

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận-Đàn Cốt-Nguyệt

LA 7205

NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA - PHƯƠNG CẤP TỈNH và SỰ HIỆN-DIỆN của QUÂN-NHÂN

SAU 1-11-1963 ĐẾN NAY

Giáo-sư Hướng-dẫn :

TRƯỜNG - HOÀNG - LEM
Phó Viện-Trưởng
Hoc-Viên Quốc-Gia Hành-Chánh

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 0881

VĂN - SỸ

BỔC-SỰ HÀNH-CHÁNH XVIII

1970 - 1973

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 881

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH
không tán thành cũng không
phản đối những ý-kiến phát-
biểu trong luận-văn, những ý
kiến đó do tác-giả hoàn toàn
chịu trách-nhiệm.

Luận văn này do sinh viên VĂN SỸ
đề trình để thỏa mãn một phần những điều kiện
Tốt nghiệp văn bằng Đốc Sự Hành Chánh tại
Học Viện Quốc Gia Hành Chánh Saigon.

Giáo sư hướng dẫn :

TRƯƠNG HOÀNG LEM
TIẾN SỸ HÀNH CHÁNH CÔNG QUYỀN
PHÓ VIỆN TRƯỞNG
HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÁNH.

T R I Â N

CHÚNG TÔI XIN CHÂN THÀNH TRI ÂN :

Giáo sư TRƯỜNG HOÀNG LEM

@ TIẾN SỸ HÀNH CHÁNH CÔNG QUYÊN

@ PHÓ VIÊN TRƯỞNG

HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÁNH

Đã vui lòng nhận làm

GIAO SƯ HƯỚNG DẪN cho chúng tôi
suốt mười tám tháng (18) trời
vừa qua trong những công việc
cho ý kiến, tài liệu, đồng thời
hướng dẫn tận tình từ nội dung
đến hình thức để hoàn thành
luận văn này

VĂN - SỸ

Saigon, Việt Nam

Tháng Năm 1973

CHÂN THÀNH CẢM Ạ

Ông NGUYỄN VĂN THỨ

@
@ @

Đã tích cực khuyến khích cho chúng tôi tìm kiếm những tài liệu cụ thể cũng như dành nhiều thời gian quý báu giúp ý kiến cho việc hoàn thành luận văn này.

T R I Â N

CHÚNG TÔI CHÂN THÀNH TRI ÂN

@ Ông NGÔ CÚC

@ Ông LÊ THÀNH TRANG

*
* *

Đã hy sinh vì chúng tôi rất nhiều

LỜI TRI ÂN CHÂN THÀNH VÀ SÂU XA NHẤT

KÍNH DÂNG HƯƠNG HỒN THÂN PHỤ

0000
!!!!

KÍNH DÂNG HIỀN MẪU
VÀ CÁC ANH CHỊ

00
0 0

Cho ĐIỂM TUVẾT

MỤC LỤC

	Trang
DẪN-NHẬP	1
PHẦN I.- VAI NÉT VỀ NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG VÀ SỰ BỐ- NHIỆM QUÂN-NHÂN VÀO CÁC CHỨC-VỤ CHỈ-HUY HÀNH- CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG SAU 1963.	7
CHƯƠNG I.- TỔNG-QUÁT VỀ NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG.	8
* Sự phân-biệt nền hành-chánh Trung-ương và nền hành-chánh Địa-phương.	8
* Ý-niệm địa-phương phân-quyền	10
* Thể-thức phân-quyền địa-phương trong Hiến- pháp 1967.	12
* So sánh tổ-chức hành-chánh hiện thời và nguyên-tắc địa-phương phân-quyền trong Hiến- pháp.	15
CHƯƠNG II.- SỰ BỐ-NHIỆM QUÂN-NHÂN VÀO CÁC CHỨC-VỤ CHỈ-HUY HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG.	18
* Nguyên-nhân sự hiện-diện của quân-nhân	19
* Chức-vụ Tỉnh-Trưởng trong nền hành-chánh Tỉnh.	23

PHẦN II.- LUẬN VỀ SỰ HIỆN-DIỆN CỦA QUÂN-NHÂN TRONG
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH VÀ NHỮNG
GIẢI-PHÁP ĐỀ NGHỊ LIÊN-QUAN ĐẾN SỰ HIỆN-DIỆN ĐÓ..... 32

CHƯƠNG I .- NHẬN-XÉT VỀ SỰ HIỆN-DIỆN CỦA QUÂN-NHÂN
TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG CẤP
TỈNH VIỆT-NAM. 33

- * Những ưu điểm 34
- * Những khuyết điểm 38
- * Những hậu-quả do sự hiện-diện của quân-nhân 49

CHƯƠNG II .- NHỮNG GIẢI-PHÁP ĐỀ-NGHỊ LIÊN-QUAN ĐẾN
VẤN-ĐỀ HIỆN-DIỆN CỦA QUÂN-NHÂN TRONG
NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG CẤP TỈNH
VIỆT-NAM. 62

- * Giải-pháp bầu-cử Tỉnh-Trưởng được quy-định
trong Hiến-pháp 1967. 63
- * Giải-pháp giữ nguyên tình-trạng hiện hữu
với những biện-pháp cải-thiện cần thiết. 79

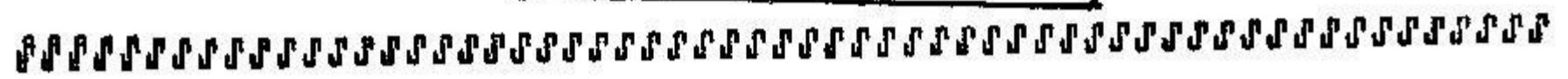
KẾT-LUẬN. 102

THƯ-TỊCH. 108

*
* *

D Ẫ N NH Ậ P

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA



Tại hầu hết các quốc-gia đang phát-triển, trong mọi nỗ-lực nhằm tạo điều-kiện tiên-bộ cho xã-hội, người ta thường chú-trọng đến-việc thiết-lập một guồng máy hành-chánh hữu hiệu hầu thực thi chính-sách của chính-phủ được kết-quả tốt đẹp. Vì rằng, mọi chủ-trương, đường lối của chính-phủ dù có tốt đẹp đến đâu cũng khó thành công, nếu guồng máy hành-chánh của quốc-gia, nhất là guồng máy hành-chánh tại các địa phương kém hiệu-năng. Thật vậy, guồng máy hành-chánh là phương-tiền chính-yếu của chính-phủ nếu không thích ứng với hoàn-cảnh xã hội bên ngoài nó sẽ là trở ngại trong việc kiến-tạo một quốc-gia hùng-cường và thịnh-vượng.

Cũng với quan-niệm trên, nên hành-chánh còn thể-hiện tính cách dân-chủ hay không dân-chủ của một chế-độ theo đó các quốc-gia đang phát-triển cần lựa chọn một chính-sách hành-chánh thế nào cho phù-hợp với hoàn-cảnh xã-hội của mình hầu phát-huy tinh-thần dân-chủ thực-sự ở hạ-tầng cơ-sở Quốc-gia.

Tại Việt-Nam chúng ta, quan niệm trên cũng được phổ-cập hơn nửa thế kỷ sau cuộc cách mạng ngày 1 tháng 11 năm 1963 đã chấm dứt chế-độ tập-quyền Đệ I Cộng-Hòa. Tuy nhiên sự cáo chung của chế-độ này đã không cáo chung tất-cả những sản-phẩm được manh nha hay đã hình-thành trong chế-độ đó. Sản-phẩm đã được manh-nha đó chính là hiện-tượng bổ-nhiệm người quân-nhân vào điều-kiện guồng máy hành-chánh địa phương. Sản-phẩm này được duy-trì và phát-triển suốt giai-đoạn chuyển tiếp sau cách-mạng đến Đệ II Cộng-Hòa.

Và dựa vào quan-niệm căn bản trên đây, chúng tôi không ngần ngại nghiên-cứu và trình bày hiện-tượng người quân-nhân điều-khiển nên hãnh-chánh địa-phương. Sự điều-khiển này đã phân não lăm xáo trộn và đảo ngược gương - máy hãnh-chánh thuần-túy, những nguyên-tắc pháp lý căn-bản thường không được tôn-trọng triệt-đé, Những khiếm - khuyết đó nhìn chung, được bắt nguồn từ sự hiện-diện của người quân-nhân.

Riêng tại các địa-phương Việt-Nam, những khiếm-khuyết đó có thể nhận thấy rõ ràng nhất dưới hai phương-diện :

- Về cơ-cấu tổ-chức và điều hãnh .
- Về thành phần nhân-sự và những ảnh-hưởng bất lợi.

I.- VỀ CƠ-CẤU TỔ-CHỨC VÀ ĐIỀU-HÀNH.

Mặc dầu trong những nấp gần đây, vì nhu-cầu tranh-thủ nhân-tâm để cầu tranh với đối phương, nên hãnh-chánh địa phương đã có những cải-biến về phương-diện pháp-lý ; nhưng trên thực-tế còn mang nặng tính-chất của một gương máy hãnh-chánh chậm tiến, kém hiệu-năng, thiếu dân-chủ , rườm rà, chậm-chạp và điều-hành vô luật-lệ.

a) - Kém hiệu-năng vì không giải-guyet được vấn đề nhân-sự. Việc xử-dụng nhân-lực không hợp-lý, sự thiếu người có khả-năng, đức độ ra điều-khiển gương máy hãnh-chánh, cũng tình-trạng nhân-viên thấp kém đã lăm cho gương máy hãnh-chánh địa-phương không đạt được kết-quả mong muốn.

b) - Thiếu dân-chủ vì chính-quyền thiếu thiện-chí trong việc thực thi dân-chủ và áp dụng luật-pháp tại nông-thôn, đồng thời vì tình-trạng dân trí thấp kém, vì hoàn - cảnh chiến-tranh, sự thực-hiện dân-chủ khó thành tựu.

c) - Thủ-tục rườm rà chậm chạp vì những thủ tục hành-chánh lỗi thời vẫn còn áp dụng, không phù hợp với hoàn cảnh mới, chưa được cải-tiến sâu rộng những thủ-tục hành-chánh để thỏa mãn nhu-cầu dân chúng.

d) - Điều-hành vô luật-lệ vì việc điều khiển guồng máy hành-chánh địa phương tùy thuộc tư-cách và bản tính của người chỉ-huy nhiều hơn sự tôn-trọng luật-pháp. Tình cảm, quyền-lợi được coi là tiêu-chuẩn để giải-quyết mọi vấn đề trong khi đó những nguyên-tắc khách-quan của luật-pháp không được chú trọng. Những hậu quả bất lợi trên đây được bắt nguồn từ vấn đề nhân-sự điều-khiển guồng máy hành-chánh địa-phương.

II.- VỀ THÀNH-PHÂN NHÂN-SỰ NHỮNG ẢNH-HƯỞNG BẤT LỢI.

Do hiện tượng thời đại được nêu lên trước, đưa đến hệ-thống quyền hành quân-sự ảnh hưởng chi-phối mạnh mẽ hệ-thống quyền hành hành-chánh, vì vai-trò chỉ-huy của quân-nhân trong các chức-vụ điều-khiển hành-chánh. Sự kiêm nhiệm chức-vụ Tiểu-Khu-Trưởng, Chi-Khu-Trưởng của các Tỉnh-Trưởng, Quận-Trưởng làm cho các vị chỉ-huy hành-chánh địa phương lệ-thuộc hẳn hệ-thống chỉ-huy quân-sự; trong đó quyền đề-nghị bổ-nhiệm, bãi chức của các Tư-Lệnh Vùng kiêm Đại-biểu Chính-phủ trước đây là một áp-lực thương-xuyên, khiến sự lệ-thuộc chặt chẽ hơn. Và ngày nay, sự bổ-nhiệm của Trung-ương đối với Tỉnh-Trưởng và nhất là Quận-Trưởng đối với Tỉnh-Trưởng, sự lệ-thuộc chặt chẽ trên không nhẹ đi mấy.

Sự kiện này làm cho guồng máy hành-chánh địa phương mất thăng bằng, không được điều hành theo chiều-hướng pháp định, mà theo hệ-thống quyền hành không chính-thức bên quân-sự. Điều đó cho chúng ta thấy rằng trong giai đoạn hiện-tại có hai hệ-thống quyền hành: một thuộc hành-chánh, một thuộc quân-sự, trong đó hệ-thống quyền hành quân sự đã lấn át hệ-thống quyền hành hành-chánh.

Trước những khó khăn đó, guồng máy hành chính địa phương Việt-Nam trong hiện tại và tương lai liệu có kham nổi trọng trách mà toàn dân và quốc-gia giao-phổ hay không? Đó là trọng trách điều hành guồng máy đấu tranh chính-trị với Cộng-Sản? Đây là vấn-đề quan-trọng nó nằm trong vấn đề hữu hiệu của guồng máy hành chính địa phương hiện tại và trong tương-lai, chúng ta phải đặc biệt lưu ý đến vấn đề nhân-sự.

Chính vấn-đề này đã làm cho guồng máy hành-chánh tại các địa phương không đạt được hiệu năng mong muốn như kỳ vọng của chính-quyền cũng như nhân-dân.

Một khi chúng ta giải quyết thỏa đáng vấn đề nhân-sự là điều kiện tiên-quyết để thực thi dân-chủ và phát triển

Một cách khách quan mà nhận xét, chúng ta phải nhìn nhận rằng trong thời gian qua và ngay cả hiện tại, việc dùng người của chúng ta hoàn toàn thất-bại trên mọi lãnh-vực. Riêng về lãnh vực hành-chánh, một sai lầm quan trọng của chính-quyền Đệ I Cộng-Hoa là việc sử dụng quân nhân trong các chức vụ chỉ huy hành-chánh địa phương đã không mang lại sinh-lực hay kết quả cụ-thể cho nền hành-chánh địa phương mà trái lại còn làm xáo trộn và trở ngại cho việc phát triển nông thôn vì những tệ-trạng bê phái, tham-nhũng. Chính những tệ-trạng này đã phát-sinh ra việc sử dụng nhân lực không hợp lý vì không dựa vào tài năng đức độ mà căn-cứ trên tiền tài, thế-lực, do đó guồng máy hành chính địa phương không hoạt động điều-hòa và hữu hiệu (1).

Trước những trở lực trên đây của guồng máy hành chính địa phương, người ta đi đến chủ-trương dân-chủ-hóa guồng máy hành-chánh, mà điển-hình nhất là quan-điểm của các nhà Lập-Hiến Việt-Nam năm 1967. Khi minh-thị ghi vào Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hoa định chế bầu-cử Tỉnh, Thị-Trưởng, để thực-hiện mục-tiêu dân-chủ, đúng với thực chất của quốc gia dân-chủ tự-do, thứ nữa là để tránh nguy-cơ độc-tài như dưới thời Đệ I Cộng-Hoa.

(1) ĐẶNG, NGUYỄN-VĂN, Phó Thị-Trưởng Nha-Trang, Phông-Vấn
(Nhatrang : 12 tháng Hai 1972)

Đến nay giải-pháp này chưa áp-dụng, do đó chúng ta hãy bàn nó trong chiều hướng nội-tĩnh Việt Nam hiện nay.

Tóm lại, sau khi chiến tranh chấm-dứt trên nguyên-tắc và chúng ta đi vào giai-đoạn mới, giai-đoạn đấu-tranh chính-trị, nhưng mầm mống gây loạn của đối phương vẫn chưa từ bỏ. Do đó, vai-trò của guồng máy hành-chánh địa phương hiện nay rất quan trọng : vì nếu quan niệm rằng có sự tương quan chặt chẽ giữa hành-chánh và chính-trị thì vai-trò của người chỉ-huy tại các địa phương trong việc tranh thủ nhân-tâm hết sức quan-trọng. Quan trọng vì giới chính-quyên địa phương là những người đại diện cho chính phủ Trung-ương, thường ngày tiếp xúc và gần gũi với đa số quân chúng nông-thôn, nên mọi hoạt động và tác-phong của họ đều có ảnh-hưởng đến đường lối tranh đấu của quốc-gia. Người dân sẽ phán đoán chính quyên Trung-ương qua các hoạt động và tác phong của các người chỉ huy hành-chánh địa-phương. Như vậy vai-trò của các vị chỉ-huy hết sức tế-nhị nếu các vị đó có tác-phong đúng đắn, phục-vụ đắc lực, dân chúng sẽ nghe theo và mến-phục, bằng ngược lại sẽ tạo ấn-tượng xấu trong lòng người dân, do đó họ sẽ không hưởng ứng những chương-trình, kế hoạch tốt đẹp của Chính-phủ đồng thời họ sẽ xa dần chính-quyên.

Vì thế cho nên, phân tích về sự hiện-diện các người quân-nhân trong guồng máy hành-chánh địa phương, chúng tôi sẽ dựa vào hai tiêu-chuẩn :

1.- Nhận-xét sự hiện-diện đó theo hai khảo-hướng khác nhau, một về pháp-lý và một về tình-trạng thực-tế tại các địa phương nhất là tại cấp Tỉnh.

a)- Về phương diện pháp-lý : chúng tôi dựa vào những văn-kiến pháp lý đã được quy-định về sự hiện-diện, vai-trò cũng nhiệm-vụ của người quân nhân trong nền hành-chánh địa phương.

b) - Về phương-diện thực-tế : chúng tôi đã căn-cứ rất nhiều vào những kinh-nghiệm sống tại địa phương trong suốt thời-gian thực-tập cộng với những tài-liệu sống thâu-lượm được qua các cuộc phỏng-vấn chính thức và phi chính thức.

2. - Những đề-nghị cải-thiện nhằm thu-phục nhân-tâm và đạt đến sự hữu hiệu cho quơng máy hành chánh địa phương. Thiết tưởng sự hiện-diện của người quân nhân vào chỉ-huy các chức-vụ hành chánh địa-phương đã là một thực tế không đúng tiêu-hướng đào-tạo người quân-nhân điều đó ắt có thể đưa đến những tệ-trạng như tham-nhũng và bê-phái. Tuy nhiên để cải-thiện thực trạng đó, hiện chúng ta thấy có hai giải-pháp : giải pháp dân-cử được minh-thị trong Hiến-Pháp 1/4/1967 và giải pháp tiếp tục duy-trĩ sự hiện diện đó với ít nhiều sửa đổi. Tuy nhiên, để hữu hiệu hóa giải-pháp hiện hữu cũng như giải-pháp dân-cử tương-lai chúng tôi đặt nặng vai-trò của người phụ-tá hành-chánh mà theo chúng tôi ngay từ bây giờ Chính-quyển cần định-chế-hoá vai-trò của những vị này ngõ hầu không những áp-dụng cho hiện tại mà còn cho tương lai nữa.

Như vậy, trong luận văn này, chúng tôi lần lượt phân-tích hai phần sau đây :

PHẦN I. - Tổng-quát về nền hành-chánh địa phương và sự bổ-nhiệm quân-nhân vào các chức-vụ chỉ huy hành-chánh địa-phương.

PHẦN II. - Luận về sự hiện-diện của quân-nhân và các giải-pháp đề nghị liên quan đến sự hiện-diện đó.

phần thứ nhất

Vài Net Về Nền Hành Chanh

Địa Phương Cấp Tỉnh

Và Sư Bõ Nhiệm Quân Nhân

Vào Các Chức Vụ Chi Huy

*Hành Chanh Địa Phương Sau **1963***

- Thêm-quyền của nền hành-chánh địa-phương được chia ra và thu hẹp trong mỗi địa phận thuộc cấp trên hay cấp dưới. Vì phần lớn được chia làm nhiều địa phận nhỏ như ở Việt-Nam ; lãnh-thố Quốc-gia được chia ra làm nhiều Tỉnh, mỗi Tỉnh được chia làm nhiều Quận, Quận chia làm nhiều Xã, Xã chia làm nhiều Ấp. (2)

1/ Sự phân biệt trên đây khiến cho chúng ta đặt ra câu hỏi vì sao phải có nền hành-chánh địa-phương ?

Trước hết, trong thực tế không thể nào (chỉ trừ Thủ-Đô là đặt nền hành-chánh trung-ương) nhà chức trách hành-chánh Trung-ương trực tiếp chỉ-huy trọn vẹn tất cả công sở quốc-gia được. Do đó, cần phải có các đại-diện của chính quyền Trung-ương lãnh nhiệm vụ điều khiển tại các địa-phương và những công sở cấp địa-phương tùy thuộc nền hành-chánh Trung-ương.

Tuy nhiên trong nhiệm-vụ này, nhà chức trách địa-phương có thể được nới rộng quyền quyết định về những công việc thuộc thẩm quyền của mình, không cần có sự chuẩn phê của Trung-ương - Đó là "Lý-thuyết Tản-quyền" (3)

Nền hành-chánh địa-phương rất cần thiết. Ngoài những nhu cầu có tính cách chung của quốc-gia mà các công sở quốc-gia có nhiệm vụ thỏa mãn, còn những nhu cầu riêng cho mỗi địa-phương. Do đó, giữa những người ở chung trong địa-phương có một sự liên đới chặt chẽ vì quyền-lợi và cần có những nhà chức-trách riêng để quản-lý những công việc cho địa-phương hầu thỏa mãn nhu cầu cho dân chúng trong địa-phương và trong nhiều trường hợp, có quyền quyết định về những công việc ấy mà không lệ thuộc chặt chẽ vào nhà chức trách hành chánh tại Trung-ương. Đó là "Lý thuyết Phân quyền" (4)

(2) AN, LÊ VĂN, Tổ-Chức Hành-Chánh Việt-Nam, Saigon: 1963, tr. 35

(3) Ibid., tr. 63

(4) Ibid., tr. 65

2/ Sự phân-biệt trên cho ta nhận-xét

Nhà cầm quyền Trung-ương có hai nhiệm vụ :

a)- Trực tiếp cai trị bằng cách ban hành các biện pháp hành-chánh có tính cách chung cho dân chúng hay riêng cho từng cá nhân, những biện pháp này được áp dụng cho toàn lãnh-thổ quốc-gia hay đối với bất cứ một công dân nào.

b)- Chỉ-huy và kiểm soát các hoạt động của các nhà chức trách địa-phương bằng cách áp dụng quyền thượng cấp hay quyền giám-hộ hành-chánh.

Các nhà chức trách địa-phương có nhiệm vụ đại-diện cho chính quyền Trung-ương tại địa-phận để điều khiển các công sở tại địa-phương, hay có nhiệm vụ quản lý các công việc riêng của địa-phương với quyền hạn rộng hẹp tùy trường hợp.

II.- Ý-NIỆM ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN-QUYỀN.

Khái-niệm địa-phương phân-quyền rất phức-tạp, vì khi thì người ta nghĩ đó là nhà chức-trách địa-phương, khi thì là tập-thể địa-phương như Tỉnh, Thị-Xã, Xã.

Phức tạp cũng vì khái niệm có thể phân tích ra nhiều yếu tố và mỗi yếu tố không có tiêu chuẩn nào rõ rệt để phân biệt chắc chắn tập-quyền hay phân quyền. Nhưng nguyên tắc phân-quyền địa-phương là một phương-pháp hành-chánh thường được áp dụng trong nhiều quốc gia.(5)

Điều cốt yếu về chế-độ địa-phương phân quyền là phải có một địa-phận hành chánh, tuy nằm trong địa-phận khác nhưng được tự mình quản trị lấy các công việc riêng của mình. Đó là định-chế Xã, hiện nay được Quốc-gia ban cấp cho tư-cách pháp-nhân.

(5) THÔNG, VŨ QUỐC, "Vấn-Đề Địa-Phương Phân-Quyền Tại Việt-Nam" Tập san ĐHVK số 6, Saigon : 1968, tr. 96

Luật-gia Pháp quốc đã dùng danh từ "Décentralisation" (6) và các Luật-gia Anh-Mỹ đã dùng danh từ "Self Government" (7) để chỉ chế-độ này.

Khi nói đến địa-phương phân-quyền, người ta nghĩ ngay đến sự tự-trị địa-phương có giới hạn, trong đó chế-độ này được bao gồm bởi ba yếu-tố sau đây :

- Công việc riêng của địa-phương
- Nhà chức-trách địa-phương
- Sự kiểm soát của chính-quyền trung-ương

1)- Công-việc của địa-phương :

Dân chúng trong địa-phương được kết chặt với nhau bằng sự liên-dối quyền-lợi và có những nhu-cầu riêng biệt cho địa-phương, khác với nhu-cầu chung của tất cả các người dân ở trong nước.

Về phương diện pháp lý, chúng ta nên lưu ý đến tính cách pháp định của công việc địa-phương. Nhà chức trách địa-phương không có quyền tự quyết định nhu-cầu nào riêng biệt của địa-phương và thiết-lập công-sở địa-phương để thỏa mãn nhu cầu ấy. Chỉ có chính-quyền Trung-ương mới có thẩm quyền định những nhu cầu nào chung cho toàn thể quốc-gia, còn những nhu cầu nào riêng cho địa-phương phải do địa-phương tự lo lấy.

2)- Nhà chức-trách địa-phương :

Là đại-diện chính-quyền Trung-ương, cá-nhân của nhà chức-trách địa-phương phải liên-hệ mật thiết với địa-phương, nhất là về hai điểm sau :

(6) André D. Laubadère, Traité élémentaire de Droit Administratif. (Paris : 1957), p. 153

(7) THẬN, LÊ VĂN, Giảng-Văn Định-Chế Hành-Chánh, DS-18 (Saigon : 1971.)

a) - Nhà chức-trách địa-phương phải là người được chọn trong địa-phương, vì sinh sống trong địa-phương nên người này hiểu-biết quyền lợi và nhu cầu địa-phương hơn người ngoài địa-phương.

b) - Nhà chức trách địa-phương do dân-chúng trong địa-phương tuyển chọn ra.

3) - Sự kiểm-soát của chính-quyền Trung-ương :

Chế-độ địa-phương phân-quyền có thể được xem như một chế-độ tự-trị nhưng không phải là biệt-lập(8). Vì vậy, nhà chức-trách địa-phương được phân quyền bị đặt dưới sự kiểm-soát của chính-quyền Trung-ương hay đại-diện của chính-quyền Trung-ương tại địa-phương đó.

III.- THỂ-THỨC ĐỊA-PHƯƠNG PHÂN-QUYỀN CỦA HIẾN-PHÁP 1.4.1967.

Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền của Hiến-Pháp 1967 được quy định ở tất cả Bảy Điều (9) đề-cập đến tập-thể địa-phương phân-quyền : phác hoạ cơ cấu quản trị địa-phương, phương-thức thành lập, điều-hành và các định-thức giải-nhiệm, lưu nhiệm và bổ nhiệm. Nhà cầm-quyền Việt-Nam hiện đang áp dụng tại Việt-Nam, quan-niệm của F.W. Riggs(10) khi phát triển các định-chế dân cử và các tổ-chức chính-trị, nhằm mục-đích hạn chế bớt quyền lực được coi quá mạnh của các cơ quan hành chánh.

Tuy nhiên, sự gia tăng quyền hạn địa-phương nằm trong chính-sách địa-phương phân-quyền của Chính-phủ, với mục đích tạo cho các tập-thể địa-phương có nhiều quyền tự-trị trong việc quản trị các công việc sở tại.

(8) AN, LÊ VĂN, Op. Cit., tr.69

(9) Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa ban-hành ngày 1-4-1967, các điều 65,70,71,72,73,74,75.

(10) LEM, TRƯƠNG HOÀNG, "Định-Chế Hành-Chánh Đối-Chiếu", Giảng-Văn Cao-Học 6, Saigon : 1972.

1) - Tập-thể địa-phương được phân-quyền :

Hiện nay tập-thể địa-phương được phân-quyền có 4 tập-thể : Đô-Thành, Thị-xã, Tỉnh và Xã. Đó là những tập-thể được ban cấp cho tư-cách pháp-nhân và theo điều 70 của Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 các tập-thể trên được hưởng nguyên-tắc địa-phương phân-quyền.

Ngoài ra, Thông-diệp đọc trước Quốc-Hội ngày 25 tháng 1 năm 1968 của Tổng-thống NGUYỄN-VAN-THIỆU, có những quan-điểm sau đây :

- Cấp Tổng không được đề-cập đến nữa ; trong khi Quận là cấp được tận quyền ;

- Cấp Đô-thành, Thị-xã và Tỉnh sẽ được phân quyền và thi-hành nguyên-tắc này một cách chính-yếu, Trung-ương sẽ tăng cường quyền giám-hộ đối với cấp này.

- Cấp Xã áp dụng địa-phương phân-quyền đúng mức để bảo đảm nền tự-trị truyền-thống của Xã-thôn Việt-Nam. Hiện nay, với quy-chế mới về hành-chánh Xã đã được áp dụng, các Xã-trưởng trở nên quan trọng nhờ quyền-hạn và trách-nhiệm của mình được tăng cường và nới rộng.

2) - Cơ-cấu quản-trị địa-phương phân-quyền :

Theo điều 71, 72, 73 của Hiến-Pháp quy-định cơ-cấu quản-trị các tập thể địa-phương phân-quyền gồm có các cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành :

- Cơ-quan quyết-nghị : gồm các Hội-đồng Đô-thành, Hội-đồng Thị-xã, Hội-đồng Tỉnh và Hội-đồng Xã ;

- Cơ-quan chấp-hành : Mà lãnh-đạo các cơ quan này là các Đô, Tỉnh, Thị và Xã-Trưởng.

Về thể thức thành lập các cơ cấu này, Hiến Pháp đã quy định nguyên-tắc để cho dân-chúng của tập-thể địa-phương phân-quyền bầu cử cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tức là các Đô, Tỉnh, Thị và Xã-Trưởng theo lối phổ-thông đầu phiếu trực tiếp và kín.

3)- Định thức giải nhiệm, lưu nhiệm và bổ nhiệm

Các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành chịu sự giám hộ hành-chánh của Trung-ương.

a)- Quyền giải nhiệm : Điều 75 Hiến-Pháp quy-định Tổng-Thống có quyền giải nhiệm các Đô, Tỉnh, Thị và Xã-Trưởng và các nhân-viên Hội-Đồng Đô, Thị, Tỉnh và Xã, nếu họ :

- Vi-phạm Hiến-Pháp ;
- Vi-phạm luật-pháp Quốc-Gia ;
- Vi-phạm chính sách Quốc Gia.

Như vậy đối với các Hội Đồng, Tổng-Thống chỉ có quyền giải nhiệm viên chức của Hội-đồng chứ không có quyền giải-tán Hội-đồng được.

b)- Về quyền lưu nhiệm : Tổng-Thống có quyền lưu-nhiệm các Hội-đồng Đô-thành, Hội-đồng Tỉnh, Thị và Xã trong tình-trạng chiến tranh không thể tổ-chức bầu cử mới.

c)- Về quyền bổ-nhiệm : Trong nhiệm-kỳ đầu tiên của chế-độ Đệ II Công-Hòa (1967-1971), Tổng-Thống có quyền bổ-nhiệm các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng và Tỉnh-Trưởng, và bắt đầu nhiệm-kỳ 2 (1971-1975), Tỉnh-Trưởng phải do dân trực-tiếp bầu lên.

Tuy nhiên, bắt đầu Pháp-nhiệm II của Tổng-Thống Đệ II Công-Hòa có nhiều biến-chuyển quá ư quan trọng, nên vấn-đề thực thi đúng mức những điều Hiến-Pháp quy-định đã có những lợi và bất lợi nào ? Chúng tôi sẽ bàn kỹ ở Phần II khi xét về những giải pháp đề-nghị cho đề-tài.

IV.- SO SÁNH TẬP THỂ ĐỊA PHƯƠNG PHÂN QUYỀN CỦA HIẾN PHÁP 1-4-1967 VÀ CÁC TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH HIỆN HÀNH

Tổ-chức hành-chính hiện hành được quy-định tổng-quát bởi các văn kiện sau đây :

- Dự 57a ngày 24 tháng 10 năm 1956 của Tổng-Thống VNCH, tổ-chức nền hành-chánh Việt-Nam dưới thời Đệ I Cộng-Hòa ;

- Sắc-lệnh 203a, b, c/NV ngày 31 tháng 5 năm 1964 của Thủ-Tướng chính phủ, thiết-lập Hội-đồng Đô-thành, Hội-đồng Tỉnh, Hội-đồng Thị-Xã, và Hội-đồng Xã.

- Sắc-lệnh 67, 68, 69 và 70/NV ngày 9 tháng 1 năm 1965 của Thủ-Tướng Chính Phủ, thiết lập và bầu cử Hội-đồng Đô-Thành, Thị-xã, Tỉnh và Xã ;

- Sắc-lệnh 198, 199-SL/ĐUHC ngày 24 tháng 11 năm 1966 của Thủ-Tướng Chính-phủ tổ-chức hành-chánh Xã, Ấp.

Chúng ta thấy có những điểm đi đồng so với nguyên-tắc địa-phương phân-quyền của Hiến-Pháp sau đây .

1)- Các điểm tương đồng

- Về tập-thể địa-phương phân-quyền, theo Dự 57a ngày 24 tháng 10 năm 1956 thì Vùng, Tỉnh, Quận và Xã đều là các cấp tản-quyền trong khuôn khổ chế-độ tập quyền của chính quyền Đệ I Cộng-Hòa.

Sau đó, với các Sắc lệnh số 67, 68, và 69/1965 và các Sắc-lệnh 198, 199/1966 ý-niệm địa phương phân-quyền mới được áp dụng một cách dè dặt, có giới hạn tại cấp Đô-Thành, Thị-xã, Tỉnh và Xã.

Các cấp này có pháp nhân cách và có thể gọi là địa-phương phân-quyền.

Riêng các Quận là cấp tản quyền chứ không có quyền hạn rộng rãi như trước ngày 25 tháng 1 năm 1968, ngày mà Tổng-Thống Nguyễn Văn Thiệu đọc Thông-Điện trước Quốc-Hội.

- Về sự thành lập của cơ cấu : cơ cấu quản trị của hai chế-độ bao gồm có hai cơ quan : cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành.

- Về phương diện kiểm soát của chính quyền Trung-ương : quyền giám-hộ được áp-dụng cho cấp Tỉnh và Xã :

+ Ở cấp Tỉnh, quyết-nghị của các Hội-đồng Tỉnh về một số vấn đề phải được Trung-ương duyệt-y trước khi thi-hành.

+ Ở cấp Xã, hai cơ-quan chính duyệt y các quyết-nghị của Hội-đồng Xã là quyền giám-hộ của Tỉnh và của Trung-ương.

- Về vấn-đề lưu-nhiệm : Trong thời kỳ chiến tranh vì tình trạng an ninh không cho phép tổ-chức bầu-cử, Tổng thống có quyền lưu nhiệm các Hội-viên Hội-đồng dân-cử dưới sự chấp thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ (Điều 65).

2)- Các điểm dị biệt

Trước hết ta thấy có sự khác nhau về mức độ tự-trị theo chế-độ của Hiến Pháp ngày 1-4-1967 ban bố cho địa-phương nhiều quyền tự-trị hơn, mà cụ thể nhất là minh-thị cho dân-chúng của các địa phương có quyền bầu các vị chỉ-huy cơ quan chấp hành ; về việc giải tán hội-đồng dân cử

17
THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

thì Hiến-Pháp Đệ II Cộng Hòa chỉ chấp nhận giải nhiệm Hội-
viên và ngay vị chỉ huy cơ-quan chấp hành các tập thể địa
phương phân quyền do chính Tổng-Thống giải nhiệm.

Trong khi đó theo chế-độ hiện nay, Thủ-Tướng Chính-
phủ có quyền giải tán Hội-đồng các cấp Đô-Thành, Thị-Xã và
Tỉnh; đối với Hội-đồng Xã thì chỉ cần một Nghị-định của
Tổng-Trưởng Nội-Vụ cũng đủ để giải tán Hội-đồng này.

Như vậy, hiện nay nguyên-tắc địa phương phân quyền
có tính cách hiến định, điều này nói lên được tầm mức
quan trọng của công việc phân chia quyền hành cho các địa
phương, cũng như xác nhận sự ưu thắng của kỹ thuật này
trước kỹ thuật tập quyền trong chiều hướng dân-chủ-hóa nền
hành-chánh địa-phương Việt-Nam. Tuy nhiên, trong hoàn cảnh
chính-trị hiện tại, Hiến-Pháp 1-4-1967 cũng dự trù một Đạo-
Luật và quy định sự tổ-chức và điều hành nền hành-chánh
địa-phương. Hiến Pháp đã đưa ra những quy-tắc định hướng
cho Đạo Luật tương lai đó. Hiện nay Đạo Luật này chưa được
ban hành, nhưng tại địa-phương, chế-độ phân quyền hành chánh
đã thực sự thể hiện một cách khá rộng rãi bởi những văn-
kiện ban hành sau ngày 1 tháng 11 năm 1963. (11)

e
e e

(11) NHÂN, NGUYỄN KHẮC, Luật Hành Chánh, Giảng văn Cử Nhân 2
(Trường Đại Học Luật Khoa Cần Thơ : 1969) tr. 40.

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 881

Tuy nhiên trong phần này, chúng tôi chỉ xét đến các chức vụ chỉ-huy hành-chánh địa-phương. Một đặc-điểm cần lưu ý là tình-trạng quân-nhân giữ các chức vụ chỉ-huy hành-chánh địa-phương tại Việt Nam, không thoát-thai từ chế độ quân nhân mà nó được phát sinh dưới thời Đệ I Cộng Hòa Việt-Nam (12). Sở dĩ tình-trạng trên đây đã xảy ra là vì các nhà lãnh-đạo quốc-gia thời ấy muốn có một tổ-chức chính quyền mạnh tại các địa-phương có thể ứng phó và thích nghi với hoàn cảnh chiến tranh một khi bộc-phát. Đến nay thực tế đã chứng minh rằng : giải pháp đó không mang lại kết quả mong muốn và nhiều khi người ta muốn thay đổi hiện trạng bằng cách dân-sự-hóa guồng máy hành-chánh địa phương, nhưng chưa thể thực hiện được vì một trở ngại lớn lao : các chức vụ ấy được xem như một đặc quyền của quân-đội (13). Vậy khi được xem như một thực trạng của xã-hội không thể chối cãi được, thì chúng ta thử phân-tích và mổ xẻ, để tìm ưu, khuyết điểm của nó, hầu đưa đến một giải-pháp khả dĩ mang lại nhiều kết quả tốt hơn.

I.- NGUYÊN NHÂN SỰ HIỆN DIỆN QUÂN NHÂN SAU 1963 ĐẾN NAY

Với sự thành-công lớn lao của quân-đội trong cuộc cách mạng ngày 1 tháng 11 năm 1963 lật đổ chế-độ Đệ I Cộng-Hòa, trước khí-thế hăng say của chiến-thắng và nhất là tiếp tục thực sự việc làm đã mệnh nha của chính-quyền NGỒ ĐÌNH DIỆM trong vấn đề thay thế các chức vụ chỉ huy hành-chánh địa-phương bằng các quân-nhân, để đáp ứng tình thế bất ổn ngày càng trầm trọng tại nông thôn lúc bấy giờ (từ 1960 ngày thành lập Mặt-Trận Giải-Phóng Miền Nam đến 1963), và với những yếu kém, phân-hóa, vô tổ-chức của các chính đảng quốc gia trong suốt thời kỳ hậu cách mạng 1963 (14) quân-nhân đã bước vào vai trò lãnh đạo và điều khiển guồng máy quốc-gia từ trung-ương xuống địa-phương.

(12) TÙNG, PHAN ĐÌNH, "Vấn Đề Dấu Cờ Tỉnh, Thị Trường" TSQP tháng 10/1970, tr.110.

(13) SANH, NGUYỄN VĂN, Phó Tỉnh Trưởng Khánh Hòa, Phòng VẤN (Khánh Hòa : 21 tháng Hai 1972).

(14) KHANH, NGUYỄN KIM, "Vấn Đề Chính Đảng Việt Nam" Saigon : Hội Cựu Sinh viên Quốc Gia Hành Chánh, 1969, tr.15

1)- Thành quả cuộc cách mạng ngày 1-11-1963

Chế độ Đệ I Cộng Hòa Việt Nam cáo chung đã là cơ hội nêu cao thành quả, danh dự và uy tín của quân đội.

Sự ưu đãi kẻ có công là định luật chung của xã hội con người. Như vậy sự đãi ngộ xứng đáng kẻ có công phải là điều tất nhiên không thể không có được.

Tuy nhiên, đãi ngộ xứng đáng và cần thiết trong phạm vi và chiều hướng nào ? Nếu không sẽ bị mang tiếng là lợi dụng cơ hội ?

2)- Sự bất lực của đảng phái chính trị trong vấn đề lãnh đạo quốc gia và hướng dẫn quần chúng.

Sau cách mạng đảng phái xuất hiện nhiều, nhưng thực tế chúng ta phải nhìn nhận rằng chỉ có một thiểu số có thực lực, có thành tích tranh đấu và có ảnh hưởng rộng rãi trong dân chúng, đóng đúng vai trò cùng cương lĩnh của một chính đảng quốc gia (15).

Còn đại đa số thiểu tổ chức, thiếu kỷ luật, thiếu cán bộ, hầu như chỉ có Ban Chấp-hành ở Trung-ương hay chỉ xuống đến một ít Tỉnh-Bộ mà thôi.

Đa số này đã không lôi cuốn được dân chúng trở thành đảng viên và những phần tử có khả năng chính trị, có ý thức chính trị cao, vì đối với họ đảng phái chưa đóng đúng vai trò cũng như chưa tạo được tin tưởng tối thiểu nơi họ.

Do đó, hấp lực của đảng phái chưa có cường độ mạnh để lôi cuốn họ vào vòng cương tỏa của sinh hoạt chính trị trong một quốc gia chậm tiến, có chiến tranh.

(15) Ibid., tr.42.

Lại nữa, trước đây đảng phái quốc gia hoạt động trong vòng bí mật để kháng Pháp; đến thời kỳ này đã chuyển mình sang giai đoạn đấu tranh chính trị và đấu tranh cho tự do dân chủ. Nhưng đảng phái quốc gia chưa chuyển mình đúng lúc để bắt kịp hoàn cảnh thuận lợi của tình thế đã dành sẵn; mà vẫn còn ít nhiều giữ lại hình thái của thời Pháp hay đúng hơn chưa công khai hóa những hoạt động của họ, để dân chúng dễ dàng phán đoán (16).

Do đó, đa số quần chúng chưa có đủ yếu tố để thâm định và lượng giá chương trình, đường lối và thực hiện của mỗi chính đảng.

Gay go hơn nữa là chính đảng phải đối đầu thực sự với đảng Cộng-sản Bắc-Việt - đó là một mối nguy. Nhưng đảng phái đã làm gì trong suốt cuộc đấu tranh chính trị với Cộng-sản hay đã lẩn trốn trách nhiệm trước lịch sử và dân tộc ?

Đó là nghĩa vụ nặng nề chúng tỏ vai trò thiết yếu của chính đảng trong cuộc chiến tranh ý thức hệ và trong mục tiêu tranh thủ nhân tâm với Cộng-sản hiện nay.

Trước thực trạng như vậy chúng ta có thể nhận định rằng, tình trạng chung của các quốc-gia chậm tiến Á Phi đã đưa tập thể quân đội vào guồng máy lãnh đạo và điều khiển quốc-gia từ trung-ương xuống địa phương hiện nay.

3)- Cường độ lũy tiến của chiến tranh sau 1963

Sau cách mạng, những bất ổn chính trị liên tiếp và sự bất chính danh của những Chính-phủ sau đó đã không dựa vào một nền tảng vững chắc nào để tạo uy thế đối với dân chúng và quốc tế (17).

(16) *Ibid.*, tr.64

(17) HÙNG, TÔNG NGỌC, Việt Nam và các vấn đề, (Saigon : Khởi Hành 1968), tr.19.

Đây là cơ hội tốt cho Cộng-quân lợi dụng, để :

- Phản tuyên truyền và lôi cuốn quần chúng nông thôn và
- Dùng địa bàn nông thôn để tập trung lực lượng, vũ khí, chờ ngày tổng nổi dậy.

Bắt đầu từ năm 1965, Cộng-Quân đã thật sự gia tăng áp lực quân sự mạnh mẽ trên khắp lãnh thổ Việt Nam, với những trận giao tranh đẫm máu.

Trước áp lực mạnh mẽ của Cộng-quân, trước sự yếu kém của chính quyền, trước một quân đội mà hàng ngũ cấp chỉ huy đang mê hoặc bởi danh vọng, chức tước, Việt Nam đã sống trong giai đoạn dở sống dở chết (18). Đồng minh Hoa Kỳ nhân danh lãnh đạo thế giới tự do đã phải can thiệp qua lời yêu cầu của Chính-phủ Việt Nam, cường độ can thiệp ngày càng lũy tiến theo lịch trình gia tốc sau đây :

- Tháng 1 năm 1961, quân số Mỹ ở Việt Nam 20.000 người.
- Tháng 1 năm 1965, quân số này đã vọt lên đến 200.000 người chưa kể 50.000 binh sĩ thuộc Đệ Thất Hạm Đội.
- Đến 1968, quân số này lên 500.000 người. (19)

Tháng 10 năm 1965, Tổng Thống Johnson đã ra lệnh oanh tạc toàn thể Bắc Việt và Mỹ đã leo thang chiến tranh cuối năm 1967.

(18) Ibid., tr.62

(19) VIÊN, BỬU, Phụ Tá Tổng Trưởng Quốc Phòng, Phòng văn (Saigon : 23 tháng Tư 1972).

Như vậy, trước một viễn ảnh đen tối của nền an ninh thôn ấp, trước khung cảnh bất an thường xuyên của dân chúng địa phương, đồng thời đối kháng ý đồ dành dân chiếm đất tạo tiếng vang trong dư luận quốc nội và quốc-tế của Cộng-sản, những người quân nhân đã được đưa vào các địa phương để đảm đương công tác chống sự xâm nhập, tái lập an ninh tại các thôn ấp sau 1963.

II.- CHỨC VỤ TỈNH TRƯỞNG TRONG NỀN HÀNH CHÁNH TỈNH

Đơn vị hành-chánh gọi là Tỉnh đã có từ lâu trong lịch sử và là khu vực hành chánh quan trọng. Đối với Vua chúa ngày xưa, đơn vị hành chánh này được gọi là Lộ dưới đời Lý, Trấn dưới đời Trần, Đạo dưới đời Lê... Đến đời Vua Minh-Mạng, danh từ Tỉnh được dùng cho đến ngày nay(20).

Dưới thời Đệ I Cộng Hòa, Dự 57a ngày 24 tháng 10 năm 1956, cải tổ nền hành chánh Tỉnh theo lối tập quyền, Tỉnh Trưởng do Tổng Thống trực tiếp bổ nhiệm.

Sau cách mạng, nền hành chánh Tỉnh được cải tổ theo ba chế độ :

- Chế độ cũ : Dự 57a ngày 24-10-1956 liên hệ đến cơ quan chấp hành;
- Chế độ mới : Sắc lệnh 68 ngày 9-4-1965 liên hệ đến cơ quan quyết nghị;
- Và Luật số 2/70 ngày 5 tháng 3 năm 1970 cũng liên hệ đến cơ quan chấp hành, quyết nghị.

Trong phạm vi đề tài luận văn này, chúng tôi chỉ đề cập đến cơ quan chấp hành mà đại diện là các Tỉnh - Trưởng.

(20) THÂN, LÊ VĂN, Op.Cit., tr.36

Tỉnh Trưởng đứng đầu với hai tư cách :

- Đại diện chính quyền Trung Ương;
- Đại diện tập thể địa phương được phân quyền.

Vấn đề bổ nhiệm, chức chương và quyền hành của Tỉnh Trưởng hiện nay do Dự 57a và Thông Tư số 001a ngày 1 tháng năm 1968 của Tổng Thống ấn định.

Ngoài ra, theo hiến-Pháp Độ II Cộng Hòa Việt Nam ban hành ngày 1-4-1967, Tỉnh Trưởng sẽ do dân bầu lên, trong nhiệm kỳ II này (1971 - 1975) của Tổng Thống Độ II Cộng Hòa.

Tuy nhiên, vì điều khoản này của Hiến Pháp chưa thực thi, cho nên chúng tôi sẽ bàn kỹ những lợi và bất lợi điểm trong vấn đề này thuộc Phần II.

A. - CĂN BẢN PHÁP LÝ VỀ QUYỀN HÀNH VÀ CHỨC CHƯỞNG TỈNH TRƯỞNG. -

Với hai tư cách trên đây, Tỉnh Trưởng theo Thông Tư số 001a ngày 1 tháng 3 năm 1968 của Tổng Thống Việt-Nam Cộng Hòa có những quyền hạn và trách nhiệm sau đây tùy theo mỗi tư cách đại diện.

1)- Với tư cách đại diện chính quyền trung ương

Tỉnh Trưởng có quyền hạn và trách nhiệm :

- a. - Về phương diện chính trị : có nhiệm vụ theo dõi tình hình chính trị, đồng thời đề nghị lên thượng cấp biện pháp thích nghi, cũng như Thủ-Tướng đối với quốc gia. Tỉnh Trưởng có nhiệm vụ thi hành đường lối quốc gia tại nơi mình đại diện.

- b. - Về phương diện hành chính, an ninh : có nhiệm vụ
- Thi hành luật lệ và chính sách quốc-gia trong phạm vi Tỉnh;
 - Tỉnh Trưởng đại diện chính quyền trung-ương ở Tỉnh và đồng thời đại diện pháp nhân Tỉnh dung hòa quyền lợi quốc gia với quyền lợi địa phương;
 - Tỉnh Trưởng có nhiệm vụ điều hành tổng quát các công sở trong Tỉnh, giúp đỡ, đại diện các Bộ trong Tỉnh;
 - Phối hợp các Ty chuyên môn;
 - Trao đổi công văn trực tiếp với các Bộ, Nha. Các Bộ, Nha khi gửi công văn chỉ thị cho các cơ quan chuyên môn tại Tỉnh phải qua Tỉnh Trưởng và ngược lại, các cơ quan chuyên môn mỗi khi gửi phúc trình về Bộ, Nha cũng phải qua Tỉnh Trưởng;
 - Tỉnh Trưởng có quyền đề nghị, chuyển chuyển những công chức trong Tỉnh không làm tròn nhiệm vụ;
 - Tỉnh Trưởng có bổn phận duy trì trật tự, an ninh. Tỉnh Trưởng có quyền cảnh sát trong phạm vi quản hạt. Trong trường hợp khẩn cấp, có quyền trưng dụng quân đội, nhưng phải trình ngay lên Tổng Thống;
 - Tỉnh Trưởng là viên chức được luật pháp cho quyền tư pháp cảnh lại về vài phạm vi nhất định như các tội đại hình, tiểu hình, phương hại đến chính trị, an ninh quốc gia.

2) - Đại diện tập thể địa phương được phân quyền
có nhiệm vụ :

- Thi hành các quyết nghị của cơ quan quyết nghị là Hội-đồng Tỉnh;
- Về phương diện tài chánh, Tỉnh Trưởng là chuẩn chi viên ngân sách Tỉnh và là Phó chuẩn-chi ngân sách quốc gia về chi phí các Bộ chuyên môn trong Tỉnh;
- Đối với các Xã, Tỉnh Trưởng có nhiệm vụ điều hành nền hành chánh Xã; trong nhiệm vụ này, Tỉnh Trưởng có quyền kiểm soát đối với Ủy-ban Hành Chánh Xã cũng như Hội Đồng Xã;
- Tỉnh Trưởng có quyền giải nhiệm Hội viên Hội-Đồng Xã không thi hành nhiệm vụ được Hội Đồng giao phó, không có lý do chính đáng, chiếu quyết nghị của 2/3 tổng số Hội viên Hội Đồng Xã;
- Đối với cơ quan quyết nghị của Xã, Tỉnh Trưởng có quyền duyệt y trước khi cho thi hành một số biểu quyết;
- Đối với Ủy-Ban Hành Chánh Xã, Tỉnh Trưởng do sự ủy quyền của Bộ Nội Vụ, bổ nhiệm các Phó Xã-Trưởng, theo đề nghị của Xã Trưởng sau khi tham khảo ý kiến của Hội Đồng Xã. Tỉnh Trưởng cũng bổ nhiệm Thư ký và Chánh Thư ký;
- Đối với ngân sách Xã, Tỉnh Trưởng có quyền phê chuẩn nếu ngân sách Xã dưới một triệu đồng;
- Đối với Ngân-kho, khi có trộm cướp, biên thủ, Tỉnh Trưởng có quyền can thiệp ngay, áp dụng biện pháp bảo tồn, đồng thời báo cáo lên Thủ Tướng và Bộ Tài-Chánh;
- Tỉnh Trưởng là Chủ-Tịch Hội Đồng Xây-Dựng Nông thôn Tỉnh.

B.- VAI TRÒ VÀ VỊ TRÍ TỈNH TRƯỞNG.-

Nói về vai trò và vị trí của Tỉnh Trưởng trong nền hành chánh Tỉnh tức là quy định mối tương quan giữa Tỉnh Trưởng và các cơ chế chính quyền :

- Trung-ương
- Các cơ quan chuyên môn.

1)- Tương quan giữa Tỉnh Trưởng với chính quyền trung ương

Hai văn kiện căn bản ấn định trách nhiệm và quyền hạn của cấp chỉ huy hành chánh địa phương là Đạo Dụ 57a và Thông Tư thi hành 15a-TTP/VP cùng ngày 26-10-1956 của Tổng Thống Việt Nam Cộng Hòa vẫn còn hiệu lực.

Thông Tư 001a ngày 1-3-1968 của Tổng Thống đã quy định lại các tương quan giữa chính quyền trung-ương và cơ quan chuyên môn.

Theo đó, Tỉnh Trưởng đại diện của chính quyền Trung ương trong địa hạt Tỉnh, chứ không riêng một Bộ nào.

Tỉnh Trưởng ngoài trách nhiệm về an ninh, trật tự và thi hành luật lệ, còn có trách nhiệm điều hành tổng quát các công sở trong Tỉnh, điều động các công sở này để hoạt động được hữu hiệu. Đồng thời áp dụng nguyên tắc trên một cách đúng đắn và thích ứng với cơ chế hiện nay.

Đối với chính quyền Trung-ương, Tỉnh Trưởng phải chịu trách nhiệm với Tổng Thống, Thủ Tướng, các Tổng, Bộ Trưởng trong Chính phủ.

a.- Đối với Tổng Thống :

Tỉnh Trưởng chịu trách nhiệm về mọi mặt, đặc biệt trong việc thi hành luật lệ và bảo đảm uy quyền quốc-gia trong Tỉnh.

b.- Đối với Thủ Tướng :

Tỉnh Trưởng chịu trách nhiệm trực tiếp về sự thi hành chánh-sách quốc gia, cùng chương trình của Chính-phủ.

c.- Đối với Bộ Nội Vụ :

Tỉnh Trưởng có trách vụ điều hành tổng quát nền hành chánh địa phương, đồng thời chịu trách nhiệm trực tiếp về sự điều hành nền hành chánh Tỉnh.

d.- Đối với các Bộ khác :

Tỉnh Trưởng chịu trách nhiệm về sự điều hành tổng quát các công sở thuộc các Bộ phối hợp hoạt động của các công sở đó trong việc thực hiện, chính sách Quốc-gia cũng như các chương trình của Chính-phủ trong địa hạt Tỉnh.

Tỉnh Trưởng phúc trình định kỳ (hàng tháng) và không định kỳ (trường hợp đặc biệt hay khẩn cấp) lên Tổng Thống, Thủ Tướng, Tổng Trưởng Nội Vụ và các Tổng, Bộ Trưởng khác theo các giới hạn ấn định trên đây. Ngoại trừ, các việc do Tổng Thống chỉ thị riêng, các phúc trình Tổng Thống đều được gửi bản sao trình Thủ Tướng. Các phúc trình gửi Thủ Tướng và Tổng Trưởng Nội Vụ cũng phải gửi bản sao trình Phủ Tổng Thống. Các phúc trình gửi các Tổng, Bộ Trưởng khác là việc quan trọng, bản sao phải được gửi trình Phủ Tổng Thống và Phủ Thủ Tướng.

2)- Tương quan giữa Tỉnh Trưởng và các Ty chuyên môn trong Tỉnh

Cũng theo các văn kiện kể trên, Tỉnh Trưởng có trách nhiệm điều khiển tổng quát các Ty chuyên môn trong Tỉnh, phối hợp hoạt động giữa các công sở để sự thi hành chính sách quốc-gia cùng các chương trình của Chính-phủ trong phạm vi Tỉnh được hữu hiệu.

Tuy nhiên, trách nhiệm điều hành tổng quát và phối hợp nói trên không được vượt qua phạm vi đưa đến sự can thiệp trực tiếp vào những công việc có tính cách thuần túy chuyên môn.

Các Bộ vẫn nắm giữ toàn vẹn thẩm quyền quản trị và chỉ huy đối với các cơ quan thống thuộc cấp Tỉnh.

Quyền điều động và kiểm soát của Tỉnh Trưởng chỉ là sự áp dụng một cách chặt chẽ nguyên tắc : Tỉnh Trưởng đại diện chung cho chính quyền Trung-ương, tức là đại diện cho tất cả các Bộ, chứ không phải riêng một Bộ nào.

Để sự thi hành khỏi bị lệch lạc, chỉ có một số nguyên tắc sau :

- a.- Các Ty chuyên môn có nhiệm vụ phức tạp trình đầy đủ cho Tỉnh Trưởng về tình hình và công việc thuộc cơ quan mình.
- b.- Mọi chương trình, kế hoạch và ngân sách thuộc các Ty, khi dự thảo cần được hỏi ý kiến của Tỉnh Trưởng, Tỉnh Trưởng duyệt và cho ý kiến trước khi dự thảo ấy được gửi về Bộ.
- c.- Những chỉ thị và khuyến cáo có tính cách tổng quát của các Nha, Sở thuộc Bộ gửi cho các cơ quan đại diện cấp Tỉnh, phải gửi qua Tỉnh Trưởng. Những cơ quan này, nếu có gửi công văn về Bộ, cũng phải qua Tỉnh Trưởng.

d.- Tỉnh Trưởng có quyền triệu tập nâng tháng hay mỗi khi cần Hội-nghị các cơ quan chuyên môn trong Tỉnh, để điều hòa, phối hợp hoạt động giữa các công sở và đôn đốc sự thực hiện các chương trình công tác.

e.- Đối với các công tác đặc biệt quan trọng hay khẩn cấp như bầu cử, chống thiên tai, Tỉnh Trưởng có quyền huy động các nhân viên các Ty chuyên môn, kể cả các cơ quan tự trị, nhưng cần tránh gián đoạn công vụ.

f.- Về phương diện nhân sự, Tỉnh Trưởng có nhiệm vụ kiểm soát mọi hành vi của các nhân viên công quyền trong Tỉnh, không kể thuộc cơ quan chuyên môn nào, nhất là hành vi chính trị và tham nhũng, đồng thời đề nghị Bộ sở quan những biện pháp trừng phạt thích đáng.

g.- Đối với các Trưởng Ty, mỗi khi thuyên chuyển các Bộ cần hỏi ý kiến trước của Tỉnh Trưởng để khỏi trở ngại công vụ; trừ trường hợp thuyên chuyển theo kế hoạch luân phiên.

Tóm lại, trong phần một này, sau khi trình bày những nguyên nhân đưa đến sự hiện diện của người quân nhân vào chỉ huy nền hành chánh cấp Tỉnh nói riêng và hành chánh địa phương nói chung; cùng với những căn bản pháp lý quy định quyền hành của vị Tỉnh Trưởng, chúng ta thấy rằng sự minh định lý thuyết đã khác hẳn với những việc làm thực tế, gây ảnh hưởng bất lợi rất nhiều cho nền hành chánh địa phương về mọi phương diện (21).

(21) THẬN, LÊ VĂN, Op.Cit., tr, 65

Sự hiện diện đó cũng có những ưu điểm nhất thời (22). Tuy nhiên, đi sâu hơn vào diễn trình cử nhiệm quân nhân vào các chức vụ chỉ huy hành chánh tại địa phương, thiết tưởng chúng ta hãy phân tích những điểm quan trọng liên quan đến sự hiện diện đó để tìm biết những ưu thuyết điểm ngõ hầu cải thiện và bình thường hóa sinh hoạt tại các địa phương hiện nay. Đó là những công việc chúng tôi sẽ thực hiện trong phần thứ hai tiếp đây.

e
e e

(22) TÙNG, PHAN ĐÌNH, Op.Cit., tr.113.

Nhận Xét Về Sự Hiện Diện Của Quân Nhân Trong Nền Hành Chánh Địa Phương Cấp Tỉnh Việt Nam

Trong phần trước, chúng tôi đã trình bày tổng quát những khía cạnh chính yếu đưa đến sự can thiệp của quân nhân vào các chức vụ chỉ huy nền hành chánh địa phương tại Việt Nam hiện nay.

Trước hết, chúng tôi xin nói ngay là trong việc trình bày các sự kiện và nêu lên những nhận xét trong phần này là dựa vào thực tế nhiều hơn lý thuyết, nghĩa là dựa vào những kinh nghiệm, những điều mắt thấy tai nghe trong thời gian thực tập ở địa phương nhiều hơn qua sách vở.

Thứ đến, nhận xét của chúng tôi không nhằm vào một cá nhân nào mà chỉ đưa ra những trường hợp tổng quát (general cases) với những ưu khuyết điểm của nó.

Chúng tôi quan niệm rằng, nói đến tập thể quân đội là một tập thể khả kính, chỉ có cá nhân trong tập thể đó không làm tròn nhiệm vụ của mình mới đáng trách mà thôi. Tập thể đó đã hơn một lần hy sinh xương máu để đem lại cho quê hương yêu dấu này một sự an bình, tự tại. Sự hy sinh cao cả đó không một ai trong chúng ta dám chỉ trích và bôi nhọ cả, mà chỉ có những phần tử trong tập thể đó không nêu đúng danh dự của tập thể và lợi dụng tập thể để làm việc bất chính mới đáng chỉ trích và bôi nhọ mà thôi.

I.- NHỮNG ƯU ĐIỂM CỦA GIẢI PHÁP

Chúng ta biết rằng, chiến trường là môi trường hoạt động thích hợp của người chiến sĩ, để vô hiệu hóa các cuộc tấn công xâm nhập, quấy phá của Cộng quân, ngõ hầu đem lại cho dân chúng nông thôn một sự yên ổn.

Như vậy, chính mục tiêu quân sự trên được đặt nặng từ sự bỏ ngõ nông thôn dưới thời Đệ I Cộng Hòa suốt từ 1960 đến 1965. Trong khoảng thời gian này, địa bàn nông thôn hầu hết thuộc quyền kiểm soát của Cộng quân. Từ sự bỏ ngõ nông thôn đưa đến tình trạng bất ổn tại đó, rồi viện lý do tình thế đòi hỏi, để đưa người quân nhân vào guồng máy hành chánh địa phương.

Có lẽ đây là lịch sử đầu tiên của tập thể quân đội được ưu đãi một đoạn kỳ liên tiếp hầu như trường kỳ vậy (23). Sự ưu đãi đó đã mạnh nha từ 1960-1963 và thực sự trở thành thực thể (24) từ 1963 đến 1972 ; vì bản chất của cuộc chiến tranh nặng về quân sự hơn cả chính trị. Thật vậy, lực lượng võ trang của Cộng sản trong suốt đoạn kỳ 1963-1972 phát triển quá mạnh đến nỗi đe dọa trực tiếp sự mất còn của quốc gia. Vì hiểm họa đó cho nên cấp lãnh đạo quốc gia lúc bấy giờ đặt nặng vấn đề giải quyết chiến tranh quân sự mà công cụ là tập thể quân đội. Chính trong ba mục tiêu của Tổng Thống NGUYỄN VĂN THIỆU, mục tiêu giải quyết chiến tranh quan trọng hơn là mục tiêu thực thi dân chủ và cải tạo xã hội.

Tóm lại, giải pháp có những ưu điểm về các lãnh vực sau :

(23) VĨNH, PHẠM CHÍ, "Yếu tố chủ yếu của vấn đề cải tổ hành chánh địa phương", NCHC, tháng Ba, 1972.

(24) Ibid

- Cá tính đặc biệt của người quân nhân;
- Điều hành guồng máy chống sự xâm nhập, tấn công của Cộng quân, đem lại sự an lành cho dân chúng nông thôn;
- Đồng thời thực thi công tác bình định và phát triển nông thôn được hữu hiệu.

A. - NHỮNG CÁ TÍNH ĐẶC BIỆT CỦA NGƯỜI QUÂN NHÂN. -

Sự tuyển mộ kỹ lưỡng và nhất là sự huấn luyện tận tiến quân nhân đã truyền thụ được những đức tính cần thiết cho người chỉ huy như can đảm, có kỷ luật, biết hy sinh, và nhất là lòng yêu nước, những đức tính này đã tạo cho họ những ưu thế trong việc chỉ huy và nêu gương tốt phục vụ hăng say cho xứ sở.

1) - Lòng yêu nước

Lấy tiêu chuẩn đem xương máu ra để bảo vệ quê hương đất nước, để giải thoát độc tài thống trị, để tiêu diệt Cộng sản, phải công nhận rằng người quân nhân Việt Nam đã yêu nước một cách tích cực hơn ai hết. Ngày nay tại các địa phương, trong các công tác cứu trợ, xây dựng nông thôn phát triển cộng đồng, người quân nhân đó đã đóng góp bằng nhân và vật lực hơn mọi giới khác.

2) - Không tham quyền cố vị

Qua các bản tuyên cáo của Hội Đồng Quân Nhân Cách Mạng 1 tháng 11 năm 1963 và Hội Đồng Quân Đội Cách Mạng ngày 27 tháng 8 năm 1964, quân đội đã luôn luôn chủ trương trao quyền cho nhân dân hoặc hứa sẽ trở về nhiệm vụ thuần túy quân sự khi tình thế cho phép. Trong thời kỳ Nội các Chiến Tranh và ngày nay Tổng Thống NGUYỄN VĂN THIỆU thường long trọng xác nhận trước quốc dân và lịch sử là Ông không có óc độc tài và quân phiệt.

Riêng tại các địa phương, nhiều quân nhân chỉ huy nền hành chính địa phương vì ý thức được sự khiêm khuyết về khả năng hành chính, thường áp dụng đúng mức nguyên tắc ủy quyền của Trung-ương quy định cho những vị phụ tá dân sự đảm nhiệm những công việc hành chính (25).

3)- Giải quyết công việc nhanh chóng

Đây là đức tính quan trọng để ứng phó hữu hiệu trước những tệ đoan hiện hữu của nền hành chính địa - phương cũng như trong giai đoạn chiến tranh hiện tại. Nhu cầu canh tân xứ sở, cải tiến hoạt động cho dân chúng qua các hoạt động xã hội, kinh tế và chính trị đã được đáp ứng nhờ ở sự quyết định mau lẹ đúng mức. Điều này rất dễ giải thích là vì với tác phong trong đời sống quân ngũ, quân nhân thường phải quyết định nhanh, mệnh lệnh ngắn gọn, thi hành nhanh chóng theo thủ tục đơn giản và song song với kỷ luật khắt khe (26).

B. - ĐIỀU KHIỂN QUỒNG MÂY CHỐNG SỰ XÂM NHẬP CỦA ĐỐI PHƯƠNG ĐƯỢC DỄ DÀNG. -

Trong tình trạng chiến tranh, sự chỉ huy, điều động các đơn vị chiến đấu tại các địa phương muốn được mau lẹ và hữu hiệu, đòi hỏi phải có cấp chỉ huy quân - nhân.

Một vị Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng dân sự sẽ không đủ khả năng quân sự để điều khiển các đơn vị chiến đấu, mặc dầu có các Sĩ-quan phụ tá. Vì rằng trong quân ngũ cấp dưới tuân hành lệnh cấp trên (là một Sĩ quan) dễ dàng và triệt để hơn là tuân lệnh một vị chỉ huy dân

(25) TRUNG, LÊ QUANG, Vai trò các Tỉnh Trưởng quân nhân, Luận văn (Saigon : HVQGHC, 1970), tr.40

(26) Trung Tá NHƠN, NGUYỄN HỮU, Quận Trưởng Ninh Hòa, Phòng vấn (Ninh Hòa : 21 tháng Mười Hai 1971).

sự. Nếu là vị chỉ huy dân sự, nhiều khi lại xảy ra sự xung đột giữa hành chánh và quân sự, làm cản trở mọi hoạt động tại địa phương (27). Trong trường hợp nếu vị chỉ huy là quân nhân, thì sự điều khiển, phối hợp hành chánh và quân sự tương đối dễ dàng và hữu hiệu hơn.

C. - VỀ VẤN ĐỀ AN NINH. -

Về vấn đề an ninh được xem như là trọng tâm vai trò của các vị chỉ huy hành chánh là quân nhân. Việc giữ gìn an ninh, tổ chức tình báo và nhất là việc quyết định các trường hợp cấp bách về quân sự thuộc địa hạt kiểm soát của mình không thể hỏi ý kiến các vị chỉ huy hành chánh dân sự, vì như vậy sẽ làm mất thì giờ và có thể đưa đến những hậu quả tai hại. Trong điều kiện đó vị chỉ huy hành chánh là quân nhân sẽ thuận lợi hơn.

D. - THỰC THI CÁC CHƯƠNG TRÌNH BÌNH ĐỊNH VÀ PHÁT TRIỂN TẠI NÔNG THÔN. -

Chúng ta biết rằng, trọng tâm của cuộc chiến tranh này là địa bàn nông thôn. Do đó, các chính sách, chương trình của Chính-phủ đều nhằm các trọng tâm này. Cho nên, một chính sách, một chương trình, muốn thành công thì điều cốt yếu là phải có những người điều khiển và được dân chúng hưởng ứng.

Do đó, lý do khiến người quân nhân được lòng vào bối cảnh đặc biệt của nền hành chánh Việt Nam nhằm thực thi chính sách bình định và phát triển tại nông thôn. Một nông thôn bất ổn không thể trao cho cán bộ hành chánh thuần túy mà cần phải có một lực lượng hỗn hợp có tính cách quân sự và bán quân sự song song hỗ trợ cho công việc bình định và phát triển tại các thôn ấp.

(27) LỘC, TRẦN TÂN, Op.Cit., tr.56

Tóm lại, mặc dầu có những ưu điểm trên, giải pháp quân sự hóa hành chính trong quá khứ và hiện tại đã đưa đến nhiều bất lợi lớn lao về chính trị, hành chính và tạo nên nhiều tệ trạng trong xã hội như nạn bè phái và tham nhũng.

II.- NHỮNG KHUYẾT ĐIỂM CỦA GIẢI PHÁP

Một giải pháp lồng người quân nhân vào trong các chức vụ chỉ huy hành chính địa phương đã được các nhà cầm quyền Đệ I và Đệ II Cộng Hòa áp dụng và dưới quan điểm của họ mang lại nhiều ưu điểm hơn nhược điểm.

Tuy nhiên, đó là giai đoạn đánh dấu những nguyên tắc pháp lý căn bản tại các địa phương bị khinh nhờn không được tôn trọng triệt để và sự áp dụng luật pháp tại đó lại tùy thuộc vào cá nhân vị chỉ huy quân nhân hơn là tinh thần thượng tôn pháp luật cần phải có của một nền hành chính địa phương muốn được hữu hiệu, nhằm đóng góp tích cực vào việc phát triển, củng cố, và đồng thời xây dựng chế độ tự do dân chủ này.

A.- VỀ PHƯỜNG DIỆN CHÍNH TRỊ.

Nếu cuộc chiến tranh này được Cộng sản mệnh danh là chiến tranh nhân dân để đấu tranh, thì guồng máy để tranh thủ nhân phải là bộ phận được mệnh danh là Hành Chánh Nhân Dân (28) Vì Cộng sản đã đem chiêu bài nhân dân để bám vào dân thì chúng ta phải phát huy chủ nghĩa quốc gia tự do trong dân chúng để đánh bật Cộng sản ra khỏi nhân dân.

(28) KHIÊM, TRẦN THIÊN, Thủ Tướng Chính Phủ, Diễn văn,
Lễ mãn khóa Sinh viên QGHC 28-01-1973.

Không những thế, Cộng sản còn dùng lực lượng chính trị của họ để chống lại ta, dùng pháp chế của ta để chống lại ta, dùng người của ta để chống lại chúng ta. Đối đầu với cuộc chiến tranh lật đổ đó, ta phải toàn diện tiếp địch tức là không những đấu tranh quân sự mà còn cả chính trị nữa (29).

Vì vậy, quan niệm và phương thức chống Cộng bằng quân sự thuần túy, hành chánh quân sự quá thật khiếm khuyết trong việc chống Cộng tại địa phương từ 1963-1972 (30), và trong hoàn cảnh đấu tranh chính trị hiện nay, nền hành chánh địa phương Việt Nam Cộng Hòa đang bị khủng hoảng vì một guồng máy hành chánh nhân dân suy nhược (31). Điều này khiến chúng ta chĩa ở vào tư thế sẵn sàng chấp nhận tức khắc cuộc thử thách đấu tranh chính trị sau cùng sắp tới.

Vốn suy nhược, nền hành chánh nhân dân chỉ toàn chạy theo tình hình một cách chật vật, chỉ đỡ đòn, chứ không chủ động ngăn ngừa và không tiên liệu được. Nền hành chánh địa phương chưa làm được công tác bình định nhân tâm, trong tương lai với thiện chí cải thiện tối đa có đủ sức đương đầu với cuộc đấu tranh chính trị trên thế mạnh chính trị hay không? Đó là trách nhiệm của nhà cầm quyền.

Thành thử trong bối cảnh tình hình đó, guồng máy hành chánh địa phương tất phải tiếp tục quặt quẹo, suy nhược, tất nhiên không kham nổi gánh nặng khổng lồ của cuộc đấu tranh chính trị; rồi éo le thay, nền hành chánh bị quân sự hóa lại được xử dụng vào nhu cầu chính trị tại địa phương (32).

(29) LỘC, NGUYỄN PHÁT, "Vấn Đê Quân Sự và Hành Chánh VNCH"
TSQP, tháng Ba 1971, tr.137

(30) Ibid., tr.140

(31) Ibid., tr.166

(32) Ibid., tr.175

Tác phong của người quân nhân nói chung là tác phong chiến sĩ cầm súng giết địch chứ chưa đủ tác phong một cán bộ chinh phục lòng dân. Họ không được chính trị hóa đầy đủ tư tưởng, tác phong và tinh thần, để chu toàn sứ mạng chính trị chính họ đảm trách tại địa phương. Mà sứ mạng của họ là bình định nông thôn tức là bình định nhân tâm : đó là công cuộc xây dựng tư tưởng chính trị, niềm tin chính trị, lập trường chính trị và hoạt động chính trị cho dân chúng nông thôn (33). Đó là nhược điểm quan trọng của người quân nhân trong nền hành chính địa phương từ trước đến nay.

Thêm nữa, ở Việt Nam, chúng ta phải quan niệm sinh hoạt hành chính không thể biệt lập với sinh hoạt chính trị, người cán bộ hành chính không thể khác người cán bộ chính trị và gương máy hành chính địa phương dù muốn dù không phải phục vụ cho mục tiêu chính trị chung của quốc gia, đó là chống Cộng và tranh thủ nhân tâm. Muốn đạt được mục tiêu đó, nền hành chính địa phương phải kháng kiện. Nền hành chính có tranh thủ được nhân tâm thì nền chính trị mới ổn cố và chế độ trong quốc gia mới phát triển được trong tình thế ổn cố liên tục đó.

B.- VỀ PHƯƠNG DIỆN HÀNH CHÍNH.-

Từ trước đến nay, chúng ta không thấy tiêu chuẩn tích cực nào thích đáng được đặt ra để tiêu chuẩn hóa công việc bổ nhiệm, thăng thưởng trừng phạt các quân nhân đảm nhiệm các chức vụ chỉ huy hành chính tại địa phương.

Gần đây, chính quyền mà đại diện là Liên Bộ Quốc Phòng - Nội Vụ đã nhìn nhận các nhược điểm đó, nên đã tổ chức các khóa quân chính với thời gian 4 tuần lễ, nhằm hướng dẫn các vấn đề hành chính tổng quát cho các vị này.

(33) *Ibid.*, tr.177

Tuy nhiên, đây chỉ là một giải pháp có tính cách tạm bợ và vá vữa, không thỏa mãn được nhu cầu lâu dài và cấp thiết tại địa phương trong giai đoạn hiện tại.

Vì lẽ, một thực tế vô cùng hiển nhiên là làm sao có thể so sánh một học trình dài 4 năm và một học trình chỉ 4 tuần lễ của một sinh viên Quốc-gia Hành-chánh và một Sĩ quan biệt phái cấp Tá.

Với một học trình hạn chế tối đa như vậy, các học viên chỉ được hướng dẫn tổng quát những vấn đề chính trị, hành chánh, kinh tế, tài chánh, xã hội ... liên quan đến một học trình dài 4 năm của những sinh viên Quốc-Gia Hành Chánh cộng với thời gian thực tập tại địa phương và trung ương (34).

Do vậy, làm sao có thể đặt hết tin tưởng vào khả năng của các sĩ quan biệt phái này ? Suốt bao nhiêu năm chiến đấu từ môi trường thích hợp với một quân nhân thuần túy : chiến trường ; đột nhiên bước vào môi trường vận động, thu phục và an dân, chỉ sau một thời gian huấn luyện 4 tuần lễ. Thử hỏi trước thực trạng đó làm sao tránh khỏi những nhược điểm đáng kể như :

- 1/- Thiếu sự am tường về các vấn đề hành chánh : vốn có tính cách chuyên môn.

Vấn đề sẽ được hóa giải nếu vị chỉ huy quân sự biết triệt để tôn trọng nguyên tắc ủy quyền và phân chia quyền hành hợp lý thì sẽ có kết quả tốt, bằng ngược lại các vị này cứ ôm đồm cả công việc quân sự lẫn hành chánh, họ sẽ bị tràn ngập bởi giấy tờ và họ sẽ cuống lên vì không giải quyết hết công việc (35).

(34) Khóa Hội thảo kỳ 3, SV Đốc Sự 18. Niên Khóa 1971-1972

(35) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Thực Trạng Hành Chánh Địa Phương tại Việt Nam (Saigon : Hội Cựu SV/QGHC, 1969), tr. 56

Như một định luật chung của con người : những kẻ có quyền không bao giờ buông quyền của mình cho kẻ khác hành xử ?

Với quan điểm thứ nhất, chúng ta thấy rằng với sự phân chia quyền hành (tại thời trong giai đoạn các vị chỉ huy quân sự cần thiết chờ bước sang giai đoạn khác : Dân sự hóa) cho các vị hành chánh chuyên môn tức là các Ông Phó Quận Trưởng, Phó Tỉnh Trưởng, qua những Thông tư của Thủ Tướng về vấn đề ủy quyền cho các Ông Phó, đã không dứt khoát quan điểm cũng như lập trường của mình mà chỉ tạo cơ hội để các quân nhân không bị mất quyền (36). Đó là sự úp mở trong Thông tư 122 ngày 25 tháng 7 năm 1969 của Thủ Tướng TRẦN VĂN HƯƠNG về sự ủy quyền cho các Phó Quận Trưởng và các Phó Tỉnh Trưởng.

Ngoài ra, Sắc lệnh 129 ngày 19 tháng 10 năm 1970 của Thủ Tướng TRẦN THIÊN KHIÊM đã công nhiên không quy định sự ủy quyền cho các Phó Quận Trưởng. Như vậy, Sắc lệnh 129 đã minh thị chi tiết hóa lại Thông tư 122 về sự ủy quyền cho các Phó Tỉnh Trưởng, còn các Phó Quận Trưởng chỉ vẫn áp dụng sự ủy quyền đã được quy định trong Thông tư "úp mở" 122 ?

Theo Thông tư 122 "Quận Trưởng có thể ủy quyền cho các Phó Quận Trưởng tùy thuộc sự tín nhiệm của quý vị đối với khả năng, tinh thần phục vụ và cá nhân của mỗi Phụ tá".

Như vậy, Thông Tư 122 nêu lên sự tùy thuộc vào tín nhiệm, mà vấn đề là làm sao một Quận Trưởng nguyên một Sĩ quan biệt phái có thể phân định được khả năng,

(36) PHÁT, LƯƠNG THỌ, Các Vấn Đề Hành Chánh Căn Bản,
(Giảng văn Đốc Sự 18 : 1971)

tinh thần phục vụ của cá nhân một Phó Đốc sự hay Đốc sự Hành chánh để ủy quyền? Phải chăng đó chỉ là sự tín nhiệm giữa cá nhân kẻ có quyền và cá nhân kẻ không có quyền?

Ngoài ra, thiết nghĩ hình như Chính Phủ Trung Ương đã không tin tưởng vào khả năng của các Phó Đốc sự, hay Đốc sự Hành Chánh nên mới minh thị sự tùy thuộc này? Phải chăng, nếu có sự đứt khoát trong lập trường phân chia khu vực quyền hành, làm sao các vị chỉ huy quân sự dám lạm quyền của các vị chỉ huy hành chánh chuyên môn.

Tại nhiều địa phương chúng tôi thấy tận mắt, các vị Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng, nhất là Quận Trưởng đã ôm đồm tất cả công việc hành chánh lẫn quân sự, còn các Phó Quận Trưởng chỉ có nhiệm vụ chuyển tất cả các giấy tờ qua cho Quận Trưởng giải quyết (37).

Trước tình trạng này, hậu quả tất nhiên là các vị chỉ huy quân sự làm nản lòng cộng sự viên của mình, có những quyết định cứng rắn, không phù hợp với nguyên tắc và bản chất của công việc hành chánh (38).

2/- Mặc cảm yếu kém về hành chánh.

Một hệ luận của sự thiếu am tường các vấn đề hành chánh nên dễ bị mặc cảm. Cái mặc cảm của kẻ có quyền đối với kẻ dưới quyền có khả năng và trình độ cao hơn, nên tỏ ra độc đoán và nghi hoặc.

(37) VĂN, HUỖNH VIỆT, Phó Quận Trưởng Ninh Hòa, Phòng văn (Ninh Hòa : 29 tháng Mười Hai 1971)

(38) ĐẶNG, NGHIÊM và VĂN, VŨ UYÊN, Hành Chánh và Quân Sự, NCHC số III tháng 12/1967, tr.15-17

- Độc đoán :

Vì có sự yếu kém thực sự nên có những việc làm không cần tham khảo ý kiến của các công sự viên chuyên môn, để tỏ ra mình cũng không kém gì họ (Ông Phó). Hoặc giả thường sửa đổi những tờ trình hay đề nghị của các vị Phụ tá để chúng tỏ ra tương mọi công việc hành chánh. Sự kiện đó đưa đến những quyết định độc đoán (39).

Sự kiện này thường không thấy đối với nhà hành chánh có khả năng mà chỉ thấy ở những người chỉ huy không đủ khả năng và vị thế hay tư cách (Status) do vai trò đòi hỏi. (40)

- Nghi hoặc :

Thường thường các vị chỉ huy này hay nghi ngờ các vị phụ tá của họ; vì ít nhất, dưới nhãn quan của vị chỉ huy quân sự một trạng thái tâm lý bất an, nên có những việc làm không được ngay thẳng.

Do đó, những mâu thuẫn giữa hai vị này làm cho hiệu năng công vụ tại các Tòa Hành Chánh Tỉnh cũng như Văn phòng Quận không được tốt đẹp.

C. - QUEN LỐI CHỈ HUY TRONG QUÂN ĐỘI. -

Trước hết, chúng ta cần phải khách quan phân định hai lãnh vực hành chánh và quân sự. Cái gì của hành chánh là thuộc khu vực hành chánh và quân sự là quân sự, hầu như không có sự trùng hợp. Bởi lẽ, khó thể trùng hợp kỷ luật của quân đội, với biện pháp chế tài bên hành chánh được.

(39) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.63

(40) TRI, NGUYỄN QUỐC, "Kỹ Thuật Hành Chánh Tân Tiến"
Giảng Văn CH-6, 1972.

Cũng như, cách giải quyết công việc bên quân sự không giống cách giải quyết hay quyết định bên hành - chính.

Do đó, đem một quân nhân thuần túy làm công việc của một nhà hành chính là điều vụn vặt bất khả, vì lẽ, nói đến hành chính ta phải nói đến những điều tế nhị, uyển chuyển và phức tạp (41). Những quyết định cũng phải theo các mô thức đó, có nghĩa là tùy hoàn cảnh, tùy công việc để quyết định một cách linh động và co dãn. Hành chính không thể một là một và cũng không thể thi hành trước, khiêu nại sau, lấy kỷ luật sắt và lệnh để áp dụng vào trong lãnh vực này như bên quân đội được.

Một sự chỉ huy như vậy không được nể trọng của các thuộc viên và nhất là đối với dân chúng làm cho họ khiếp sợ hơn là mến phục (42). Khuyết điểm trầm trọng đó được nêu lên trong bài diễn văn của đại diện Chủ tịch Ủy-Ban Hành Pháp Trung Ương trong lễ bế mạc kỳ đại hội Hành Chánh lần I tại Hội-trường Diên-Hồng ngày 12 tháng 10 năm 1965 : "Sở dĩ vấn đề tranh thủ nhân tâm của chúng ta từ trước đến nay chưa đạt được như ý muốn vì phần lớn các cán bộ hạ tầng cơ sở (ám chỉ địa phương) chưa ý thức trách nhiệm cao cả của mình, thường hay lãnh đạm với dân chúng và làm việc miễn cưỡng, trốn tránh. Sự kiện đó làm cho dân chúng mất tin tưởng và xa dần chính quyền".

Như vậy, từ sự khác biệt và tương phản giữa hai môi trường hoạt động hành chính và quân sự đó, đem gán ghép chúng phải trùng hợp nhau, ắt phải có sự đâm chôn lên nhau, tạo những mâu thuẫn và đổ vỡ.

(41) ĐẶNG, NGHIÊM VÀ VĂN, VŨ UYÊN, Hành Chánh Học (Saigon Hội NCHC, 1967), tr. 367

(42) LỘC, TRẦN TÂN, Op.Cit., tr. 64

D. - QUẢN HẠT HÀNH CHÁNH: -

Việc kiêm nhiệm chức vụ chỉ huy hành chánh và quân sự là một trở ngại cho các quân nhân khi thừa hành nhiệm vụ. Thật vậy, quản hạt quân sự, nặng về chiến thuật như địa hình, địa vật, trong khi đó, quản hạt hành chánh chú trọng vào việc thỏa mãn nhu cầu quân - chúng đồng loạt và địa phương tính đồng nhất. Vì vậy, muốn thỏa mãn nhu cầu quân chúng hữu hiệu, quản hạt hành chánh phải được phân chia theo sự sinh hoạt và địa phương tính của nhân dân.

Diễn này chứng tỏ rằng quản hạt quân sự và quản hạt hành chánh hoàn toàn khác biệt. Nhiệm vụ của Quận Trưởng, Tỉnh Trưởng quân nhân đã nặng nề lại thêm phần phức tạp, nhất là tình trạng chiến tranh ngày càng gia tăng. Tính cách khẩn thiết của việc văn hồi trật tự an ninh tại địa phương đã làm cho quản hạt hành chánh nặng về tính cách quân sự nên nhu cầu dân chúng địa phương không được đáp ứng mà nhiều khi còn thất nhân tâm.

E. - SỰ GỖ ÉP CỦA HỆ THỐNG QUÂN GIAI

Nói đến hệ thống quân giai, là chúng ta liên tưởng đến một hệ thống cấp bậc tuyệt đối. Hệ thống này đã tạo cho tập thể quân đội một tổ chức chặt chẽ, một sức mạnh vô địch qua kỷ luật sắt. Ngược lại, hệ thống quân giai được áp dụng trong nền hành chánh địa phương đã gây ra nhiều khó khăn cho các cấp chỉ huy hành chánh (43).

F. - GIAO TẾ NHÂN SỰ: -

Chúng ta phải công nhận rằng, khuyết điểm quan trọng nhất của các Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng quân nhân

(43) CHUNG, TƯ "Quân Đội Năm Quyên Hành", Quê Hương số 19 tr. 275

nói riêng, hay các quân nhân giữ chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương nói chung đã kém về giao tế nhân sự.

Thật vậy, với cương vị một vị chỉ huy hành chánh nhất là nên hành chánh địa phương, giao tế nhân sự là "con dao hai lưỡi" đưa đến thành công hoặc thất bại (44).

- Trở ngại đầu tiên về giao tế nhân sự là sự áp dụng kỹ thuật chỉ huy quân sự vào việc chỉ huy hành chánh. Kỹ thuật chỉ huy quân sự chú trọng triệt để vào việc áp dụng kỷ luật ; một khi lệnh đã ban ra phải thi hành theo đúng nguyên tắc "thi hành trước, khiếu nại sau".

- Trái lại kỹ thuật chỉ huy hành chánh, tuy cùng chung mục tiêu với hiệu năng tối đa và phí tổn tối thiểu, nhưng lại cho phép thuộc viên suy đoán trước khi thi hành mệnh lệnh cốt sao cho có sự hợp tác thuận tình (45).

Với vai trò Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng quân nhân, việc thi hành đường lối, chính sách do Trung Ương đề ra chỉ là một khía cạnh của vai trò; mặt khác, vai trò quan trọng hơn cả là vai trò của một chính trị gia, đó là việc tìm hiểu và thỏa mãn nhu cầu công cộng, đi sát với nhân dân, thu phục nhân tâm, làm cho nhân dân hưởng ứng và hợp tác thuận tình.

Vì vậy, nếu đem kỹ thuật chỉ huy quân sự mà áp dụng trong việc chỉ huy hành chánh thì quả là một tai hại sót lớn lao trong việc giao tế nhân sự.

(44) KHÁNH, DŨI QUANG, Vấn Đề Chỉ Huy, Giảng văn ĐS-18, 1973

(45) LEM, TRƯỜNG HOÀNG, Tướng Quan Nhân Sự, Giảng văn Đốc sự 18, 1970-1971

- Về phía thuộc viên, các Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng quân nhân thường cũng rắn đối với thuộc viên, có khi lại còn áp dụng quân kỷ nên không thích hợp với nhu cầu và tinh thần của người công chức. Người chỉ huy quân nhân lại thường không lưu tâm tới nỗi khổ khèn của thuộc viên khi thi hành công vụ cũng như không đem xía đến tình cảm cá nhân của họ nên không gây được cảm tình của thuộc viên (46); cũng vì thế không có sự hợp tác thuận tình giữa thuộc viên và cấp chỉ huy và kết quả là công vụ không đạt được hiệu năng tối đa.

Người công chức còn nản lòng trước sự ưu đãi của người cùng giới quân nhân với nhau và tình trạng của các phụ tá dân sự của các Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng quân nhân không còn tin tưởng, nể vì vị chỉ huy của mình vì bị đối xử kém tế nhị.

Một hậu quả khác, vị chỉ huy quân sự thường bất chấp thủ tục hay luật lệ hành chánh cốt làm sao cho đạt được kết quả nhanh chóng và sau đó được các phụ tá điều chỉnh cho hợp lệ (47). Đứng trước sự việc đó, nếu các phụ tá làm thì vi luật và chịu trách nhiệm, còn nếu không làm thì chịu biện pháp kỷ luật.

- Về phía quần chúng, Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng quân nhân dĩ nhiên là không tiếp xúc thường xuyên với dân chúng như đối với các thuộc viên. Việc giao tế thoạt nhìn hết sức đơn giản nhưng thực ra không kém tế nhị, nhất là trong giai đoạn hiện tại, vai trò của các vị chỉ huy này được màu sắc chính trị rõ rệt.

(46) KHÁNH, BUI QUANG, Op.Cit., tr.85

(47) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.69

III.- NHỮNG HẬU QUẢ

Sự can thiệp của quân nhân vào guồng máy hành chính địa phương đã đưa đến những tệ trạng xã hội có ảnh hưởng mạnh mẽ đến cuộc chiến đấu của người dân ta hiện nay là nạn bè phái và thối nát.

Kinh nghiệm lịch sử Việt Nam cũng như các nước khác, ngay tại các quốc gia tân tiến, những tệ trạng này cũng không thoát khỏi, nhưng nhẹ nhàng hơn nhờ những điều kiện vật chất đầy đủ và tiện nghi, tinh thần dân chủ được phổ cập rộng rãi, thêm vào đó trình độ dân trí cao.

Còn tại các quốc gia mới thâu hồi độc lập và chậm tiến Á Phi, cường độ của các tệ trạng ngày càng gia trọng bởi hoàn cảnh chính trị bất ổn, điều kiện vật chất của các viên chức trong chính quyền và quân đội quá yếu kém, không được cải thiện đúng mức. Thêm vào đó là cuộc chiến tranh kéo dài làm cơ hội tốt cho môi trường dinh dưỡng và sản sinh theo cấp độ lũy tiến những tệ trạng này. (48).

Có thể nói truyền thống bè phái tham nhũng đã có từ huyết thống của những dân tộc chậm tiến và nhược tiểu (49). Chính đây là địa bàn dụng võ của Cộng Sản nhằm tuyên truyền và lôi kéo nhân dân về họ. Vì lẽ, chỗ nào có nghèo đói và đổ nát là chỗ đó được dùng làm môi trường sinh nở của chủ nghĩa Cộng-sản. Sự nghèo đói, thiếu thốn và đổ nát làm cho con người đôi khi trở nên

(48) QUANG, NGUYỄN VĂN (CH-5/HC), Đại Trữ Tham Nhũng và Cải Tổ Hành Chánh, (Saigon 1969-1971), tr.31

(49) ibid., tr.39

mù quáng cộng với xã hội vật chất kìm tiến cùng khuynh hướng thụ hưởng đã hơn một lần làm mất tương lai của những dân tộc nhược tiểu và chậm tiến và đã là nguyên nhân đưa đến sự tự vong lương tri và ý thức việc làm của mình (50).

Kinh nghiệm lịch sử đau thương nhất và cũng là bài học quý giá nhất cho những quốc gia đang phải chiến đấu với kẻ thù Cộng sản như VNCH - Đó là trường hợp Trung Hoa Quốc gia (1945-1950) : Nguyên nhân chính để Trung Hoa Lục Địa rơi vào tay Cộng Sản là tham nhũng. Các cấp lãnh đạo Trung Hoa Quốc-gia đã bị các phần tử trung gian ton hót, với những báo cáo phi sự thật, lợi dụng cơ hội đó chúng kết bè, chia nhóm thao túng quốc-gia và bóc lột nhân dân. Nhân tâm ly tán, mất chính nghĩa và hậu quả là chế độ dưới sự lãnh đạo của Quốc-Dân Đảng bị sụp đổ và Trung Hoa Lục Địa bị Cộng sản ngự trị.

Tại Việt Nam chúng ta, vấn đề có tầm mức quan trọng đặc biệt ảnh hưởng đến sự tồn vong của đất nước, nhất là trong giai đoạn này, Việt Nam chúng ta chỉ còn vận hội cuối cùng để tranh thủ thắng lợi với Cộng Sản.

Đối với Việt Nam Cộng Hòa, Cộng sản sẽ không bỏ lỡ cơ hội tốt để tuyên truyền nêu những thói nát, thất nhân tâm, của chúng ta đồng thời đem cái hay, cái ngay tạo, gian manh của chúng lồng vào sau kẽ hở của chúng ta ngõ hầu tạo chính nghĩa và tranh thắng. Đó là hai tệ trạng bè phái và tham nhũng.

A. - NAN BÈ PHÁI. -

1) - Nguyên nhân

Nhìn chung, nạn bè phái được hình thành dưới nhiều hình thức khác nhau, mặc dầu do nhiều thành tố cấu tạo. Tuy nhiên, chúng ta có thể nhận thấy những trường hợp sau :

a. - Trước đây, việc bổ nhiệm Tỉnh Trưởng và Quận Trưởng do Đại-biểu Chính Phủ ảnh hưởng và chi phối, nhưng ngày nay việc bổ nhiệm này không còn nữa, các Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng là những học viên của các khóa quân chánh được tổ chức từ năm 1966 đến nay.

Nhưng thực chất của vấn đề vẫn là một sự bè phái được che đậy và mặc cả bên trong (51). Sự bè phái này được thể hiện dưới nhiều hình thức, nhưng dễ thấy nhất là từ diễn tiến đề nghị các học viên đến việc bổ nhiệm các học viên này. Mặc dầu việc bổ nhiệm này không thuộc Bộ Quốc-Phòng mà là Bộ Nội Vụ, nhưng Bộ này đã làm công việc hợp thức hóa do sự đề cử của Tỉnh Trưởng (52). Cho nên việc hợp thức hóa này chỉ là việc làm hình thức giấy tờ mà thôi, chứ chưa đề cập đến sự đề cử của Tỉnh Trưởng dựa vào những tiêu chuẩn nào ? Thường thì những sĩ quan biệt phái đã học khóa Quân chính là có thể được bổ nhiệm vào chức vụ Quận Trưởng.

Kinh nghiệm thực tế cho chúng ta thấy rằng, những đề nghị của Tỉnh Trưởng được xem như một thủ tục hành chánh và khi đã đề nghị thì coi như đã được quyết định rồi (53).

(51) LỘC, TRẦN TẤN, *Op.Cit.*, tr.83

(52) HIỀN, DẶNG VĂN, Tỉnh Trưởng Trong Nền Hành Chánh Việt Nam, Luận văn (Saigon : 1968-1971), tr.95

(53) Ibid

Xem thế, sự liên hệ giữa Quận Trưởng và Tỉnh Trưởng là lý do tình cảm, cấp bậc trong quân ngũ v.v... tạo thành thế liên hoàn hỗ tương lẫn nhau. Do đó, phát sinh nạn bè phái có hệ thống chặt chẽ ngõ hầu bảo vệ và bênh vực quyền lợi của nhau.

b.- Hệ thống bè phái tại các Tòa Hành Chánh.

Hình thức chia bè kết đảng tại các Tòa Hành - chánh cũng như Văn-Phòng Quận, thường dựa vào những mục tiêu có tính cách thuần túy quyền lợi : quyền lợi vật chất, quyền lợi đảng phái, quyền lợi tôn giáo...

Có thể nói, thực trạng hành chánh địa phương hiện nay bị suy nhược, mất sinh khí của một nền hành chánh, không nhằm góp phần vào việc củng cố và phát triển cộng đồng quốc gia trong giai đoạn hiện tại.

Sự thế như vậy bắt nguồn từ hoàn cảnh xã hội chưa được cải thiện điều kiện vật chất, và tinh thần công dân của một quốc gia chậm tiến và có chiến tranh, nhìn chung tình trạng trên đều quy vào những sự kiện sau :

- Vì quyền lợi riêng tư, phe nhóm ;
- Mối tương quan giữa quân sự và hành chánh.

* Vì quyền lợi : Các nhân viên tại các Tòa Hành chánh và Văn Phòng Quận chia ra phe này phái khác để chia chác những quyền lợi riêng tư ngõ hầu thỏa mãn đời sống hiện tại đang gặp khó khăn kéo dài từ sau năm 1963 đến nay . (1)

(1) SANH, NGUYỄN VĂN, Phó Tỉnh Trưởng Khánh Hòa, Phòng Văn (Khánh Hòa : 26 tháng Ba 1972).

Đời sống ngày càng chật vật của gia đình họ làm cho hiệu năng công vụ tại các công sở bị giảm sút và là nguyên nhân đưa đến những hành vi bất chính tìm kiếm vây cánh để dễ bề tham nhũng.

Trong bối cảnh công vụ đó, thay vì đóng vai trò của một nền hành chính phục vụ và tranh dân thì ngược lại, tạo ra môi trường đổ kỵ, nghi hoặc ngần ngại từ những quyền lợi mâu thuẫn.

2)- Hậu quả

Trước những nguyên nhân và ảnh hưởng trên, sự thịnh suy của nền hành chính địa phương, tất nhiên phải có hậu quả :

- Công lý không được tôn trọng, người có khả năng, thành tâm thiện chí bị lãng quên;
- Sự bất công có cơ hội duy trì và phát triển vì công lý không được kẻ thi hành luật pháp tôn trọng;
- "Thượng bất chính, hạ tắc loạn" , đó là điều không thể tránh được do thực trạng này tạo ra;
- Thượng phạt không công minh làm nản chí những kẻ có lòng đối với sự tồn vong của đất nước.

Tóm lại, từ hình thái bè phái nhằm mục tiêu tìm vây cánh ngõ hầu đạt được mục đích riêng tư, do đó phải đi tới hình thức thứ hai nặng hơn là tham nhũng.

B. - NẠN THAM NHỮNG. -

1) - Nguyên nhân

Việt Nam là một quốc gia có chiến tranh từ hơn 25 năm nay, và chiến tranh đã là nguyên nhân làm cho quốc gia này bị phá sản, trong đó có cả sự phá sản lương tri của con người trước một xã hội ung thối vì chiến tranh (54).

Phá sản lương tri là nguy hiểm nhất, vì như Platon đã nói : "Một Đô-thị không phải xây bằng từng viên đá, mà xây bằng tinh thần của những nhà cầm quyền" (55) Cái tầm quan trọng là ở giá trị tinh thần đó và hiện tượng tham nhũng đã bắt nguồn từ một xã hội bị phá sản. Đi tìm nguyên nhân của hiệu năng này trong nền hành chính địa phương, chúng ta cần ghi nhận những thành tố sau đây :

- Sự hiện diện của quân nhân.
- Hoàn cảnh xã hội, kinh tế.
- Sự thiếu sót, lệch lạc trong luật pháp.

a. - Sự hiện diện của quân nhân trong các chức vụ hành chính địa phương. -

Từ những bất lợi do sự hiện diện của quân nhân (được trình bày ở đoạn trước), trong chức vụ chỉ huy hành chính địa phương, cộng thêm vào đó xã hội bị phân hóa, xử dụng họ vào giai đoạn nhất thời để đáp ứng một

(54) TÂM, PHAN CHÁNH , Tướng Quan Tỉnh Trưởng và Phó Tỉnh Trưởng, Luận văn (Saigon : 1968-1971), tr.112

(55) Trích "Những cánh hoa thơm" Chính Luận, 20-3-1972, trang 6.

trận quân sự, đã là cơ hội tốt cho những hành vi bất chính, một khi tương lai không được bảo đảm và biện pháp tất nhiên đã không dành sẵn cho những phạm nhân (56). Đó là nguy cơ bệnh trứng và sản sinh gia tốc cấp độ tham nhũng tại địa phương hiện nay.

b. - Hoàn cảnh xã hội và những bất ổn về kinh tế

Kể từ sau cách mạng với những biến chuyển dồn dập, sự bất ổn cố này đã làm cơ hội tốt cho gian thương, đầu cơ trục lợi và nguy cơ lạm phát ngày càng đe dọa; thêm vào đó, cường độ quấy phá của Cộng quân ngày càng mãnh liệt.

Chính quyền đã tăng ngân sách quốc phòng đến gần 2/3 Ngân sách Quốc-gia để thỏa mãn chi phí quân sự, đồng thời sự hiện diện của trên 550.000 binh sĩ đồng minh đã tạo cho xã hội Việt-Nam một sự xáo trộn khủng khiếp chưa từng thấy (57).

Qua bao vụ phá giá đồng bạc từ 1965 đến nay, đời sống quân nhân, công chức, ngày càng trở nên cùng khổ, rách nát, vợ con nheo nhóc, xã hội khinh nhờn, mặc dầu sau những vụ phá giá, chính quyền thường kèm theo đó một biện pháp tăng lương, tăng phụ cấp, nhằm trấn an sự bất mãn của hai giới này, khuyến khích tinh thần hợp tác để phát triển và củng cố chế độ. Tuy nhiên, chiêu bài này đã không hấp dẫn mấy, bởi lẽ nó không đáp ứng được đời sống thực tế hiển nhiên quá ư khó khăn và cùng khổ của họ.

Động lực tâm lý thúc đẩy họ phát huy khả năng bị hình ảnh chật vật nơi gia đình làm lu mờ và nhường

(56) Ibid

(57) SƠN, TRẦN THANH, Hiện Tượng Quân Nhân Năm Chính Quyền tại các quốc gia chậm tiến, TSQS, số 3, 1967, tr.95

chỗ cho những việc làm bất chính được hậu thuẫn và trợ lực mạnh mẽ bởi danh nghĩa công vụ nơi công sở.

Lấy ví dụ : Chính quyền Tỉnh Khánh Hòa gọi thầu công tác để xây cất ngôi trường học, số tiền dự trữ xây cất là 1.500.000\$00. Trước khi để cho nhà thầu thực hiện công tác chính quyền Tỉnh đặt điều kiện chỉ xây cất trường học với giá 1.000.000\$00 mà thôi; còn 500.000\$00 về phần Tỉnh nhưng trên giấy tờ phải để là 1.500.000\$00, nếu nhà thầu đồng ý thì sẽ được giao công tác cho làm, bằng không sẽ gọi người khác. Thường thường tại các Tỉnh những nhà thầu là người quen biết của Tỉnh do đó sự thỏa thuận giữa hai bên rất dễ dàng. Như vậy, chúng ta thấy rằng với một công tác đáng giá 1.500.000\$00 nay chỉ còn 1.000.000\$00 và trong 1.000.000\$00 này nhà thầu cũng phải lời khoảng 1 - 200.000\$00. Sau cùng công tác chỉ còn lại khoảng 650.000\$00 và trong khi thực hiện công tác nhà thầu có làm đối trá chính quyền địa phương cũng bó buộc tiếp nhận, chứ không thể từ chối hay trừng phạt gì được (58).

Tóm lại, trước thực trạng của một nền kinh tế tiêu thụ và làm tiêu trường cho ngoại quốc, trước một ngân sách thâm hụt từ năm này qua năm khác, trước nạn thất thu thuế khóa, xã hội không được ổn cố, nhân tâm không được an bình, làm sao Quốc-gia tránh được nạn "thừa nước đục thả câu" "ngư Ông đắc lợi" (59).

c. - Sự thiếu sót lệch lạc trong luật pháp.

Sự thiếu sót, lệch lạc này làm cho việc thi hành luật pháp không được đúng đắn và trung thực, đồng thời kẻ thi hành dễ dàng lợi dụng để thủ lợi mà không sợ bị chế tài.

(58) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.102

(59) CHUNG, TỬ, Op.Cit., tr.169

- Sự thiếu sót này được nhận thấy qua luật lệ hành chánh, tài chánh, kinh tế;
- Chưa hợp lý hóa, hữu hiệu hóa kế hoạch xử dụng nhân viên;
- Thiếu sự thanh tra, giám sát trung thực.

* Luật lệ hành chánh, tài chánh, kinh tế : áp dụng tại các địa phương vốn có tính cách vá vữa và còn nhiều lệch lạc, thiếu sót, đã gián tiếp đem lại tội phạm cho những kẻ gian ý (60). Mặc dầu trong những năm gần đây, Chính-Phủ Đệ II Cộng Hòa đã cố gắng san bằng những kẽ hở đó, nhưng thực tế chúng ta chưa có một chính sách nào thích đáng để cải tổ toàn bộ guồng máy hành chánh địa phương.

* Chưa hợp lý hóa, hữu hiệu hóa kế hoạch lâu dài xử dụng nhân viên : từ bấy lâu nay, mức chế độ quân nần điều khiển vấn đề bổ nhiệm nhân viên không được hợp lý, còn nặng yếu tố phi chính thức, phi nguyên tắc, và có tính cách hình thức (61).

Chưa tổ chức một Hội Đồng, thiết lập một quy chế để cứu xét trung thực và vô tư việc bổ nhiệm, thăng thưởng, trừng phạt nhân viên tại địa phương. Thường việc quyết định bổ nhiệm, thuyên chuyển... có tính cách cá nhân, sẽ phải, thiếu hẳn những tiêu chuẩn cần thiết cho một nguyên tắc cần phải áp dụng. Điển hình tại các địa phương, một Tham-sự Hành-chánh, một Thư-ký Hành Chánh thâm niên là giới chức chỉ huy một Phó Đốc sự Hành chánh là chuyện

(60) TÂM, PHAN CHÁNH, Op.Cit., tr.86

(61) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.12

không hiếm tại các địa phương hay một Phó Đốc-Sự ngồi chơi xơi nước bên cạnh đó là một Tham sự có quyền hành (62). Đó là trường hợp tại Tỉnh Khánh Hòa có bốn tham sự hành chánh giữ các chức vụ Trưởng-ty Chánh văn phòng trong khi đó các Phó Đốc sự đang làm Văn phòng Trưởng Hội Đồng Tỉnh và không có chức vụ, một người khác bị cho đi tu nghiệp vì sau thời gian quá lâu không đặt vào chức vụ nào.

* Thiếu hẳn sự thanh tra, giám sát trung thực :

Có thể nói rằng, chưa áp dụng đúng mức luật lệ bài trừ tham nhũng và hệ thống thanh tra, kiểm soát, phương pháp thanh tra thiếu khoa học và thường bị các "thế lực tình tiền" chi phối.

+ Chưa áp dụng đúng mức luật lệ bài trừ tham nhũng :

Như trước đây đã nói, công lý không được tôn trọng, chính trong trường hợp này là trầm trọng nhất. Vì luật lệ này còn những nét mơ hồ, và hình phạt không được dành cho kẻ phạm tội nhưng có thế lực, mà thông thường chỉ dùng cho những kẻ cô thế, hay gánh chịu hậu quả việc làm bất chính của kẻ khác (63). Đó là trường hợp một Trưởng ty kinh tế tại Khánh Hòa đã bị Tỉnh Trưởng và Phó Tỉnh Trưởng dùng quyền thượng cấp và lừa Trưởng ty này. Nội vụ xảy ra vào tháng 8/1967 Trưởng ty kinh tế đã bị Tòa Án giải chức và trả về Bộ Quốc Phòng hiện giờ đang là Trung Ủy thuộc Sư đoàn 23 Bộ Binh.

+ Hệ thống thanh tra vấp nhiều trở ngại trong việc thi hành công tác : Phương thức làm việc của hệ thống thanh tra là một hệ thống thường xuyên làm công tác điều tra và phúc trình các vụ tham nhũng chứ không phải thanh tra và áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với các hành vi tham nhũng.

(62) VĂNG, NGUYỄN VĂN, "Diễn Tiến Công Cuộc Cải Tổ về Hành Chánh tại Việt Nam" NCHC số 4, tháng Tư 1972 tr. 15

(63) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.113

Cho nên trong thực tế, nếu theo đúng tinh thần công tác, cơ quan thanh tra phải thường xuyên thực hiện công tác để tạo sự bất an cho các giới chức chỉ huy tại các địa phương. Với sự bất an đó, nguy cơ tham nhũng có lý do giảm thiểu; nhưng thực tế đã khác hẳn đi. Cơ quan thanh tra chỉ làm công tác thăm viếng và tìm hiểu sự việc đã xảy ra (64).

Những cuộc thanh tra, kiểm soát tại các địa phương thường bị cảm tình chi phối, nhiều khi bị mua chuộc. Vì thế cho nên, nguy cơ bất lực và vô hiệu hóa hệ thống thanh tra, giám sát đã là nguyên nhân chính để sản sinh, nuôi dưỡng và phát triển tệ trạng tham nhũng tại các địa phương hiện nay.

2) - Hậu quả

Những nguyên nhân được nêu trên đây tất nhiên phải đưa đến những hậu quả và đối với Việt Nam một quốc gia có chiến tranh, ất ảnh hưởng dây chuyền sẽ có cường độ gia tăng trong các lãnh vực chính trị, kinh tế, xã hội v.v...

a. - Về phương diện chính trị :

Có thể nói tệ trạng tham nhũng là một thế lực thứ hai, một thành trì thứ hai tiếp tay với Cộng Sản trong cuộc chiến tranh hiện nay chống lại chủ nghĩa quốc gia chúng ta; một thế lực gián tiếp giúp Cộng sản đào sâu hố cách biệt, đào sâu sự suy tị giữa những người quốc gia trong một xã hội vốn bị phân hóa vì chiến tranh.

(64) ibid

Tổ chức mạnh mẽ nhất và cũng là lực lượng duy nhất là nhân dân đã bị những kẻ tham nhũng có quyền thế làm nản lòng (65).

Nhân dân mất tin tưởng ở chính quyền và chế độ, sự phá sản của chế độ và bắt nguồn từ sự thối nát và bất mãn tại địa phương; do đó, công cuộc động viên các tài nguyên quốc gia (nhân, vật, tài lực) sẽ bị vô hiệu hóa và sau cùng chế độ có thể bị sụp đổ.

b. - Về phương diện xã hội, kinh tế :

- Xã hội :

Chính tệ trạng này tạo ra giai cấp cai trị có tiền và giai cấp bị trị nghèo khổ bần cùng. Nghèo khổ vì chiến tranh, bần cùng vì tham nhũng bóc lột. Nấc thang giá trị trong xã hội bị thế lực đồng tiền làm đảo lộn và chi phối mạnh mẽ. Con người đi đến phá sản lượng trí để chạy theo sự tự vong trong chính xã hội đó.

Ngoài ra, hậu quả ghê gớm khác là thế hệ tương lai mất thần tượng và xã hội sẽ đẩy chúng vào trong môi trường hủ hóa đó, vì nủ hóa bây giờ đã trở thành tập tục (66).

- Kinh tế :

Những kẻ tham nhũng trong chính quyền khai sinh và nuôi dưỡng thêm một giai cấp khác : giai cấp bóc lột tận xương tủy dân chúng bất chấp những hành vi nhân đạo tối thiểu của một con người là giới gian thương, đầu cơ trục lợi, chợ đen, chợ đỏ đã được chính quyền làm ngơ (vì có sự cấu kết quyền lợi trong đó) (67).

(65) THỌ, LỮ NGỌC, Vai Trò Phó Tỉnh Trưởng. Luận văn (Saigon : HVQGHC, 1972), tr.59

(66) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.117

(67) Ibid.

Lấy ví dụ : Một Trưởng ty kinh tế sau khi nhận được chỉ thị của Trung ương liên hệ đến vấn đề tăng giá nhu yếu phẩm và kiểm soát hàng tồn kho. Ông Trưởng ty này có thể liên lạc với các thương gia trong quán hạt với những mặc cả đắt giá để tiết lộ chỉ thị này. Thế là thương gia nó sau khi nhận được nguồn tin quý giá này sẽ tìm cách thâu một số lợi to tát. Còn về phần Ông Trưởng ty cũng được một thù lao không phải là nhỏ (68).

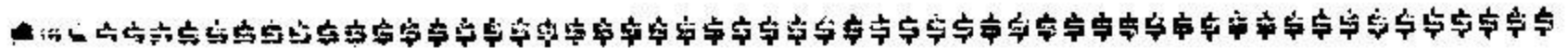
Hầu như có được làm ngõ vì sự cấu kết quyền lợi, đồng thời cung cấp những tin tức mật liên hệ đến nền kinh tế quốc-gia cũng như địa phương còn kéo dài, ắt hẳn sẽ là ánh đèn được thắp lên từ sau 1963 đến nay cho Công-sản soi đường và vẫn được cung cấp thêm nhiên liệu để tiếp tục sáng; ngõ hầu làm mồi cho Cộng sản trên quốc gia này.

Tóm lại, sau khi phân tích thực trạng bắt nguồn từ giải pháp đưa người quân nhân vào điều khiển guồng máy hành chánh Tỉnh nói riêng và nền hành chánh địa phương nói chung, đã đưa đến nhiều khiếm khuyết trầm trọng không lối thoát.

Trước viễn ảnh không mấy tốt đẹp có nhà lập hiến Việt Nam 1967 đã đưa ra giải pháp dân cử các chức vụ Tỉnh, Thị Trưởng. Thật ra giải pháp có giải quyết nổi toàn bộ vấn đề rộng lớn hay không ? Đó là đối tượng chúng tôi xét tiếp theo sau đây.

@
e e

(68) TIẾT, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.103



Những Giải Pháp Đề Nghị Liên Quan Đến Vấn Đề Hiện Diện Của Quan Nhân Trong Nền Hành Chánh Địa Phương Cấp Tỉnh Việt Nam

"GIÁ TRỊ CỦA ĐỊNH CHẾ TỰY THUỘC
GIÁ TRỊ CON NGƯỜI"

Tư Tưởng Chính Trị Pháp

Sau khi nêu lên những nhận xét về thực trạng do sự hiện diện của người quân nhân trong nền hành chánh địa phương Việt Nam, trước những bất lợi do tình trạng khiếm khuyết trên đưa đến, thiết tưởng chúng ta nên đề ra những giải pháp cải thiện nhằm hữu hiệu hóa và sinh khí hóa nền hành chánh địa phương, trong giai đoạn mà vai trò và vị trí của nó đang dự phần quyết định sự tồn vong đất nước.

Thật vậy, giai đoạn đấu tranh chính trị đã đến với chúng ta, trong bối cảnh một cuộc chiến thắng và một nền hòa bình trường cửu có bảo đảm đang lộ dạng mà trong đó nền hành chánh địa phương vẫn còn đang dậm chân tại chỗ.

Trước thực tế, như vậy, chúng ta thử hỏi vấn đề đấu tranh chính trị, để thi hành giải pháp chính trị mà điều kiện tất yếu là chúng ta, VNCH phải giữ phần thắng trọn vẹn như thế nào ?

Trong chiều hướng đó, chúng tôi đề ra hai giải pháp :

- * Giải pháp bầu cử Tỉnh Trưởng được quy định trong Hiến Pháp ngày 1 tháng 4 năm 1967;
- * Giải pháp giữ nguyên tình trạng hiện hữu, với những biện pháp cải thiện cần thiết.

I.- GIẢI PHÁP DÂN SỰ HOÁ GUỒNG MÁY HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG QUA ĐỊNH CHẾ BẦU CỬ TỈNH TRƯỞNG MINH THỊ TRONG HIẾN PHÁP 1967

Hiến Pháp là một mô thức tổng quát và toàn diện, bao gồm những nguyên tắc căn bản chi phối sự tổ chức và điều hành mọi cơ cấu công quyền trong quốc gia. Mỗi định chế Hiến Pháp là một công trình sáng tạo kết tinh một diễn trình tiến hóa liên tục thời gian. Với kỹ thuật "Địa phương phân quyền", các nhà Lập Hiến 1967 mong mỗi một sự cải thiện cơ cấu chính quyền địa phương sẽ đặt nền tảng cho sự phát triển toàn diện mà bước tiến từ các đơn vị hành chánh địa phương của quốc gia. Mục tiêu của nền hành chánh địa phương trong tinh thần Hiến Pháp 1967 là sự tiến bộ mà các tập thể phân quyền phải đạt về hai phương diện chính trị và kinh tế. Để đạt những mục tiêu này, quyền tự quản địa phương được giao cho hai cơ quan quản trị: cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành với vị chỉ huy được **tuyên** lựa sau cuộc bầu cử trong quận hạt.

- Về phương diện chính trị :

Tình hình dân chủ tại Việt Nam từ lâu phơi bày khía cạnh thực tế là những đặc quyền trong sinh hoạt dân chủ không được hưởng dụng đồng đều giữa các thành phần dân chúng. Sự kiện dân chủ chỉ đóng khung trong thành thị và chỉ ở cơ chế thượng tầng chính thể, đã khiến quần chúng bị bỏ quên ở nông thôn, nghi ngờ thực chất của các định chế trong sinh hoạt dân chủ của quốc-

gia và mất tin tưởng ở thiện chí của nhà cầm quyền. Để rồi, vì nền tảng hạ tầng không được thiết định chặt chẽ sự lũng đoạn của các phần tử phá hoại và những biến động cục bộ sẽ dễ dàng xô ngã tòa nhà chính quyền quốc gia.

Trong khung cảnh đấu tranh giữa người quốc gia và Cộng-sản về thể chế chính trị, sự việc mở rộng cơ cấu chính quyền dân chủ về tận địa phương cùng một lúc, vừa đào luyện tinh thần dân chủ trong lề lối sinh hoạt của nhân dân và đồng thời cũng vừa hóa giải đối tượng chiến tranh của những phần tử Cộng sản.

Ở cấp Tỉnh, thêm vào quyền đề cử đại diện vào cơ quan quyết nghị, sự tuyển nhiệm vị Trưởng cơ quan chấp hành qua cuộc bầu phiếu sẽ đánh mạnh vào tâm lý người dân về quyền tự quản thực sự của họ. Chính quyền trực tiếp tại mỗi địa phương dưới nhãn quan quần chúng là do chính họ quyết định. Như vậy, dân chủ không còn là một đặc quyền, mà nó là một quyền phổ thông cho mọi nông dân.

Ngoài ra, với các đại diện dân trong cơ quan quản trị, nhất là ở chức vụ Tỉnh Trưởng, rõ ràng địa phương tự quản công việc của mình. Như vậy, mỗi người trong quan hạt đều phải thể hiện trách nhiệm đối với sự thành bại của địa phương bằng những hành động đóng góp tích cực vào công cuộc phát triển địa phương :

- * Giải tỏa trách nhiệm của Trung Ương trong những vấn đề cục bộ địa phương và tránh những ngờ vực trong lòng mọi người về khuynh hướng tập quyền để đi đến độc tài chuyên đoán;
- * Dân chủ hóa để phát huy tiềm năng lãnh đạo của địa phương.

Nhưng trong khuôn khổ quốc gia, nguyên tắc dân chủ cũng còn có nghĩa là chủ quyền đất nước bất khả phân ly, do đó, sự phân quyền rộng rãi dẫn đến sự tự trị địa phương không thể là cơ hội khuyến khích những khuynh hướng ly tâm và trở thành mối nguy hiểm cho sự thuần nhất quốc gia được. Hơn nữa, chủ điểm của sách lược dân chủ hóa chính quyền địa phương còn nhằm tước bỏ đối tượng tranh đấu của những phần tử Cộng sản.

- Về phương diện kinh tế :

Để thỏa mãn những khó khăn kinh tế, tài chính, sách lược quốc gia hướng vào các giải đáp cho bài toán tự lực, tự cường. Như vậy, về phương diện điều hành, các tập thể được phân quyền phải, bằng mọi cách, tự túc các phương tiện với sự trợ lực giới hạn của Chính Phủ Trung Ương để :

- + Giảm gánh nặng tài trợ của ngân sách quốc gia;
- + Địa phương triệt để tôn trọng tản quyền và khả năng quản trị của mình.

Sự lệ thuộc về phương diện tài chính của địa phương từ lâu đã trở thành tập quán ỷ lại, bất động hóa khả năng tự phát triển của mình, và với gánh nặng tiềm năng của quốc gia bị xử dụng vào những mục tiêu phi kinh tế. (69) Nay với đường lối tự quản, địa phương phải cố gắng tự tài trợ lấy những hoạt động do mình khởi xướng, và có như vậy chính quyền ở hệ cấp mới phát huy tiềm năng nhân, vật lực trong quản hạt. Sự vận dụng tài nguyên này quả có nhiều lợi điểm cho các chương trình phát triển địa phương và trên bình diện quốc gia, các nỗ lực phát triển kinh tế được dành nhiều yểm trợ hơn.

(69) HIỆU, NGUYỄN XUÂN, Giám Đốc Nha Hành Chánh Địa -
phương, phỏng vấn, Saigon : ngày 20-12-1971.

Dù vậy, kỹ thuật phân quyền địa phương chỉ có nghĩa là một cơ hội giúp địa phương tự phát triển trong khuôn khổ chính sách toàn diện của quốc gia, và như thế, một hệ thống tiết hợp phải được thiết lập tại mỗi nơi để điều hòa hoạt động, tạo một sự phối hợp nhịp nhàng giữa trung-ương và địa phương về những kế hoạch liên hệ.

A - TRÌNH BÀY GIẢI PHÁP.

Trong chiều hướng xây dựng dân chủ và nhằm cải tổ nền hành chính địa phương cho thích hợp với đường hướng chính trị mà quốc gia đang theo đuổi, các nhà Lập Hiến đã ghi vào Hiến Pháp nguyên tắc địa phương phân quyền. Tuy nhiên nếu xét về hai phương diện :

- Hình thức : đây chỉ là việc làm được mô phỏng và lập lại dưới thời Đế I Cộng Hòa.
- Nội dung : thực chất của vấn đề lại khác, nặc dầu đế I Cộng Hòa đã đưa ra những hình thức nguyên tắc dân chủ như vậy, nhưng nội dung thiếu tính cách thiết thực và mất tinh thần dân chủ.

Chi tiết hơn nữa tại điều 70 và 72, người ta thấy các cấp chỉ huy cơ quan chấp hành của địa phương phân quyền được đề cập đến. Có lẽ... đây là lần đầu tiên trong lịch sử hành chính địa phương, nguyên tắc địa phương phân quyền được quốc gia chính thức công nhận và cũng lần đầu tiên, việc bầu cử các chức vụ, Tỉnh, Thị Trưởng được Hiến Pháp minh thị công nhận.

Trước một sự cải tổ chưa từng có tại hạ tầng cơ sở quốc-gia song song với thượng tầng lãnh đạo tại Trung Ương, nền hành chính địa phương ắt hẳn được quan niệm có một vai trò đặc biệt, nhất là trong giai đoạn hiện tại.

Sự tổ chức cơ cấu hành chính địa phương theo chiều hướng địa phương phân quyền, như đã nói, giúp cho mọi người dân có dịp tự mình tham gia vào công việc của chính quyền địa phương nhằm mục tiêu tối hậu là quyền lợi của địa phương. Từ đó người dân sẽ có cảm tưởng được gần gũi chính quyền địa phương hơn; giữa họ và người đại diện có một nhịp cầu thông cảm, có sự hợp tác cởi mở, khoảng cách giữa chính quyền Trung ương và địa phương được thu hẹp lại. Vì lẽ trước đây những người điều khiển họ là những kẻ xa lạ, được Trung ương bổ nhiệm tới, giờ những kẻ này chính là người tại địa phương đó. Mặt khác, các vị chỉ huy những tập thể địa phương nhờ vào sự tín nhiệm của dân chúng họ sẽ thiết tha với công việc địa phương để dằn chu toàn trách nhiệm đối với dân địa phương.

Những vấn đề của địa phương sẽ được giải quyết một cách mau lẹ, vì không qua hệ thống quyền hành Trung ương và chính quyền Trung ương rảnh tay lo hoạch định chính sách quốc gia trọng đại.

B. - NHẬN KẾT. -

* Những ưu điểm của giải pháp. -

Trong chiều hướng xây dựng một quốc gia Việt-Nam dân chủ thực sự, song song với bối cảnh một cuộc tranh thủ hòa bình và cải tạo xã hội, giải pháp này nếu thực thi có những ưu điểm về phương diện chính trị, địa phương, nhân sự, và chấm dứt được nạn bè phái, nịnh bợ...

1) - Về phương diện chính trị

Có thể nói Việt Nam chúng ta đang đi vào giai đoạn chót của việc thực tại dân chủ hóa xứ sở. Những cơ cấu thượng tầng Trung Ương đã được hoàn bị sau khi Hiến Pháp ban hành.

Tuy nhiên, để hoàn tất một chế độ dân chủ pháp trị thật sự, nhà Lập Hiến đã cho một thời gian hơn một nhiệm kỳ Tổng Thống để thực thi nốt cơ cấu dân cử tại các Tỉnh, Thị trên toàn quốc. Như vậy, nếu thực thi dân chủ tại các cơ cấu Tỉnh, Thị này, chúng ta sẽ được yếu tố nhân tâm thuận lợi và là một chiêu bài chính trị mạnh mẽ để phản tuyên truyền chống các luận điệu của đối phương đang lăm le tìm cách phá hoại công trình này, nhằm ngăn trở bước tiến chúng ta trước khi hoàn tất công cuộc thực thi dân chủ trong một chế độ tự do dân chủ thực sự.

21- Về phương diện địa phương

Vì được trực tiếp bầu người trong địa phương đại diện, dân chúng sẽ cảm thấy phấn khởi vì được tham gia vào việc đem lại bầu không khí thuận lợi cho địa phương.

Quyền lợi của địa phương nhờ đó sẽ được chú trọng đến nhiều và do đó dân chúng sẽ tích cực tham gia vào các chính sách, đường lối, chủ trương của chính quyền Trung ương cũng như địa phương đưa ra.

Trung ương và Địa phương không còn khoảng cách nữa, người dân địa phương sẽ không còn mang mặc cảm xa lạ đối với người chỉ huy điều khiển họ.

Ngoài ra, công việc địa phương sẽ được giải quyết thích đáng và nhanh chóng nhờ là người địa phương biết rõ các lãnh vực tại địa phương đó. Do đó, nguyện vọng chính đáng của dân chúng địa phương sẽ được thỏa mãn dễ dàng.

3)- Về phương diện nhân sự

Bắt nguồn từ nguyên tắc hiến định, quyền hành của vị Tỉnh, Thị Trưởng dân cử sẽ được rộng rãi hơn thay vì chịu sự thống thuộc của Trung Ương quá đáng, Trung Ương bây giờ chỉ đóng vai trò giám hộ.

Ngoài ra, với một nhiệm kỳ nhất định, các Tỉnh-Trưởng sẽ tích cực hoạt động, cố gắng duy trì và phát huy sự tín nhiệm đối với dân chúng địa phương ngõ hầu tái đắc cử trong nhiệm kỳ sau.

4)- Chấm dứt được nạn bê bối, nịnh bợ

Trong vấn đề dân chủ hóa này, tại địa phương ai được dân chúng tín nhiệm, người ấy sẽ đắc cử, Vị Tỉnh Trưởng sẽ được hậu thuẫn của dân trong Tỉnh sẽ không ngần ngại trình bày sự thật nguyện vọng chính đáng của dân chúng với chính quyền Trung Ương. Do đó, chấm dứt được tình trạng bỏ nhiệm do sự liên hệ phe nhóm, thế lực như tình trạng hiện hữu.

5)- Gia tăng hiệu năng guồng máy hành chánh địa phương

Dưới mắt người dân địa phương, chính quyền quản hạt chỉ là tập hợp những công chức loay hoay trong một số khuôn mẫu nhàm chán, nặng nề và nhiều đòi hỏi. Trong khi, về phía những người được xem là công bộc của dân thì lại phục vụ trong tinh thần chiếu lệ, chịu đựng. Guồng máy hành chánh địa phương vì thế thoái bộ dần vì khung cảnh gượng ép đó.

Nay chiều hướng phân quyền trong thể chế dân chủ mở rộng công quyền cho quần chúng sở quan tham dự, họ sẽ trút bỏ nỗi bất bình bằng những chỉ trích xây dựng và cụ thể hơn bằng cách cử đại diện tham gia chính

quyền. Tự ái địa phương sẽ là động lực hợp tác giữa nhân dân địa phương và chính quyền để cố gắng phát triển chính địa phương mình. Hơn nữa, sự tham dự của người dân sẽ còn là một hình thức kiểm soát hữu hiệu về lối phục vụ chính quyền. Sáng kiến tại chỗ và tiềm năng địa phương sẽ giúp sinh hoạt hành chánh địa phương thêm khởi sắc và chính sự ganh đua giữa các tập thể chiều ngang đều là những đủ kiện tốt cho nền hành chánh hiệu năng và tiến bộ.

Nhưng dù trong đường hướng mới, không khi dân chủ cũng không thể đi quá trớn để đi đến hỗn loạn. Lúc nào sinh hoạt của quần chúng cũng cần được sự hướng dẫn của nhà cầm quyền. Suy diễn trên một bình diện rộng hơn, hỗn loạn sẽ là điều khó tránh khi nương theo đà tự quản tự trị.

* Những khuyết điểm. -

Chúng ta có thể nêu lên những bất lợi về chính trị, những trở ngại cho chính quyền Trung ương, nhân sự, tài chánh...

1) - Về phương diện chính trị

Với những lợi thế dân cử mà Hiến Pháp 1967 quy định một cách rộng rãi cho tập thể địa phương phân quyền, các Tỉnh Trưởng sẽ biến thành ông vua một cõi và có thể đưa tới tình trạng sứ quân dưới thời Vua Chúa. Các vị Tỉnh Trưởng này muốn được đặc cử nhiệm kỳ sau có thể hy sinh chính sách, đường lối của Trung ương đưa xuống. Còn như nếu thi hành thì không còn nghiêm chỉnh như dưới chế độ công cử Ủy quyền của Trung Ương sẽ không còn được tôn trọng, và nếu các Chính Phủ Trung ương yếu có thể bị các Tiểu vương khuyh đảo, tạo một tình trạng rối loạn phân hóa trầm trọng một quốc gia vốn đã nhỏ bé (70).

(70) NAM, TRƯƠNG VĂN, Tổng Thư Ký Bộ Nội Vụ, Phòng văn
(Saigon : 20-8-1972.)

2)- Những trở ngại do chính phủ trung ương

Chính quyền Trung Ương vấp phải sự mâu thuẫn giữa quyền lợi của quốc gia và quyền lợi của địa phương. Vì vị Tỉnh Trưởng muốn lấy sự tín nhiệm của dân chúng địa phương để thực hiện những hậu ý chính trị về sau. Do đó, những chính sách chung, kế hoạch chung của quốc gia trong đó phải hy sinh ít nhiều quyền lợi của địa phương để đạt mục tiêu chung cho quốc gia sẽ không được địa phương thực thi đúng mức, nếu không muốn nói là thờ ơ, chống đối, làm tiềm năng hoạt động của quốc gia bị suy giảm.

Tiếp theo những mâu thuẫn vì quyền lợi Trung Ương và Địa-phương là áp lực của các đảng phái và tôn giáo.

a.- Đảng phái :

Các đảng phái sẽ lợi dụng cơ hội bầu cử để đưa người trong đảng ra ứng cử vào các chức vụ này. Do đó, khi các đảng viên này đắc cử họ sẽ có khuynh hướng thỏa mãn quyền lợi và mục tiêu đảng phái. Như vậy, các quyền lợi của địa phương cũng như Trung ương có thể bị đặt vào quyền lợi của đảng phái.

b.- Các Tôn giáo :

Chúng ta biết rằng, sau 1963 với sự yếu kém của các đảng phái, Tôn giáo đã tạo được ưu thế nhờ vào sự đồng đạo tín đồ, giáo hữu của họ. Cho nên, trong vấn đề bầu cử này, họ sẽ đưa người ra ứng cử dựa vào số cử tri đồng đạo mà phần lớn là các con chiên trung thành tuyệt đối với các lãnh tụ, do đó, có hai trường hợp :

- Nếu ứng cử viên của Giáo hội đắc cử, đây là trường hợp tương tự như trường hợp của các đảng phái ở trên;

- Nếu ứng cử viên của Giáo hội thất cử, các Tỉnh Trưởng cũng bị chi phối vì áp lực của Giáo hội như thường, vì lẽ quyền lợi tương lai to tát không cho phép các vị này chối bỏ nó và đó cũng là quyền lợi có thể nói có một không hai tại địa phương (71).

3)- Về phương diện nhân sự

Mặc dầu, Hiến Pháp đã quy định có hai vị phụ tá về hành chánh và an ninh giúp việc cho các vị Tỉnh Trưởng dân cử, nhưng muốn làm công việc lãnh đạo chỉ huy, các vị này phải tỏ ra có kiến thức tổng quát về mọi lãnh vực.

Ngoài ra, dân chúng Việt Nam và nhất là dân chúng tại nông thôn với một trình độ hiểu biết yếu kém, những cuộc bầu bán mang ý nghĩa dân chủ, tự do sẽ là cơ hội tốt cho con buôn chính trị và ý nghĩa đó ít nhất trong giai đoạn này sẽ không dẫn tới kết quả mong muốn.

Kinh nghiệm qua các cuộc bầu cử trước đây, sự lựa chọn của dân chúng chỉ qua những sự mua chuộc, tình cảm cá nhân, uy tín cá nhân hơn là dựa vào tiêu chuẩn khả năng, tinh thần phục vụ, ý thức trách nhiệm. (72)

4)- Về phương diện tài chánh

Khi dân chủ hóa địa phương thì ngân sách Tỉnh sẽ hoàn toàn tự trị. Địa phương lo thu chi cho nội bộ mình, Trung ương chỉ có quyền giám hộ mà thôi. Như thế, những Tỉnh mà mức thâu hoạch không được bao nhiêu, như

(71) HẢO, HOÃNG XUÂN, Phật Giáo và Chính Trị Việt Nam
Ngày Nay, Luân An (Saigon : Viện Đại Học Saigon,
1972) tr.215

(72) Ibid, tr.231

trong hiện tại phải nhờ vả vào ngân sách quốc gia. Trước tình trạng này sự nghèo nàn sẽ làm cho hoạt động của Tỉnh khó hữu hiệu được.

Ngoài những xét trên đây, chúng ta cần phải so chiếu với thực tại chính trị, tài chính của một quốc gia trước khi lựa chọn có nên mang giải pháp này ra áp dụng không ?

C. - THỰC TẠI VIỆT NAM. -

Việt Nam là một quốc gia chậm tiến và đang có chiến tranh, cuộc chiến tranh trên nguyên tắc coi như đã giải quyết được qua hiệp định ngưng bắn ngày 27 tháng 1 năm 1973 và chúng ta tranh thủ một nền hòa bình có bảo đảm và trường cửu.

Như vậy, Việt Nam đang đứng trước viễn tượng một nền hòa bình, báo hiệu một tương lai huy hoàng trên đất nước này đồng thời đang đứng trước một xã hội bị phá sản bởi chiến tranh, vì vậy Việt Nam hiện còn quá nhiều khiếm khuyết để thực thi giải pháp bầu cử trong giai đoạn hiện tại.

1) - Về phương diện an ninh

Lý tưởng dân chủ Tây Phương mà chúng ta mô phỏng chỉ có thể thực hiện đúng mức trong một quốc gia có một mức độ an ninh khả quan, và mức độ phải trên toàn lãnh thổ quốc gia. Vì nếu như chúng ta chỉ mong thực thi cho rồi e rằng đó chỉ là một trò chơi dân chủ vô bổ từ môi trường xã hội Tây Phương hòa bình đem áp dụng vào xã hội chiến tranh.

2) - Về phương diện tài chính

Chúng ta biết rằng, Tỉnh nào cũng có ngân sách và hàng năm Hội Đồng Tỉnh họp nhau để thảo luận và biểu quyết ngân sách Tỉnh hạt.

Nhưng thật ra, ngân sách Tỉnh chỉ là hình thức vì nó hoàn toàn lệ thuộc vào ngân sách quốc gia. Ngay đến việc soạn thảo ngân sách, Tỉnh đã phải lệ thuộc vào Trung Ương, vì Tỉnh chỉ được soạn thảo ngân sách sau khi nhận được Thông Tư của Tổng Nha Ngân Sách và Ngoại Viện. Ngân sách Tỉnh vì vậy không phản ảnh được tình trạng kinh tế, tài chính, xã hội tại địa phương.

Tỉnh Trưởng lại không có toàn quyền ấn định căn bản thuế hoặc sửa chữa thuế suất. Thường việc này là việc của Bộ Tài Chánh. Ví dụ thuế trực thu thì hàng năm, Bộ Tài Chánh ban hành nguyên tắc ấn định số tối đa về bách phân phụ thu mà các Tỉnh được phép thu.

Về phương diện này, chúng ta phải kể đến một điểm quan trọng nữa là sự nghèo nàn của ngân sách Tỉnh, hầu hết các Tỉnh phải cần đến số trợ cấp hàng năm rất lớn của ngân sách quốc gia theo cấp độ sau đây :

- Năm 1967 số trợ cấp đó là 66% ngân sách Tỉnh
- Năm 1968 nt 70% nt
- Năm 1969 nt 69% nt
- Năm 1970 nt 72% nt

Hiện nay, có nhiều Tỉnh số trợ cấp lên đến 80% ngân sách Tỉnh trong những năm gần đây (73). Với cái túi rỗng như vậy làm sao áp dụng được định chế Tỉnh Trưởng

(73) NAM, VĨNH. "Vấn đề Bưu Cư Đô, Tỉnh, Thị Trưởng" Chính Luận, 10-11-1971, tr.2

dân cử ? Ít nhất trong giai đoạn hiện tại, địa phương không thể tự lo lắng về phương diện này, do đó chính - quyền cố gắng phát triển địa phương đầy đủ rồi hãy nói tới định chế này.

Như vậy, muốn áp dụng định chế này, thiết tưởng chúng ta phải làm sao cho địa phương có thể tự mình đứng vững, vì nhờ vả bao giờ cũng bao hàm một sự lệ thuộc. Bởi lẽ "ai nắm được hầu bao là nắm được uy quyền". Ngược lại, sợ rằng một mai Tỉnh Trưởng dân cử sẽ không thể làm được gì cho dân chúng địa phương một khi phải ngửa tay xin sự tài trợ của Trung-ương, sự phân quyền thực ra chỉ là một trò hề trong trường hợp đó. Vì Tỉnh Trưởng nếu không chịu tuân theo những điều kiện do người có tiền đặt ra (Trung Ương), các vị này sẽ không nhận được sự tài trợ cần thiết cho những công trình lớn của địa phương. Trong trường hợp này họ có thể bị mất chức vì không thực hiện được những công tác hữu ích cho dân chúng địa phương. Nhưng nếu tuân theo những điều kiện kia, những điều kiện không luôn luôn phù hợp với nguyện vọng của địa phương, là họ đã đem quyền lợi của địa phương đặt dưới chân kẻ có tiền. Vì vậy, yếu tố tài chánh là một yếu tố quan trọng nhất quyết định chính sách phân quyền địa phương và các Tỉnh hiện nay chưa được trang bị đầy đủ về phương diện đó. Chúng tôi e rằng, định chế Tỉnh Trưởng dân cử nếu thực hiện chỉ là một trò chơi vô bổ trong giai đoạn này. Đó là giai đoạn các địa phương đang tranh thủ hòa bình và cần phải tái thiết để phát triển. Sau giai đoạn đó là địa phương có đầy đủ phương tiện vật chất và tinh thần được trang bị cẩn thận lúc đó mới tính chuyện bầu cử, dân chủ.

3)- Một trở ngại sau cùng của định chế Tỉnh Trưởng dân cử là tính cách thuần nhất của quốc gia Việt Nam. Ý niệm này rất quan trọng trong mọi khía cạnh và có ảnh hưởng sâu xa đến quyết định thực thi định chế Tỉnh Trưởng dân cử của Hiến Pháp. Vì vậy, cần phải tu chỉnh cho đúng với tinh thần quốc gia thuần nhất.

Với ý niệm quốc gia thuần nhất, chúng ta tự hỏi có nên nhất thiết phải áp dụng hình thức phân quyền tuyệt đối như định chế Tỉnh Trưởng hay không ?

Các tác giả nghiên cứu về hành chánh như Lloyd Woodruff đã từng nhận xét : "Một dân tộc tương đối thuần nhất, không bị cái nạn quá dị biệt về địa phương qua các khía cạnh kinh tế, văn hóa, ý thức hệ hoặc tôn giáo, một dân tộc mà tổ chức quốc gia vốn xây dựng trên căn bản đơn nhất hơn là trên căn bản Liên bang, một dân tộc sống trên một lãnh thổ tương đối nhỏ là một dân tộc rất hợp cho những luật lệ đồng nhất, cho nền hành chánh đồng nhất, nói khác đi, cho nền hành chánh tập trung song song với một hệ thống tản quyền lãnh thổ" (74).

Hình thức tập quyền đó tương đối hữu hiệu hơn và đỡ tốn kém hơn vì thoát thai từ một nền hành chánh đồng nhất và thống nhất trên bình diện quốc gia.

Đằng khác, sự tổng hợp giữa tập quyền chính trị và tản quyền hành chánh cũng thỏa mãn phần nào các đòi hỏi của khoa kinh tế học và kỹ thuật học tân tiến.

Tác giả Lloyd Woodruff cũng nhận xét thêm một điểm nữa từ "những nơi đe dọa trầm trọng bởi rối loạn nội bộ, những nơi đó số quân chúng thất học và không có kinh nghiệm chính trị thì cần có một chính sách chính trị và một nền hành chánh tập quyền" (75).

Kinh nghiệm các quốc gia có ý niệm thuần nhất trên thế giới như Pháp-quốc, đều áp dụng hình thức tản quyền chứ không phân quyền tuyệt đối. Tại Pháp, các Tỉnh Trưởng (Préfet) là những viên chức công cử do Sắc lệnh của Tổng Thống.

(74) NAM, VINH, "Vấn đề Bưu Cư Đô, Tỉnh, Thị Trưởng"
Chính Luận 19-11-1972, tr. 2

(75) Ibid

Tóm lại, hình thức phân quyền đa số chỉ áp dụng những quốc gia mà ý niệm thuần nhất không hề có. Các quốc gia này phần lớn thuộc giống Anglo Saxon là Anh, Mỹ, Đức.

- Ở Anh-quốc, không có quốc gia mà chỉ có Vương miện (La Couronne) và chưa bao giờ Vương miện đồng nghĩa với quốc gia.
- Ở Mỹ quốc chỉ có Liên Bang (United States) Hiệp Chúng-quốc;
- Ở Đức-Quốc, chỉ có Liên Bang mà thôi.

Như thế, làm gì nền hành chính địa phương của họ không quan trọng hơn nền hành chính quốc gia (76).

D. - CHÚNG TA THỬ TÌM HIỂU Ý HƯỚNG NHÀ LẬP HIẾN 1967 TRONG VẤN ĐỀ BẦU CỬ TỈNH TRƯỞNG. -

Định chế bầu cử Tỉnh Trưởng nêu trên đây đã biểu lộ hai ý hướng chính làm nguyên động lực đưa đến sự minh thị trong Hiến Pháp :

- Diệt độc tài và
- Giải quyết chiến tranh.

1) - Ý muốn diệt độc tài

Trước hết, các nhà Lập Hiến năm 1967 với mục đích muốn diệt độc tài vì với những dư âm độc tài cách đó ba năm tạo cho nhà Lập Hiến ghê sợ, nó sẽ có cơ tái phát, do đó cần phải tận diệt.

Có lẽ đây là ý muốn sâu xa nhất, cố Tổng Thống Diệm, một hung thần độc tài, mới chỉ qua đời cách đó ba năm. Độc tài trở thành một tội ác cần phải hủy diệt.

(76) DỮ, HUỖNH ĐỨC, "Đầu Các Đô, Tỉnh, Thị Trưởng"
Chính Luận, 28-10-1971

Công cuộc diệt trừ được coi như một quốc sách để cứu vãn vận mệnh dân tộc. Do đó, cần phải đưa ra càng nhiều cơ quan dân cử càng tốt và tin rằng yếu tố dân cử sẽ là động lực làm nản lòng bất cứ mưu toan độc tài nào.

Mục tiêu đó được các nhà Lập Hiến thể hiện qua việc bầu cử lưỡng viện Quốc-hội, Tổng Thống, tiếp theo hàng ngàn ông Xã Trưởng, hàng vạn Ông Trưởng ấp và hàng chục Hội Đồng này Hội Đồng khác, chỉ còn Tỉnh Trưởng là chưa thực hiện được dân chủ hóa.

Nhưng nếu dựa vào căn bản dân cử trên để diệt họa độc tài thì quả là tin tưởng một cách ngây thơ, và nếu hiệu độc tài là có thể làm được mọi sự theo ý muốn thì hiện chế độ Đệ II Cộng Hòa đang là một chế độ độc tài. Mặc dù đây rầy những cơ quan dân cử mà Tổng Thống NGUYỄN VĂN THIỆU hầu như muốn gì được nấy có sự yếu đuối của Quốc Hội (77).

Trong lịch sử, theo giáo sư Georges Langrod thuộc Centre National de la Recherche Scientifique - Paris thì đôi lúc các chính quyền địa phương chỉ phục vụ bọn hoạt đầu địa phương, các phe đảng chính trị, những lực lượng phản dân chủ hơn là tạo dựng một sự phản chiếu nguyện vọng của cử tri họ (78).

Như thế, tránh vô dựa chưa chắc đã tránh được, nhưng chắc chắn đã gặp phải vô dựa.

(77) CAI, LÊ DĨNH và THUC, TRẦN HỮU "Thư Tìm Một Phương Thức Hữu Hiệu Cho Giai Đoạn Đấu Tranh Chính Trị Mới" Sóng Thần, 16-12-1972, tr.2

(78) DỪ, HUỖNH DỨC, "Đấu Cử Bắc Đẩu, Tỉnh, Thị Trưởng" Chính Luận, 28-11-1971

2) - Ý muốn giải quyết chiến tranh

Định chế Tỉnh Trưởng dân cử có thể nói là một miếng mồi ngon mời gọi Cộng sản trở về sinh hoạt trong khung cảnh quốc gia.

Chính vì vậy, "dân cử" đã trở thành chủ đề" trong Hiến Pháp 1967, nó bàng bạc có mặt trong tất cả Hiến Pháp ấy. Hiến Pháp giải quyết chiến tranh, một Hiến Pháp đã được Tổng Thống Johnson của Mỹ chào mừng "rối rít" tại hội nghị Guam.

Sau khi trình bày giải pháp này, thiết tưởng chúng ta phải đề cập đến những quan niệm của hai cơ quan Lập pháp và Hành-pháp trong Pháp nhiệm II của nền Đệ II Cộng Hòa về giải pháp được đề ra trong Hiến Pháp 1967.

II.- QUAN ĐIỂM CỦA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP

TỔ CHỨC HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG

QUY CHIỀU THEO HIẾN PHÁP 1967

Trên cương vị những nhà làm Luật, giới lập pháp nhìn sự kiện dưới những khía cạnh lý thuyết suy diễn một cách nhân quả và cứng rắn giới hạn hiến định của vấn đề. Trong khi, với trách nhiệm thi hành luật pháp, quan điểm của Hành pháp nặng về thực tiễn, đảm bảo một sự trung thực hơn.

A.- QUAN ĐIỂM CỦA LẬP PHÁP:-

Trong hiện tình lập pháp, Quốc hội là nơi tạo lập nhiều khuynh hướng cá biệt. Vì vậy, cùng một vấn đề có nhiều ý kiến được phát biểu. Riêng quy chiếu khoản 2, điều 70 Hiến Pháp đã có hai khuynh hướng thể hiện trong hai dự luật khác nhau, nói về sự tổ chức và điều hành guồng máy hành chánh địa phương.

1)- Dự luật 81/69/H do Ủy Ban Nội Vụ Quốc Hội
đề nạp ngày 10-5-1969

Quan niệm sự định hướng mối tương quan giữa các chủ thể công quyền trong tập thể địa phương trên tinh thần Hiến Pháp là một hành vi có tầm quan trọng về chính trị và vì đó là phương thức để tạo những điều kiện cho công cuộc vận động chính trị sắp đến.

Dự luật này dành nhiều điều khoản minh định vai trò của Tỉnh Trưởng, nhằm vào những nhược điểm hiện hữu để cải thiện.

2)- Dự luật 99/69/H do Ủy Ban Nội Vụ
Hạ Nghị Viện đề nạp ngày 5-7-1969

Cùng một chủ đề, dự luật này có khuynh hướng rộng rãi hơn bằng ba điều khoản định chuẩn tương quan giữa Tỉnh Trưởng và những phụ tá trong nhiệm vụ điều hành guồng máy hành chánh địa phương. Như vậy, vấn đề nhân sự được các nhà Lập Pháp lưu ý đặc biệt, nhằm mục đích đem lại sinh lực cho guồng máy hành chánh. Sự hợp lý hóa này nếu thành hình trong thực tế sẽ là những đảm bảo hữu hiệu cho nền hành chánh địa phương, phục hồi sinh hoạt hành chánh thuần túy để phục vụ dân chúng.

Quan điểm của Lập pháp thì như thế, còn quan điểm của Hành Pháp như thế nào ?

**B. - QUAN ĐIỂM CỦA HÀNH PHÁP DỰ LUẬT TỔ CHỨC VÀ ĐIỀU
HÀNH NỀN HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG. -**

Để thể hiện quyền hành pháp, thẩm quyền có trách nhiệm trực tiếp và liên hệ mật thiết với hoạt động guồng máy hành chánh địa phương, một Dự luật được Phủ Tổng Thống đề nạp Quốc Hội để quy định cơ cấu và điều hành nền hành chánh địa phương trong tương lai theo hai phương thức :

- Tập quyền trên phương diện chỉ huy chiến lược;
- Phân quyền trên phương diện chỉ huy chiến thuật.

Trên căn bản sách lược này, việc tổ chức cơ cấu và điều hành guồng máy hành chính địa phương được chỉ hướng theo bốn nguyên tắc sau :

- 1) - Áp dụng nguyên tắc địa phương phân quyền đúng với thực trạng đất nước.
- 2) - Dung hòa quyền giám hộ của Trung ương với quyền tự quản của địa phương trên căn bản công ích.
- 3) - Phân nhiệm và hợp tác dung hòa giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan chấp hành của tập thể địa phương phân quyền.
- 4) - Tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các tập thể địa phương phân quyền.

Trong dự luật của Hành-pháp đệ nạp ngày 6 tháng 4 năm 1971, để điều hành guồng máy công quyền địa phương, Thủ Tướng Chính Phủ bổ nhiệm cạnh Tỉnh Trưởng dân cử, một phụ tá hành chính và một phụ tá an ninh cùng các nhân viên hành chính khác chiếu điều 74 Hiến Pháp.

Ngoài ra, Tỉnh Trưởng dân cử được dự luật minh định chức chương và quyền hạn qua hai tư cách : đại diện cho chính quyền Trung ương và tập thể địa phương phân quyền trong cộng đồng quốc gia. Đây là một giới hạn pháp lý hữu hiệu có thể tránh được phần nào những nhược điểm nêu lên trong giải pháp định chế bầu cử Tỉnh Trưởng. Vì với hai tư cách này, Tỉnh Trưởng chịu sự kiểm soát của Trung ương bằng hai thứ quyền : quyền giám hộ và quyền thượng cấp cho mỗi tư cách. Hệ quả của thẩm quyền này cho phép Trung ương chi phối các hành vi của Tỉnh Trưởng bằng

các hình thức duyệt y đình chỉ, sửa đổi hay bãi bỏ, nhất là hình thức đương nhiên tại nãnh (Pouvoir Substitution d'office).

Cùng với tư cách đại diện Chính Phủ Trung ương trong quân hạt, Tỉnh Trưởng tiếp nhận viên phụ tá được chỉ định và bãng vào sự hiện diện của viên phụ tá này tại địa phương, quyền giám hộ của Trung ương được hành xử một cách đứng đắn. Đây là ưu điểm quan trọng của dự luật, có thể hóa giải phần lớn những tệ trạng trong nền hành chánh địa phương hiện hữu; sự lệ thuộc của Phó Tỉnh Trưởng cũng như các nhân viên hành chánh đối với Tỉnh Trưởng không còn chặt chẽ, hay đúng hơn là quyền quyết định tối hậu như hiện nay, như vậy nguy cơ bè phái có thể giảm đi.

Với kỹ thuật phân quyền của Hiến Pháp, địa phương được hướng dẫn tiến trên con đường tự quản tự túc. Đường hướng cả sách lược được xem là tiến bộ và hữu hiệu nữa. Tiến bộ vì nó hợp với trào lưu dân chủ và sự chuyển hướng chính trị của quốc gia; hữu hiệu vì nó là một động lực phát triển cục bộ trước khi tiến ra khỏi tình trạng chậm tiến triển miên. Tuy nhiên, mỗi quan ngại một sự quá đà thiếu chuẩn bị sẽ đưa đến tình trạng phân hóa, sự quân và nguy cơ chia cắt lãnh thổ trong hoàn cảnh đặc biệt hiện tại. Sự tự quản và khả năng tự túc sẽ đóng khung hoạt động của các tập thể trong cái nhãn quan địa phương mình và cũng sẽ khó từ chối các xu hướng thoát ly. Lập luận ý thức quốc gia nơi các nhân viên dân cử điều khiển các tập thể địa phương phân quyền xét ra bấp bênh hơn việc thiết trí một hệ thống kết hợp tại địa phương mà quan trọng hơn cả là vai trò điều hợp của viên Phụ tá Hành chánh bên cạnh Tỉnh Trưởng dân cử.

III.- GIẢI PHÁP DUY TRÌ TÌNH TRẠNG HIỆN HỮU VỚI NHIỀU CẢI THIỆN CẦN THIẾT

Trước khi bàn về giải pháp này, chúng ta tự đặt câu hỏi : "có nên duy trì chế độ quân nhân như hiện hữu hay không ? Nếu có thì lợi hại sẽ như thế nào ?" Nhiều quan điểm được xây dựng xung quanh vấn đề này.

a.- Nhiều người cho rằng, hiện nay có sự mâu thuẫn giữa nền dân chủ trên giấy tờ và nền dân chủ trên thực tế tại Việt Nam. Nói cách khác, nền dân chủ hiện nay chỉ là một danh từ tuyên truyền, sự thật chính quyền khinh thường pháp luật, khinh thường dân chúng chứ không áp dụng đúng những quy tắc tối thiểu của dân chủ. Vì vậy, chính quyền không thể nào thu phục nhân tâm và do đó, không gây được tinh thần tôn trọng luật pháp trong dân chúng (79).

b.- Có người cho rằng, các quân nhân chỉ huy hành chánh địa phương là điều thất sách, vì họ không đủ tài năng trong lãnh vực đảm nhiệm nên đã tạo tình trạng bè phái bê bối.

c.- Có người cho rằng, nếu duy trì chế độ quân nhân chỉ huy hành chánh địa phương, thì phải làm sao giảm thiểu tệ trạng tham nhũng, bè phái.

Trên đây là những khía cạnh thực tế của vấn đề, tuy nhiên, vấn đề căn bản của Việt Nam hiện nay không QUY VÀO VIỆC QUÂN ĐỘI HAY DÂN SỰ ĐIỀU KHIỂN GUỒNG MÁY HÀNH CHÁNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG. Điều cốt yếu làm thế nào để chính quyền ý thức được rõ rệt tầm quan trọng của MỘT CHÍNH SÁCH DÙNG NGƯỜI HỢP LÝ VÀ ĐÚNG KHẢ NĂNG.

(79) TỰ, PHẠM THỊ, "Quân Nhân và Vấn Đề Chính Trị"; TSQP số 11 tháng 5/1971, tr.71

Bởi vì cho đến nay, qua bao nhiêu trào lưu, bao nhiêu Chính Phủ quân sự cũng như dân sự, yếu tố nhân sự vẫn chưa được xử dụng hợp lý và đúng khả năng. Đứng trên quan điểm đó, chúng ta thấy rằng, bên dân sự cũng có rất nhiều thiếu sót cần bổ khuyết, còn bên quân nhân, dù đạt được nhiều ưu điểm như đã trình bày ở Chương I của phần này, cũng cần bổ khuyết về khả năng chuyên môn và điều kiện tâm lý. Một điểm sơ thất nhất trong hoạt động chung của xã hội Việt Nam là người ta không chịu sửa soạn trước một môi trường thích hợp cho quyết định của mình và các vị trong quân đội khi ra chỉ huy hành chánh thường có khuynh hướng ra lệnh.

Tóm lại, dân sự hay quân sự cả hai chế độ này đều có ưu lẫn khuyết điểm cần được bổ khuyết.

Ngoài ra, với những trở lực của giải pháp bầu cử (đã trình bày ở trước) trong giai đoạn hiện nay, sự thực hiện mục tiêu dân chủ bằng cách áp dụng phân quyền địa phương để người dân tự quản trị lấy quyền lợi địa phương và sự thỏa mãn nhu cầu công cộng để thu phục nhân tâm không mang lại kết quả tốt đẹp. Vì thế người ta nghĩ ngay đến việc tiếp tục áp dụng giải pháp tản quyền địa phương, nghĩa là thay vì dân sự hóa guồng máy hành - chánh địa phương bằng đường lối công cử, người ta duy trì sự hiện diện của quân nhân, đồng thời với những cải thiện cần thiết.

Sở dĩ giải pháp phân quyền địa phương không thành công trong giai đoạn hiện tại như đã trình bày, là vì xã hội Việt Nam đang ở trong tình trạng chiến tranh, đang biến thái theo từng tình thế chính trị. Do đó, một tình trạng chậm tiến, dân trí thấp, cần phải được sự hướng dẫn của chính quyền để phát triển về mọi phương diện. Kế đến, vì sự phân hóa trầm trọng, nếu áp dụng giải pháp phân quyền địa phương rộng rãi e rằng óc địa phương sẽ nảy nở làm rạn nứt tình đoàn kết quốc gia và sự thống

nhất đất nước. Hơn nữa, hoàn cảnh chiến tranh biến thái sau Hiệp định Ngưng bắn ngày 27 tháng 1 năm 1973 không cho phép chúng ta thực hiện giải pháp phân quyền rộng rãi, mặc dầu Hiến Pháp đã minh định điều đó, vì sự đòi hỏi một đường lối chỉ huy thống nhất để đáp ứng kịp thời với tình thế.

Do đó, chúng tôi chủ trương nên tiếp tục giải pháp tản quyền địa phương. Với giải pháp tản quyền địa phương, chúng ta có thể giải quyết được những khuyết điểm trong giải pháp trước đây, đồng thời tản quyền địa phương còn mang lại cho chính quyền Trung ương nhiều uy tín, nhiều quyền hành và quyền lợi công cộng quốc gia được chú trọng nhiều hơn.

Tuy vậy, tản quyền địa phương đưa đến một vấn đề quan trọng cần được giải quyết dứt khoát nếu muốn nền hành chánh địa phương đạt được hiệu năng và thỏa mãn những mục tiêu : dân chủ và thu phục nhân tâm. Đó là vấn đề nhân sự.

Tóm lại, khác với giải pháp trước còn tùy thuộc tương lai chúng tôi phân tích và nêu nhận xét, trong giải pháp này chúng tôi chỉ làm công việc đưa ra những đề nghị và phân tích đề nghị đó. Đó là hai vấn đề nhân sự và phương tiện giúp thỏa mãn nhu cầu công vụ tại địa phương.

A. VẤN ĐỀ NHÂN SỰ.-

Tổ chức chưa thể coi là hoàn bị nếu định chế và nhân sự của định chế ấy không thích ứng được với nhau. Kinh nghiệm rút tỉa từ diễn trình của nền hành chánh địa phương đã chứng minh điều này.

Sở dĩ chúng tôi đề cập đến vấn đề này, vì đây là một khiếm khuyết chính cần được cải thiện trong giải pháp hiện hữu. Còn những lý do duy trì cũng đã được nêu

trong phần ưu điểm của giải pháp. Như vậy, công việc trong phần này là những đề nghị được nêu lên để giải quyết một trong những nguyên nhân trực tiếp hay gián tiếp đưa đến những khiếm khuyết của giải pháp này. Trong tình trạng hiện hữu, vì định chế chưa được áp dụng vào việc xử dụng nhân sự hợp lý, do đó cần phải định chế hóa vai trò của các nhà hành chánh tại các địa phương song song với sự hiện diện của các quân nhân chỉ huy hành - chánh địa phương.

1) - Định chế hóa vai trò các nhà hành chánh tại các địa phương

Sở dĩ các nhà hành chánh địa phương (điển hình các Phó Tỉnh Trưởng, Quận Trưởng) không thể thực hiện đúng đắn những khía cạnh của vai trò mình mà thường bị vấp ngã khi hành sự, phần lớn sự phân tích đều quy vào sự kiện vai trò này không được nhìn nhận chính thức bằng một hình thức quy chế riêng biệt.

a.- Sự cần thiết phải có một văn kiện pháp lý quy định chức chương của các nhà hành chánh này :
Duyên cớ chính đã khiến giới hành chánh trên cương vị phụ tá đã không thể vận dụng đầy đủ mọi khía cạnh của vai trò mình trong quan hạt địa phương được quy vào tình trạng pháp lý không được rõ rệt của chức vụ. Khách quan mà nhận xét, với vị thế quá bấp bênh, phương tiện hợp pháp không được minh thị, tư cách chức vụ thiếu bảo đảm thì làm sao các hành chánh gia này có thể tạo được môi trường thuận tiện để hành xử chức chương của mình được.

Nếu phần lớn sự điều hành sinh hoạt địa phương diễn ra chung quanh vấn đề giao tế nhân sự thì ngay chính trong lãnh vực này các vị đó cũng không đủ sức tạo nổi một trạng thái tâm lý thích nghi trong lòng mọi người. Bởi lẽ, tầm mức quan trọng của vai trò thường được mọi người đánh giá qua hình thức phô trương bên ngoài chứ

ít ai ý thức được những gì quan trọng diễn ra đằng sau sự kiện được phổ diễn đó. Cho dù các vị này đã chứng minh được khả năng đa diện, nhưng phần lớn vì không được minh thị, nên bị gán cái tính chất "hậu trường"; để rồi chìm trong những tương quan chính thức của chủ thể khác, đó là các vị chỉ huy quân sự.

Thất lợi tâm lý này đã khiến cho các hoạt động của các vị phụ tá này khó được mọi người rộng rãi chấp nhận mà thường bị bóp méo, suy diễn sai lệch bởi những người đảm nhiệm vai trò đó. Làm sao hơn trong khung cảnh mà các vị chỉ huy quân nhân luôn được "đánh bóng" bằng những pháp quy rõ ràng và đã bao trùm hết mọi lãnh vực, còn các vị phụ tá như là một bóng mờ trong nền hành chánh địa phương. Tình thoảng vì nhu cầu công vụ, Trung ương ban hành vài văn kiện nhắc nhở vấn đề ủy quyền cho các phụ tá để vai trò của các viên chức này không chìm dần vào quên lãng.

Đã không thể buộc các vị quân nhân chỉ huy hành chánh phải ủy quyền cho các viên phụ tá cũng không mong thiện chí của nhân vật này đối với sự ủy quyền, thì tại sao không vì lý do công vụ mà ban cấp cho viên phụ tá được chỉ định điểm tựa pháp lý để hành nhiệm, trong quân hạt địa phương. Sự cần thiết của một văn kiện điều hướng vai trò của các vị phụ tá còn giúp các quân phân vượt được hoàn cảnh bế tắc giữa tình và lý khi đặt vấn đề ủy quyền trước công vụ.

Rosenfeld một hành chánh gia Hoa Kỳ trong tập giảng luận về Tổ chức và Phương Pháp (Organization and Method) (80) đã nhận định: "quyền bính và trách nhiệm về một công tác tuyệt nhiên phải được giao phó cho con

(80) Rosenfeld, Albert, "Organization and Method", (Saigon : HVQGHC, 1971), tr.48

người thực sự đảm đương khi thi hành công tác". Một văn kiện định chế hóa vai trò phụ tá sẽ công khai hóa lãnh vực trách nhiệm và quyền hạn mà các vị ấy có thể hành xử. Như vậy, thượng cấp quân nhân không phải thắc mắc về trách nhiệm của mình khi vị quân nhân này dễ yên cho vị phụ tá hành xử và cũng tránh được sự dấn chân lên những công việc ở vai trò chỉ huy tổng quát mà vị phụ tá không nên làm và đồng thời tạo hoà khí cho sự cộng tác phục vụ công ích địa phương của hai nhân vật này.

Vì thế một cách hợp lý, vai trò của vị phụ tá cần phải được luật lệ bảo vệ mà luật lệ chỉ bảo vệ những gì được công nhận chính thức trên "giấy trắng mực đen".

Tóm lại, để vượt qua trở lực chính trong mô hình của vị phụ tá theo phương thức cũ trong hiện tại, cần phải cấp thời định chế hóa vai trò các vị phụ tá này. Như thế, định chế hóa vai trò các vị phụ tá nghĩa là ấn định khuôn mẫu hướng dẫn sự thi hành nhiệm vụ của viên chức này. Đây có thể được coi như một quy chế dành riêng cho chức vụ. Muốn vậy, nội dung văn kiện sẽ bao gồm ba khía cạnh căn bản như : Danh xưng chính thức của chức vụ, cách thức bổ nhiệm và thẩm quyền.

a.- Danh xưng :

Hiện nay, chưa có một sự dứt khoát nào về danh xưng cho các chức vụ tế nhị này, nhất là các Phó Tỉnh - Trưởng. Chính vì sự thiếu dứt khoát cho thấy tính chất tế nhị của vấn đề. Vì nếu chức vụ được thể hiện bằng một danh xưng bất xứng, thì hậu quả tất nhiên là vai trò của người đó sẽ bị quan niệm sai lệch. Nhưng với mô thức được khai triển ở trên, đâu là danh xưng tương xứng với vai trò phụ tá hành chánh ? Nguyên tắc của sự định danh như vậy phải cùng lúc phản ảnh vị thế của các nhân vật ấy :

- Không thể lẫn át Tỉnh-Trưởng để biến thành nhị đầu chế ở địa phương;
- Nhưng cũng không để Tỉnh Trưởng vô hiệu hóa vai trò của vị phụ-tá này.

Trước hết về danh xưng Phó Tỉnh-Trưởng, đang áp dụng, danh xưng này bao hàm một sự lệ thuộc Tỉnh-Trưởng về hình thức lẫn thẩm quyền. Hơn nữa, nếu đã là "Phó" thì làm sao thể hiện vai trò thực tế được giao phó trong bản chất hành chánh khác hẳn bản chất quân sự của Tỉnh-Trưởng, Quận-Trưởng. Do đó, ta có thể đề nghị một danh xưng được đề cập nhiều nhất là Tổng Thư-Ký và Tổng Quản-Trị Hành-Chánh mô phỏng theo hai chức vụ hành-chánh cao cấp thuộc tổ chức công quyền quốc gia, đó là Tổng Thư-Ký Bộ và Tổng Quản-Trị Hành-Chánh Phủ Tổng-Thống. Tổng Thư-Ký là một chức vụ thuần túy hành-chánh điều hành công việc của cơ quan. Trong tổ chức hành-chánh địa phương hiện hành, danh hiệu này duy nhất được dùng cho vai trò của viên chức đặc nhiệm hành-chánh và quản trị nội bộ trong quân-hạt Đô-Thành Saigon. Trên thực tế, kinh nghiệm cho thấy chức vụ này được quan niệm không đúng đắn nên người đảm nhận thường tỏ ra quá nhiều lệ thuộc uy quyền của Trưởng cơ quan.

Riêng đối với danh hiệu Tổng Quản-Trị Hành-Chánh, một danh hiệu mang âm hưởng tổ chức công-vụ Hòa-Kỳ mới được du nhập vào Việt Nam với nhiều thiện cảm. Nhưng dù được tiếp nhận với nhiều thiện cảm, theo thiện ý của chúng tôi danh hiệu quá rườm rà đối với dân chúng địa phương và không bao trọn vai trò tế nhị đối với các vị phụ tá này.

Để giải quyết ổn thỏa, chúng tôi xin đề nghị danh hiệu Đặc-Ủy Hành-chánh cho các vị phụ-tá này. Danh xưng Đặc-Ủy Hành-chánh cũng một lúc phản ánh lại vai trò của người phụ tá :

- Phụ-tá đặc-nhiệm của Tỉnh, Quận-Trưởng, trong lãnh vực hành-chánh chuyên môn, và cũng đồng thời là
- Giới chức được Trung-ương được ủy thác hành sự tại địa phương.

Đặc-Ủy sẽ không thể vượt quyền các vị quân-nhân chỉ huy hành-chánh vì tư cách Đặc-nhiệm không thể biến thành một công cụ của các vị quân-nhân vì tư cách Trung-ương ủy-nhiệm của mình.

b. - Cách thức bổ-nhiệm

Danh xưng chưa đủ nói lên mọi khía cạnh vai trò vị phụ-tá trong tổ chức hành-chánh địa phương hiện nay. Tâm quan trọng của vai trò này còn cần phải được thể hiện qua phương thức bổ nhiệm chức vụ đó.

Chuẩn thức bổ nhiệm nhằm giúp cho viên chức này có được uy tín cần thiết để vận dụng những động tác phản ảnh trung thực vai trò của mình.

Với nhiệm vụ thay mặt Chính-Phủ Trung-Ương và phụ-tá vị quân-nhân chỉ-huy hành-chánh để phối hợp và đôn đốc sự điều hành tổng quát các công sở tại địa-phương, viên phụ-tá phải được nhận thức trong chuẩn thức bổ nhiệm sau : Tổng-Trưởng Nội-Vụ, thượng cấp Trung-Ương trực tiếp, sau khi hội ý với Tỉnh-Trưởng liên hệ, đệ trình Hội-đồng Nội-các thảo luận và bổ nhiệm viên chức phụ-tá căn cứ trên những điều kiện được ấn định trước về khả năng và tác phong. Quyết định chung quyết của Hội-đồng được nêu rõ trong Nghị-định bổ nhiệm do Thủ-Tướng Chính-Phủ ký dưới tư cách chủ-tọa Hội-đồng Nội-các. Diễn biến này tuy phức tạp nhưng sẽ giải tỏa được nhiều thắc mắc : thứ nhất, Tỉnh-Trưởng không còn lý do phản nản không được tham dự vào việc tuyển chọn phụ tá, sau nữa, với sự đồng thành đề cử của các Tổng-Trưởng, viên phụ-tá sẽ có uy tín bao quát đối với thuộc cấp tán quyền của các Bộ tại địa phương.

Diễn trình này thực ra cũng không phức tạp như mọi người nghĩ. Bằng vào sự đề nghị của Tổng-Trưởng sở quan trong một phiên họp thường lệ của Hội-đồng Nội-các, văn kiện bổ nhiệm được đề dâng thông qua nếu hội đủ điều kiện ấn định.

Về tư cách cá nhân người phụ-tá tuyển chọn, sự quan tâm của tác giả dự luật với chủ đề về nền hành-chánh địa-phương nói ở giải pháp trước, đã bộc lộ phần nào mối ưu tư cho vấn đề nhân sự của bộ máy này. Sự suy vi của bộ máy công quyền hiện nay không phải bởi những lý do bên ngoài mà một phần chính là sự thiếu hợp-lý-hóa việc bổ-nhiệm nhân viên, nặng về quyền lợi riêng tư hơn là nhắm vào hiệu năng của chức vụ. Vì vậy, chức vụ Đạo-Ủy Hành-Chánh chỉ dành cho những nhân vật nào hội đủ một số tiêu chuẩn cá nhân như :

- Ngạch trật : Phải là công-chức từ ngạch Đốc-sự trật 3 trở lên và có ít nhất hai năm thâm-niên trong chức vụ chỉ huy ở Quận thuộc quản hạt;

- Khả năng chuyên môn : Xuất thân từ trường đào tạo cán bộ hành-chánh cao cấp và hiện nay trường này là Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh;

- Tác phong : Hạnh kiểm tốt, không hề bị một chế tài kỷ luật, khiển trách công-vụ và không bị một hình phạt hình sự hay dân sự cố ý nào.

d. - Thẩm quyền và trách nhiệm. -

Trong thời gian qua, trở ngại vấp phải là với khuynh hướng tập quyền, các vị quân nhân chỉ huy hành-chánh thường tỏ ra không muốn thấy người phụ tá được hành xử một quyền hạn gì khác hơn là tuân lệnh thượng cấp, trong khi các quân nhân này lại muốn vị phụ-tá giải quyết công vụ hộ mình. Nếu không có gì bảo đảm về sự từ bỏ xu

hướng này mà Trung-ương vẫn không dứt khoát để ban cấp trước một ít thẩm quyền thì khó cho vị phụ tá tác động vai trò của mình.

Dù sao quyền hành vẫn là phương tiện cần để thực hành trách nhiệm. Trên căn bản lý luận và thực tế nếu vai trò của người phụ tá được mở rộng, là đương nhiên phải ban cho họ những sự rộng rãi trong phạm vi quyền hạn của chức vụ.

B. - PHƯƠNG TIỆN GIÚP THỎA MÃN NHU CẦU CÔNG VỤ. -

1) - Phương tiện vật chất

Khuyh hướng xã hội hiện tại thiên nhiều về đời sống vật chất. Môi trường xã-hội thường tỏ ra có nhiều khả năng huỷ hoại thiện chí của những người chân tâm. Bảo vệ và nâng cao uy tín của một chức vụ và quyền hạn không thôi là một điều thiếu sót. Muốn cho một cấp chỉ huy giữ lòng trong sạch, vô tư trước mọi cám dỗ, không gì hơn là giúp họ những phương tiện tối thiểu đảm bảo một đời sống vật chất tương đối đầy đủ để họ an tâm dốc lòng phục vụ công ích.

Muốn vậy, cần xét lại lương bổng và các trợ cấp đặc biệt dành cho các chức vụ phụ-tá này, đồng thời cũng cần thỏa mãn những nhu cầu căn bản về phương tiện làm việc. Tất cả những khía cạnh này không ngoài phương châm quyền lợi phải tương ứng với nghĩa vụ và cần lành-mạnh-hóa guồng máy hành chánh, trước hết từ cấp chỉ huy, trong tinh thần "thượng bất chánh, hạ tắc loạn".

a. - Lương-bổng và phụ-cấp dưỡng-liêm :

Lương-bổng là phương-tiện sinh sống của người công chức. Ngoài sự trông cậy vào số hiện kim hàng tháng mà Chính-phủ thay mặt nhân dân thù đáp công lao phục vụ, người

cán bộ quốc gia không còn trông cậy vào một lợi tức nào khác do sự cần lao của mình mang lại, vì đó là giới cấm quy định từ tư cách của mình để bảo vệ sự vô tư và uy tín của người công bộc quốc-gia.

Tuy nhiên, nếu đã ngăn cấm người công chức không được mưu sinh ngoài tư cách cán bộ quốc-gia của mình mà lại cho họ hưởng một mức thù lao thấp kém so với mức sinh hoạt thì đã vô tình xô người công chức vào đường tội lỗi.

Ở cấp bậc chỉ huy, vì sự giao tiếp bên ngoài, đôi khi các chức vụ cần có những hành động phó trương để giữ uy tín cho chính quyền, nhưng biết tìm đâu những phương tiện này, nếu không trông vào công quỹ. Tại địa-phương, môi trường thuận tiện cho các hành vi không minh bạch, người công chức trước thử thách phải lựa chọn một thái độ: thanh liêm để rồi bị xã hội quên lãng, thế lực chèn ép hoặc đành nhắm mắt đưa chân ngập lặn trong vũng lầy bất chính để tô một lớp son hào nhoáng bên ngoài cho địa vị của mình. Nhưng tiếc thay, giá trị xã hội đã bị đảo lộn nên họ thường xuôi theo giòng cuồng lưu thời thế.

Guồng máy hành-chánh hiện vận chuyển một cách rời rạc bởi những bộ phận "nhân lực", mệt mỏi vì chịu đựng và chán nản vì sự bạo hành của những mưu toan xấu xa mờ ám.

Nghĩ đến một chiều hướng mới trong nền hành-chánh địa phương hiện nay và các biện pháp cải thiện, cần xét lại một chính sách lương bổng thích nghi cho các cán bộ quốc gia ở mọi cấp bậc. Biện pháp riêng biệt cho một vài viên chức chẳng những không giải quyết được cội rễ vấn đề, mà đôi khi lại vô tình tạo thêm những mầm mống bất mãn khác.

Chính sách lương bổng hiện hành đặt nền tảng trên Dự số 9, quy chế chung công chức ban hành ngày 14 tháng 7 năm 1950 với những tiêu chuẩn không còn đuổi kịp với đà gia tăng vật giá nữa, vì thế mà phải được chuyển hướng. Nhưng

để ứng phó, Chính-Phủ thường đi sau thực trạng và chỉ nhằm hợp thức hóa tình trạng vật giá mà thôi, cuộc đua bắt cứ thế tiếp diễn và chưa hề tiến tới kết quả. Thiên nhiên, Chính-Phủ cần phải mạnh dạn duyệt xét vấn đề và cấp thời ban hành một chính sách lương bổng mới với những tiêu điểm là những nguyên tắc căn bản điều hướng cho một hệ thống lương bổng phù hợp với nhiệm vụ và khả năng của người thụ đắc.

Tuy nhiên, nếu không thể minh định một mức lương tối thiểu dành cho chức vụ đề nghị, chúng tôi xin được lạm bàn đến khoản phụ cấp đặc biệt được gọi là "phụ-cấp dưỡng liêm" dành cho các chức vụ chỉ huy hành-chánh địa phương và những chức vụ có liên hệ đến tài chánh. Khoản tiền này đã là sáng kiến của chính quyền Quân-chủ thời trước dùng tưởng thưởng sự thanh khiết của các quan lại nêu gương liêm-trực (81).

Khoản tiền này tuy không dồi dào nhưng có tác dụng tâm lý rất lớn. Đối với dân chúng địa-phương đây là phần thưởng dành cho một công bộc đã tận tâm phục vụ. Sự khuyến khích tinh thần này sẽ nâng cao hiệu năng phục vụ của các bộ hành-chánh và đồng thời đánh tan mọi nghi ngờ của người dân về thiện chí của nhà cầm quyền trong các dịch vụ liên hệ.

Nhưng tệ hơn cả, khoản hiện kim này sẽ giữ các hành vi của giới chức thu nhận trong sự tự trọng. Để lương tâm không bị cắn rứt, cũng như không phải đón nhận sự phẫn nộ của dân chúng, khi nhận lãnh khoản tiền được mệnh danh là "Dưỡng liêm", tuyệt đối người được vinh dự không thể hành động mâu thuẫn được. Đã được "dưỡng liêm" mà còn "bất liêm" thì quả là một hành vi cố ý phạm tội không thể dung thứ được.

(81) THÔNG, VŨ QUỐC, Pháp Chế Sử, Cử Nhân I Luật Khoa (Saigon : Tủ Sách Đại Học, 1968), tr. 121

Đối với Trung-ương, việc điều hành được thực hiện bằng một khoản tiền trích trong ngân sách địa phương cho các giới chức liên hệ, nếu địa phương không có đáng nói thì ngân sách quốc-gia sẽ đài thọ. Thà rằng, chịu tốn một khoản trợ cấp không nhiều lắm nhưng được xử dụng chính đáng, công khai và có hiệu năng hơn là phải chịu sự thất thoát một số tiền lớn một cách mờ ám.

Liên khiết là nền tảng của một nền hành-chánh lành mạnh và dưỡng-liêm tức là nuôi dưỡng sự lành mạnh và tăng tiến của guồng máy công quyền.

b.- Phương tiện làm việc.-

Người cán bộ quốc-gia, ngoài cái uy tín của tư cách được bảo đảm bằng những khoản thù kim vừa phải, còn phải hãnh diện trong vai trò của mình bằng những phương tiện mà quốc-gia cho phép xử dụng khi thi hành công vụ.

Ngoại trừ tình trạng bất thường, quốc gia kiệt quệ, người cán bộ phải chia xẻ nỗi khó khăn đó. Thông thường sự đối đãi tương xứng vẫn là những đồng lực thực tiễn làm thăng tiến hiệu năng chức vụ và công sở. Phục vụ công quyền, một sự thiệt thòi quá đáng so với điều kiện làm việc của các nhân viên tư sở đồng hạng sẽ khiến cho uy quyền quốc-gia bị thể hiện trong những mặc cảm và lu mờ trước sự phô trương của lãnh vực tư. Trên cấp chỉ huy, nhất là ở địa phương, người cán bộ là hình ảnh uy lực công quyền sẽ trở thành đầu đề của những lời bình phẩm, dị nghị thiếu tôn kính của những cái nhìn hẹp hòi, khi khung cảnh làm việc thiếu thốn chưa được thỏa mãn ở cấp độ tối thiểu ngõ hầu giúp cải thiện phần nào thực tế không mấy tốt đẹp đó.

Dù vậy, một định chế tốt với những thành tố tốt không hẳn đưa đến những kết quả tốt, mà phần lớn yếu tố thành công có thể nói tùy thuộc vào thiện chí và tinh thần của các bộ phận.

2)- Phương diện tinh thần

Đây là những khía cạnh của vấn đề nhân sự, chìa khóa của sự thành công, trong mọi tổ chức. Trong một tiến trình sinh-hoạt xã-hội, biết bao nhiêu những định chế sáng giá đã sụp đổ vì thiếu yếu tố nhân sự tốt. Bài toán nhân sự vẫn mãi mãi là một bài toán vô tận vì con người một động vật với những cảm quan tâm linh nên thoát ra ngoài sự chi phối của quy điều bị hướng dẫn bởi sự truyền cảm của môi trường hội nhập.

Triển vọng về sự cải tổ yếu tố nhân-sự cho guồng máy hành-chánh địa-phương tùy thuộc vào sự chuẩn bị ngay bây giờ với những giới chức có trách nhiệm. Trong tình thần học hỏi, chúng tôi xin được góp vài ý kiến về sự cải tổ yếu tố nhân sự đó :

a.- Trên phương diện cá nhân.

Hành-chánh không phải là một lãnh vực chỉ phản ảnh thuần túy những tương quan pháp-lý. Các hoạt động trong lãnh vực này tuy đặt nền tảng trên tinh thần thượng tôn pháp luật, nhưng hàm chứa một sự linh động uyển chuyển giữa những liên lạc phi chính-thức của các chủ-thể liên hệ.

Vì vậy, song song với sự phát-triển cơ-cấu nền hành chánh địa phương, vấn đề nhân sự cũng cần được thỏa mãn cấp bách. Ở cấp điều khiển, khả năng, kinh nghiệm, tác phong đạo đức cá nhân là một tác động tâm lý về một khí thế mới trong lãnh vực công quyền địa phương.

Tuy nhiên, như nhà chính-trị lỗi lạc Hàn-Phi-Tử đời nhà Tần bên Trung-Hoa đã nhận định : Bậc Chính-nhân trong thiên hạ thì hiếm, mà nhu cầu thiết lập guồng máy cai trị hoàn hảo thì cấp bách. Thay vì mòn mỏi chờ đợi, nhà nước tổ chức việc đào tạo nhân sự nên vẫn có thể thỏa mãn được nhu cầu và có nhiều lợi điểm hơn. Điều kiện cá

nhân cho chức vụ của các nhà hành-chánh chỉ là một giới hạn tối thiểu trước nguy cơ xâm nhập chính-quyền của những phần tử bất xứng, nhưng nếu chính quyền vẫn luôn quan tâm đến hiệu năng của người cán bộ thì bé diêm của vấn đề nhân sự cũng được khai thông phần nào.

* Nghĩa vụ công-bộc dành cho cá-nhân đương-sự. -

Baming, Tổng Giám-Đốc Công-Vụ Bỉ tuyên dương "công chức là một cơ quan sống động của quốc gia, nhờ họ mà quốc-gia sống, hoạt động và tồn tại". (82) Nhận xét này phản ánh phần nào sự gắn bó của tập thể được mệnh danh là công-bộc.

Thật vậy, là một thành phần tận tụy nhất và trung kiên nhất, dù không được đãi ngộ xứng đáng, đối tượng hoạt động của họ vẫn là an lạc của người dân.

Tại Anh, Mỹ, tổ chức công vụ như xứ này cho phép lập ra những quy phạm (codes) chứa đựng những điều khoản ấn định những giới hạn chuyên-môn hay đạo đức tối thiểu của các nhân-viên giúp việc nhà nước. Riêng ở Mỹ, có những quy phạm nói về tác phong của các Quản-Đốc-Viên Thành Phố (City Manager) buộc các vị này phải tôn trọng danh dự và liêm khiết để xứng đáng với sự kính mến và tin cậy của nhân dân quản hạt. (83) Dù rằng, đây chỉ là những văn thức tượng trưng, có giá trị tinh thần nhiều hơn, nhưng đó cũng không ngoài quan niệm lấy lễ mà giao-tiếp với người nho-giáo, nhất là trong việc giao tiếp với dân.

Còn gì tuyệt diệu cho người công bộc bằng đường vào tâm tưởng nhân dân : kính phục vì đức độ một nhà khai phóng, phục tòng vì tài năng của người hướng đạo và cảm

(82) QUẢNG, NGUYỄN VĂN, Op.Cit., tr.105

(83) THẬN, LÊ VĂN, Op.Cit., tr.17

tình vì tính thần trách nhiệm của kẻ lo giữ an vui tập thể. Thu phục được nhân tâm, dù thu hẹp về số lượng vẫn là sở nguyện bình sinh của người công bộc chân chính.

Do đó, Chính-phủ cần xét lại tiêu chuẩn phân phối nhân sự trong guồng máy hành chính địa-phương hiện nay. Nước nhà là một tập hợp nhiều đơn vị, dù rằng sự kiện ly tâm khó có thể xảy ra, nhưng Trung-ương có thể nào an vị một khi "môi hở, răng lạnh" không? Quân chúng chịu đựng nhưng dễ bị truyền cảm xúc động, như vậy chỉ một cơ cấu nhân sự lành mạnh sẽ giải tỏa được làn sóng bất mãn hướng vào chính quyền.

b.- Trên phương-diện môi trường hoạt động.-

Hoạt động hành-chánh lấy dân sinh làm đối tượng như thế nó phản ảnh trung thực cơ cấu của môi trường. Thật vậy, trong một khung cảnh chính-trị đầy xáo-trộn, bất trắc, có còn cấp chỉ huy nào đầy đủ tâm trí để điều hành sinh hoạt quản hạt, hay cũng cùng hoang mang vì những thay đổi liên tiếp hệ thống công quyền quốc gia. Mất tin tưởng vào căn bản chức vụ thì làm sao nhà cầm quyền có thể yêu cầu một sự tuân phục của quần chúng địa phương về những hành vi đặt nền tảng trên một căn nguyên bất định. Hiệu năng hành-chánh vì thế không thể phát sinh trong một hoàn cảnh chính trị bất ổn định và xã hội đầy rẫy bất công. Trái lại, sự ổn định chính trị là điều kiện tiên quyết để phát triển mọi định chế, tu chính con người sống trong khuôn khổ đạo đức. Chính có minh thì cán mới dốc lòng phụng sự mà hệ chính sự đã mục nát thì hiển nhiên guồng máy cai trị phải sụp đổ.

Một khi cơ cấu đã được ổn định, quy luật của Chính quyền được thi hành nghiêm chỉnh, người cán bộ hành-chánh với khí thế mới, tin tưởng vào tương lai mà tận lực làm tròn nhiệm vụ của mình. Sự khởi sắc của guồng máy hành-chánh địa phương là một yếu tố cho niềm tin của nhân dân trước các hành vi của người chỉ-huy.

Thêm vào đó, môi trường tốt của người cán bộ hành-chánh phải là một xã-hội lành mạnh. Một khi hủ hóa đã trở thành tập tục rồi phương thức nào cũng trở nên vô hiệu.

Như vậy, xây dựng một mẫu người cán bộ hành-chánh để đảm nhiệm vai trò người phụ tá dù dưới chế độ quân-nhân hay dân cử, cho hiện tại và tương lai, tại địa phương là một việc làm khó khăn, phức tạp vì đòi hỏi nhiều biện pháp tu chỉnh, liên hợp trong nhiều khía cạnh. Thực trạng của nền hành chính địa-phương hiện nay nếu có nhiều sai quan thì phần lớn đó cũng là hậu quả tất nhiên của mối tương quan thiếu thăng bằng giữa các vị chỉ huy quân nhân và hành-chánh.

Nếu ranh giới đã được phân định, mọi người trong vai trò của mình phối hợp nhau trong tinh thần phục vụ công ích và quyền lợi chung thì sự phát triển của các đơn vị hành-chánh sẽ là động lực vượt thoát của cả khối cộng đồng ra khỏi vòng chậm tiến để phát triển.

Tóm lại, chúng tôi đã làm xong hai công việc đã được đặt ra từ đầu tập luận văn này :

a. - Để nhận xét, sự hiện diện của người quân nhân trong các chức vụ chỉ huy hành-chánh địa-phương nói chung và cấp Tỉnh nói riêng; đó là công việc khó khăn nếu chúng ta chỉ nhận xét cục bộ chúng ta sẽ vấp phải thiếu sót, nếu chúng ta nhận xét tỷ mỉ chi tiết thì đây là công việc của các nhà phân tích vượt khỏi khả năng và thời định của chúng tôi.

Thật vậy, trong suốt giai đoạn (1963-1972) người quân nhân đã góp công góp sức hy sinh xương máu để bảo vệ quê hương, đất nước điều đó không một ai trong chúng ta dám phủ nhận cả. Người quân nhân đã là bức bình phong ngăn cản bước tiến của địch quân đang lăm le xâm chiếm nông thôn,

đồng thời họ cũng đã thực hiện cho dân chúng nông thôn những công tác bình định phát triển. Tuy vậy, họ cũng vấp phải nhiều khuyết điểm lớn trong việc hành sử uy quyền và điều hành guồng máy hành chính địa phương, giao tế nhân sự và thu phục nhân tâm. Nhất là vấn đề tranh thủ nhân tâm, người quân nhân không những khó kham nổi trọng trách này mà còn có những việc làm có chiều hướng ảnh hưởng bất lợi cho công cuộc thu phục nhân tâm. Đó là những tệ trạng tham nhũng, bè phái, làm cho dân chúng mất tin tưởng và xa dần chính quyền.

b.- Để giải quyết những khó khăn đó chúng ta cần phải có những phương thức nào ? Ở đây một giải pháp của nhà Lập Hiến 1967 đã đề ra định chế dân cử, các vị Tỉnh Trưởng này. Thật ra, giải pháp này có lẽ chỉ phản ảnh nội tình Việt Nam sau những năm 1963 hơn là nhằm giải quyết vấn đề một cách lâu dài, vả lại không chú trọng đến thực tại Việt Nam về các phương diện chính trị kinh tế và nhất là tài chánh và thuần nhất quốc gia. Hai điểm sau chốt này đã là mấu chốt của vấn đề. Nếu không có tài chánh làm sao giải quyết được định chế dân cử mà mục tiêu tối hậu là sao cho người dân quyền tự trị ? Ngoài ra, nếu một mai tình trạng sứ quân phát hiện, lúc đó quốc gia nhỏ bé chúng ta sẽ như thế nào ?

Tuy nhiên, một khi chúng ta giải quyết được hai vấn đề tài chánh và thuần nhất quốc gia, lúc đó chúng ta còn phải hóa giải vấn đề vai trò của người phụ tá hành - chánh mà chúng tôi định danh là Đặc Ủy Hành Chánh Tỉnh, bên cạnh Tỉnh Trưởng dân cử. Ngoài ra, quan niệm rằng hiện tại và tương lai là một chuỗi liên lạc mật thiết trong vấn đề hợp lý hóa vai trò của người phụ tá, do đó chúng tôi đề nghị ngay từ bây giờ chính quyền cần định chế hóa vai trò của người phụ tá hành chánh nhằm hữu hiệu hóa công việc điều hành guồng máy hành chính địa phương trong giải pháp

duy trì sự hiện diện của người quân nhân. Đồng thời, định chế đó sẽ được áp dụng cho giải pháp dân cử trong tương lai. Đặc Ủy Hành chánh Tỉnh, một khi định chế hóa, sẽ được thể hiện qua hai tư cách :

- Phụ tá đặc nhiệm của Tỉnh Trưởng và
- Thu ủy của Chính Phủ Trung ương để điều hành các bộ phận công quyền tại địa phương trong lãnh vực chuyên trách của mình.

Sau cùng, với mô thức được đặt ra trên đây, thiết tưởng, nếu chính quyền quantâm và cải thiện đúng mức, chúng tôi hy vọng rằng nền hành chánh địa phương, nhất là tại cấp Tỉnh, Quận, sẽ được hữu hiệu hóa để mang lại một nguồn sinh khí mới cho việc tận dụng và phát triển những khả năng sẵn có tại các địa phương.

KẾT LUẬN

Sau khi đã phân tách và trình bày sự hiện-diện của người quân-nhân trong các chức-vụ chỉ-huy nền hành chính địa phương Việt-Nam từ sau cuộc cách-mạng ngày 1 tháng 11 năm 1963 đến nay, chúng ta có thể nhìn chung nền hành-chính địa phương hiện nay có những đặc tính sau :

* Không đóng đúng vai-trò thu phục nhân-tâm trong suốt giai-đoạn quyết-định của cuộc chiến-tranh được mệnh danh " Nhân-dân ", vì nền hành-chính đã không phản ảnh thực-chất "Hành-chính Nhân-dân".

* Nền hành chính của một quốc-gia chậm tiến, có chiến-tranh, được điều hành thường dựa vào những yếu-tố không chính-thức, những nguyên-tắc pháp-lý thường không được tôn-trọng triệt-đé và sự áp-dụng luật-pháp tùy thuộc bản-tính của từng cá-nhân chỉ-huy nhiều hơn là tinh-thần trọng pháp. (84).

* Một nền hành-chính trong đó chế-độ nhân-sự có thể được coi như gián tiếp là nguyên-nhân phát sinh những bất công thối nát, sâu mọt trong chế độ.

1) - Không đóng vai-trò thu-phục nhân-tâm :

Sự hiện diện của hai hệ-thống quyền-hành quân-sự và hành-chính làm cho nền hành chính không còn chính danh nữa; người cán-bộ hành chính là kẻ không có thực-quyền làm

(84) - TIẾT NGUYỄN VĂN, Op. Cit., tr. 12.

công việc thuần-túy chuyên môn của họ, đúng với tư-cách công-bộc của dân và làm những công-việc giúp dân, an dân, sau cùng là tranh-thủ nhân tâm. Người cán bộ hành-chánh lại bị lệ-thuộc các vị quân nhân và người quân nhân hành xử quyền hành-chánh trong bản chất quân-sự làm cho nhu-cầu công-vụ tại các địa phương không còn chính danh thuần túy hành chánh nữa. Vì lẽ người quân-nhân khi thì hành xử với tư-cách Tiểu-khu-trưởng, hay Chi-khu-trưởng để hành quân diệt giặc, khi thì hành xử với tư cách Tỉnh, Quận-trưởng hành-chánh.

Người quân-sự đã đa hóa vai-trò của họ trong guồng máy hành chánh địa phương và chính sự đa-hóa đó làm cho sự chính danh đương nhiên bị họ tự ý chối bỏ. (85)

2) - Điều hành thương dựa vào những yếu-tố phi chánh thức :

Hệ-thống quyền hành quân-sự được lồng vào trong môi-trường sinh-hoạt hành chánh đã làm cho sự điều hành độc-đoán, vô trật-tự không phù-hợp với sinh-hoạt thuần túy hành chánh, nhất là trong tình-trạng hiện hữu, các vị chỉ huy hành-chánh địa phương là người có toàn quyền quyết - định sinh-hoạt công-vụ tại địa-phương. Bao nhiêu chỉ thị, thông-tư của Trung-ương nhằm điều-hòa sinh-hoạt hành-chánh thương không được thi-hành nghiêm-chỉnh, nguyên-tắc cá-nhân điều-khiển và quyết định liên-hệ đến tập-thể được triệt-đé áp-dụng. (86)

(85) VĂN, HUỖNH-VIỆT, Phó Quận Trưởng NNinh-Hòa, Phỏng-vấn (Ninh-Hòa : 28.2.1972).

(86) TIẾT, NGUYỄN-VĂN, Loc. Cit., tr. 12.

Tỉnh-Trưởng có toàn-quyền bổ-nhiệm, thuyên-chuyển nhân-viên tùy theo từng "lãnh-vực xã-hội", khi thì được bổ-nhiệm, thuyên-chuyển vì quyền-lợi, khi thì bằng tình-cảm, nhất nhất được Tỉnh-Trưởng điều-động phân-phối mà mức bình-phong kín đáo nhất là nhu-cầu công-vụ tại địa-phương.

Thiết tưởng, việc bổ-nhiệm nhân-viên vì nhu-cầu công-vụ phải có một Hội-đồng công-khai và vô tư cứu-xét, không thể chỉ có cá-nhân của Tỉnh-Trưởng được toàn quyền định đoạt và sự định đoạt này lại bắt nguồn từ bản chất khác với yêu-cầu của công-vụ.

Tại một địa-phương chúng tôi được biết, một Quận-Trưởng nọ bị tố cáo có những hành-vi bê bối tại Quận A, sau khi biết được sự bất ổn đó, Tỉnh-Trưởng sở tại đưa vị Quận Trưởng đi về Tiểu-khu liên-hệ, ngồi chơi xơi nước, vài tháng sau được biết tại Quận khác cũng lại quân-nhân đó làm Quận-Trưởng. (87)

Đó là trường-hợp tại Quận Ninh-Hòa, vị Quận-Trưởng sau khi bị thuyên-chuyển vì lý-do kỷ luật đã về Tiểu-Khu Khánh-Hòa ngồi chơi xơi nước, mấy tháng sau cũng vị này làm Quận-Trưởng tại Quận Nhị Thị Xã Nha-Trang trong khoảng thời-gian từ tháng 12.1971 - 03.1972.

* Về phương thức xử dụng nhân-viên hành chánh : thiếu hợp-lý và mâu-thuân; có thể nói hầu hết tại các Tỉnh, Thị trên toàn-quốc số nhân-viên hạng B giữ chức-vụ chỉ-huy chuyên-môn gần bằng với nhân viên hạng A. Như vậy, có tình trạng cấp thấp điều-khiến cấp cao hay cấp cao chỉ ngồi chơi

(87) Một trường-hợp điển-hình tại Khánh-Hòa (case Study) 1972.

xời nước. (88) Một số Thư-ký Hành-chánh, Tham-sự Hành-chánh vẫn còn ở các chức-vụ trong Tòa Hành-chánh và Văn-phòng Quận, trong khi đó một số Phó Đốc-Sự Hành-chánh là thuộc viên hay "siêu-nhân-viên", thực-trạng này đến nay vẫn chưa được thay đổi, mặc dù Thủ-Tướng Chính-phủ trong bài diễn-văn tại Học-Viện Quốc-Gia Hành-chánh nhân lễ mãn khóa SV/QGHC ngày 28 tháng 1 năm 1973 đã tuyên-bố "với 300.000 công-chức chỉ có dưới 2.000 công-chức hạng A vẫn còn thiếu cấp chỉ-huy nhiều lắm".

3) - Một nền hành-chánh trong đó chế-độ nhân-sự được coi như gián tiếp là nguyên-nhân phát sinh những bất công thối nát sâu mọt trong chế-độ.

Từ thực-trạng trên, chế-độ nhân-sự trong nền hành-chánh địa phương hiện nay có thể mô-tả như là một sự đóng góp gián tiếp khiến ung-thối-hóa chế-độ với những tệ-trạng bẽ phái, tham-nhũng.

Một chế-độ được xây-dựng trên một cộng-đồng địa-phương điều-hành lệch-lạc, vô trật-tự, thiếu hợp-lý v.v.. là những lý-do đưa chế-độ đến chỗ lãn hồi bị phá-sản, nếu không thực tâm sửa sai.

Trước thực-tại khiếm-khuyết như-vậy, đường hướng cải-thiện tình trạng hiện-tại và tương-lai sẽ ra sao? Đề đường đâu với cuộc đấu-tranh chính-trị hiện-tại và viễn-tượng một nền hòa-bình tọng tương lai?

I. - ĐƯỜNG HƯỚNG HIỆN-TẠI VỚI NHỮNG CẢI-THIỆN CẦN-THIỆT.

Trước những tệ trạng hành-chánh, nền hành-chánh địa phương đã gặp nhiều khó khăn để chu toàn trách nhiệm trong giai-đoạn đấu-tranh chính-trị hiện-tại. Do đó người ta đã nghĩ ngay đến nhiều giải-pháp để kiện toàn bộ máy

(88) VÃNG, NGUYỄN-VĂN, Op. Cit. tr. 15

suy-nhuộc này, nhưng nội-tính Việt-Nam đã không cho phép thực hiện những dự-định cải-tô to tát đó. Ví iẽ :

1)- Quốc gia chúng ta đang cần chất xi-măng đoàn-kết, chỉ có chất xi-măng đoàn kết mới cứu vãn được dân-tộc này khỏi cuộc chiến-tranh thảm khốc và thực-tê chứng-minh chất xi-măng đó đã gắn được kết-tinh, bằng chứng hùng hồn nhất là hiệp-định đình-chiến ngày 27 tháng 1 năm 1973 đã được ký-kết.

2)- Xã-hội Việt-Nam đang cứu mang một tình-trạng khó khăn và thấp kém về mọi phương-diện cần phải được giải-guýt và cải-thiện. Do đó, chính-quyền cần cải thiện gương máy hành-chánh địa phương, ngõ hầu đáp ứng công-cuộc đấu-tranh trong vận-hội cuối cùng này, chính-quyền phải có những biện pháp thực-hiễn hữu-hiệu:

a)- Nâng đở đỏi sống quân-nhân, công-chức, cải-thiện mức lương bổng, ổn-định thị-trường...

b)- Lãnh-mạnh-hóa gương máy hành chánh với những tiêu-chuẩn áp-dụng hợp lý, dân-chủ, phản ảnh nên công-vụ tiến bộ phục-vụ dân-chúng, hướng dẫn và tranh thủ họ.

Như vậy, suốt giai-đoạn hiện-tại và trong viễn-tượng nên hòa-bình chân-chính đến với dân-tộc Việt-Nam, chúng ta cố gắng duy trì tình-trạng hiện hữu (với những ưu điểm nhất thời của nó) song song với những thiện-chí tối-đa nhằm cải-thiện những thực-tê bi-quan do chính tình-trạng đó đưa đến. Như vậy, có nghĩa là chúng ta hãy thêm nhiên-liệu vào cây đèn dầu đang lu mờ tại các địa phương cho sáng lên, ngõ hầu soi sáng chính nghĩa quốc-gia trong lòng mọi người dân. Chỉ có chiến-trường nhân-dân mới là chiến trường quyết-định. Chúng ta lập ấp, cắm cờ, bầu cử chưa hẳn kiểm soát được nông-thôn vì chiến-thuật nguy-hiêm nhất của Cộng-Sản là giữ thế hợp pháp cho người dân nghĩa là lăm cho người dân tuy sống dưới chế độ kiểm-sát của Cộng-sản, tuy tham gia vào công-tác phiến-loạn, nhưng

bên ngoài vẫn thừa nhận chính-quyền và đòi hỏi ta phải giải-gi quyết những vấn-đề khó khăn nghiêm-trọng thương-hữu của địa-phương.

Tóm lại, trọng tâm của nền hành-chánh địa-phương không phải là cốt tránh né việc giải-gi quyết để vượt thoát những trở-lực hiện-tại, mà chính quyền phải nhận lãnh, nhưng cần có thành tâm thiện-chí cải-thiện.

Chúng ta không thể bỏ dở thực-tại này để mong thực hiện lý-tưởng khác với viễn ảnh tốt-đẹp nhưng mang nhiều khiếm-khuyết, vì lẽ chúng ta không thể áp-dụng nguyên tắc phân-quyền địa-phương để người dân tự-quản-trị lấy những quyền-lợi căn bản của chính những địa-phương mình, trong khi họ chưa đủ sức lo-liệu phải nhờ vả ở Trung-ương trong khi họ chưa được phục-hồi sức-sống cố-hữu và chưa được giáo-dục đúng mức để thoát khỏi trình-độ thấp kém tu-trước đến nay của họ.

II.- ĐƯƠNG HƯỚNG TƯƠNG-LAI.

Sau khi đạt được nền hòa-bình thật sự, công việc đầu tiên nên làm là chấm dứt tình-trạng hiện-hữu và dân-sự-hóa các chức-vụ chỉ-huy hành-chánh địa-phương để tránh phân-nào những tệ-trạng mà quân nhân đã vấp phải trong vai-trò chỉ-huy hành-chánh tại các địa-phương, đồng thời gia-tăng hiệu-năng hành-chánh và tranh thủ nhân-tâm.

THƯ TỊCH

YY

I.- SÁCH.

- * BUI QUANG KHANH. Tổ-chức chính-trị và hành-chánh Việt-Nam Saigon : tác-giả xuất-bản, 1963.
- * GRAZIA ALFREDO DE. Chính-trị-học yếu-lược. Saigon : Trung-tâm Nghiên cứu Việt-Nam, 1963.
- * HOANG VAN LAC. Một giải-pháp cho vấn-đề Việt-Nam. Saigon: KT, 1966.
- * LE VAN AN. Tổ-chức hành-chánh Việt-Nam. Saigon : HVQGHC, 1963.
- * NGHIEM DANG VA VU UYEN VAN. Hành-chánh-học. Thư-lâm ấn-quán, 1967.
- * NGUYEN KIM KHANH. Vấn-đề chính đảng Việt-Nam. Saigon : Hội cứu SV/QGHC, 1969.
- * NGUYEN VAN TIET. Thực-trạng hành-chánh địa-phương tại Việt-Nam. Saigon : Hội cứu SV/QGHC, 1969.
- * ROSENFELD ALBERT. Organization and Methods. Saigon : HVQGHC 1956.
- * TONGI NGOC HUNG. Việt-Nam và các vấn-đề. Saigon : Khởi-Hành, 1968.
- * VU QUOC THONG. Pháp-Chế-Sử. Saigon : Tủ-sách Đại-Học, 1968

II.- BÀI-GIẢNG-THUYẾT VÀ GIẢNG-VĂN.

- * BUI QUANG KHANH. Vấn-đề lãnh-đạo và chỉ-huy. Giảng-văn ĐS 18, 1973.
- * LE VAN THAN. Tổ-chức và phương-pháp. Giảng-văn ĐS 18, 1973.
- * Định-chế hành-chánh Việt-Nam. Giảng-văn ĐS 18, 1970.
- * LUONG THO PHAT. Vấn-đề hành-chánh căn bản. Giảng-văn ĐS 18, 1973.
- * NGUYEN KHAC NHAN. Luật Hành-chánh. Giảng-văn Cử-nhân II Đại-học Luật-khoa Cần Thơ, 1969. tr. 40-45.
- * NGUYEN QUOC TRI. Kỹ-thuật Hành-chánh tân-tiến. Giảng-văn Cao-Học 6, 1972.
- * TRUONG HOANG LEM. Hành-chánh học đối-chiêu. Giảng-văn Cao-Học 6, 1972.

III.- BÁO-CHÍ XUẤT-BẢN ĐỊNH-KỶ.

1.- BÁO HANG THANG, TAM HAY LUC CÁ NGUYET.

- * NGHIEM DANG. "Hành-chánh và Quân-sự". Nghiên-cứu Hành-chánh, số 3 tháng 12/1967, tr. 15-17.
- * NGUYEN PHAT LOC. "Vấn-đề quân-sự và hành chánh VNCH". Tạp-san Quốc-phông, số 6, 7 tháng 12/1970 và 1/1971, tr. 29-32.
- * NGUYEN VAN BONG. "Mặt-trận quân-sự". Cấp-tiến, số 7 tháng 7/1969, tr. 35-43.
- * NGUYEN VAN VANG. "Diễn-tiến công-cuộc cải tổ Hành-chánh tại Việt-Nam". Nghiên-cứu Hành-chánh, số 4 tháng 12/1972, tr. 3-30.

- * PHẠM THẾ VINH. "Các yếu tố chủ yếu của vấn đề cải-tổ Hành-chánh Địa-phương." Nghiên-cứu Hành-chánh, số 1 tháng 1, 2, 3 1972, tr. 40-48.
- * PHẠM THỊ TỰ. "Quân-nhân và các vấn-đề chính-trị." Tập-san Quốc-phông, số 11, tháng 5/1971, tr. 51-53.
- * PHAN ĐÌNH TÙNG. "Vấn-đề Bàu-cử Tỉnh, Thị-Trưởng." Tập-san Quốc-phông, số 4 tháng 11/1970, tr. 109-126.
- * TỰ CHUNG. "Quân-đội nắm quyền hành." Quê-hương, số 19, 1961, tr. 263-269.
- * VŨ QUỐC THÔNG. "Vấn-đề địa-phương phân quyền tại Việt-Nam." Tập-san Đại-học Văn-Khoa, số 6, 1963, tr. 96-110.

2.- BÁO HÀNG NGÀY.

- * LÊ ĐÌNH CAI và TRẦN HỮU THỰC. "Thử tìm một phương-thức hữu-hiệu cho giai đoạn đấu-tranh chính-trị mới." Sống-thần, 16 tháng 12/1972, tr. 2.
- * HUỖNH ĐỨC BỬU. "Bầu các Đô, Tỉnh, Thị-trưởng." Chính-luận, 28 tháng 11/1971, tr. 2.
- * VINH NAM. "Vấn-đề Bầu-cử Đô, Tỉnh, Thị-trưởng." Chính-luận, 18 tháng 12/1971, tr. 2.
- * VŨ HUY. "Vai-trò hành chánh sau ngày ngừng bắn." Sống thần, 5 tháng 12/1972, tr. 2.

IV.- VĂN-KIỆN.

- * BỘ NỘI-VU, Văn thư 6399-BNV/HCDP/26/M ngày 9-11-1970. Cải-tổ Hành-chánh địa-phương.
- * DỤ 57a ngày 24-10-1956 của Tổng-Thống. Tổ-chức nên hành-chánh Việt-Nam.

- * DỰ LUẬT 84-69/H ngày 10-5-1969 của QUỐC-HỘI. Tổ-chức Hành-chánh địa-phương.
- * DỰ LUẬT 99-69/H ngày 5-7-1969 của QUỐC-HỘI. Tổ-chức Hành-chánh địa-phương.
- * DỰ LUẬT 191/71/HP ngày 6-4-1971 của Tổng-Thống. Cải-tô Hành-chánh địa-phương.
- * HIẾN-PHÁP ĐỀ II CỘNG-HÒA ban-hành ngày 1-4-1967.
- * SẮC-LINH 029.TT/Th.T/PC1 ngày 19-10-1970 của Thủ-Tướng Chính-phủ. Ủy quyền cho các Phó Tỉnh, Thị và Quận-trưởng.
- * THÔNG ĐIỆP của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ngày 25-2-1968 đọc trước Quốc-Hội.
- * THÔNG-TƯ 001a ngày 1-3-1968 của Tổng-Thống. Xác định vai-trò và vị trí của Tỉnh-trưởng và Quận-trưởng.
- * THÔNG-TƯ 207-TT/Th.T/PC2 ngày 24-10-1968 của Thủ-Tướng Chính-phủ. Trách-nhiệm của Đô, Tỉnh và Thị-trưởng và Phó Đô, Tỉnh và Thị-trưởng.
- * THÔNG-TƯ 122-TT/Th.T/PC2 ngày 25-7-1969 của Thủ-Tướng Chính-phủ. Ủy quyền cho các Phó Đô, Tỉnh, Thị và Quận-trưởng.

V.- LUẬN-ÁN VÀ LUẬN-VĂN.

- * ĐẶNG VĂN HIẾN. Tỉnh-trưởng trong nền Hành-chánh Việt-Nam. Luận-văn. Saigon : HVQGHC, 1971.
- * HOÀNG XUÂN HẢO. Phật-giáo và Chính-trị tại Việt-Nam ngày nay Luận-án. Saigon : Viện Đại-Học Saigon, 1972.
- * LÊ QUANG TRÙNG. Vai-trò các Tỉnh-trưởng quân-nhân. Luận-văn Saigon : HVQGHC, 1970

- * LƯU NGỌC THỌ. Vai trò Phó Tỉnh-trưởng. Luận văn. Saigon : HVQGHC, 1972.
- * NGUYỄN VĂN QUẢNG. Bãi-trữ tham-những và cải-tô hành-chánh. Luận-văn. Saigon : HVQGHC, 1971.
- * PHAN CHÁNH TÂM. Tương-quan Tỉnh-trưởng và Phó Tỉnh-trưởng. Luận-văn. Saigon : HVQGHC, 1971.
- * TRẦN TẤN LỘC. Quân-nhân và hành-chánh địa-phương. Luận-văn. Saigon : HVQGHC, 1971.

VI.- CÁC CUỘC PHÒNG-VẤN CHÍNH-THỨC VÀ BÁN CHÍNH-THỨC.

- * BỬU VIÊN. Phụ-tá Tổng-trưởng Quốc-phông. Phòng-vấn. Saigon: 19-11-1972.
- * HUỖNH VIỆT VĂN. Phó Quận-trưởng Ninh-hòa. Phòng-vấn. Ninh-hoà : 26-2-1972.
- * NGUYỄN HỮU NHƠN. Quận-trưởng Ninh-hòa. Phòng-vấn. Ninh-hoà : 20-2-1972.
- * NGUYỄN VĂN ĐẶNG. Phó Thị-trưởng Nha-trang. Phòng-vấn. Nha-trang : 10-2-1972.
- * NGUYỄN VĂN SANH. Phó Tỉnh-trưởng Khánh-hòa. Phòng-vấn. Khánh-hòa : 05-2-1972.
- * NGUYỄN XUÂN HIỆU. Giám-đốc Nha Hành-chánh địa-phương. Phòng-vấn. Saigon : 20-12-1972.
- * TRƯƠNG VĂN NAM. Tổng-thư-ký Bộ Nội-vụ. Phòng-vấn. Saigon : 20-8-1972.

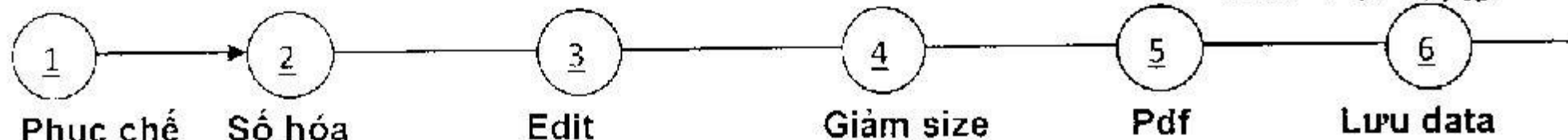
VII.- CÁC TÀI-LIỆU KHÁC.

- * HỘI-THẢO. "Có nên dân-sự-hóa guồng máy hành-chánh không."
Saigon : Trường Cao-đẳng Quốc-phông. Tháng 12/1970.
- * HỘI THẢO. "Tương-quan giữa Tình-trường và Hội-Đồng-Tỉnh"
Sinh-viên Đốc-sự 18 Học-viên QGHC. Saigon : tháng 1/1972.

*
* *

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: *CVHC 88!*
 - Loại tài liệu: *LA*
 - Người giao: *BQ*
 - Hợp đồng Kế hoạch Khác (tự nhân):
 - Yêu cầu scan
 - Bình thường Cần file Raw Khác:
- Tên tài liệu: *Kiến... hành... hành địa phương*
 Kích thước, số trang: *12.4m*
 Người, ngày nhận:
cấp tỉnh và
sở hiện diện
của quân dân
ngày 1-11-1963



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật:
- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: *Tam* Thời gian: *15.13* Kỹ thuật:

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

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

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