nền hành-chánh xã-thôn Việt-Nam, sau khi khảo sát lý thuyết nguyên-tắc địa-phương phân-quyền, chúng tôi sẽ nghiên cứu đến sự áp dụng nguyên-tắc này vào tổ chức hành-chánh Xã nước ta.

Quan niệm sẽ được trình bày trong hai mục :

Mục I - Khảo-sát lý thuyết nguyên-tắc địa-phương phân-quyền.

Mục II - Sự áp dụng nguyên-tắc địa-phương phân-quyền vào tổ chức hành-chánh Xã nước ta.

MỤC 1 - KHẢO SÁT LÝ THUYẾT NGUYÊN-TẮC ĐỊA PHƯƠNG
PHÂN QUYỀN -

Về phương diện kỹ-thuật tổ chức, có hai nguyên-tắc chính :

- Nguyên-tắc tập-quyền và tản quyền.
- Nguyên-tắc địa-phương phân quyền.

Do đó, để nhận rõ những ưu-điểm của nguyên-tắc địa-phương phân quyền, mạc nay sẽ khảo-sát hai đoạn :

- Đoạn 1 - Thế nào là địa-phương phân quyền ?
- Đoạn 2 - So-sánh phân-quyền với tập-quyền và tản quyền.

Đoạn 1 - Thế nào là địa-phương phân quyền ?

Trong một Quốc-gia, chủ-quyền đất nước bất khả-phân. Tuy nhiên, lãnh-thổ Quốc-gia rộng lớn, công việc hành-chánh quá nhiều và phức tạp nên cần có sự phân chia, san sẻ công việc, trách nhiệm hay quyền-hạn giữa cấp Trung-ương với các cấp hành-chánh khác.

Với kỹ-thuật địa-phương phân-quyền, Quốc-gia coi như được phân chia thành nhiều khu vực, mỗi khu vực là một đơn vị tự trị có tư cách pháp-nhân gọi là tập thể địa-phương.

Áp dụng nguyên tắc này, mỗi tập thể địa-phương sẽ có ngân-sách riêng, tài sản riêng, có nền hành-chánh và tài-chánh tự trị tương đối, có những cơ quan quản-trị do dân chúng địa-phương lựa chọn ra bằng những thể thức luật-định như bầu cử toàn phần hay từng phần.

Trung-ương chỉ là một sự giám sát tương đối ít chặt chẽ gọi là quyền giám hộ mà thế thức hành xử phải được minh định trong quy-chế của tập-thể địa-phương.

Trong kỹ-thuật này, đã có một sự chuyển quyền cho cơ quan địa-phương. Khuy^{hiện}nh hướng nay tại các Quốc-gia tân tiến là chính-quyền Trung-ương chỉ lưu ý giải quyết những công việc trọng đại thuộc nội-bộ hay ngoại-giao, hoặc những chương-trình đại quy-Mô để phát-triển Quốc-gia, còn dành việc giải quyết những vấn đề thường nhật liên hệ trực tiếp đến dân chúng cho những địa-phương liên-hệ.

Đoạn 2 - So sánh phân-quyền với tập-quyền và tản quyền :

Theo nguyên tắc tập quyền, trong guồng máy tổ-chức hành-chánh, mọi quyết-định đều phải do Trung-ương ban ra. Các cấp trung-gian hoặc cấp dưới chỉ có nhiệm-vụ nhận chỉ thị, thi hành rồi báo cáo mà không có quyền quyết-định gì cả.

Trong kỹ-thuật tản-quyền tại các địa-phương mệnh danh là phân-hạt hành-chánh, không có tư-cách pháp-nhan, chính-quyền Trung-ương cứ đại-diện đến để điều hành nền hành-chánh. Trung-ương ủy nhiệm cho các đại-diện một số quyền-hành để giải-quyết tại chỗ một số công việc trong phạm vi được ủy nhiệm. Các đại-diện chịu sự kiểm soát chặt chẽ và đặt dưới quyền thượng-cấp của Trung-ương. Các Bộ chuyên-môn cũng tổ chức những chi-nhánh hoạt động tại địa-phương, đó là các cơ quan tản quyền mệnh danh là cơ sở Quốc-gia ngoại-nhiệm.

Tản-quyền là một hình thức để tiết chế nguyên-tắc tập-quyền. Hai kỹ thuật này chỉ có một ưu điểm quan trọng là giúp cho việc thi hành chính sách, đường lối của Quốc-gia thống nhất, dễ dàng nhưng mắc phải nhiều khuyết-điểm lớn.

Những khuyết-điểm của tập quyền và tản quyền là thiếu dân-chủ, chưa tạo cho dân địa-phương cơ hội tham-gia công việc chung. Hơn nữa, ngân-sách Quốc-gia phải chịu gánh rất nặng vì căng đáng nền hành-chánh địa-phương.

Với nguyên-tắc địa-phương phân-quyền, chính quyền Quốc-gia vừa san sẻ gánh nặng quản-trị, đỡ tốn kém, vừa tạo cơ hội cho người dân góp phần giải quyết công việc chung.

Tuy nhiên, việc thiết-lập những tập-thể địa-phương còn tùy thuộc nhiều yếu tố, những điều kiện đặc-thù của từng Quốc-gia. Ngoài ra, không phải cứ có bầu-cử các cơ quan của địa-phương là có ngay địa-phương phân-quyền. Tự trị phải đi liền với tự túc và thiện chí, khả-năng của các cấp nữa.

MỤC II- SỰ ÁP DỤNG NGUYÊN TẮC ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN VÀO TỔ CHỨC HÀNH CHÁNH XÃ NƯỚC TA.

Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền đã được áp-dụng trong tổ chức hành-chánh Xã nước ta từ lâu đời qua các hình-thái của chế độ xã-thôn tự-trị chứ không phải là một phương-pháp cai trị do nhà cầm quyền Pháp du nhập vào nước ta. Ngày nay, dưới chính-thể Cộng-Hòa, nguyên tắc địa-phương phân quyền đã được minh thị công nhận trong Hiến-Pháp.

Nhận định như vậy, mục này sẽ gồm hai đoạn :

- Đoạn 1 - Chế-độ Xã-thôn tự trị.

- Đoạn 2 - Ý nghĩa nguyên-tắc địa-phương phân quyền qua Hiến-Pháp.

Đoạn 1 - Chế-độ Xã-thôn tự-trị :

Xã-thôn tự-trị là một chế-độ đặc biệt đã được áp dụng tại nước ta ngay từ thời tiền-cổ, Chính-phủ Pháp sau khi nắm quyền thống-trị tại nước ta đã duy trì và canh tân định chế này để thích ứng với chính sách cai trị của thực dân.

Theo chế-độ này, Xã được hưởng một nền tự trị khá rộng rãi về hành-chánh và tài-chánh.

Về hành-chánh, quyền cai-trị trong Xã thuộc về các đại-biểu do nhân-dân Xã lựa chọn ra theo tục lệ cổ-truyền, Vua và Triều-đình tuyệt đối không can thiệp trực tiếp đến.

Về phương diện tài chánh, Xã có tài-sản riêng, các bất động-sản như ruộng, đất và động-sản như đồ vật, tiền bạc.

Chế độ xã-thôn tự-trị đã thay đổi từ quan niệm nguyên-thủy dưới chính thể quân-chủ đến quan niệm cải-lương theo chính sách thực dân.

A - Quan-niệm nguyên-thủy dưới chính thể quân-chủ :

Theo Giáo-sư Vũ-Quốc-Thông, tính cách tự trị của làng xã Việt-Nam được biểu lộ rõ rệt qua sáu trạng thái :

1- Xã nào cũng có một ban quản-trị gần như biệt lập đối với nhà chức-trách hành-chánh cấp trên.

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

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

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

5- Xã nào cũng có riêng một đền thờ Thành-Hoàng.

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

Tục lệ làng xã đôi khi trái ngược cả với luật-pháp nhà Vua và chính tình-trạng này đã củng cố trong một phần lớn tính cách tự-trị của xã thôn. Có thể nói rằng, Xã (hay làng cũng vậy) hồi đó đã có đủ các đặc điểm căn-thiết của pháp-nhân hành-chánh theo đúng nghĩa pháp-lý của danh từ này.

Tuy Xã được hưởng một nền tự trị rộng rãi nhưng không phải là vô giới hạn và Xã hoàn toàn độc-lập đối với Quốc-gia. Sự thực có nhiều biện pháp "giám hộ" của nhà Vua và của các quan đối với các xã nói chung và của các chức-dịch hàng xã nói riêng.

Đối với các hương chức, triều-dình hay các vị quan cấp trên có thể kiểm soát việc bầu cử, điều kiện ứng cử, lòng trung-thành, trừng phạt hay ban thưởng các Lý-trưởng, Phó Lý, Nhà Vua và triều-dình ảnh hưởng đến Ban Hội-tề bằng các phương tiện ban cấp hay bãi chức quan tước và phẩm hàm.

Hơn nữa, triều đình còn kiểm soát hoạt động của các cơ quan đại-diện Xã, bằng các phương tiện thuế-vụ, ấn định các thể thức quản trị công-sản.

Về phương diện tôn-giáo, triều-dình có một phương thế hữu hiệu để kiểm soát bằng cách ban sắc phong Thần cho mỗi Xã.

Vua còn có quyền xóa bỏ một làng bằng cách hỏa thiêu tất cả nhà cửa nếu làng chứa chấp kẻ lưu manh hay phiến loạn.

B - Quan niệm cải-lương theo chính sách thực dân :

Ngay khi đặt nền đô-hộ tại nước ta, nhà cầm quyền Pháp đã chú trọng đến cách tổ-chức hành-chánh cấp Xã và sớm nhận thấy những ưu điểm của chế độ xã-thôn tự-trị về chính-trị cũng như hành-chánh và tài-chánh.

Thái-độ của nhà cầm quyền Pháp đã được thể hiện qua lời phê bình của hai viên quan cai trị cao cấp :

- Pierre Pasquier : "Xã hợp thành một khối hoàn bị đến nỗi người ta không thể sửa đổi một điểm nhỏ mà không phá hoại sự cân đối của toàn thể. Chúng ta không có ích lợi gì đã phá trực tiếp hoặc gián tiếp một cơ quan hiện là lợi khí thống trị màu nhiệm miễn là người ta để nguyên vẹn và tôn trọng các hình thức của nó".

- Paul Vial : "Đó là phương pháp duy-nhất thích hợp với sự an toàn của chúng ta, vì nó chia rẽ dân bản xứ bằng cách thừa nhận cho họ sự tự trị các làng xã, một điều mà họ rất quan tâm đến. Phương-pháp đó đã được đem ra thí nghiệm rồi. Đó là phương pháp duy-nhất có kết quả tốt. Nó vừa thỏa mãn nguyện vọng của người An-Nam, vừa mang lại an-ninh cho các nhà cầm quyền Pháp, không cho nhân dân liên kết với nhau trong một hành-động chung để chống lại chúng ta được".

Tuy nhiên, việc nhà cầm quyền Pháp công nhận ích lợi của phương pháp cai-trị này không có nghĩa là trong suốt thời gian Pháp thuộc dài gần một thế kỷ, người Pháp đã giữ một thái độ hoàn toàn thụ động.

Thực vậy, nếu xét kỹ những biện-pháp mà người Pháp đã áp dụng, người ta sẽ nhận thấy rõ ràng là tuy trong lúc ban đầu chế độ xã-thôn tự trị được duy trì với tất cả sắc-thái cổ-truyền, nhưng một khi công cuộc tái-lập trật-tự và văn hồi an-ninh trên khắp lãnh thổ thực hiện xong, nhà cầm quyền đã nghĩ ngay tới việc kiểm soát chặt chẽ hơn đối với cấp hành-chánh xã-thôn.

Có thể nói rằng, tính cách tự trị cổ truyền của xã-thôn Việt-Nam đã được các nhà cầm quyền Pháp duy trì trong các trạng thái chính yếu của nó, nhưng không phải là duy trì những gì đã có sẵn. Họ lại tỏ ra muốn đi xa hơn các Vua ta một chút bằng việc ban bố tư-cách pháp-nhân cho các Xã. Thật ra, biện-pháp pháp-lý này chỉ là điều chỉnh một tình trạng thực tế đã có sẵn, vì ngay trước thời Pháp thuộc, Xã đã được hưởng đầy đủ quyền lợi và thi hành nghĩa vụ như một pháp nhân theo luật hành-chánh.

Đoạn 2 - Ý nghĩa nguyên-tắc địa-phương phân-quyền qua Hiến-Pháp :

Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1 tháng 4 năm 1967 đã minh định công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền cho các tập thể địa-phương có tư cách pháp-nhân như Xã, Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đô (điều 70).

Hiến-Pháp đã quy định một chế độ địa-phương phân-quyền hết sức rộng rãi. Thật vậy, ngoài việc nhìn nhận cho các tập thể địa-phương có tư cách pháp-nhân, Hiến Pháp còn trừu liệu tại điều 71 việc bầu cử cơ quan quyết-nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành các tập-thể địa-phương phân-quyền theo thể thức phổ-thông đầu-phiếu, trực tiếp và kín. Mặt khác, theo tinh thần soạn thảo bản Hiến-Pháp, chắc chắn các cơ quan dân cử có nhiệm-vụ quản trị các tập thể địa-phương phân quyền sẽ được giao quyền quyết-định rộng rãi.

Để biết rõ mức độ phân quyền, chúng ta cần khảo sát quyền hạn của các vị lãnh đạo chính-quyền Trung-ương nhất là của các vị lãnh-đạo Hành-pháp đối với các cơ quan trên.

* Điều 74 Hiến-Pháp cho phép Chính-phủ bổ nhiệm hai phụ-tá để trợ lực các vị chỉ-huy dân cử về phương diện hành-chánh và an-ninh để bổ khuyết sự thiếu sót có thể có về khả năng chuyên-môn của các vị chỉ-huy cơ quan chấp-hành.

* Quan trọng hơn quyền bổ nhiệm các phụ tá chuyên môn, Hiến-Pháp đã dành cho Tổng-Thống một quyền hạn khá mạnh đối với các cơ quan quản-trị tập thể địa-phương.

Theo điều 75 Hiến-Pháp, Tổng-Thống có quyền giải-nhiệm nhân-viên cơ quan quyết-nghị và vị chỉ huy cơ quan chấp hành các tập-thể địa-phương phạm quyền trong trường hợp vi phạm Hiến-Pháp, luật pháp Quốc-gia hay chính sách Quốc-gia. Các nguyên-nhân này đều có tính cách quá rộng rãi và mơ hồ :

- Vi phạm Hiến-pháp : không thể có sự vi phạm Hiến-pháp hiểu theo nghĩa những vi phạm thông thường mà chỉ có tội phạm chống Hiến-pháp trong hình-luật. Hơn nữa, tính cách bất hợp-hiến của bất cứ hành vi nào đều chỉ có thể do Tối-cao Pháp-Viện mới có đủ thẩm quyền phán định.

- Vi phạm luật-pháp Quốc-gia : luật-pháp bao gồm rất nhiều lãnh vực, mà có vô số trường hợp vi phạm quá nhỏ nhặt, không thể là một duyên cớ xác đáng để bị giải nhiệm.

- Vi phạm chính sách Quốc-gia : chính sách Quốc gia cũng rất nhiều và bao gồm đủ lãnh-vực, mỗi chính sách lại chỉ được hoạch định đại-cương, không có hoặc có rất ít văn kiện ấn định chi-tiết. Và lại, chính-sách chỉ là những đường lối hướng dẫn nên không thể xác định được một hành-vi có vi phạm hay không.

* Ngoài ra, chiếu điều 65 Hiến-Pháp, trong tình trạng chiến-tranh, không thể tổ chức bầu cử, với sự chấp-thuận của 2/3 tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ, Tổng-Thống có thể lưu nhiệm một số cơ quan dân cử mới và bổ nhiệm một số Tỉnh-trưởng.

Tóm lại, với nguyên-tắc địa-phương phân quyền rộng rãi, với các cơ quan dân cử để quản trị quyền lợi các tập thể địa-phương, Hiến-Pháp 1-4-1967 đã thực-hiện một bước tiến đáng kể trong quá trình dân-chủ-hóa nền hành-chánh địa-phương. Tuy nhiên, đã có một hạn chế quá đáng làm hãm đà tiến bộ đó. Dù vậy, nguyên-tắc này cũng rất cần thiết cho Quốc-gia cùng các tập-thể địa-phương phụ-thuộc. Nhất là trong giai đoạn học-tập dân-chủ hiện tại, địa-phương cần được chia sẻ công việc để tự quản trị thích hợp với hoàn cảnh, nhu cầu và quyền lợi địa phương. Nguyên-tắc phân quyền cần được áp dụng đúng đắn để không trở thành một mối nguy hiểm cho sự thuần nhất Quốc-gia.

Chương II TIẾN TRÌNH TỔ CHỨC

Vai trò cũng như danh hiệu của đơn vị hành-chánh căn bản là làng hay Xã, cùng các định-chế tại xã-thôn đã thay đổi theo quan niệm và biến chuyển theo thời gian, theo hoàn cảnh của tình thế, nhất là theo chế độ chính trị của Quốc-gia.

Qua tiến trình tổ chức hành-chánh Xã, chúng tôi sẽ ngược dòng lịch sử nhìn về quá khứ, và quan sát công cuộc cải tổ hiện đại của chính-quyền.

Chương này sẽ được trình bày trong hai mục :

- Mục I - Nhìn về lịch-sử.
- Mục II - Công cuộc cải tổ của chính quyền hiện đại.

MỤC I - NHÌN VỀ LỊCH SỬ.

Lịch sử hành chính làng xã tương hợp với lịch sử Quốc-gia. Nếu lấy năm 1966 là năm có cuộc cải tổ dẫn đến sự hình thành cơ chế Xã-ấp hiện hành làm tiêu mốc để nhìn ngược về quá khứ, chúng ta có thể nào sát tiến trình tổ chức xã-thôn qua ba đoạn :

- Đoạn 1 : dưới thời đại quân-chủ.
- Đoạn 2 : dưới thời Pháp-thuộc.
- Đoạn 3 : những cải tổ sau ngày độc-lập.

Đoạn 1 - Dưới thời đại quân-chủ :

Tổ chức hành-chánh xã-thôn dưới thời-đại quân-chủ có những nét chính yếu được phân tích qua hai khía cạnh : tổ chức xã-thôn và việc quản-trị hành-chánh.

A - Tổ chức xã-thôn :

Theo Sử-gia Trần-Trọng-Kim, đơn vị Xã xuất hiện dưới triều Vua Ngô năm 939 lúc Khúc-hạo đứng lên chống nước Trung-Hoa để lập ra vùng Giao-châu tức Bắc-Việt ngày nay. Về mặt hành-chánh, Giao-châu chia làm nhiều lộ (phần), Phủ, Châu (Quận) và Xã.

Dưới thời Nhà Lý, làng là đơn vị căn bản, được chia làm nhiều giáp, mỗi giáp độ 15 dân. Sang đến thời Nhà Trần, làng được gọi là Xã ; sau đó được Nhà Hồ đổi tên là lý, mỗi lý gồm 10 giáp, mỗi giáp có độ 10 hộ hay 10 gia đình. Dưới thời Nhà Lê, đơn vị này lại được cải-danh là Xã, chia làm nhiều thôn.

Nhà Nguyễn đã đưa ra một số cải cách, dưới thời Vua Minh-Mạng nguyên-tắc bầu cử Xã-trưởng được chính thức chấp nhận, tính cách tự-trị của Xã càng thêm rõ rệt. Xã-trưởng đổi tên là Lý-trưởng, Danh từ này tồn tại trong suốt thời kỳ Pháp thuộc.

Sự mở mang và phát-triển tổ chức xã-thôn đã được thực hiện song song với cuộc Nam-tiến của dân tộc Việt-Nam từ thế kỷ 17 đến đầu thế kỷ 19. Về phía nam, trên lãnh-thổ Chàm và Miên, những dinh-diên, những vùng trũng giới, và các đồn quân sự được thiết lập dần dần để trở thành những làng. Thủ-tục lập làng gồm các giai đoạn chính :

- vào đơn nơi các quan Tỉnh
- điều-tra
- phân ranh
- Lập bộ để thâu thuế đinh và thuế điền.

Điều kiện khẩn yếu để lập làng là phải có một số người bảo lãnh nộp các sắc thuế vừa kể và cả các khoản công sưu. Đơn nói trên được chuyển về các Tổng-Trấn có phận sự triệu tập một hội-nghị để quyết định.

B - Việc quản-trị hành-chánh.

Trước năm 1467, cơ quan hành-chánh Xã được điều khiển bởi một xã-quan tức là một vị quan do Triều-đình bổ nhiệm.

Từ 1467, đại diện ban chấp hành Xã là một Xã-trưởng do dân trong Xã công-cử, Triều-đình chỉ có phận-sự duyệt-y. Đó là cơ quan chấp-hành của Xã gồm có Xã-trưởng hay Lý-trưởng, một Phó-lý và những Trương-tuần phụ-tá.

Cơ quan quyết-nghị của Xã là Ban Hội-tề gồm những người có địa-vị trong Xã. Các tiêu chuẩn chọn lựa hội-viên Ban Hội-tề thay đổi từng miền, nhưng tựu trung có những điểm chính yếu sau đây :

- Ở Bắc-việt, những hội-viên ấy là những chức sắc, quan lại, các nho-mục đã đậu hương-thí hoặc hội thí, các lão nhiều trên 60 tuổi, các kỳ-mục đã từng lập làng và chưa hề bị khiển trách vì công vụ, các tư văn hay "quan viên mua" (những người đã vung tiền mua các tước hàm trong Xã).

- Ở Trung-Việt không khác ở Bắc là bao nhiêu và cũng gồm các chức-sắc, khoa mục, lão trưởng (trên 70 tuổi) lão trung (trên 60 tuổi), xã dân (làm việc làng), quan viên tôn (con các cựu hương chức), quan viên mục (mua phẩm hàm), hàng phiêu (lo trật tự trong làng) v.v...

- Ở Nam-kỳ, sự phân biệt cơ quan quyết-nghị và cơ quan chấp-hành không rõ rệt. Số hương chức đông hơn, mỗi người có một nhiệm vụ riêng biệt và chia làm hai hạng : Đại Hương-chức và Tiểu Hương-chức.

Thuở ấy, Ban Hội-tề là một "Tiểu Triều-dình" trong đó phẩm trật được phân định gắt gao theo cổ-tục, khẩu-truyền hay thảo riêng ra cho mỗi Xã trong hương-ước. Chủ-tịch Ban Hội-tề là Tiên-chỉ, sau đó đến vị Thứ-chỉ. Ban Hội-tề nhóm tại Đình, nửa tháng một phiên để quyết-định việc làng.

Trên thực tế, vị Tiên-chỉ thường quyết-định một mình sau khi lấy ý kiến của các thân-hào trong Xã. Đôi khi (trường hợp này ít xảy ra) viên Lý-trưởng được ủy-quyền quản trị việc làng và phải phúc trình vị Tiên-chỉ.

Đoạn 2 - Dưới thời Pháp thuộc :

Những cải-lương hương-chính cần được phân-tích riêng biệt cho mỗi miền trong xứ : Nam, Bắc và Trung.

A - Tại Nam-Việt :

Một Ủy-ban được thành lập vào năm 1903 để xét các vấn đề cử dật, tuyển chọn hương chức cùng minh định quyền hạn và trách-nhiệm của họ. Ngày 27 tháng 8 năm 1904 Nghị-định Toàn-quyền Đông-Dương được ban hành, văn kiện đầu tiên nói về làng Việt-Nam.

Mỗi làng trong Nam được quản trị bởi một Ban Hội-tề gồm một số hội-viên nhất định là 11 người, kể sau theo thứ tự hệ-trọng của các chức vụ :

- | | |
|----------------|----------------|
| - Hương-Cả | : Chủ-tịch |
| - Hương-Chủ | : Phó Chủ-tịch |
| - Hương-Trưởng | : Hội-viên |
| - Hương-Chánh | : " |
| - Hương-Giáo | : " |
| - Thủ-Bộ | : " |

ban chấp hành :- Hương-Thân : Trưởng Ban chấp-hành
- Xã-Trưởng : Nhân-viên chấp-hành
- Hương-Hào : nt

Một viện Chánh-Lục-Bộ là chức vụ vừa được Pháp đặt ra và không tham dự vào Ban Hội-tề.

Quyền hạn của các viên chức hẹp hòi trong khi trách nhiệm liên đới rất nặng nề.

B - Tại Bắc-Việt :

Trước khi có cuộc cải-tổ lần đầu tiên vào năm 1921, Xã ở Bắc-việt vẫn được quản-trị bởi một Hội-Đồng Kỳ-Mục.

Tình-trạng này kéo dài đến khi ban hành Nghị-định ngày 12 tháng 8 năm 1921 của Thống-sứ Bắc-việt, thực hiện cải cách quan trọng là thay thế Hội-đồng Kỳ-Mục cũ bằng hai cơ quan :

- Cơ quan quyết-nghị là Hội-đồng Hương-chính hay Hội-đồng Tộc-biểu dân-cử do Chánh Hương-hội làm Chủ-tịch.

- Cơ quan chấp-hành gồm viên Chánh Hương-hội có Phó Hương-hội phụ-tá và các nhân-viên : Lý-Trưởng, Phó Lý, Thủ-quỹ và Thư ký.

Nghị-định nhằm mục đích cải thiện sự lựa chọn hương-chức, bãi bỏ những lạm quyền của những gia đình giàu sang, thế lực. Tuy nhiên, văn kiện này đã không đem lại kết quả mong muốn vì thiếu sự tham gia ứng cử, sợ mất thể diện khi thất cử ; mặt khác cũng đã gây tổn thương cho uy tín của hương chức vì đã đối xử với họ như những nhân viên thừa hành.

Sau đó, do Nghị-định của Thống-sứ Bắc-Kỳ ngày 25 tháng 2 năm 1927, Chính-phủ bảo-hộ phải đặt thêm bên cạnh Hội-đồng Hương-chính một Hội-đồng Kỳ-Mục có nhiệm vụ kiểm soát và tư vấn. Hậu quả là những cuộc tranh chấp giữa hai cơ quan xảy ra luôn.

Cuộc tranh chấp tiếp diễn mãi đến khi Dụ ngày 23 tháng 5 năm 1941 của Nhà Vua truyền bãi bỏ cả hai Hội-dồng và cả chế độ tuyển cử. Cơ quan quản-trị Xã do Dụ 1941 thiết-lập gồm :

- Hội-dồng Kỳ-hào : cơ quan quyết-nghị với thành phần rất rộng rãi, không hạn định.

- Cơ quan chấp hành gồm Lý-trưởng và Phó-Lý (nhân-viên trung-gian giữa làng và nhà chức trách hành-chánh cấp trên), cùng các chức dịch thừa hành khác.

C - Tại Trung-Việt :

Tư cách pháp-nhân được ban cho làng rất trễ, vào năm 1936, tức 5 năm sau Bắc-Việt và 30 năm sau Nam-Việt. Ngoài đơn vị làng, thôn (hay ấp) và giáp cũng được hưởng pháp nhân tư cách. Tất cả đều phải do quyết-định của vị Hộ-Bộ Thượng-thư.

Dụ ngày 5 tháng 1 năm 1942 đặt ra :

- Cơ quan quyết-nghị : Hội-dồng kỳ-hào và một Ủy-ban thường-trực được ủy quyền của Hội-dồng Kỳ-hào.

- Cơ quan chấp hành gồm Lý-Trưởng, Phó-Lý và ngũ-hương.

Tóm lại, dưới thời kỳ Pháp thuộc, tổ chức hành-chánh Xã có những điểm chính yếu sau đây :

1- Tại Trung và Bắc-Việt, sự phân biệt rõ rệt giữa Hội-dồng Hương-chức tức cơ quan quyết-nghị và nhân-viên Xã tức cơ quan chấp hành. Tại Nam-việt, sự phân biệt ấy không chính thức vì những chức-vụ Xã đều do nhân-viên Ban Hộ-tề đảm nhiệm, và ngoài Ban Hộ-tề ra, không có cơ quan nào khác đại-diện cho Xã.

2- Tại cả ba miền, có những điểm tương đồng về chức vụ, hoạt-động và kỷ-luật của các cơ quan đại-diện Xã. Chính-phủ Trung-ương đã kiểm-soát thường xuyên và thật-sự hoạt-động của bộ máy hành-chánh Xã, nhưng không can thiệp vào sự lựa chọn nhân-viên mà chỉ duyệt-y và giải quyết những tranh chấp xảy ra trong việc lựa chọn hương-chức. Chính sách bầu cử hầu như không được áp dụng, các làng chỉ tuân theo tục-lệ.

Đoạn 3 - Các cải tổ sau ngày độc-lập :

Từ năm 1945 đến năm 1966, nền hành xã-thôn đã có những biến đổi chính yếu sau đây :

- Chính-sách thôn-xã của Việt-Minh (1945-1946)
- Cuộc cải cách thôn-xã dưới thời Bảo-đại (1953)
- Cuộc cải tổ hành-chánh xã của nền đệ I Cộng-hòa (1963)
- Cuộc cải tổ hành-chánh xã năm 1964.

A - Chính-sách thôn-xã của Việt-Minh :

Chính-phủ Việt-Minh triệt-đề áp-dụng chính sách phân quyền địa-phương nghĩa là dùng tất cả những kỹ thuật phân-quyền cùng một lúc. Chính-sách hành-chánh của Việt-Minh phỏng theo rất nhiều chính-sách của Nga-Sô về hai phương diện :

1- Các đơn vị hành chánh phân quyền có hai cơ quan : thảo nghị tức Hội-đồng Nhân-dân Xã với đại diện cử theo lối phổ thông đầu phiếu ; và một cơ quan chấp hành hay Ủy ban Hành-chánh Xã có tính cách tổ hợp, hội-viên tuyển trong cơ quan thảo nghị và chịu trách nhiệm với cơ quan này.

2- Sự giám hộ hành-chánh được áp dụng đối với cả hai cơ quan thảo-nghị và chấp hành dưới hình thức khuyến cáo hay cách chức các hội-viên phạm lỗi.

B - Cuộc cải cách thôn xã năm 1953 dưới thời Bảo-Đại

Sắc-lệnh số 34-NV ngày 19 tháng 3 năm 1953 do Quốc-trưởng Bảo-đại ký chiếu điều 11 Dự số 2 ngày 1 tháng 7 năm 1949 (án định quy chế các nền hành-chánh, tiểu tổ hành-chánh Việt-Nam là hương-thôn hay Xã) đã thống nhất tổ-chức hành-chánh Xã.

Một Hội-đồng Hương-chính được thành-lập gồm có một Chủ-tịch, một Phó Chủ-tịch, một Tổng Thư-ký và một số Ủy-viên nhiều nhất 9 vị. Tất cả được bầu theo lối phổ-thông đầu phiếu. Như vậy, sau 11 năm bị bãi bỏ, thể thức bầu cử được đem áp dụng chung cho toàn quốc để tuyển lựa nhân-viên Hội-đồng Xã.

Chủ-tịch Hội-đồng đại-diện cho thôn xã. Chủ-tịch Phó Chủ-tịch, Tổng Thư-ký là những viên-chức chỉ huy hành-chánh tại hương-thôn và quản-lý công-vụ trong thôn-xã.

C - Cuộc cải tổ hành-chánh Xã năm 1963 :

Ngày 3 tháng 5 năm 1963, Tổng-thống Ngô-Đình-Diệm ban hành Sắc-lệnh số 45-NV không những quy định tổ-chức hành-chánh Xã mà cả tổ chức hành-chánh Ấp.

Xã được đặt dưới quyền quản-trị của một Hội-đồng Xã. Ấp không có tư cách pháp-nhân và do một Ban Trị-sự Ấp quản trị.

a) Hội-đồng Xã gồm : một đại-diện Xã và bốn hội viên kinh-tế tài-chánh, cảnh-sát, hộ-tịch và y-tế công-cộng, thanh-niên.

b) Ban Trị-sự Ấp gồm một Trưởng-Ban và bốn Ủy-viên : chính-trị, thanh-niên, ^{an ninh} kinh-tế - tài-chánh. Tại các Ấp nhỏ, dân số ít, số Ủy-viên có thể giảm còn hai.

Ban Trị-sự Ấp được bầu theo thể thức trực tiếp và kín với đa số tương đối. Riêng Ủy-viên thanh-niên sẽ do toàn thể đoàn-viên nam nữ Thanh-niên Cộng-hòa bầu lên.

Tất cả các nhân-viên Ban Trị-sự Ấp tại chức, tất cả các chủ-tịch các đoàn-ngũ nhân-dân trong Xã họp thành cử-tri-đoàn bầu nhân-viên Hội-đồng Xã. Riêng hội-viên Thanh-niên sẽ do các Ủy-viên Thanh-niên Ấp và các cấp Trưởng của Thanh-niên Cộng-Hòa của Xã bầu lên.

Nét đặc biệt trong cuộc cải tổ này là việc trữ-liệu một bản hương-ước do dân chúng trong Ấp soạn thảo và biểu quyết. Hương ước có tính cách như một "Hiến-pháp của Ấp" tập trung và ghi nhận những tục lệ của Ấp một cách chính thức. Tuy nhiên, sự soạn thảo đòi hỏi kiến thức sâu rộng. Có lẽ vì khó khăn này mà việc soạn thảo không được xúc tiến như sự mong ước của chính quyền.

D - Cuộc cải tổ hành-chánh xã năm 1964 :

Một năm sau, Sắc-lệnh số 203-d/NV ngày 31 tháng 5 năm 1964 do Trung-Tướng Nguyễn-Khánh ban hành, quy định lại tổ chức hành-chánh xã-thôn. Xã được đặt dưới sự quản-trị của Hội-đồng Nhân-dân Xã và Ủy-ban Hành-chánh Xã.

Hội-đồng Nhân-dân Xã gồm từ 5 đến 11 Hội-viện do dân bầu theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín. Mỗi Ấp là một khu bầu cử và sẽ bầu một Hội-viên. Hội đồng có nhiệm vụ của một cơ quan quyết-nghị, chịu sự bảo trợ của Tỉnh và Trung ương.

Ủy-Ban Hành-chánh Xã gồm một Chủ-tịch kiêm Ủy-viên Hộ-tịch hai Phó Chủ-tịch và từ một đến bốn ủy-viên phân chia các chức vụ : tài-chánh và kinh-tế, cảnh sát và an-ninh, thông-tin và tuyên-vận, phòng-vệ dân-sự. Nhân-viên Ủy-ban không do dân bầu mà do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm, giữ nhiệm vụ chấp hành.

MỤC II - CÔNG CUỘC CẢI TỔ HIỆN ĐẠI CỦA CHÍNH QUYỀN.

Nền hành-chánh Xã-ấp ngày nay được quy định trong năm (5) Sắc-lệnh : hai Sắc-lệnh 198 và 199-SL/ĐUHC cùng ngày 24 tháng 12 năm 1966 quy định tổ chức và điều hành cùng thể thức bầu cử ; ba (3) Sắc-lệnh số 045-SL/NV ngày 1 tháng 4 năm 1969, 039-SL/NV ngày 24 tháng 4 năm 1971 và 120-SL/NV ngày 22 tháng 8 năm 1972, liên tiếp sửa đổi một số điều khoản của Sắc-lệnh trước.

Ngoài ra, để thực thi Hiến-pháp, một dự-luật đã được các chuyên-viện hành-chánh địa-phương của Hành-pháp nghiên-cứu kỹ-lưỡng và Tổng-thống đã chuyển sang Quốc-Hội thảo quyết.

Để nhận định rõ ràng về công cuộc cải tổ hiện đại của Chính-quyền, chúng ta cần khảo sát chiều hướng của Hành-pháp qua những biến chuyển của nền hành-chánh Xã từ 1966 đến nay cùng nghiên-cứu dự-luật tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương.

Mục này sẽ gồm hai đoạn :

- Đoạn 1 - Biến đổi trong tổ-chức Xã-ấp từ 1966 đến nay ;
- Đoạn 2 - Nghiên-cứu dự-luật tổ-chức và điều hành nền hành-chánh địa-phương.

Đoạn 1 - Biến-đổi trong tổ-chức Xã-ấp từ 1966 đến nay :

Nhìn chung, chiều-hướng của hành-pháp hiện tại trong công cuộc cải tổ hành-chánh Xã-ấp là giú tăng hiệu năng đồng thời tiết-kiệm ngân-sách, nhằm đáp ứng nhu cầu của tình thế nhất là về phương diện chính-trị hơn là nhằm khôi phục truyền-thống tự-trị của xã-thôn. Chiều hướng này được nhìn rõ qua nhiều biến đổi liên-tiếp trong cơ-cấu quản-trị Xã bởi những Sắc-lệnh do Chính-phủ ban hành.

A - Cải-tổ năm 1966 :

Trước hết, Sắc-lệnh 198 đã kiến tạo một mô hình dân chủ cho nền hành-chánh Xã-ấp, được ban hành vì hai lý do :

1- Sự lỗi thời của Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31 tháng 5 năm 1964 : có quá nhiều khuyết điểm làm suy giảm hữu hiệu, đánh mất một số quyền hành cố hữu của Xã-thôn. Hội-đồng Nhân-dân Xã thiếu thực quyền, Hội-viện yếu ớt, thiếu hoạt động, Ủy-ban Hành-chánh Xã thiếu thuần nhất nội-bộ và thống-nhất chỉ-huy, không đủ uy tín vì khuynh hướng tập quyền còn quá mạnh.

2- Nhu cầu mới của Xã-thôn : trọng tâm công tác của Chính-phủ năm 1967 là cải tổ hành-chánh Xã-ấp để yểm trợ thành công trong chương-trình Bình-định Xây-dựng Nông-thôn.

Sắc-lệnh 198 nhằm những mục tiêu :

1- Khôi phục vị trí hành-chánh căn bản của Xã trong cộng-đồng Quốc-gia : người dân trong Xã sẽ lãnh trọng trách bầu cử các định chế có nhiệm vụ quản-trị quyền-lợi của Xã. Cử tri sẽ bầu Hội-đồng Nhân-Dân Xã, cơ quan này sẽ bầu Chủ-tịch Ủy-ban Hành-chánh Xã và xét định việc bổ nhiệm các Ủy-viên trong Ủy-ban. Tất cả quyền hạn của Xã đều trao lại cho cơ quan quản-trị Xã, cũng như tài nguyên trong Xã được đặt dưới quyền sử dụng của Xã.

2- Tăng thêm hiệu năng cho guồng máy hành-chánh Xã : thống nhất chỉ-huy, dùng người hợp lý, huấn-luyện đầy đủ, tăng cường văn-phòng để có phương tiện phát-triển.

B - Cải tổ năm 1969 :

Sắc-lệnh 198 đã mắc phải nhiều khuyết-điểm về mặt tổ chức :

- Quyền giám hộ của Tỉnh đối với Xã trong việc chi xuất còn khá chặt chẽ khiến Ủy-ban Hành-chánh Xã hoạt động kém đặc lực ;

- Quyền duyệt-y ngân-sách Xã phải qua Tỉnh hoặc qua Trung-ương tốn rất nhiều thì giờ ;
của

- Nhân-số/cơ quan chấp hành không đủ để hoạt động hiệu quả (Chính-phủ lúc đó cho rằng còn quá ít) nhất là thiếu cán-bộ chuyên-môn phụ giúp về vấn đề phát-triển Xã-ấp ;

- Quyền hạn của Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-chánh Xã còn yếu kém, khó giữ được uy-tín và hoạt-động hiệu quả ;

- Chưa có biện pháp để tăng tài-nguyên Xã và sử dụng ngân-sách Xã đúng mức.

- Việc đãi ngộ các viên chức chưa xứng đáng.

Để sửa chữa các khuyết điểm trên, đồng thời thực thi các điều-khoản của Hiến-pháp liên quan đến các định-chế dân-chủ ở hạ-tầng. Hơn nữa, để hỗ trợ cho công cuộc Xây-dựng Nông-thôn của Chính-phủ từ 1969 chuyển qua giai đoạn phát triển Xã-ấp dựa trên căn-bản tự-phòng, tự-quản và tự-túc, ngày 1 tháng 4 năm 1969, Sắc-lệnh số 045 được ban hành với bốn mục tiêu được đề ra :

1- Tôn trọng Hiến-pháp :

- Chỉ-danh cơ quan : Hội-đồng Xã (thay vì Hội-Đông Nhân-Dân Xã) và Xã-trưởng (thay vì Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-chánh Xã) chiếu điều 72 và 73 Hiến-Pháp ;

- Thêm chức vụ Phụ-tá An-ninh (điều 74 H.P.) ;

- Giữ nguyên thể thức bầu cử (điều 71, 72 H.P).

2- Tăng cường thành phần chính quyền Xã-ấp :

- UBHC Xã tăng từ 6 lên 9 cho Xã loại A.

- 23 -

- Ban Trị-sự Ấp tăng từ 3 hay 4 lên 5 ;
- Văn-phòng Xã tăng từ 3 lên 5 cho Xã loại A và từ 2 lên 3 cho Xã loại B, vì có thêm ngành cán-bộ Kỹ-thuật ;

3- Tăng cường quyền hạn và nhiệm vụ tài chánh cho cơ quan quyết-nghị và quyền hành cho cơ quan chấp-hành :

- Tăng quyền quản-trị ngân-sách ;
- Sử-dụng các lực lượng quân-sự

4- Đặt các chức vụ cho đúng vị trí :

- Ủy-viên Tuyên-vận và phụ-tá Tuyên-vận được thay thế bằng cán-bộ Thông-tin - Chiêu-hồi do Bộ Thông-tin quản trị để tạo một hệ thống thông-tin mạnh từ Trung-ương đến địa-phương ;

- Giải tỏa vai trò hộ-tịch của Xã-trưởng để rảnh tay trong việc điều-hành công-vụ và chỉ-huy ;

- Thêm hai Phó Xã-trưởng và một Ủy-viên Thuế-vụ

- Nhiệm-vụ Thủ-quỹ Xã được chuyển từ Chánh Thư-ký sang Ủy-viên Kinh-tài để biểu dương tự trị Xã-thôn và chức Ủy-viên này tách rời khỏi Phó Xã-Trưởng Hành-chánh ;

- Ủy-viên Quân-sự tại Xã và Phụ-tá Quân-sự tại Ấp nói lên uy-quyền của Xã-ấp trong việc bảo vệ xóm làng.

C - Cải tổ năm 1971 :

Trước sự gia tăng của vật giá và nhiều đe dọa về chính-trị, an-ninh, kinh-tế đối với các viên-chức Xã-ấp, Sắc-lệnh số 039 được ban hành nói rộng thêm các quyền hạn tài-chánh, cải thiện quy chế dành cho các viên chức Xã-ấp với nhiều quyền lợi khá ưu đãi.

D - Cải tổ năm 1972 :

Áp dụng những văn kiện trên sau một thời gian khá dài, kinh nghiệm cho thấy vẫn còn rất nhiều khiếm-khuyết. Những khuyết-điểm chính yếu là :

- Nhân số Ủy-Ban Hành-chánh Xã và Ban Trị-sự Ấp quá đông, quá mức nhu-cầu thực sự. Sự kiện này đã tạo cho Xã một gánh nặng vô bổ, trong lúc phan đông các Xã chưa hoàn toàn tự túc, thiếu ngân khoản để phát triển và phải nhờ vào sự trợ cấp của ngân-sách Quốc-gia.

- Việc bầu cử Trưởng-ấp không phù hợp với tinh thần Hiến-pháp vì Ấp không phải là một đơn vị địa-phương phân quyền ;

- Thủ-tục bổ nhiệm viên-chức Xã-ấp theo sắc-lệnh 045 đã phức tạp, lắm khi không căn cứ vào khả năng ứng viên mà lại lệ thuộc vào sự quen biết với Hội-đồng Xã vì việc bổ nhiệm cần được sự thỏa hiệp của Hội-đồng ;

- Một vài phần vụ của Xã cần được tổ chức lại để việc điều hành có kết quả hơn hay cần tăng di-động tính hay sự nhậm lệ cho bưu-trạm Xã ; tăng cường chính sách trọng thể cho việc giá-thủ, hộ-tịch tại Xã để khơi lại truyền thống lễ nghĩa.

Ngày 22 tháng 8 năm 1972, Thủ-Tướng Chính-phủ đã ban hành Sắc-lệnh 120 nhằm bốn mục tiêu :

1- Giảm lược nhân-số Ủy-Ban Hành-chánh Xã và Ban Trị-sự Ấp để chấm dứt tình trạng phung phí nhân-lực đồng thời giảm chi và tăng hiệu năng cho guồng máy chính quyền.

2- Hữu-hiệu-hóa cơ quan chấp-hành Xã-ấp bằng cách để Tỉnh-trưởng chỉ định nhân viên Ủy-ban Hành-chánh Xã và Ban Trị-sự Ấp.

3- Tạo sự thuận-nhất cho việc chỉ huy.

4- Tạo xã-thôn thành cộng-đồng an-ninh và phát-triển, có khả năng thực hiện các mục tiêu tự phòng, tự quản, tự túc và trường tồn trong thuận phong mỹ-tục, dân-chủ, tiến bộ.

Tóm lại, trước tình thế cần đấu tranh chính trị, để có một hạ-tầng cơ sở vững chắc, hữu hiệu và ít tốn kém cho mọi ngân sách, khuynh hướng hiện tại của Chính-phủ là muốn kiểm soát mạnh mẽ guồng máy hành-chánh Xã-ấp bằng nhiều biện pháp chặt chẽ. Quyền bổ nhiệm của Tỉnh-trưởng có hệ quả đương nhiên là có thể giải nhiệm dễ dàng trong trường hợp phạm lỗi nặng hay khiếm khuyết công-vụ. Các danh từ "lâm thời" được bãi bỏ để tránh ấn tượng tạm bợ đối với cơ quan có trách nhiệm quản trị Xã-ấp. Hơn nữa, với sự giản lược nhân-viên cơ quan chấp hành (còn 8/14 ở những Xã loại A, 6/11 ở những Xã loại B, bãi bỏ Văn-phòng Xã), thành phần viên-chức Xã-ấp đang được thanh lọc theo tiêu chuẩn khả năng, thành tích chống Cộng, tinh thần phục vụ và sự thụ huân của các đương sự tại các Trung-tâm Quốc-gia hay Địa-phương.

Đoạn 2 - Nghiên-cứu dự-luật tổ chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương :

Theo quan niệm của Hành-pháp, các tập thể hành-chánh địa-phương là cơ sở căn bản của Quốc-gia và sự thành công của mọi quốc-sách tùy thuộc vào một nền hành-chánh địa-phương hữu hiệu. Do đó, để đạt năm mục đích chính yếu :

- Thực thi Hiến-pháp (từ điều 70 đến 75) ;
- Xây dựng dân-chủ ngay từ hạ-tầng cơ sở ;
- Góp phần vào việc giải quyết chiến tranh bằng cách tạo một nền hành-chánh hữu hiệu theo lối tổ chức khoa-học ;
- Cải tạo xã-hội bằng một nếp sống dân-chủ, một tinh thần liên đới, một xã-hội công bằng và lành mạnh tại địa-phương ;

- Phát-triển Quốcgia bằng cách phát triển đồng đều các tập thể địa-phương.

Dự luật được soạn thảo theo bốn nguyên-tắc chỉ hướng :

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

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

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

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

Nghiên cứu riêng các điều-khoản liên hệ đến Hành-chánh Xã, chúng tôi nhận thấy dự-luật có những đặc-điểm sau đây :

1- Mô phỏng đại-cương các nét chính của cơ cấu tổ-chức hiện hành. Các thể thức tuyển-lựa, thành-phần hội viên cơ quan quyết-nghị ; cử nhiệm Xã-trưởng cùng một số quyền hạn, thủ tục điều hành hai cơ quan không có nhiều thay đổi nhất là về phương diện tài-chánh. Dự-luật dành việc ấn định chi tiết cho Chính-phủ.

2- Giải quyết một số vấn đề mà trong pháp-chế cũ chưa có giải pháp. Điều 39 và 40 Dự-luật trừ liệu thêm cho Hội-đồng Xã một số hội-viên dự-khuyết bằng 1/3 tổng số hội-viên thực thụ, để diễn thế bất cứ vì lý do gì, kể tục đến mãn nhiệm. Điều 47 Dự-luật tiên liệu cách giải quyết các trường hợp bất đồng ý kiến quyết-liệt giữa Hội-đồng Xã và Xã-trưởng : quyết-định tối hậu do Tỉnh-trưởng.

3- Ấn định tỉ mỉ một quy chế rộng rãi cho các nhân viên dân-cử địa-phương : trọn chương IV từ điều 72 đến điều 83.

4- Tái-lập và tân-lập một số định-chế : Điều 41, Khoản 20 và điều 42 Dự-luật quy định việc soạn thảo và nội dung các hương-ước. Điều 85 nói đến việc thiết lập các khu vực phát-triển công cộng và điều 86 các Ủy-ban Liên-Xã.

Một điểm đặc sắc của dự-thảo Luật là theo điều 61 và 62, Tổng-thống có quyền quyết-định bằng Sắc-lệnh sau khi tham khảo ý kiến các cơ quan quyết nghị liên hệ về việc thiết-lập, xếp hạng và cải hạng Xã. Điều này nếu được áp dụng đúng đắn sẽ giải quyết tình trạng của một số Xã quá đông dân cư, có thể được biến cải thành Thị-Xã ; hoặc sát nhập nhiều Xã nhỏ, dân cư thưa thớt, để tạo điều kiện tự túc và phát-triển.

KẾT LUẬN PHẦN NHẤT

Qua bao thăng trầm, Xã-thôn vẫn giữ được vai trò cố hữu của mình, là đơn vị căn bản của tổ chức hành-chánh Quốc-gia, một tập thể nhỏ bé nhưng đa diện.

Dù với bất cứ tổ chức quản trị nào, nguyên-lý "làng xã là nền tảng của Quốc-gia" vẫn được tôn trọng. Địa vị của Xã trong cộng-đồng Quốc-gia là địa vị độc gôn.

Dựa trên quan-nhiệm tổ-chức, nền hành-chánh Xã-thôn đã hình thành với nhiều định chế. Hoạt động và vai trò các định-chế này sẽ được thể hiện qua việc quản-trị hành-chánh Xã.

Phần thứ hai

VIỆC QUẢN-TRỊ HÀNH-CHÍNH XÃ

NỘI DUNG PHẦN THỨ HAI

	Trang
<u>CHƯƠNG I</u> - NHẬN-ĐỊNH LÝ-THUYẾT VÀ THỰC TẾ. . .	1
<u>MỤC I</u> - Phác-họa cơ-cấu tổ-chức xã-thôn hiện hành	2
<u>Đoạn 0</u> - Tổ-chức hành-chánh địa-phương Việt-Nam Cộng-Hòa	2
<u>Đoạn 1</u> - Cơ quan quyết-nghị	3
<u>Đoạn 2</u> - Cơ quan chấp-hành	4
<u>Đoạn 3</u> - Cơ quan quản-trị Ấp	6
<u>MỤC II</u> - Tương-quan giữa các định-chế trong cộng-đồng Xã	7
<u>Đoạn 1</u> - Xã và các cơ quan quản-trị Xã	7
A- Xã và cơ quan quyết-nghị	7
B- Xã và cơ quan chấp hành	9
<u>Đoạn 2</u> - Cơ quan quyết-nghị và cơ quan chấp-hành	9
A- Trên bình diện pháp-lý	10
B- Trên bình diện thực tế	11
<u>Đoạn 3</u> - Xã và người dân Xã	12
A- Phương-diện pháp-lý	13
B- Phương diện chính-trị	13
C- Phương diện tình cảm	14

Chương I

NHẬN ĐỊNH LÝ THUYẾT VÀ THỰC TẾ

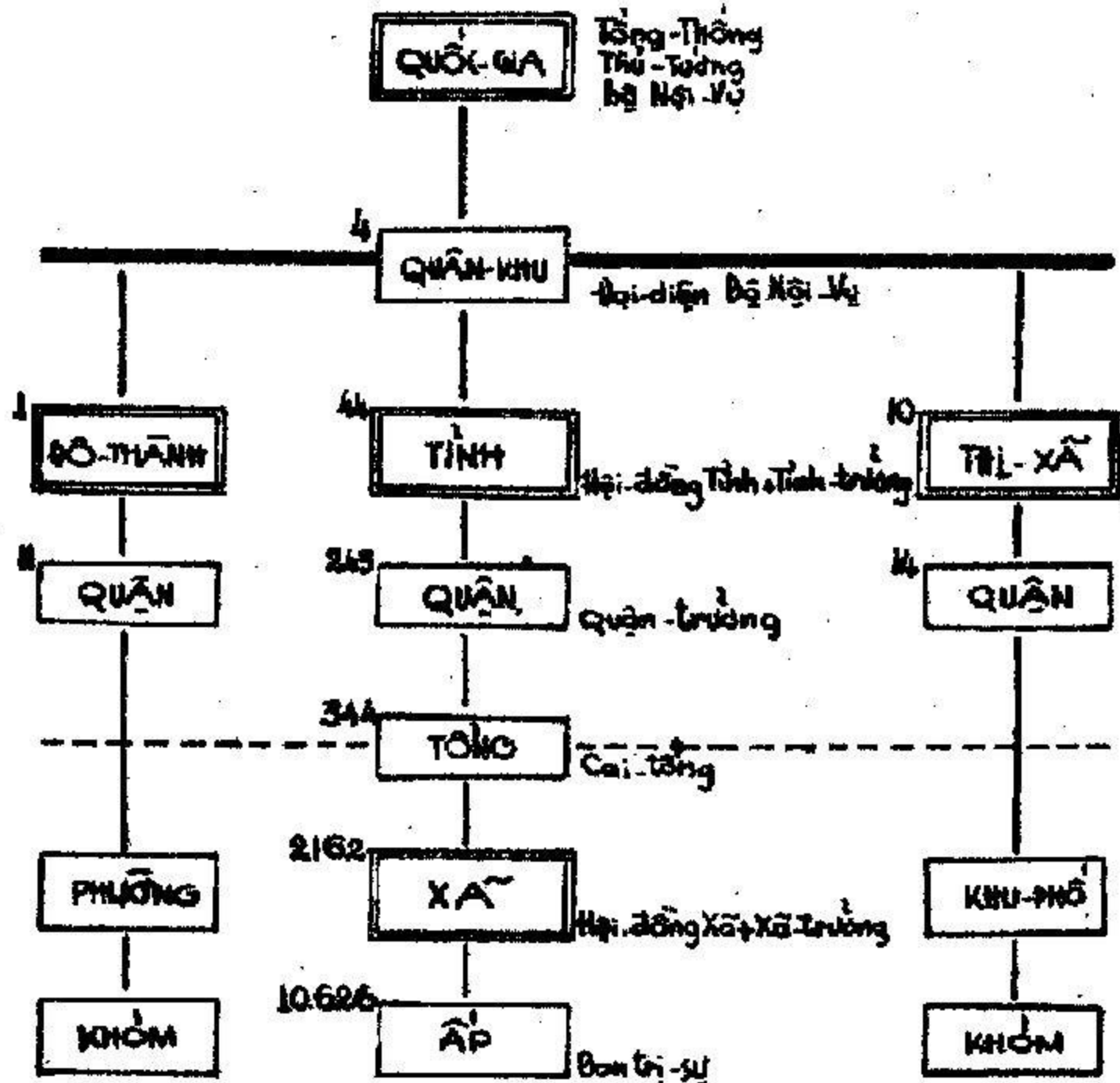
Nói đến quản-trị tức là nói đến việc sắp xếp các mối tương quan giữa những định chế trong cơ cấu của cộng-đồng theo một trật tự ổn cố.

Sau khi phác họa cơ cấu tổ chức xã-ấp hiện hành, chúng tôi sẽ khảo sát công việc quản trị Xã với hai loại tương quan : tương quan giữa các định chế trong cộng đồng Xã và tương quan hệ cấp giữa Xã với các tập thể khác trong cộng đồng Quốc-gia.

Chương này sẽ gồm ba mục :

- Mục I - Phác-họa cơ cấu tổ chức xã-ấp hiện hành.
- Mục II - Tương quan giữa các định chế trong cộng đồng Xã.
- Mục III - Tương quan giữa Xã với các cấp trong cộng đồng Quốc-gia.

HỆ-THỐNG TỔ-CHỨC HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG VIỆT-NAM CÔNG-HÒA



 cá-tư-cách pháp-nhân.

MỤC I - PHÁC HOẠ CƠ CẤU TỔ CHỨC XÃ ẤP HIỆN HÀNH.

Theo kiểm kê mới nhất của Bộ Nội-vụ, Việt-Nam Cộng-Hòa hiện có 2.162 Xã và 10.626 Ấp nằm trong hệ thống tổ chức hành-chánh địa-phương của Quốc-gia.

(Xin xem Phụ-bản I)

Các phân hạt như Quận-khu, Quận, Tổng, Phường, Khu-phố, Khóm, Ấp chỉ là những cấp trung gian giúp cho việc quản trị các đơn vị hành-chánh thêm hữu hiệu, có các đặc điểm chung sau đây :

- Không có pháp-nhân tư-cách
- Không có ngân-sách và tài-sản riêng.

nghĩa là không được tự trị về bất cứ phương diện nào.

Như vậy, trong hiện tại Xã vẫn là đơn vị nền tảng của tổ chức hành-chánh địa-phương Việt-Nam Cộng-Hòa.

Về phương diện tổ-chức cơ cấu hành-chánh, Xã được chia làm hai loại theo tiêu chuẩn dân số :

- + Xã loại A : trên 5.000 dân.
- + Xã loại B : dưới 5.000 dân.

Cơ cấu hành-chánh tại Xã gồm hai cơ quan được phân nhiệm rõ rệt : Hội-đồng Xã là cơ quan quyết-nghị với những nhiệm-vụ của một cơ quan có tính cách tập thể và Ủy Ban Hành-chánh Xã - cơ quan chấp-hành - do Xã-trưởng chỉ-huy với những nhiệm vụ cá nhân chuyên biệt. Một bộ phận nằm trong cơ cấu chính quyền Xã có trách nhiệm quản-trị Ấp, đó là các Ban Trị-sự Ấp.

Cơ cấu tổ chức hành-chánh Xã hiện hành sẽ được nghiên cứu qua ba đoạn :

- Đoạn 1 - Cơ quan quyết nghị
- Đoạn 2 - Cơ quan chấp hành
- Đoạn 3 - Cơ quan quản-trị Ấp.

Đoạn 1 - Cơ-quan quyết-nghị :

Cơ quan quyết-nghị cấp Xã được gọi là Hội-đồng Nhân-dân Xã theo Sắc-lệnh 198, Sắc-lệnh 045 đã cải danh thành Hội-đồng Xã chiếu điều 73 Hiến-Pháp.

1- Thế thức tuyển chọn :

Hội-đồng Xã gồm từ 6 đến 12 hội-viên tùy theo dân số mỗi Xã : do dân trong Xã bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín với đa số tương đối.

2- Tổ chức :

Hội-đồng Xã có nhiệm-kỳ 3 năm, hội-viên có thể được tái cử. Hội-viên đắc cử với số phiếu cao nhất sẽ đương nhiên là Chủ-tịch, kế tiếp là Phó Chủ-tịch. Nếu đồng số phiếu sẽ chọn người cao niên hơn. Trường hợp Chủ-tịch đắc cử Xã-trưởng, các chức vụ sẽ được đôn dần lên theo số phiếu.

3- Điều hành :

Chậm nhất năm ngày sau khi đắc cử, Hội-đồng Xã sẽ họp phiên đầu tiên dưới quyền chủ-tọa của Chủ-tịch để bầu Xã-trưởng, ấn định nội quy và bầu ngay một Ban Thường-vụ gồm Chủ-tịch, Phó Chủ-tịch và một Tổng Thư-ký được bầu lên trong số các hội-viên.

Sự điều hành Hội-đồng Xã xét một cách đại cương có vài nét gần tương tự sự điều hành một Viện của Quốc-Hội. Một phiên họp thường lệ mỗi tháng do Chủ-tịch triệu-tập và những phiên họp bất thường theo lời yêu cầu của Chủ-tịch, Xã-trưởng hay 1/3 tổng số hội-viên. Phiên họp chỉ họp lệ nếu hiện diện quá bán hội-viên ; nếu không đủ sẽ họp lại 24 giờ sau với bất cứ túc số.

Quyết-nghị của Hội-đồng chỉ có giá trị nếu được quá bán số hội-viên hiện diện chấp thuận. Những ý-kiến, đề nghị phát biểu ngoài buổi họp đều vô giá trị.

Các phiên họp đều công khai ngoại trừ có lời yêu cầu của Xã-trưởng, Chủ-tịch Hội-đồng Xã hoặc quá bán số hội-viên.

4- Quyền hạn :

Hội-đồng Xã có bốn loại quyền :

- Quyền quyết-nghị : Hội-đồng Xã thảo luận và quyết định về các vấn đề về phương diện tài-chánh mà quan trọng nhất là quyền thảo-quyết ngân-sách Xã, các khoản thu cho Xã ; về các chương trình ích lợi công cộng, các công-tác công-chánh, kiến-thiết, trong phạm vi Xã ; về các hành-vi kết ước, hành-xử tố quyền của pháp-nhân Xã.

- Quyền Kiểm soát và

- Quyền cố-vấn Ủy-Ban Hành-chánh Xã

- Quyền thỉnh nguyện với thượng cấp.

Sự hành sử các quyền này nằm trong những mối tương quan giữa các định chế trong cơ cấu hành-chánh mà chúng ta sắp xét đến.

Đoạn 2 - Cơ quan chấp hành :

Cơ quan chấp hành mang danh hiệu là Ủy-Ban Hành Chánh Xã, do Xã-trưởng chỉ-huy và điều động.

1- Thành phần :

- Xã-trưởng kiêm Ủy-viên Hộ-tịch ;
- Hai Phó Xã-trưởng : Hành-chánh và An-ninh ;
- Các Ủy-viên : Canh-nông và Cải-cách Điền-địa, Kinh-tài, Thuế-vụ ;
- Chánh Thư-ký và Thư-ký.

Đây là thành phần tối đa cho Xã loại A, còn những Xã loại B, Ủy-viên Kinh-tài kiêm Ủy-viên Thuế-vụ và không có thư-ký. Xã có thể tuyển dụng một số viên-dịch.

2- Tuyển nhiệm :

Ủy-ban Hành-chánh Xã có cùng nhiệm-kỳ với Hội-đồng Xã. Nếu Hội-đồng Xã bị giải tán, Ủy-ban Hành-chánh Xã cũng không còn. Một Ủy-ban Hành-chánh Xã với thành phần thu hẹp được thiết-lập tại những nơi chưa bầu-cử Hội-đồng Xã hay bị giải tán.

- Xã-trưởng do Hội-đồng Xã bầu ra trong số các hội-viên vừa đắc cử ngay trong phiên họp đầu tiên. Cuộc bầu cử phải tổ chức công khai, theo thể thức đầu phiếu kín, đích thân với đa số tuyệt đối, nếu vòng đầu không ai đủ đa số này, sẽ bầu lại vòng nhì với đa số tương đối. Xã trưởng đắc cử được đặc nhiệm thành lập Ủy-Ban Hành-chánh Xã.

- Các viên-chức khác đều do Tỉnh-trưởng bổ nhiệm sau khi tham khảo ý kiến của Quận-Trưởng và Xã-trưởng liên hệ. Phó Xã-trưởng An-ninh là Cuộc-trưởng Cảnh sát Quốc-gia nếu có tại Xã.

3- Quyền hạn và nhiệm vụ :

Xã-trưởng có hai tư cách :

- Đại-diện chính quyền Trung-ương tại Xã.
- Đại-diện cho pháp-nhân Xã.

Xã-trưởng chỉ huy và điều-hợp mọi công việc trong Xã, xử dụng ngân-sách, duy trì an-ninh trật-tự cho Xã, điều động các lực lượng thuộc quyền kể cả nghĩa-quân.

Các viên-chức khác phụ-tá và giúp việc Xã-trưởng trong các công-tác thuộc lãnh-vực chuyên-môn của từng người.

Đoạn 3 - Cơ quan quản-trị Ấp :

Sự thành lập Ấp được quy định trong Sắc-lệnh số 45-NV ngày 3 tháng 5 năm 1963, theo đó mỗi Xã có thể được phân chia thành nhiều Ấp. Với cơ-cấu tổ-chức hiện tại, mỗi phân-hạt nhỏ này của Xã được quản-trị bởi một Ban Trị-sự ấp

1- Thành phần :

- Một Trưởng-ấp ;
- Hai Phó Trưởng-ấp : Hành-chánh và An-ninh ;
- Một Thư-ký giúp việc (nếu cần).

2- Thế thức tuyển chọn :

Tất cả nhân-viên Ban Trị-sự Ấp đều do Tỉnh-trưởng bổ nhiệm với sự thỏa-hiệp của Quận-trưởng và Xã-trưởng liên-hệ.

3- Nhiệm vụ :

Ban Trị-sự Ấp trực thuộc Ủy-Ban Hành-chánh Xã về phương diện điều-động và công-tác.

Trưởng-ấp là đại-diện tại Ấp của Xã-trưởng nói riêng và của Chính-quyền nói chung. Trưởng-ấp không có tư cách đại-diện nhân-dân trong Ấp ngay cả trước ngày có Sắc lệnh số 120 ngày 22 tháng 8 năm 1972, Trưởng-ấp do dân trong ấp bầu lên.

MỤC II - TƯƠNG QUAN GIỮA CÁC ĐỊNH CHẾ TRONG CỘNG ĐỒNG XÃ.

Cộng-đồng Xã là tập-hợp của những định chế : pháp nhân Xã, hai cơ quan quản-trị Xã (quyết-nghị và chấp hành), và người dân Xã. Công việc quản trị hữu hiệu khi mối tương-quan giữa các định-chế được dàn xếp tốt đẹp, êm thuận.

Mục này sẽ nhận định các mối tương quan giữa : pháp-nhân Xã và cơ quan quản-trị Xã ; giữa hai cơ quan quản-trị Xã với nhau và giữa tập thể Xã với người dân sống trong thôn xã, qua ba đoạn chính :

- Đoạn 1 - Xã và cơ quan quản-trị Xã ;
- Đoạn 2 - Cơ quan quyết-nghị và cơ quan chấp hành ;
- Đoạn 3 - Xã và người dân Xã.

Đoạn 1 - Xã và cơ quan quản trị Xã :

Khảo sát về cơ-cấu tổ chức, chúng ta đã biết Xã được quản trị bởi hai cơ quan : quyết-nghị và chấp hành. Chúng ta lần lượt nghiên-cứu mối tương quan thực tế giữa pháp-nhân Xã với từng cơ quan đó.

A - Xã và cơ quan quyết-nghị :

Định chế quyết-nghị không phải là một định chế mới lạ do những kỹ-thuật tổ chức hành-chánh công-quyền-học du-nhập vào tổ chức hành-chánh nước ta. Dưới chế-độ Xã-thôn tự trị, một cơ quan quản trị Xã mang nhiều danh hiệu cũng đã có những quyền hạn có tính chất quyết-nghị.

Tính cách đại-diện cho tập thể Xã của cơ quan này không ai có thể phủ nhận được. Hương chức trong các hội-đồng xưa và hội-viên trong Hội-đồng Xã ngày nay được tuyển dụng theo một thể thức cá-biệt của nguyên-tắc dân-chủ, đây là thể thức bầu cử.

Tuy nhiên, Hội-đồng Xã ngày nay có tính cách đại chúng hơn các Hội-đồng Hương-chức xưa vì chấp nhận sự hiện diện của mọi thành phần dân chúng miễn là họ có đủ điều-kiện ứng cử và tranh cử chân chính. Ngày trước, muốn trở thành hương chức, một người phải có nhiều điều kiện về học vấn, phẩm trật, tài sản, gia thế... và chắc chắn không có nữ hương chức. Tất cả được quy định rõ ràng trong những lệ xưa. Tập tục thông dụng mà cả xưa lẫn nay đều bó buộc là điều kiện tuổi tác.

Ngày nay cũng không còn sự phân biệt cấp bậc giữa các hội-viên cơ quan quyết-nghị nữa (không kể những chức vụ điều hành nội-bộ). Hội-viên Hội-đồng Xã có quyền hạn và trách nhiệm đồng đều về phương diện chính trị và tinh thần. Trách-nhiệm này có ba đặc điểm :

- Trách nhiệm đối với tất cả mọi người dân trong Xã ;

- Trách-nhiệm về tất cả hành-vi thuộc nhiệm-vụ của Xã mình trong việc thảo luận và biểu quyết cũng như trong thái độ thụ động tiêu cực ;

- Chỉ chịu trách nhiệm về những hành-vi thuộc chức vụ đại-diện của mình.

* Sinh-hoạt của cơ quan quyết-nghị :

Pháp-chế hiện-hành đã ấn-định tỷ-mỉ những phương thức điều hành nhằm tạo một thói quen sinh-hoạt dân chủ trong một cơ quan dân cử có tính cách tập thể, bước căn-bản cho những nấc dân-chủ cao hơn.

Tuy nhiên, với số hội-viên tương đối ít, lại phân hóa, một nhóm mạnh tạo áp lực trên những nhóm khác hay những cá-nhân lẻ loi khiến cho sự thảo luận thường thiếu hào hứng hay chỉ để có hình thức hợp pháp vì quyết-nghị đã được tiên chế.

Sinh hoạt của Hội-đồng Xã thường chỉ khởi sắc tại một số không nhiều Xã thị-tứ cận kề các thị-xã hay Thủ-đô, nơi đó quy tụ được một số khá đông hội-viên có khả-năng, kiến-thức, thuộc thành-phần gọi là trí thức trong xã-hội. Tuy nhiên, họ cũng ít thiết tha đến việc phục vụ cho Xã vì Hội-đồng chỉ là nơi tạm trú để được hưởng cấp thời một số quyền-lợi theo quy chế giúp họ có đủ thì giờ và phương-tiện để tham dự vào những hoạt động khác.

B - Xã và cơ quan chấp hành :

Vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành là Xã-trưởng có tư cách thay mặt chính-thức cho pháp-nhân Xã. Với tư cách này, Xã-trưởng quản-trị công-sản Xã, đại-diện pháp-nhân Xã trước pháp-luật, hòa giải các tranh chấp nhỏ trong Xã.

Từ vai trò lệ thuộc vào cơ quan quyết-nghị trong các chế-độ hành-chánh xưa, chức vụ Xã-trưởng đã được nâng cao để đảm-nhận vai-trò của một vị chỉ-huy quan trọng với nhiều thực quyền. Có những quyền hạn rất rộng như quyền chuẩn-viên ngân-sách, quyền điều-động các lực-lượng quân sự v.v... cho thấy Xã-trưởng gần như một Tổng-thống nhỏ tại nông-thôn.

Các viên-chức khác trong cơ quan chấp hành không phải chỉ là những chức vụ vô quyền, cứ đặt cho có hình-thức, mà đã được ủy một số quyền-hạn trong phạm vi phân vụ của mình mà luật-lệ đã minh định.

Có thể nói rằng, ngày nay những viên-chức Xã đã có vai-trò đại-diện thực-sự chứ không phải chỉ là những công-chức làng ăn lương.

Đoạn 2 - Cơ quan quyết-nghị và cơ quan chấp-hành

Giữa hai cơ quan có trách nhiệm quản-trị Xã, mối tương quan được thể hiện rõ rệt trên hai bình diện : pháp lý và thực tế.

A - Trên bình-diện pháp-ly :

Có bốn hình thức tương quan :

1- Trách nhiệm liên đới :

Thời gian làm việc của Ủy-Ban Hành-chánh Xã lệ thuộc vào nhiệm-kỳ của Hội-đồng Xã.

2- Sự cộng-tác công vụ :

Ủy-ban Hành-chánh Xã thi hành các quyết-nghị của Hội-đồng Xã, chuẩn bị các vấn đề thảo luận trong những phiên họp thường lệ và bất thường của Hội-đồng.

3- Quyền cố-vấn của Hội-đồng Xã :

Ủy-ban Hành-chánh Xã phải tham khảo ý kiến của Hội-đồng Xã về những vấn đề hành-nghề, điền-địa, tuyển dụng nhân-viên... và nói chung về tất cả vấn đề mà luật lệ dự liệu phải lấy ý kiến của Hội-đồng. Điều khoản này hơi khó hiểu vì ngoài việc tuyển dụng nhân-viên, không có vấn đề gì về hành-nghề, điền-địa mà Ủy-ban có quyền quyết-định khiến phải hỏi ý kiến của Hội-đồng. Hơn nữa, không có chế tài nào dự liệu cho việc bất tham khảo ý kiến.

4- Sự kiểm soát hồ tương :

- Hội-đồng Xã kiểm soát việc thi hành các quyết nghị của mình, các chính sách và chương-trình của Chính-phủ, ngân-sách Xã, sổ sách kế toán, hành vi của nhân viên các cấp trong Xã. Hội-đồng có quyền khuyến cáo Ủy-ban khi nhận thấy khuyết điểm, đề nghị giải nhiệm Xã-trưởng và các viên chức khác với đa số 3/4 tổng số hội-viên.

- Xã-trưởng kiểm-soát Hội-đồng Xã về việc ấn định chương-trình nghị-sự, tính cách hợp-lệ và hợp pháp của các phiên họp, chịu trách nhiệm về nội dung các báo cáo, phúc trình mọi hoạt động của Hội-đồng Xã lên Tỉnh Trưởng.

B - Trên bình diện thực tế :

Thực trạng được nhìn qua hai khía cạnh : việc hành xử các quyền-hạn pháp định và việc giao tế.

1- Việc hành-xử các quyền-hạn pháp-định :

Hiệu-lực các thẩm quyền pháp-định của từng cơ-quan lệ-thuộc vào khả-năng, uy-tín, nhất là thế lực cá-nhân, đặc-biệt là của vị chỉ-huy cơ-quan.

Trong nhiều trường-hợp Ủy-Ban Hành-chánh Xã đã không chấp hành nghiêm-chính các quyết-nghị của Hội-đồng, hoặc tìm cách tránh né, diên-trì khiến cho quyết-nghị không thi hành được vì đã mất thời gian tính.

Phải thành thật nhìn nhận rằng, những trường hợp này không phải luôn luôn lỗi về Ủy-Ban Hành-Chánh Xã vì có khi những quyết-nghị của Hội-đồng đã gây khó khăn cho sự điều hành công-vụ Xã.

2- Sự giao tế :

Mối tương quan có ba sắc thái khác biệt :

- hợp-tác thân thiện ;
- tranh chấp mãnh-liệt ;
- mâu thuẫn âm-ĩ.

Thường chỉ ở những Xã nhỏ, với dân số ít cũng như nguồn lợi, tài nguyên của Xã không lấy gì làm sung túc người ta mới thấy được sự hợp tác thân thiện thực sự. Viên chức ở đây và các hội-viên đều có những liên hệ thân thuộc hay láng giềng trong xóm ấp. Những tương quan tình cảm cá nhân dẫn đến sự hợp tác thuận hòa trong công vụ. Và lại không có mối lợi vật-chất riêng rẽ nào xen vào để chia rẽ họ.

Khuyết điểm trầm trọng nhất hiện thời có lẽ là mâu thuẫn, tranh chấp giữa Xã-trưởng và Hội-đồng Xã, đây là hậu quả của nhiều nguyên nhân :

- Xã-Trưởng được bầu ra từ các hội-viên Hội-đồng Xã lại có nhiều thực-quyền nên các hội-viên thường có khuynh hướng tạo áp lực đối với Xã-trưởng. Việc chiểu theo tất cả là một điều không thể thực hiện nổi cũng như không thể chấp-nhận được.

- Hơn nữa, khi đặc-cử Xã-trưởng nhiệm kỳ tương đương của hai cơ quan và sự khó giải-nhiệm Xã-trưởng khiến vị này có một tư-thế độc-lập tương đối, ít cần sự hợp tác của Hội-đồng. Sự giao-tế thiếu khéo léo cũng đủ để tạo mâu thuẫn giữa đôi bên.

- Trong những Xã giàu, chiếc ghế Xã-trưởng có nhiều quyền-lợi đặc biệt, là mục tiêu tranh giành của nhiều hội-viên.

Sự tranh chấp có thể bùng nổ mãnh liệt hoặc âm ỉ kéo dài. Tại nhiều nơi, đối với một hành-vi vi-phạm của Xã-trưởng, Hội-đồng Xã không áp dụng ngay những biện pháp chế tài pháp-lý trong phạm-vi quyền-hạn của mình mà ngâm lại để chờ dịp bắt chẹt, yêu sách.

Và để tránh nạn tranh chấp triền miên giữa những người "chuyên-nghiệp tham gia việc làng việc nước", chính họ đã dàn xếp với nhau để phân chia quyền lợi bằng cách sắp đặt luan-phiên chiếc ghế Xã-trưởng. Hiểu được sự dàn xếp đó rồi, chắc hẳn không ai ngạc nhiên trước hoàn cảnh của một số Xã. Vị Chủ-tịch Hội-đồng vừa mãn nhiệm giữ chức Xã-trưởng ngay trong nhiệm-kỳ kế tiếp ; đồng thời qua nhiều nhiệm kỳ liên tiếp. Hội-đồng Xã vẫn gồm những khuôn mặt quá quen thuộc.

Đoạn 3 - Xã và người dân Xã :

Giữa Xã với người dân Xã, mối tương-quan được thể hiện qua ba phương diện : pháp-lý, chính-trị và tình-cảm.

A - Phương diện pháp-ly :

Đúng nguyên-tắc dân chủ, công việc quản-trị Xã đặt ra cho chính người dân trong Xã. Nhưng người dân không thể trực tiếp cai trị lấy thôn-xã mà phải chọn người đại-diện qua phương thức bầu-cử.

Với những quy-định trong Hiến-pháp, tính ra trong thời gian bốn năm, người dân ở các Xã đã phải đi bầu bảy (7) lần (ba cuộc tuyển cử Trung-ương và bốn cuộc tuyển-cử Địa-phương). Con số này kể ra cũng quá nhiều, gây bận rộn cho người dân.

Người dân có bốn phận phải thuận-phục những đại diện mà đa số đã thuận-tĩnh lựa chọn, tuân hành những quyết-định của họ.

Hơn nữa, người dân Xã còn phải tôn trọng luật-pháp Quốc-gia, thiết tha đến những vấn đề chung, ý thức đúng mức trách-nhiệm và vai-trò của mình trong tập-thể.

B - Phương-diện chính-trị :

Ngày xưa, công việc làng hầu như không phải là của toàn thể dân chúng mà chỉ thuộc về một thiểu số người ngồi trên. Đối với các Hội-đồng cũ, người dân rất sợ vì những quyền hành của Hội-đồng. Các gia đình rất hãnh diện nếu có một người trong gia-đình trở thành hương chức. Kinh nghiệm cho thấy với truyền-thống tự-trị, hương-chức là người có uy tín rất lớn trong dân quê, là mầm mống của nhiều cuộc tranh đấu, khởi nghĩa.

Uy tín này đã sút giảm vì thời cuộc, Một nhân-viên Hội-đồng đứng tuổi đã nói : "Ngày xưa dân chúng là tôi tớ của Hội-đồng, bây giờ Hội-đồng Xã là tôi tớ của dân chúng". Mặc dầu nhận định trên hơi quá đáng, nhưng nói chung, các cơ quan dân cử đã mất đi một vài đặc tính của các Hội-đồng thời tiền chiến. Những năm ly loạn đã đem lại nhiều việc rắc rối làm mất uy tín của Hội-đồng. Vì an

nình bản thân, một số rất đông viên-chức bắt buộc phải trốn ra khỏi làng hoặc bỏ trách nhiệm của họ.

Ngày nay, thực ra uy tín của các viên chức đối với người dân không phải là không có, nhưng đã suy giảm nhiều vì tác phong bất xứng của một thiểu số. Tuy nhiên, một số không nhỏ dân quê thất học, dốt nát vẫn còn thái độ sợ sệt quá đáng đối với các viên chức Xã nói riêng và đối với nhân viên Chính-quyền nói chung.

Nhìn chung, người dân đã ý thức được uy-thế chính-trị tương đối giữa mình và các viên chức Xã-ấp: họ là những người được dân ủy-quyền quản trị xã-thôn.

C - Phương diện tình cảm :

Tình yêu-thương thôn-xã là một cá tính đặc biệt của người dân Đông-phương nói chung và của người dân Việt-nam nói riêng. Ở Việt-Nam, làng xã đã có áp-lực chi phối người dân quê, buộc họ sống mãi sau các rặng tre xanh. Hoạt động của họ không thoát ra khỏi biên cương thôn xã. Họ hầu như không chú ý đến các biến cố ngoại hương thôn. Người dân hầu như bị giam giữ trong tình cảm của họ và họ thích sống như thế. Thường khi sự tự-do mà họ đòi hỏi không có nghĩa như người Âu-Tây quan niệm. Người dân quê Việt-Nam đòi hỏi tự do cho gia-đình, cho Quốc-gia, cho dân tộc chứ không phải chỉ riêng cho họ.

Tình yêu thương hương-thôn đã gắn liền người dân với làng xã, họ chỉ muốn sinh sống ở làng và chết chôn ở làng. Hiện^{trời} dù một số đồng phải đến các thành thị để mưu sinh hay lánh nạn chiến-tranh, người dân Việt-Nam vẫn luôn luôn hướng về mái làng xưa.

MỤC III TƯƠNG QUAN GIỮA XÃ VỚI CÁC HỆ CẤP CÔNG ĐỒNG
QUỐC GIA.

Xã là nền tảng trong hệ-thống hành-chánh nhiều cấp-bậc của cộng-đồng Quốc-gia. Mọi tương-quan giữa Xã với các tập thể khác được nhìn thấy qua hai bộ mặt : bộ mặt pháp-lý bên ngoài và bộ mặt thực trạng bên trong.

Mọi tương quan hệ cấp được khảo sát qua hai đoạn

- Đoạn 1 - Tính chất pháp-lý.
- Đoạn 2 - Trạng thái thực tế.

Đoạn 1 - Tính chất pháp-lý :

Một mối tương-quan hệ-cấp đầy đủ phải được thể hiện theo hai chiều :

- Chiều hướng hạ : từ cấp trên xuống Xã ;
- Chiều-hướng thượng : từ Xã đi lên.

A - Mối tương-quan hướng hạ :

Hệ-thống hành-chánh có nhiều cấp-bậc từ thượng-tầng Quốc-gia xuống đến Tỉnh, Quận, Tổng, Xã. Giữa hai đơn vị có tư-cách pháp-nhân lại có phân-hạt trung-gian với nhiệm vụ đại-diện thượng-cấp, kiểm soát và thường xuyên theo dõi, giúp đỡ đơn vị hạ tầng.

Quận, Tỉnh là cấp chịu trách nhiệm trực tiếp trong việc điều-hòa nền hành-chánh Xã-ấp. Vai trò của Tổng hiện nay bị lu mờ và nhiều nơi không còn Tổng.

Những văn-kiến lập-pháp và lập-quy ấn định tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh xã-ấp đều do Quốc-gia ban hành. Chính-phủ Trung-ương có trách nhiệm điều-hợp tổng quát nền hành-chánh địa-phương trong đó Xã là căn bản.

Đối với tập thể Xã, Chính-quyền quản trị các đơn vị hành chính cấp trên có hai nhiệm vụ : giám-hộ và thượng cấp.

1- Nhiệm-vụ giám-hộ :

Được hành xử đối với phần cơ quan dân-cử về nhân sự và về hành vi.

a) Về nhân-sự :

Cá-nhân Hội-viên Hội-đồng Xã, toàn thể Hội-đồng và Xã-trưởng có thể bị Tổng-thống giải nhiệm vị các lý do :

- * Hội-đồng không chịu hoạt động.
- * Có bằng cứ trên 1/2 tổng số hội-viên có hành-vi thân-cộng hay có lợi cho Cộng-sản.
- * Vi phạm Hiến-pháp, luật-pháp Quốc-gia hay chính-sách Quốc-gia.

Tỉnh-trưởng ấn định ngày bầu cử các hội-viên, Hội-đồng Xã và số hội-viên theo tiêu chuẩn dân số. Việc bầu cử sẽ do Quận-Trưởng sở-quan tổ chức dưới sự kiểm soát của Tỉnh-trưởng.

Nhiệm vụ giám hộ (tức là quyền giám hộ được nhìn theo một quan niệm khác), đã được khảo sát trong các đoạn của quan-niệm tổ-chức.

b) Về hành-vi :

Trong việc quản-trị Xã, Hội-đồng Xã và Xã-trưởng có nhiều công tác quan trọng muốn thực hiện phải được sự chấp thuận và bảo trợ của các cấp Quận-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, các Ty chuyên-môn, các Bộ (hình thức điển hình nhất là sự duyệt-y các biên bản quyết-nghị). Thiếu sự chấp thuận và bảo trợ, chính quyền Xã sẽ bất lực.

2- Nhiệm vụ thương cấp :

Các giới chức hành-chánh cấp trên có bốn phận phải hòa giải, dàn xếp các tranh chấp giữa hai cơ quan quyết- nghị và chấp hành. Ngoài ra, chính-quyền Quốc-gia, Quận, Tỉnh có nhiệm vụ đề ra một chính sách đối với xã-thôn, hoạch định những chương trình phát-triển, đưa ra những đường lối chung cho Xã noi theo.

Nói một cách tổng quát, mặc dù là một tập thể địa-phương phân quyền có những định chế dân cư, nhưng Xã phải nằm trong cơ cấu hành-chánh Quốc-gia. Các cơ quan quản trị Xã phải nằm trong guồng máy hành-chánh chứ không thể là những cơ quan chính-trị. Nguyên-tắc thống-nhất không thể chấp-nhận những tiểu Quốc-gia trong Quốc-gia.

E - Mối tương quan hướng thượng :

Chiều tương quan từ Xã đi lên được biểu hiệu qua quyền thỉnh nguyện của Hội-đồng Xã, sự liên hệ giữa Xã với các chương trình toàn quốc và vị thế tương đối của Xã đối với các phân hạt hành-chánh khác.

1- Trước hết, Hội-đồng Xã có quyền chuyển đạt lên Quận-trưởng, Tỉnh-trưởng, Hội-đồng Tỉnh, Bộ sở-quan, những nguyện vọng, đề nghị có ích lợi chung cho Xã. Những thỉnh nguyện này phải được cứu xét trong thời hạn ngắn nhất và kết quả phải được thông báo cho Hội-đồng. Quyền thỉnh-nguyện không bị giới hạn nào, đó là một quyền bao quát, không đóng khung trong bất cứ lãnh vực, kể cả những thỉnh nguyện về chính trị miễn là trong phạm vi Xã.

2- Đối với các chương-trình toàn quốc, sự hưng thịnh của Xã phải đi đôi với sự giàu mạnh của Quốc-gia. Chương trình xuất phát tại Xã, sau khi qua những thủ tục cứu xét, hoạch định, giúp đỡ... được hoàn về Xã thi hành và kết-thúc. Xã-thôn vừa là đầu mối, vừa là đoạn kết của mọi chương-trình phát-triển. Nếu chương trình mang lại kết quả tốt đẹp, góp phần vào việc hưng thịnh Quốc-gia, ích lợi sẽ là của chung toàn quốc, nhưng chính người dân Xã mới trực tiếp được hưởng thụ.

3- Sau cùng nếu ta nhớ lại rằng, ngay từ thời các phân-hạt hành-chánh cấp trên đều do quan-chức Trung-ương đưa đến quản trị, Xã đã được hưởng một quy chế tự trị rộng rãi, thì chắc hẳn ai cũng công nhận địa vị ưu thế của Xã đối với các phân-hạt hành-chánh Cấp trên.

Đoạn 2 - Trạng thái thực tế :

Thực trạng có một số ưu và khuyết điểm :

A - Ưu điểm :

Ưu điểm quan trọng nhất là trong nhiều trường hợp, quyền giám hộ tỏ ra thật cần thiết, sự hành-xử đúng mức quyền này đã mang lại những lợi ích sau đây :

- loại bỏ một số hội-viên bất xứng của cơ quan quyết-nghị ;
- thúc đẩy hoạt động cho nhiều cơ quan trước thái độ ù lì, tiêu cực ;
- ngăn chặn những quyết-nghị vượt quá thẩm quyền của Hội-đồng Xã ;
- hãm bớt sự kiểm soát quá mức của Hội-đồng Xã đối với Ủy-ban Hành-chánh Xã ;
- điều giải những tranh chấp quyết-liệt giữa hai cơ quan quyết-nghị và chấp hành.

B - Khuyết điểm :

Trong guồng máy hành-chánh, các cấp chỉ huy thường có căn bệnh ham nói và ít chịu lắng nghe tiếng nói của cấp thừa hành. Họ ít sống sát với thực trạng nên nhiều lúc bố bước thuộc-cấp phải chấp nhận quá nhiều khó khăn.

Đối với các viên-chức hạ-tầng, cấp trên thường thích ban những chỉ thị độc đoán, ít chịu khó cứu xét đầy đủ và thỏa mãn đúng mức những đề nghị, thỉnh nguyện, vì có thành kiến cho rằng những ý kiến này không bao giờ có lợi cho Quốc-gia và đây đây khuyết điểm.

Chính thái độ đó đã khiến cho chính quyền cấp Xã cũng như người dân có phản ứng quá e dè, thụ động khi nhận chỉ-thị từ trên đưa xuống.

Một số không nhỏ viên-chức coi việc thỏa mãn nhu cầu công vụ Xã như để làm vừa lòng, hạp ý một vị Quận-trưởng, Tỉnh-trưởng mà không dám phát huy sang kiến cũng như không dám thẳng thắn nêu thắc mắc, trở ngại cũng như trình bày khuyết-điểm của mình. Từ đó sinh ra căn bệnh báo cáo bằng những con số lý-tưởng, vĩ đại nhưng thực chất rỗng tuếch trong việc thực hiện những chỉ-tiêu mà cấp trên ấn định cho Xã.

Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, tính cách độc-lập của các định chế dân cử tại Xã đã bị gián tiếp xâm-phạm vì những vấn đề quan trọng, Hội đồng Xã biểu quyết theo ý kiến của thượng-cấp được đưa ra một cách chính thức hay phi chính thức.

Ngoài ra, trong việc bầu cử, những người đắc-cử hầu hết đã được các vị Tỉnh-trưởng, Quận-trưởng bảo-trợ, vận động bằng những phương tiện ngoại-pháp, theo sức mạnh của tài-chánh, áp lực hơn là theo thực tài, uy tín.

Có thể nói rằng, trong hiện trạng, mọi người đều biết rõ và chỉ trích những tệ đoan nhưng một số đông lại chấp-nhận việc hưởng-thụ những mối lợi do các tệ đoan đó mang đến.

Điểm đáng buồn khác là tại vài Xã, Chính-quyền mang nặng mặc cảm và tinh thần vọng ngoại. Các "Số viếng Xã" lập ra do sáng kiến của Bội-vụ thường chỉ được đưa

cho khách ngoại-quốc để viết những lời xã-giao, trong khi mục đích chính của quyển số này là dành cho thượng cấp, thanh-tra ghi vào những ý kiến, nhận-xét, đề-nghị cùng những chỉ thị cần-thiết để cải tiến.

Tóm lại mối tương quan hệ cấp được thể hiện trong thực tế với vài căn bệnh trầm trọng. Tuy vậy, những căn bệnh này không phải là nan giải. Vì thật ra, tất cả đều bắt nguồn nơi yếu tố con người. Thực trạng có được cải tiến hay không tùy thuộc phần lớn, nếu không nói là hoàn toàn vào sự cải thiện chính con người.

Chương II MỘT ĐỀ NGHỊ

Guồng máy hành-chánh Xã-thôn là một cục bộ trong guồng máy hành-chánh Quốc-gia. Công cuộc cải tổ hành-chánh Xã phải ăn khớp với những công cuộc cải tổ khác trong cơ cấu của cộng-đồng.

Nền hành-chánh Quốc-gia nói chung, sau nhiều bất-ổn chính-trị trầm trọng, đã trở nên thụ động, xáo trộn, tính cách liên tục của hành-chánh hầu như không được duy-trì. Một số cải cách tạm thời, vá vữa đã được đưa ra những vấp phải một hiện-trạng quá rườm rà, lỏng lẻo, nặng nề, thơ lại. Thêm vào đó là những trở ngại tâm-lý như óc bảo-thủ, lòng tự ái, trọng quyền lợi cá nhân vị kỷ, nhân tâm xao động vì những bất ổn chính trị, cộng với tình trạng nghèo nàn của xứ sở.

Nhằm đặt nền hành-chánh Xã vào một trật-tự pháp-lý mới, công cuộc cải tổ cần được thực hiện liên tục và trường kỳ. Phải có một kế-hoạch toàn diện đặt khuôn khổ cho những cải-tổ trong cơ cấu.

Đề nghị của chúng tôi sẽ được trình bày trong hai mục.

Mục I - Đại-cương về kế-hoạch cải-tổ.

Mục II - Các điểm cải tổ.

MỤC I - ĐẠI CƯƠNG VỀ KẾ HOẠCH CẢI TỔ.

Chúng tôi quan niệm rằng, một cuộc cải tổ hành-chánh Xã thực sự, đúng danh nghĩa cải tổ, cần phải đủ hai điều-kiện sau đây :

1- Phải sát thực tế :

Những dự liệu trong chương-trình cải tổ phải xảy ra được trên thực tế và những dự liệu phải đầy đủ. Nói cách khác, các mục tiêu do kế-hoạch đề ra phải không thừa để khỏi mang tính cách lòe bịp, trình diễn và phải không thiếu để thể hiện được thực chất dân chủ và cho sự điều hành được dễ dàng.

2- Phải có tiếng nói của Xã-thôn :

Trước khi hoạch định một chương trình cải tổ, phải thấu thập ý-kiến của các viên-chức Xã-ấp cũng như của người dân trong Xã. Dân-chủ-hóa hạ-tầng cơ-sở không thể chỉ là những đặc-ân mà chính-quyền Trung-ương ban phát cho địa-phương.

Hội đủ hai điều-kiện đó, công cuộc cải tổ hành-chánh mới hy vọng mang đến những cải tiến thực sự cho nền hành-chánh xã-thôn.

Có hai lãnh vực cần được cải tiến : hệ thống pháp-ly và cơ cấu nhân-sự. Kế-hoạch cần đặt trọng tâm vào hai lãnh vực này :

- Đoạn 1 - Cải-tiến hệ-thống pháp-ly.
- Đoạn 2 - Cải tiến cơ cấu nhân-sự.

Đoạn 1 - Cải-tiến hệ-thống pháp-lý :

năm (5)

Cho đến nay, đã hơn/năm sau ngày Hiến-pháp được ban hành, nền hành-chánh Xã-ấp vẫn bị chi phối bởi những văn-kiện lập quy, đó là các Sắc-lệnh do Thủ-Tướng Chính-phủ ban hành.

Chính pháp chế đó đã làm giảm đi phần lớn ý nghĩa của công cuộc dân-chủ-hóa hạ-tầng cơ sở, Hành-chánh Xã-thôn không thể lệ thuộc vào chủ-trương của một Chính-phủ.

Đạo luật mới được khai sinh càng sớm càng tốt. Hiến-pháp, luật-lệ điều-hướng nền hành-chánh Xã phải hợp thành một hệ-thống pháp-lý ổn cố và hoàn hảo.

Một hệ thống pháp-lý hoàn hảo phải hội đủ tối-thiểu các điều kiện sau đây :

1- Minh định tương quan giữa Xã với các đơn-vị trong hệ-cấp hành-chánh địa-phương :

Sự minh định rất cần thiết để việc hành xử quyền giám hộ không xâm phạm đến quy-chế tự trị của Xã. Quy-chế tự trị đã được văn kiện pháp-lý căn bản của chế độ quan niệm rộng rãi. Cơ quan quản-trị Xã cần có đủ quyền lực để đại diện pháp-nhân Xã, thẳng thắn nói lên tiếng nói của người dân thôn-xã.

2- Minh định phạm vi nhiệm-vụ và quyền hạn của từng cơ quan trong một tập-thể hành-chánh :

Giữa hai cơ quan quyết-nghị và chấp hành, sự minh định rất cần thiết để tránh những dẫm chân, mâu thuẫn.

Giữa các viên-chức phải có một sự phân công hợp lý để không trùng dụng hoặc thiếu sót.

3- Tôn trọng triệt-để nguyên-tắc thống-nhất chỉ huy

Nguyên-tắc này đã là mục tiêu của nhiều cuộc cải tổ hiện-đại, nhưng vẫn chưa được hoàn toàn tôn trọng. Các nhân-viên, cán-bộ không do Xã bổ-nhiệm, có khuynh hướng thoát quyền, nhiều lúc đã gây bế tắc cho công vụ Xã.

Muốn nguyên-tắc này được triệt để tôn trọng, phải ban cho những mệnh-lệnh của Xã-trưởng một uy lực cưỡng hành mạnh mẽ đối với nhân-viên thuộc quyền điều động.

4- Quy định rõ rệt và đầy đủ cho mọi trường hợp vi phạm :

Các văn-kiện nguyên-tắc trước đây cũng như hiện hành thường ít quy định đến vấn đề này hay chỉ mơ hồ, nếu có chỉ chú trọng đến sự vi phạm của Xã.

Pháp-chế mới cần quy định minh bạch và xác đáng cho từng trường hợp và cho tất cả mọi cấp vi phạm. Chế-tải có thể nhằm vào một hành-vi, một cá nhân hay tập thể.

5- Một quy-chế hợp-lý cho viên-chức hạ tầng :

Sự dãi ngộ phải tương xứng với trách vụ nặng-nề, tinh thần và thiện-chí phục-vụ. Sự chế tài phải thích đáng với lỗi lầm.

6- Tái tạo và ban sinh-lực cho những định chế cổ truyền :

Những tập-tục truyền-thống tuy không bị phủ-nhận nhưng hầu như đã bị quên lãng. Nhằm khôi phục địa vị cao quý cho các định-chế này, tập-tục cổ truyền cần được gạn lọc và minh thị xác nhận, khuyến khích phát huy ngay trong những văn kiện pháp-lý để không bị mai một.

Đoạn 2 - Cải-tiến cơ-cấu nhân-sự :

Trong việc kiến-tạo một nền hành-chánh hạ tầng hữu hiệu, yếu tố nhân-sự vẫn là yếu tố đứng hàng đầu. Chính con người mới quyết-định sự thành công hay thất bại. Yếu tố nhân-sự bao gồm hai thành-phần : thành phần cán bộ về phía chính-quyền, và về phía nhân dân những đại-diện dân cử.

A - Về phía Chính-quyền :

Trong lãnh vực xây dựng lại một hệ-thống xã thôn tiến bộ, chúng ta có thừa cán bộ, nhưng cái thừa này chỉ là thừa về số lượng. Về phẩm chất, tức là về khả năng và tinh-thần, thực sự vẫn thiếu và còn thiếu rất nhiều. Đó là tệ trạng chung trong mọi lãnh-vực Quốc-gia.

Tệ hại đó sẽ đưa Quốc-gia đến chỗ phá sản nếu không được kịp thời chấn chỉnh. Cần thiết-lập một chính-sách nhân-sự mới dựa trên sự cải tổ, gạn lọc, huấn-luyện thành-phần sẵn có.

Chính sách nhân-sự hữu hiệu không thể đặt trên yếu tố thân tình, bè phái mà phải theo tiêu chuẩn tài năng, sử dụng người đúng chỗ, không phân biệt địa-phương, tôn-giáo, đảng-phái. Ngoài ra, phải có một chính-sách lương-bổng hợp-lý, đủ bảo đảm đời sống vật-chất và tinh thần của người được chọn làm công bộc Quốc-gia.

B - Về phía nhân dân :

Những đại-diện dân-cử chắc chắn không thể thuộc thành-phần cường-hào ác-bá, tham-những, phá hoại. Các vị này phải là người trong sạch, có công-tâm phục-vụ xã thôn.

Ngoài ra, nhiệm vụ quan trọng và phức tạp đòi hỏi nơi người đại-diện dân-cử những đức tính cần thiết như va hoạt động, can đảm, có óc sáng kiến, thấu hiểu nhiệm vụ, tôn trọng luật-pháp, tôn trọng lời hứa, biết phục thiện, có một tinh thần vị tha, dám hy sinh vì quyền lợi cộng đồng.

Hơn nữa, những đại-diện nhân-dân phải là những người đã đắc cử trong một cuộc bầu-cử chân chính. Bầu cử để chọn đại-diện cai trị dân, đó là nguyên-tắc dân chủ. Nhưng không phải có bầu cử là có dân chủ. Kinh nghiệm cho thấy rằng, trong một số trường-hợp, sự bầu cử phần nhiều căn cứ vào nể nang, mua chuộc. Việc bầu cử thường gây ra kiện tụng, tranh giành giữa các bè phái và là cơ hội cho nhiều vụ tham nhũng.

Một cuộc bầu-cử thật-sự dân-chủ phải thỏa mãn những điều kiện sau :

- Cuộc bầu-cử phải được toàn dân tham gia, biết rõ tiêu chuẩn để lựa chọn, Yếu tố này đầy đủ nếu sự giáo dục công-dân được phát triển đồng đều. Thực tế tỏ rõ trình độ dân-trí khác biệt từng vùng. Trình độ ấy cần được chính-quyền nâng cao cho đúng mức, đồng đều cho mọi thôn-xã. Dân chúng có ý thức được quyền lợi và trách nhiệm của mình trong việc lựa chọn đại-diện bằng lá phiếu, cuộc bầu cử mới có ý nghĩa và giá trị.

- Cuộc bầu cử phải thể hiện trung thực sự lựa chọn của nhân dân, phải được tự do và công bằng mọi mong triệt hạ được nạn cường-hào, ác bá.

- Cuộc bầu cử cũng phải được bảo đảm an ninh về mọi phía, người dân mới dám nói lên những mong muốn thực-sự và mới tham gia tích cực vào việc lựa chọn đại-diện cho mình.

Thực hiện mỹ mãn những điều kiện trên, người trúng cử mới có tư cách đại-diện chính đáng cho người dân thôn xã.

MỤC II - CÁC ĐIỂM CẢI TỔ.

Theo chiều hướng vừa nêu, cơ chế tổ chức hành chánh Xã cần được cải tổ. Những nét cải tổ chính yếu nhằm đặt lại vị thế của Xã trong cơ cấu Quốc-gia và sửa chữa một vài bộ-phận của cơ cấu xã-thôn.

Hai đoạn sau đây sẽ phác qua những nét đó :

- Đoạn 1 - Vị thế của Xã trong cơ cấu Quốc-gia.
- Đoạn 2 - Những định chế trong cơ-cấu hành-chánh Xã.

Đoạn 1 - Vị thế của Xã trong cơ cấu Quốc-gia :

Chúng tôi xin đề nghị năm điểm cải tổ :

1- Bãi bỏ tất cả phân-hạt hành-chánh trung-gian :

Sự hiện hữu của các phân-hạt này làm cho cơ cấu địa-phương của Quốc-gia trở nên rườm rà, nặng nề. Bãi bỏ các đơn vị trung-gian giúp cho sự điều-hành công-vụ Xã được nhẹ nhàng, mau lẹ vì bớt đi nhiều cấp chỉ thị, lệ thuộc. Tính cách độc-lập của pháp-nhân Xã được bảo đảm hơn.

Cấp Tổng hiện chỉ còn là hình thức và vai trò hết sức lu mờ, không có một điểm lợi nào để xét lại việc duy trì.

Thay cho Quận, nên thiết-lập những "Liên-Xã" gồm từ 7 đến 10 Xã cùng loại, ở gần nhau. Tại mỗi Liên-Xã sẽ có một đại-diện đặc nhiệm để thay mặt cho chính quyền Trung-ương và chính quyền Tỉnh để điều hòa sự hợp tác giữa các cấp, cùng thanh tra, đôn đốc sự thi hành luật-pháp và chính-sách Quốc-gia tại các Xã. Đây là một chức vụ hành-chánh thuần túy và cần có một văn-phòng để phụ-tá.

Sự cải tổ này rất phù-hợp với tinh-thần Hiến-pháp vì điều 70 đã quy định bốn loại đơn vị của Quốc-gia là Xã, Tỉnh, Thị-xã và Thủ-Đô. Hơn nữa, sự pha trộn hai kỹ thuật tản quyền và phân-quyền chỉ tạo nên nhiều phức tạp cho việc quản trị.

2- Phân định lại ranh giới các Xã :

Hiện nay có sự chênh lệch quá mức về dân số, khả năng ngân-sách, tài nguyên giữa các Xã. Có Xã dân số lên đến vài trăm ngàn, nhiều Xã chỉ được dăm ba trăm dân. Những Xã giàu ngân sách trên 50 triệu, Xã nghèo chỉ được khoảng trăm ngàn và hầu như nhờ vào sự trợ cấp của Ngân-sách Quốc-gia.

Cần ấn định lại ranh giới bằng cách phân chia những Xã lớn, tập hợp nhiều Xã nhỏ theo tiêu chuẩn chính là dân số. Một Xã vừa phải có thể gồm từ 3.000 đến 6.000 dân cư. Địa-danh mới sẽ được quy định bằng cách phối hợp tên các địa-phương cũ đã sát nhập.

3- Thay đổi tiêu chuẩn phân loại Xã :

Tiêu-chuẩn đề nghị là sinh hoạt xã-hội và kinh-tế thay cho tiêu chuẩn dân số. Xã sẽ được chia làm ba loại :

- Xã thị-tú (thương-mại) ;
- Xã kỹ-nghệ ;
- Xã nông-thôn (nông-nghiệp và các hoạt động đồng đẳng)

Sự phân loại này biến Xã thành những tập thể có chung một số điều kiện và hoàn cảnh để phát triển. Chính-quyền sẽ dễ dàng kiểm soát cùng thiết lập những kế-hoạch để quản trị và tận dụng tài-nguyên của từng xã về mọi phương diện, yếu tố để sản xuất.

4- Khuyến khích việc kết minh huynh đệ giữa các Xã để tương trợ và trao đổi kinh-tế.

5- Sau cùng và quan trọng nhất, chúng tôi nhận thấy cần đặt lại cơ quan Trung-ương có trách nhiệm quản-trị nền hành-chánh địa-phương. Nên tổ chức thành một PHỦ ĐẶC TRÁCH HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG xếp ngang hàng một Bộ

trong Chính-phủ, thay vì giao cho một Tổng-Nha trực thuộc Bộ Nội-vụ như hiện tại vì tính cách quan trọng của nền hành-chánh địa-phương, vả lại, công việc của Bộ Nội-vụ đã quá ôm đồm, phức tạp.

Phủ Đặc-trách Hành-chánh Địa-phương sẽ đảm nhận một vai trò quan trọng trong việc giúp Trung-ương hành xử đúng mức quyền giám-hộ đối với Xã về mọi phương diện hành chánh, tài-chánh, nhân-sự.

Cơ cấu tổ chức hành-chánh địa-phương đề nghị.
(Xin xem Phụ-bản II)

Đoạn 2 - Những định-chế trong cơ cấu hành-chánh Xã :

Chúng tôi nhận thấy có 9 điểm cần sửa đổi :

1- Ấn định lại một cách cơ bản thành-phần hội-viên Hội-đồng Xã theo tiêu chuẩn dân-số thay vì hạn định chắc chắn từ 6 đến 12 như hiện nay. Có thể ấn định cứ 500 dân sẽ bầu 1 hội-viên, số dư nếu trên 300 sẽ bầu thêm một hội-viên.

2- Nội-quy điều-hành Hội-đồng Xã nên được quy định trong hương-ước, thay vì do mỗi nhiệm kỳ Hội-đồng soạn thảo để tạo một khuôn mẫu sinh hoạt.

3- Sửa đổi cách tuyển chọn Xã-trưởng : Xã-trưởng sẽ không được bầu ra từ các hội-viên Hội-đồng Xã mà do cử tri đoàn bầu lên do một cuộc bầu cử riêng biệt.

4- Bãi bỏ Ấp, tái-lập định chế Liên-gia gồm từ 7 - 10 gia đình đặt trong hệ-thống cơ quan chấp-hành Xã để dễ dàng kiểm soát. Liên-gia-trưởng được bầu ra từ các gia trưởng. Tất cả Liên-gia-trưởng trong Xã họp thành cử-tri-đoàn để bầu Xã-trưởng.

Áp dụng thể thức này vừa giúp cho dân chúng khỏi phải đi bầu quá nhiều lần, vừa tránh được áp-lực của các hội-viên Hội-đồng Xã đối với Xã-trưởng.

5- Bãi bỏ sự lệ thuộc của thời gian làm việc của Ủy-Ban Hành-chánh Xã vào nhiệm kỳ của Hội-đồng Xã để giữ liên tục cho sự điều hành công vụ Xã.

6- Gia tăng nhiệm-kỳ của Hội-đồng Xã và Xã-trưởng là bốn (4) năm, nhưng cần sắp xếp để hai nhiệm kỳ này không trùng hợp.

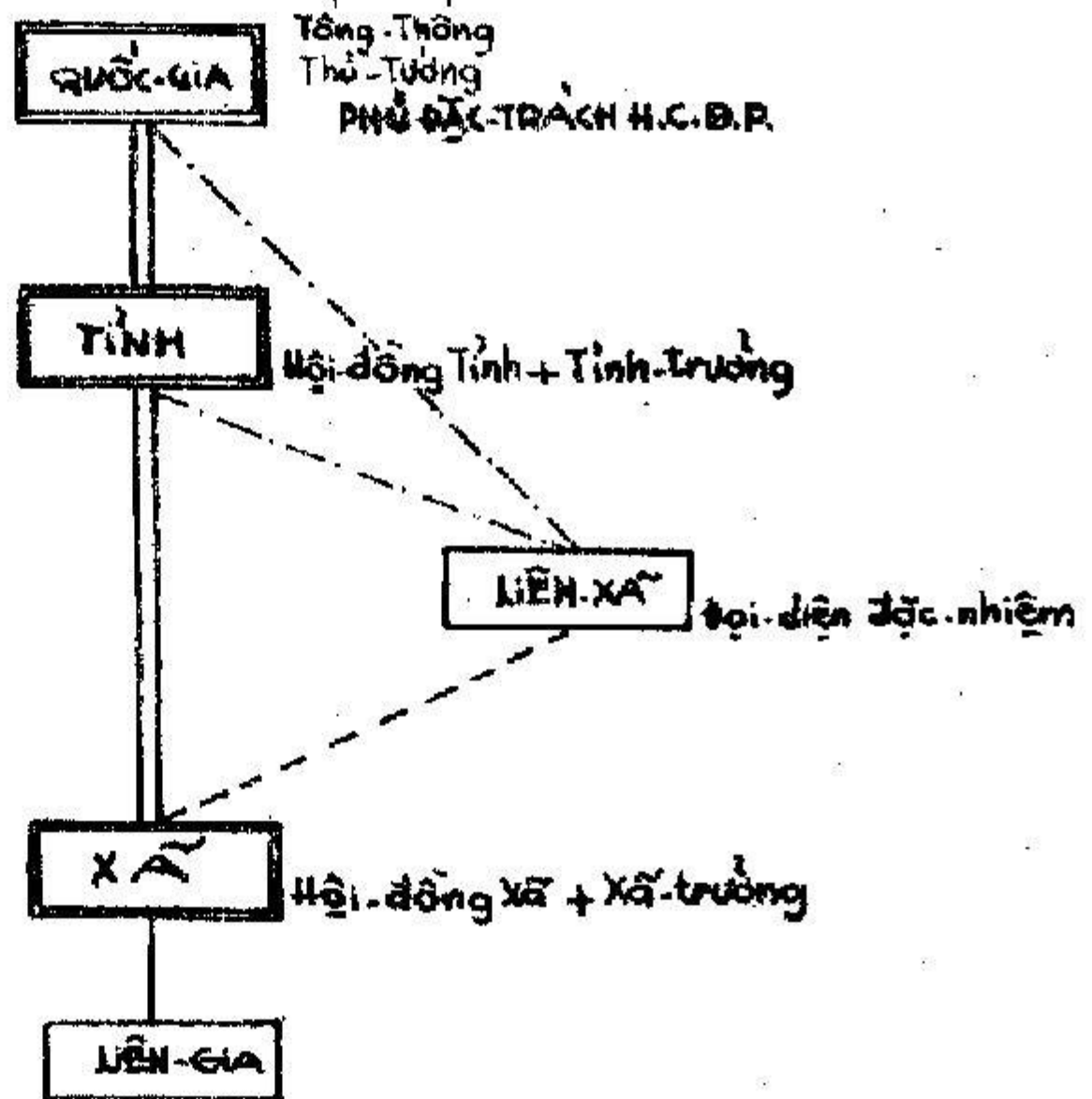
7- Việc tổ chức các cuộc bầu cử cấp Xã nên giao cho cơ quan chấp hành của Xã và đặt dưới sự kiểm soát của vị đại-diện đặc nhiệm Liên-Xã, để bảo đảm phạm nào tính cách vô áp lực của cuộc bầu cử.

8- Cải tổ thành phần Ủy-ban Hành-chánh Xã : bãi bỏ hết các chức vụ Ủy-viên. Thay vào đó, nhân-viên biệt-phái chuyên-môn của các cơ quan Trung-ương mà hoạt động thật cần thiết tại Xã, chẳng hạn : phái-viên Cải-cách Điện-địa và Canh-nông tại những Xã có nhiều ruộng đất, phái-viên kinh-tế, phái-viên tài-chánh, phái viên sắc-tộc, phái-viên công-chánh...

Xã-trưởng vẫn giữ tư cách Hộ-lại tuy không còn Ủy-viên Hộ-tịch, vì truyền thống trọng thể trong việc giá thú, hộ tịch. Ủy-Ban Hành-chánh Xã kiêm lãnh các công-tác văn phòng.

9- Ấn định quyền hạn tài-chánh của Xã-trưởng và Hội-đồng Xã theo một tỷ lệ đối với ngân-sách mỗi Xã thay vì một trị giá chung cho tất cả.

CƠ CẤU TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH ĐỊA-FƯƠNG ĐỀ-NHIỆM



có tư-cách pháp-nhân
giám-hộ
đại-diện
thanh-trả
trực-thuộc

KẾT LUẬN PHẦN HAI

Tóm lại, trong cố gắng học hỏi cùng có chút tham vọng góp phần kiến tạo một nền hành-chánh hạ tầng hữu hiệu, chúng tôi vừa đưa ra tổng cộng 14 điểm đề nghị để sửa đổi cơ cấu tổ chức hành-chánh Xã Việt-Nam.

Chắc chắn những đề nghị này còn nhiều khuyết điểm, sơ hở, vì với kiến thức hạn hẹp, chúng tôi chưa tiên liệu hết được những trở ngại cùng hậu quả sẽ gặp. Ước mong nhận được sự chỉ dẫn và nghiên cứu trong một tinh thần rộng rãi.

Kết - luận

KẾT LUẬN

Dân tộc Việt-Nam đang đứng trước một thử thách cam go, tranh đấu để sống còn hay thụ động chờ c h ế t . Không phải là lúc than khóc cho số phận bất hạnh g â y nên bởi chiến tranh, lại càng không thể khoanh tay chờ đợi mai kia khi đất nước hoàn toàn thanh bình. Người dân Việt phải bắt tay ngay vào việc xây dựng lại quê hương, bắt đầu ngay từ hạ-tầng cơ sở nông-thôn, tự túc v ớ i những phương tiện hạn hữu của mình.

Ý chí quật cường và khả năng đáp ứng vô b i ê n của dân tộc Việt đã được biểu dương qua lịch sử, x u á t phát từ hệ-thống Xã-thôn.

Quê hương điêu tàn sẽ được tái thiết theo những tiêu chuẩn tân tiến. Nền tảng của Quốc-gia, Xã - t h ô n Việt-Nam phải đạt đến được một tình trạng tiến bộ thực sự, trong đó mọi quyền tự do căn bản của người công dân được bảo đảm, một môi-trường sinh-hoạt dân-chủ. N h ữ n g tiện nghi của một xã-hội tân-tiến phải được trang b ị song song với việc phát huy các giá trị truyền thống. Với một hoàn cảnh vật chất tương đối thoải mái trong cơ cấu tinh thần phong phú cổ hữu, người dân xã-thôn Việt-N a m sẽ trở thành những phân tử ưu tú trong tập-thể Quốc-gia.

Để xây dựng dân chủ tại hạ tầng, nguyên - t ấ c địa-phương phân-quyền do Hiến-pháp minh thị công n h ậ n cho các tập thể có tư cách pháp nhân mà căn bản là X ă phải được thực thi đúng mức.

Cố nhiên, Xã phải thực hiện chính sách, đư ơ n g - l ối chung của Quốc-gia, nhưng trong việc ấn định hương-ước, quản-trị xã-thôn, đơn vị hành-chánh căn bản n à y

phải được hưởng quyền tự trị rộng rãi. Đại-diện của dân tại thôn-xã sẽ có những hoàn cảnh và điều kiện thuận tiện để thực hiện những hứa hẹn của họ khi ra tranh cử, cố gắng thỏa mãn những nhu cầu, mong ước của thôn xã : nhu - cầu một mức sống tối thiểu, được bảo đảm về an ninh bản thân và công bình xã hội, mong ước những cải thiện đưa đến một đời sống sung túc.

Nhận định như vậy, cải tổ hành chánh chỉ là khía cạnh pháp-lý của vấn đề cải tiến nông thôn. Mỗi thôn xã có những đặc điểm về xã-hội hoặc kinh-tế cần phát triển. Xã-ấp ngày nay không phải chỉ là những đơn vị kinh tế nông nghiệp. Thành-phần dân chúng trong các Xã-ấp ngày cả trong những thôn-xã hẻo lánh nhất cũng không phải chỉ gồm nông dân sống nghề làm ruộng, làm vườn hay chăn nuôi, ngư nghiệp mà một số đông đã chuyển sang các khu-vực đô thị và để tam đẳng. Một số người, và đó là số ít, nhận thấy sự tham gia vào việc chính trị không còn là việc quá sức của họ nữa, sẵn sàng ứng cử hay gia nhập vào những cơ sở hành chánh hạ-tầng trong khi các cơ quan này cũng rộng đường tiếp đón họ.

Có thể nói rằng, xã-thôn Việt-nam đang vươn mình lột xác từ khung cảnh cổ-truyền, cố gắng thích ứng với tình thế mới, đó là nơi mà cảnh giao thời hiển hiện nhất.

Nói chung, xã-hội nông-thôn cần được cải thiện để rửa sạch các tệ trạng, thoát khỏi tình trạng phá sản hiện tại.

Vấn đề cải tiến nông-thôn đã và đang được đặt ra trong hoàn-cảnh khó khăn của chiến-tranh, của những hỗn loạn các trật tự sinh-hoạt trong dân-gian, của tàn phá mọi uy tín, những đổ vỡ các giá trị tinh thần.

Gây dựng lại cho nông thôn nếp sống an - lạc thịnh vượng cũ với những tiện nghi mới ; đồng thời phục-hồi truyền thống xưa dù chỉ cố gắng được đôi phần, theo quan-niệm chúng tôi, phải là mục tiêu chính của mọi chương trình cải tiến.

Tin tưởng rằng nhiều tiến bộ chắc chắn sẽ được thực hiện tại các định chế hạ tầng. Bộ mặt Xã-thôn Việt - Nam sẽ là bộ mặt đích thực, tiêu biểu nhất của dân-tộc---Việt - tân tiến trong một tinh thần truyền thống - xứng đáng với vai trò độc tôn trong cộng-đồng Quốc-gia.

Các nguồn tài - liệu

TÀI LIỆU THAM KHẢO

S Á C H

- ALDERFER, Harol F. - Local Government In Developing Country - Mc. Graw Hill, 1964.
- Nguyễn-Văn-Bông - Luật-Hiến-Pháp và Chính-trị-Học Saigon 1971
- Trương-tiến-Đạt - Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967
- FRIEDMAN, Henry J. - Administrative Roles In Local Government - Development - Administration - Duke , 1970
- Bùi-Quang-Khánh - Tự-diễn Hành-chánh Công-quyền Saigon, 1971
- Bùi-Quang-Khánh và Lương-Thọ-Phát - Các Vấn-đề thường thức tại Xã-ấp, Saigon, 1971
- Trần-Trọng-Kim - Việt-Nam Sử-Lược - Saigon, Tân-Việt, 1954
- Quốc-hội Lập-Hiến - Thuyết-trình về Hiến-Pháp. Saigon : Sở Tài-liệu, 1967
- Vũ-Quốc-Thông - La Décentralisation Administrative au Vietnam - Hanôï : Les Presses Universitaires du Vietnam, 1952
- Pháp-chế Sử, Tủ-sách Đại-học Saigon, 1968
- Lê-Tài-Triển - Người dân Xã và Hội-đồng Xã. Saigon, Nhóm Nghiên-cứu và Dự-hoạch, 1968
- Lâm-Lê-Trình - Vấn đề Hội-đồng Xã trong Tổ-chức Hành-chánh Việt-Nam. Ban Tu-Thư H.V.Q.G.H.C. 1958

- B -

WOODRUFF, Lloyd W. và - Nghiên-cứu một Cộng-Đồng Thôn-Xã
tgk Việt-Nam. Phan Hoạt-dộng Hành-chánh -
Phụ tập. Phái-đoàn Cố-văn Đại-Học-
Đương Michigan tại Việt-Nam -
tháng 5 năm 1960

TẬP - CHÍ

Nghiêm-Dăng - So sánh chế độ Thôn-xã Việt-Nam và
Trung-Hoa - Nghiên-Cứu Hành-chánh,
tháng 7 - 8 năm 1963

Châu-tiến-Khương - Đời sống Nông-thôn ở Việt-Nam.
Quê-Đương số 12 tháng 6 năm 1960

GIẢNG TẬP

Lương-Thọ-Phát - Định-chế Hành-chánh Việt-Nam -
Ban Đốc-sự HVQGHC 1969

Lê-Văn-Thận - Quản-trị Hành-chánh Căn-bản - Ban
Đốc-sự HVQGHC 1969

VĂN KIỆN PHÁP LÝ

a- Những văn kiện cải tổ dưới thời Pháp thuộc :

- Nghị-định 27-8-1904 - Toàn-quyền Đông-Dương
- Nghị-định 12-8-1921 - Thống-sứ Bắc-Việt
- Nghị-định 25-2-1927 - _____
- Nghị-định 30-10-1927- Toàn quyề : Đông-Dương
- Dụ số 31 ngày 23-5-1941 - Hoàng-Đế Bảo-Đại
- Dụ số 89 ngày 5-1-1942 - _____
- Nghị-định 5-1-1944 - sửa đổi Nghị-định 30-10-1927

b- Bản văn đầu tiên thống-nhất quy chế thôn xã và những
văn kiện cải tổ kế tiếp :

- Sắc-lệnh 34-NV ngày 19-3-1933 - Quốc-trưởng Bảo-Đại
- Sắc-lệnh 45-NV ngày 03-5-1963 - Tổng-thống Ngô-Đình-Diệm
- Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 - Trung-Tướng Nguyễn
Khánh

- C -

c- Những văn kiện nguyên tắc hiện hành:

- Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 và Thông-tư số 191-TT/ĐUHC cùng ngày. Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Uơng.
- Thông-tư 96-ĐUHC/NC/6 ngày 9-1-1967. Đặc-Ủy Hành-chánh
- HIẾN-PHÁP VIỆT-NAM CỘNG-HÒA ngày 1-4-1967
- Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969 và Thông-tư 093-TT/NV ngày 2-6-1969 - Thủ-Tướng Chính-phủ.
- Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971 - Thủ-Tướng Chính-Phủ.
- Sắc-lệnh 120-SL/NV và Thông-tư 119-TT/NV ngày 22-8-1972 Thủ-Tướng Chánh-Phủ.

d- Dự thảo Luật Tổ-chức và điều-hành nền Hành-chánh Địa-phương do Tổng-thống VNCH đệ nạp Quốc-hội tháng 4/1971

H Ồ S Ơ

- | | |
|-------------------|--|
| Quốc-hội-Lập-Hiến | - Biên bản về những nét chính yếu của Hiến-Pháp - ngày 2-12-1966 |
| Bộ Nội-Vụ | - Phiếu trình - Biên-bản điều-tra - hội-thảo |
| Quận và Tỉnh | - Báo cáo - Phiếu trình - biên-bản điều tra. |
| Xã | - Báo-cáo - Phiếu-trình - Biên-bản các phiên họp |

SINH HOẠT

các

- Tháp tùng/Phái-đoàn thanh-tra Xã của Quận, Tỉnh.
- Tháp tùng các Phái-đoàn thanh-tra Xã của Bộ Nội-vụ.
- Phỏng vấn các giới chức Hành-chánh tại Quận, Tỉnh, Bộ Nội-vụ.
- Tham dự các cuộc hội-thảo, phỏng vấn các viên chức Xã-ấp.
- Tham gia các buổi sinh hoạt tại Xã.

