

HỌC-VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

BAN ĐỐC-SỰ – KHÓA 18
1970 – 1973

*

LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP

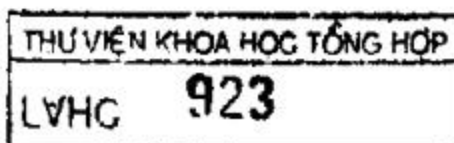
Những **BIẾN ĐỔI**

TRONG NỀN HÀNH CHÁNH XÃ ẤP

từ 1967 đến nay



GIÁO SƯ HƯỚNG DẪN
G.S. NGUYỄN-KHẮC-NHAN



SINH VIÊN ĐỀ TRÌNH:
THẠCH-THỊ VƯƠNG-NỮ

Thánh Kinh Tri Ân

GIÀO SƯ NGUYỄN-KHẮC-NHÂN

*Đã tận tâm hướng dẫn chúng tôi
trong việc hoàn thành Luận văn này.*

Châm Châm Cảm Tạ

- CÔ GIÁO SƯ VIỆN TRƯỞNG
- GIÁO SƯ VIỆN TRƯỞNG
- TOÀN THỂ GIÁO SƯ
Học Viện Quốc Gia Hành Chánh

Đã giảng dạy Chúng tôi
trong suốt học trình Ban Đối Lý 1970-1973

Học Viên Quý Gia Hoàn Chính
không tán thành cũng không phản đối
những ý kiến phát biểu trong Luận văn.
Những ý kiến đó do tác giả
hoàn toàn chịu trách nhiệm.

ĐIỂN TRÌNH I - ĐIỂN TRÌNH U N G

DẪN NHẬP

DIỄN-TRÌNH CÁC CUỘC CẢI-TỔ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP TỪ 1967 ĐẾN NAY

PHẦN THỨ NHẤT

NHỮNG CẢI-TỔ TRONG VIỆC TUYỂN CHỌN NHÂN-VIÊN PHÂN-QUYỀN VÀ NHỮNG CƠ-QUAN QUẢN-TRỊ HÀNH-CHÁNH XÃ ẤP TỪ 1967 ĐẾN NAY

MỤC I

Những cải-tổ trong việc chọn lựa nhân-viên phân-quyền xã ấp.

- A) Hội-viên cơ-quan quyết-nghị xã.
- B) Chủ-tịch và Phó Chủ-tịch cơ-quan quyết-nghị xã.
- C) Chủ-tịch cơ-quan chấp-hành.
- D) Trưởng và Phó Trưởng ấp.

MỤC II

Những cải-tổ trong cơ-quan quản-trị hành-chánh xã.

- A) Cơ-quan quyết-nghị hay Hội-đồng xã.
- B) Cơ-quan chấp-hành hay Ủy-ban hành-chánh xã.
- C) Ban trị-sự ấp.

PHẦN THỨ HAI

NHỮNG CẢI-TỔ TRONG THẨM-QUYỀN CƠ-QUAN QUẢN-TRỊ XÃ VÀ SỰ GIÁM-HỒ CỦA TRUNG-ƯƠNG TỪ 1967 ĐẾN NAY.

MỤC I

Những cải-tổ trong thẩm-quyền pháp quy của cơ-quan quản-trị xã.

- A) Thẩm-quyền của Hội-đồng xã.

- II -

- a. Quyền quyết-nghị.
 - b. Quyền kiểm-soát.
 - c. Quyền tư-vấn.
- B) Thăm-quyền của xã-trưởng trong việc điều-hành và bổ-nhiệm các viên chức xã ấp.
- a. Đối với sự tuyển bãi viên chức xã ấp.
 - b. Đối với sự điều-hành guồng máy hành-chánh xã ấp.

MỤC II

Những cải-tổ trong thăm-quyền giám-hộ của Trung-ương đối với Xã từ 1967 đến nay.

- A) Quyền giám-hộ của Trung-ương theo Hiến-Pháp 1967.
- B) Quyền giám-hộ của Trung-ương đối với Hội-đồng Xã theo các văn-kiện lập-qui.
 - a. Sự giám-hộ cá-nhân Hội-viên Hội-đồng xã.
 - b. Sự giám-hộ các hoạt-động và quyết-nghị của Hội-đồng Xã.

KẾT-LUẬN

★
★ ★

DÂN NHẬP

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Có thể nói mà không sợ lầm rằng, trong thế-kỷ XX, Việt-Nam là một quốc-gia chịu đựng nhiều tai biến và bất hạnh nhất. Non 50 năm đầu, sống dưới ách thống-trị của ngoại-bang, người Việt-Nam vùng lên giành lại được chủ-quyền. Trong lúc các quốc-gia đồng cảnh ngộ đã vượt qua những khó khăn và đang củng-cố nền độc-lập, xây-dựng xã-hội trong cảnh thanh-bình. Việt-Nam lại chìm đắm trong khói lửa của cuộc chiến, mà cho tới ngày nay, việc chấm dứt vẫn còn là lý-thuyết.

Qua bao nhiêu biến-chuyển trọng-đại của quốc-gia. Tổ-chức hành-chánh và chánh-trị nước ta vẫn giữ được nét đặc thù của mình - Đó là tính-cách tự-trị của làng xã Việt-Nam, một đơn-vị căn-bản đã có ngay từ thời xa xưa nhất.

Thật vậy, ngay khi mới đặt nền đô-hộ tại Việt-Nam, các nhà cầm-quyền Pháp cũng đã chú-trọng đến cách tổ-chức hành-chánh cấp xã và đã sớm nhận thấy những ưu-điểm của chế-độ xã thôn tự-trị về phương-diện chánh-trị, hành-chánh và tài chánh. Ta chỉ cần nhắc lại đây lời phê-bình của Pierre Pasquier, một viên Toàn-Quyền Đông-Dương về chế-độ hành-chánh đó, là đủ rõ : "Xã hợp thành một khối, hoàn bị đến nỗi người ta không thể sửa đổi một điểm nhỏ mà không phá hoại đến sự cân đối của toàn-thể hay lời phê-bình của một tác-giả khác : "Nước Việt-Nam thời cổ, chỉ là một liên-bang gồm 2.000 tiểu quốc" (1).

Đó có lẽ là hình ảnh phóng-đại của tính-cách vừa tự-trị, vừa tự-túc của xã thôn, nhưng nó cũng chứng-minh được phần nào câu tục ngữ "Phép vua thua lệ làng". Do đó, bất cứ một chánh-thể nào muốn đem lại tự-do và no ấm cho người dân cũng không thể không đặt căn-bản trên nền hành-chánh xã. Nhu-cầu này càng khẩn-thiết hơn nữa đối với tình-trạng Việt-Nam sau ngày Cách-Mạng 1-11-1963 nhằm lật đổ một chế-độ mà người lãnh-đạo có khuynh-hướng tập-trung quyền hành quá mức, lần lần đi đến một chế-độ quyền-hành cá-nhân với nhiều phương-tiện chuyên-chế.

(1) VU-QUỐC-THÔNG, Pháp-Chế Sử, Giảng-văn Cử-nhân 1 Luật-Khoa trang 174 và 193.

Đây là một thời-kỳ đầy xáo-trộn chánh-trị. Ở nông thôn, quyết-định của Chánh-phủ Nguyễn-Ngọc-Thơ hủy bỏ quốc-sách Ấp Chiến-Lược, cộng với những chính biến dồn-đập đã khiến nông-thôn hầu như bỏ ngổ và du-kích quân Cộng-Sản sau nhiều năm chuẩn-bị đã bắt đầu bỏ giai-đoạn du-kích chiến tiến sang trận địa chiến với những trận đẫm máu. Tại Trung-ương, Chánh-phủ Nguyễn-Ngọc-Thơ bị lật đổ, Chánh-phủ Nguyễn-Khánh kế tục, dù phải lo đỏi-phó mọi mặt để củng-cố quyền-hành, Tướng Nguyễn-Khánh cũng thấy rõ tầm quan-trọng của nông-thôn nên cùng với việc lập ra Phủ Đặc-Trách Bình-Định. Ông đã ban-hành Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 thay thế Sắc-lệnh 45-NV ngày 3-5-1963 nhằm cải-tổ nền hành-chánh xã ấp. Công-cuộc đã nhắm vào các mục-tiêu thiết-thực đối với hoàn-cảnh nông-thôn lúc bấy giờ là dân-chủ hóa nền hành-chánh địa-phương thực-hiện nguyên-tắc địa-phương phân-quyền và giúp đỡ phương-tiện để xã thôn phát-triển đồng đều. Ngoài ra, song song với cuộc cải-tổ, Chánh-phủ còn chủ-trương là mọi kế-hoạch và chương-trình đều lấy nông-thôn làm căn-bản thực-hiện. Có thể nói đây là một bước tiến quan-trọng trong tổ-chức hành-chánh xã thôn nhưng vì là cuộc thí-nghiệm sơ khởi nên khó tránh được một vài khuyết điểm, và lại tình-hình an-ninh tại nông-thôn lúc bấy giờ cũng là một trở-ngại lớn.

Thêm một năm rưỡi nước nhà ở trong tình-trạng hỗn loạn, mãi tới ngày 19-6-1965 mới chấm dứt những cuộc đảo-chánh. Từ đó, Nội-Các Chiến-Tranh đưa ra những chương-trình hướng về nông-thôn - Chánh-phủ nâng cơ-quan phụ-trách xây-dựng nông-thôn lên hàng Bộ và vấn-đề tạo dựng guồng máy hạ tầng cơ-sở là thiết yếu. Về công-tác nông-thôn, Chánh-phủ theo đuổi mục-đích phân lập 2 cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành tại xã, cải-thiện đời sống nhân-dân. Nhu-cầu xây-dựng đưa đến cuộc cải-tổ hành-chánh xã ấp do Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.

Công-cuộc cải-tổ năm 1966 đã thể-hiện một mức-độ địa-phương phân-quyền rộng rãi với việc đề dẫn bầu ra 2 cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành cấp xã. Thêm đó, việc cải-tổ đã được thực-hiện khá-quan với việc vận động đa-số quần-chúng tham-gia vào phong-trào bầu-cử quy-mô

tháng 4 năm 1967. Có thể nói đây là một cuộc bầu-cử rầm-rộ và chu-đáo nhất từ xưa tới nay.

Nhưng tình-hình thôn quê lại biến đổi theo sự tiến triển của chương-trình phát-triển nông-thôn của Chánh-phủ nên công-cuộc cải-tổ hành-chánh chưa ngừng được nơi đây. Vào ngày 1-4-1969, hai năm sau ngày ban-hành Hiến-Pháp, Chánh-phủ Trần-Văn-Hương đã cải-tổ hành-chánh xã áp một lần nữa với Sắc lệnh 045-SL/NV, với mục-tiêu đề ra là :

- Thực-thi Hiến-Pháp.
- Tăng-cường thành-phần Ủy-Ban Hành-Chánh Xã để đáp-ứng nhu-cầu bình-định xứ sở. Tăng-cường quyền hạn cho viên-chức xã không ngoài mục-đích giúp chánh-quyền dân-cử có đủ phương-tiện và uy-tín bảo-vệ và quản-trị quyền lợi xã thôn.
- Xếp đặt lại một số phần hành và nhiệm-vụ đúng tinh thần của nguyên-tắc phân-quyền địa-phương và xã thôn tự-trị.

Ưu-điểm đáng kể của cuộc cải-tổ là đã đem lực-lượng quân-sự xã đặt dưới quyền điều-động trực-tiếp của cơ-quan chấp-hành xã. Nhưng về khía-cạnh cơ-cấu tổ-chức thành-phần nhân-sự quá đông-đào đã biến xã thành một gánh nặng cho ngân-sách quốc-gia.

Tổ-chức hành-chánh xã theo Sắc-lệnh này được áp-dụng cho tới cuối năm 1972, chánh-quyền nhận thấy nhu-cầu nhân-lực quốc-phòng gia-tăng, với sự vững chắc của nền hành-chánh địa-phương, một số chức-vụ trở nên thừa, đồng thời nhân khuyến-cáo của Ủy-Ban Nội-Vụ Lương Viện Quốc-Hội, ngày 22-8-1972, Thủ-Tướng Chánh-Phủ đã ban-hành Sắc-lệnh 120-SL/NV và sau đó, Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972 nhằm vào các mục-tiêu sau đây :

- Giảm nhân-số trong thành-phần Hội-đồng xã và Ủy-ban hành-chánh xã, chấm dứt tình-trạng phung-phí nhân-lực, giảm chi và tăng hiệu-năng nền hành-chánh xã áp.
- Hữu-hiệu hóa cơ-quan chấp-hành xã.

- Giúp xã có khả-năng tự phát-triển.

Với các Sắc-lệnh này, Chánh-phủ đã giảm bớt đồng đều cơ-quan chấp-hành cũng như quyết-nghị tại xã, đồng thời gia-tăng quyền-hạn của trung-ương bằng cách để cho Tỉnh-trưởng chỉ-định các nhân-viên hành-chánh xã ấp, riêng xã-trưởng vẫn áp-dụng thể-thức và quy-chế của Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966. Đối với cơ-quan quyết nghị cấp xã, ngoài sự giảm bớt số hội-viên, Sắc-lệnh số 169 còn sửa đổi thể-thức lựa chọn vị Chủ-tịch Hội-đồng xã bằng cách căn-cứ vào cuộc bầu-cử trong phiên họp đầu của mỗi nhiệm-kỳ thay vì căn-cứ vào số phiếu cao nhất đạt được qua cuộc tranh-cử vào Hội-đồng xã. Tính-cách dân cử của Trưởng Ấp cũng không được duy-trì và thay thế bởi sự bổ-nhiệm của vị Tỉnh-Trưởng quản hạt. Lý-do là cần kiểm-soát kỹ lưỡng hơn nền hành-chánh ở hạ tầng cơ-sở hầu tránh sự xâm nhập của cán-bộ Cộng-sản.

Tóm lại, để đáp-ứng sự đòi hỏi của nông-thôn ở từng giai-đoạn, Chánh-phủ đều thực-hiện các cuộc cải-tổ hành chính xã ấp mà mục-tiêu chính vẫn nhằm hữu-hiệu hóa guồng máy hành-chánh xã thôn và tạo dựng một nền dân-chủ pháp-trị ở hạ tầng cơ-sở. Nhưng guồng máy hành-chánh nước ta nhất là ở nông-thôn vẫn bị chi-phối bởi nhiều sự-kiện chính-trị và tình hình an-ninh địa-phương. Điều này vẫn là nguyên-nhân căn-bản khiến những lần cải-tổ không thể là những viên thuốc thần làm thay đổi được hẳn bộ mặt nền hành-chánh xã ấp, mà chỉ có giá-trị như những viên thuốc an thần trong từng giai-đoạn, nên những thiếu sót, khuyết-điểm của lần cải-tổ này lại là nguyên nhân của một cuộc cải-tổ kế-tiếp với ít nhiều biến đổi.

Tuy nhiên, dầu mỗi lần cải-tổ đã qua đều có mang đến ít nhiều biến đổi trong nền hành-chánh xã ấp, nhưng yếu-tố căn-bản của chế-độ địa-phương phân-quyền đã được xác nhận nơi điều 70 Hiến-Pháp 1-4-1967, vẫn luôn luôn được tôn-trọng, đó là : công việc địa-phương, nhà hữu-trách địa-phương và quyền giám-hộ của Trung-ương đối với địa-phương.

Ở đây, chúng ta sẽ dựa vào 3 yếu-tố căn-bản đó để trình bày những biến đổi trong từng khía-cạnh sau khi khảo-sát

các cuộc cải-tổ để thấy chế-độ phân-quyền địa-phương đã được thực-hiện mạnh mẽ hay bị hạn chế trong mỗi giai-đoạn.

Nhằm đạt những mục-tiêu trên, đề tài sẽ được trình bày qua 2 phần :

Phần I : Những cải-tổ trong sự tuyển chọn nhân-viên phân-quyền và cơ-quan quản-trị xã ấp.

Phần II : Những cải-tổ trong thẩm-quyền cơ-quan quản-trị xã và quyền giám-hộ của trung-ương.



- 6 -

PHẦN THỨ NHẤT

NHỮNG CÁI TỐ TRONG
VIỆC TUYỂN CHỌN NHÂN VIÊN PHÂN QUYỀN
và
CƠ QUAN QUẢN TRỊ HÀNH CHÍNH XÃ ẤP
TỪ 1967 ĐẾN NAY

Khi nói đến dân-chủ trong nền hành-chánh địa-phương, người ta nghĩ ngay đến những cơ-quan, những người được dân-chúng đề cử lên, thay thế mình để lo công việc chung của tập-thể. Thế nên, khi đề cập đến những biến đổi trong nền hành-chánh xã ấp, việc cần-thiết là phải tìm hiểu thể-thức tuyển chọn các nhân vật trong cơ-quan dân cử và các cơ-quan có nhiệm-vụ quản-trị tập-thể địa-phương ấy qua từng giai-đoạn.

Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1-4-1967, khi đề cập đến các định-chế hành-chánh của các tập-thể phân-quyền đã ấn-định như sau nơi điều 7 :

"Các cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành các tập-thể phân-quyền sẽ do cử-tri bầu lên theo lối đầu phiếu, trực-tiếp và kín".

Tuy nhiên, cho tới nay, đã sáu năm sau ngày Hiến-Pháp được ban-hành, sự thực-hiện các điểm ghi nơi điều 7 ở các cấp Tỉnh, Thị Xã và Đô-Thành vẫn được áp-dụng một cách hạn chế. Chỉ riêng cấp xã, vì vẫn được coi như một tiểu tổ căn-bản của tổ-chức hành-chánh nước nhà nên nền hành-chánh xã vẫn không ngớt được cải-tổ để vừa thích-ứng với tình-hình trong nước vừa phù-hợp với tinh-thần dân-chủ mà Hiến-Pháp quy định.

Nhằm mục-đích khảo-sát những biến đổi trong các khía-cạnh liên-quan đến sự quản-trị địa-phương, luận-văn này khảo-sát các Sắc-lệnh căn-bản trong việc tổ-chức cơ-quan này qua 2 tiết mục sau đây :

Mục I : Những cải-tổ trong sự lựa chọn các nhân-viên phân-quyền xã ấp từ 1967 đến nay.

Mục II : Những cải-tổ trong cơ-quan quản-trị xã từ 1967 đến nay.

M U C I

**NHỮNG CẢI-TỔ TRONG SỰ CHỌN LỰA
NHÂN-VIÊN PHÂN-QUYỀN XÃ ẤP**

Một khía-cạnh của sự thực-hiện phân-quyền là việc ấn-định tính-cách dân cử của nhà hữu-trách địa-phương. Nguyên-tắc dân-cử các viên-chức địa-phương này đã được ghi rõ trong Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa, không những đối với các nhà hữu-trách tại các hội-đồng địa-phương mà cả đối với nhà hữu-trách chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành những quyết-định của hội-đồng.

Các nhà lập-hiến 1967 cũng đã tỏ ra có sự lưu-tâm đặc-biệt đến viên-chức quản-trị các xã qua điều 71 :

"Điều 71 :

1) Các cơ-quan quyết-nghị, và các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành các tập-thể địa-phương phân-quyền sẽ do cử-tri bầu lên theo lối phổ-thông đầu-phiếu trực-tiếp và kín.

2) Riêng cấp xã, xã-trưởng có thể do Hội-đồng xã bầu lên trong số hội-viên Hội-đồng xã".

Trong sự thi-hành nguyên-tắc hiến-định nêu trên, cơ-quan hành-pháp tùy theo sự biến-chuyển của tình-hình đã thực-hiện một số cải-tổ khi ấn-định chi-tiết tuyển-cử hoặc có thể sẽ thay đổi hoàn-toàn một vài điều-khoản trong phạm vi quyền của mình nếu Hiến-Pháp và các đạo-luật chưa đề cập đến. Thí-dụ : việc ấn-định sự bầu-cử Trưởng Ấp ở Sắc-lệnh số 198-SL/NV ngày 24-12-66 và bãi bỏ thể-thức này trong sự chọn lựa các viên-chức tại Ấp trong Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972.

Trong ý hướng tìm hiểu các cải-tổ trong sự chọn lựa nhân-viên phân-quyền tại xã, chúng ta lần lượt khảo-sát những điều-khoản liên-quan đến sự tuyển-bổ các nhân-vật ấy.

CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ CẤP XÃ.

A) HỘI-VIÊN.

Hội-dồng xã là cơ-quan quyết-nghị của xã được ấn-định nơi điều 73 Hiến-Pháp 1-4-1967, nhưng mãi đến ngày 1-4-1969 danh xưng này mới được chính-thức áp-dụng thay thế cho danh-từ Hội-dồng nhân-dân xã của Sắc-lệnh 203-d/NV và 198-SL/ĐUHC đã có trước Hiến-Pháp 1-4-1967.

Theo tinh-thần Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-66, các hội-viên trong cơ-quan được chọn lựa qua thể-thức tuyển cử : dân trong xã bầu lên theo lối đầu-phiếu, phổ-thông, trực-tiếp và kín. Tính-cách dân-cử này của các hội-viên trong cơ-quan quyết-nghị đã được xác nhận sau đó, nơi điều 71 Hiến-Pháp, nên rất khó có sự thay đổi.

Do đó, những cải-tổ mà chúng ta ghi nhận sau đây, hoàn-toàn thuộc thẩm-quyền Hành-pháp trong sự thi-hành điều khoản hiến-định trên, bằng việc ấn-định điều-kiện ứng cử vào hội-dồng xã qua các Sắc-lệnh từ 1967 đến nay. Sắc-lệnh căn-bản ấn-định điều-kiện ứng cử hội-viên Hội-dồng xã là Sắc-lệnh 199-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966, ở đây, chúng ta sẽ dựa vào đó để khảo-sát các sự biến đổi :

Điều 12 Sắc-lệnh 199-SL/NV ngày 24-12-1966 quy-định :

"Ứng-cử-viên Hội-dồng nhân-dân xã phải có quốc-tịch Việt-Nam, hoặc đã nhập Việt-tịch ít nhất là 5 năm, hoặc đã hồi Việt-tịch ít nhất là 3 năm cư-ngụ tại xã ít nhất là một năm trước ngày bầu-cử, đủ 25 tuổi và không bị phạm vào các điều-khoản truất-quyền ứng-cử".

Chúng ta thấy, điều-kiện ứng-cử được ấn-định khá rộng rãi, về sau, vì tình-hình an-ninh nên đã có ít nhiều thu hẹp lại.

* Điều-kiện buộc ứng-cử-viên phải có quốc-tịch Việt, nhập Việt-tịch ít nhất 5 năm hoặc đã hồi Việt-tịch ít nhất là 3 năm tương-đối rộng rãi hơn trước, vì luật 10/59 đã ấn-định phải nhập Việt-tịch 10 năm. Điều-kiện này được xem như là thước đo lòng trung-thành và mức-độ hiểu biết hiện tình xã thôn của ứng-cử-viên trước khi dân-chúng giao-phó trọng trách điều-khiển guồng máy hành-chánh xã thôn, nên từ đó đến nay đã không có sự thu hẹp hơn nữa.

* Hạn tuổi luật định tối-thiểu là 25 cho ứng-cử-viên cũng tỏ ra hợp-lý. Tuổi 25 là tuổi đủ nghị-lục hành-động và đủ lý-trí để phán xét. Và lại, đại-diện nhân-dân cần người chính chắn hầu để gây uy-tín đối với dân-chúng. Trong vấn-đề này, chúng ta thấy, Chánh-phủ thường có khuynh-hướng chọn người lớn tuổi, như trong Sắc-lệnh 196-SL/NV ngày 25-11-1972, Thủ-Tướng đã ấn-định rằng trong cuộc bầu-cử xã-trưởng, Chủ-tịch, Phó chủ-tịch và Ban Thường-Vụ Hội-đồng xã, trường-hợp đồng số phiếu, người cao niên hơn được tuyên-bố đắc-cử (2).

* Thời-gian cư-ngụ trong xã là một năm liên-tục trước ngày bầu-cử được ấn-định nơi Sắc-lệnh 199-SL/ĐUHC đã được sửa đổi là 6 tháng nơi Sắc-lệnh 007-SL/NV ngày 3-2-69. Thời-hạn cư-ngụ tại xã rất cần-thiết để chúng tỏ sự hòa mình của ứng-cử-viên tại địa-phương, hầu am-tường nhu-cầu, nguyện-vọng của dân-chúng, nên sự giám bớt thời-gian cư-ngụ có thể bị lợi dụng bởi những kẻ lừa dân để thắng cử và có thể làm giảm uy-tín của chính-quyền. Sau một thời-gian áp-dụng để bổ-túc cho sự thiếu sót này, Chánh-phủ đã gia-tăng sự kiểm-soát đối với điều-kiện cư-ngụ này sau khi đắc-cử, bằng cách giải nhiệm nếu không còn cư-ngụ tại xã.

* Trong hiện tình đất nước, ứng-cử-viên các cơ-quan dân-cử phải hợp-lệ tình-trạng quân-dịch (3). Điều này đã tỏ ra cần-thiết vì quốc-gia đang ở vào tình-trạng chiến-tranh, những kẻ trốn trách-nhiệm công-dân thật không xứng đáng đại-diện dân-chúng. Để bổ-túc điều này, Sắc-lệnh 170-SL/NV ngày 25-11-1972 đã buộc ứng-cử-viên phải nạp thêm chứng-chỉ tình-trạng quân-dịch hay chứng-chỉ tại ngũ trong hồ-sơ ứng-cử (4).

(2) Điều 17 và 24 mới, Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972.

(3) Điều 13, khoản 9, Sắc-lệnh 199-SL/NV ngày 24-12-1966.

(4) Điều 14 (mới) Sắc-lệnh số 170-SL/NV ngày 25-11-1972.

* Một điều-khoản khác nơi Sắc-lệnh 199-SL/ĐUHC cũng buộc ứng-cử-viên không can án và thuộc vào thành-phần trực tiếp hay gián-tiếp hoạt-động cho Cộng-sản. Vấn-đề này cần được cứu xét kỹ lưỡng để có một phán định thích ứng vì tình trạng xã-hội cho ta thấy chính-trị đã xâm nhập và chi-phối tòa-án làm cho cán cân công-lý ít nhiều bị thiên lệch nhất là các tội-phạm về chánh-trị qua các chế-độ đôi khi có tính cách bất công. Ngày nay có luật-lệ phục-hồi công-quyền cho những phần-tử bị hàm oan, cũng đã cứu vãn phần nào vấn-đề.

Đối với điều-kiện về khuynh-hướng chính-trị của đương-sự, cảm đoán những người hoạt-động cho Cộng-sản, trung lập thân Cộng hay có lợi cho Cộng-sản, chúng ta thấy, nếu được thi-hành đúng đắn thì hết sức hợp-lý vì hậu-quả rất trầm-trọng nếu thành-phần này gia nhập được vào Hội-đồng xã. Nhưng, nếu có sự lợi-dụng điều-khoản này, vì Hội-đồng tuyển-cử căn-cứ vào bản điều-tra của Cảnh-Sát đặc-biệt để loại những người khác phe phái, sẽ làm một số ứng-cử-viên lâm vào hoàn-cảnh thua buồn không tranh cử nữa, ngược lại, cũng có khi gặp người có tinh-thần vững chắc, quyết lòng tranh cử và nhờ vào một nhóm áp-lực khác thì tranh-chấp lại xảy ra. Đây là trường-hợp cuộc bầu-cử tại xã Hoài-Trân, tỉnh Bình-Định vào tháng 4 năm 1969, một ứng-cử-viên bị tuyên-bố bác đơn vì tình-nghi hoạt-động cho Cộng-sản đã tạo nên cuộc tranh-chấp, nhờ một hậu thuẫn riêng, cuối cùng, được ghi tên trong danh-sách niêm-yết lần thứ hai.

Trong điều-khoản này, từ 1966 đến nay không có sự thay đổi. Thật ra đây là một vấn-đề khó khăn đối với chính-quyền. Sự cố-gắng tạo dựng một nền tư-pháp vững không bị chính-trị chi-phối và sự kiểm-soát đối với tình-trạng phe nhóm, bè phái ở các cấp địa-phương cần được thực-hiện một cách chặt chẽ hơn.

* Sắc-lệnh 170-SL/NV ngày 25-11-1972 cũng đặt ra một điều-kiện mới đối với các ứng-cử-viên quân-nhân, công-chức là sự bắt buộc có sự chấp-thuận của Trưởng cơ-quan. Điều-kiện này đã tỏ ra quá khắt khe vì tuy có ngăn chặn được một số quân-nhân muốn mượn tư-cách dân-cử để được giải-ngũ (5) và

(5) Điều 23, Hiến-Pháp V.N.C.H. ngày 1-4-1967.

giữ lại những viên-chức cần-thiết cho hoạt-động công-vụ, nhưng trong đó cũng có những thành-phần thực tâm, tha-thiết với quyền-lợi địa-phương mà vì lý-do gì đó có thể không được chấp-thuận.

Sự lợi-dụng, nếu có, về phía các ứng-cử-viên thật ra không dễ gì thực-hiện được đối với dân-chúng tại thôn quê hiện nay, vì họ đã quá quen thuộc với sự chọn lựa qua hình-thức dân-chủ, và đã có nhiều bài học về sự lừa đảo, cho nên uy-tín là một điều-kiện quan-trọng không dễ có đối với các ứng-cử-viên muốn lợi-dụng. Do đó, theo ý-kiến của chúng tôi, điều-kiện này quá khắt-khe và không cần-thiết.

* Sau cùng, chúng ta thấy nơi Sắc-lệnh số 170-SL/NV cũng đã dự-trù thêm các trường-hợp bất khả ứng cử khi "các nhân-viên dân-cử đã bị đương-nhiên từ chức hay bị giải-nhiệm vì lý-do kỷ-luật". Trên thực-tế, chúng ta thấy một viên-chức xã đã bị tuyên-bố đương-nhiên từ chức nhưng lâm vào trường-hợp không hội đủ điều-kiện ứng-cử phát giác hay sau khi đắc cử, không còn thực-sự cư-ngụ trong xã liên-hệ để phục-vụ đồng-bào, vi-phạm chính-sách quốc-gia, vắng mặt liên tiếp 3 lần trong khóa họp thường hay bất thường mà không có lý-do chính đáng. Có trường-hợp viên-chức bị giải-nhiệm vì lý-do kỷ-luật như không thi-hành nhiệm-vụ được Hội-đồng giao-phó mà không có lý-do chánh-đáng, có những hành-động tác-phong phương-hại đến uy-tín của Hội-đồng hay sự thi-hành công-tác lợi ích chung tại địa-phương. Với tất cả trường-hợp nêu trên, thì các viên-chức này thật không xứng đáng được tái cử, biện-pháp ngăn chặn các phần-tử này, như đã quy-định tỏ ra là hợp-lý và cần-thiết vậy.

Tóm lại, theo đà tiến-triển chung, luật-lệ tuyển-cử các viên-chức xã ấp còn được thay đổi và bổ-túc để phù-hợp với nhu-cầu tình-thế, tuy rằng trong một vài trường-hợp sự thay đổi cũng đã có ít nhiều khắt khe. Sự chọn lựa Chủ-tịch và Phó chủ-tịch của Hội-đồng xã cũng tùy thuộc thẩm-quyền của Hành-pháp, nên từ 1967 đến nay, Chánh-phủ qua một vài Sắc-lệnh đã ấn-định một ít sửa đổi mà chúng ta sẽ khảo-sát tiếp đây.

B) CHỦ-TỊCH VÀ PHÓ CHỦ-TỊCH CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ XÃ.

Thật ra, sự chọn lựa hai vị Chủ-tịch và Phó chủ-tịch cơ-quan quyết- nghị xã có ảnh-hưởng nhiều nhất cho sự điều-hành nội-bộ và bao gồm các yếu-tố như uy-tín, sức khỏe, khả-năng ... mà tùy tình-hình cũng như quan-niệm của mỗi chánh-phủ, yếu-tố nào sẽ được coi là quan-trọng.

Vào năm 1966, Chánh-phủ đã đặt nặng yếu-tố uy-tín đối với dân-chúng khi ấn-định nơi điều 2 Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC sự chọn lựa Chủ-tịch và Phó chủ-tịch Hội-đồng xã.

Theo Sắc-lệnh dân thượng, khi đầu-phiếu chọn lựa các hội-viên Hội-đồng xã, dân-chúng trong xã cũng đã gián-tiếp cử người Chủ-tịch và Phó chủ-tịch hội-đồng, vì nhân vật đắc-cử với số phiếu cao nhất sẽ giữ nhiệm-vụ Chủ-tịch Hội-đồng nhân-dân xã và Hội-viên có số phiếu kế-tiếp sẽ giữ nhiệm-vụ Phó Chủ-tịch Hội-đồng nhân-dân xã.

Trong trường-hợp một trong hai vị đắc-cử chức-vụ Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã các hội-viên đắc-cử kế-tiếp sẽ giữ, theo thứ tự số phiếu đạt được trong cuộc bầu-cử Hội-đồng nhân-dân xã. Nếu đồng số phiếu, người cao niên hơn được tuyên-bố đắc-cử.

Sự áp-dụng điều-khoản này được duy-trì từ ngày 24-12-1966 đến ngày 25-11-1972, hơn 5 năm, Sắc-lệnh 196-SL đã ấn-định lại nơi điều 17 mới : "Chủ-tịch, Phó chủ-tịch và Tổng thư-ký (Ban Thường-Vụ) do Hội-đồng bầu lên theo thể-thức đầu-phiếu kín, bầu một vòng theo đa số tương-đối. Trong trường-hợp đồng số phiếu, người cao niên hơn được tuyên-bố đắc-cử".

Sự sửa đổi này cũng tỏ ra hợp-lý, vì theo thể-thức chọn lựa cũ, tuy gián-tiếp nâng cao uy-tín của hai ứng-cử-viên đắc-cử nhất và nhì, nhưng thực-tế, sau nhiều năm áp-dụng được xem như không được thích-hợp, lắm khi còn trái ý muốn của người đắc-cử và không phù-hợp với khả-năng của đương-sự, có ảnh-hưởng không ít đến việc điều-hành của

của Hội-đồng. Và lại, sự quy-định các Hội-viên tự bầu lấy các chức-vụ Chủ-tịch, Phó chủ-tịch tại cấp xã cũng tỏ ra phù-hợp với thể-thức được quy-định cho các cơ-quan quyết-nghị các cấp Đ^o, Tỉnh, Thị trên toàn-quốc. Sự lo ngại của Chánh-phủ đối với sức khỏe và khả-năng của các viên-chức chỉ-huy trong Hội-đồng xã, thật ra không phải là một sự đề phòng, mà là để tránh trường-hợp mới xảy ra tại Phan-Thiết : Hội-viên của một Hội-đồng xã thuộc Tỉnh, đã phải tổ-chức bầu lại chức-vụ Chủ-tịch, vì vị này thiếu sức khỏe và khả-năng.

Ngoài ra, để tránh xáo-trộn, Chánh-phủ cũng đã tỏ ra chu-đáo hơn khi ấn-định Hội-viên Niên-trưởng sẽ triệu-tập phiên họp đầu-tiên và cũng đã dự phòng để Quận-trưởng liên-hệ đứng ra triệu-tập nếu vì lý-do gì mà Hội-viên Niên-trưởng không triệu-tập phiên họp.

Tóm lại, sự thay đổi trong thể-thức chọn lựa Chủ-tịch và Phó chủ-tịch Hội-đồng xã đã tỏ ra hợp-lý, tuy cũng có thể tạo nên ít nhiều xáo-trộn trong nhất thời.

Trong các phần trên, chúng ta đã khảo-sát qua những biến đổi trong thể-thức áp-dụng cho các nhân-viên dân cử trong cơ-quan quyết-nghị tại xã. Riêng đối với cơ-quan chấp-hành, xã-trưởng là nhân-vật duy nhất được chọn lựa qua thể-thức tuyển-cử, tiếp theo đây, chúng ta sẽ tìm hiểu cách thức tuyển-bổ và những biến đổi đã có trong cách áp-dụng cho vị chỉ-huy cơ-quan quyết-nghị này từ 1967 đến nay.

C) CHỦ-TỊCH CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH XÃ.

1. Danh xưng :

Xã-trưởng là danh xưng hiến định cho vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại xã. Tuy nhiên, danh xưng chánh-thức này chỉ được áp-dụng sau ngày 1-4-1969, tức hai năm sau ngày Hiến Pháp 1-4-1967 được ban-hành.

Theo điều 22, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966, khi ấn-định thành-phần Ủy-ban hành-chánh xã tức cơ-quan giữ

nhiệm-vụ chấp-hành tại xã, danh xưng vị chỉ-huy cơ-quan là Chủ-tịch Ủy-ban Hành-chánh xã vẫn được duy-trì như đã ấn-định nơi Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964.

Đến lúc soạn-thảo bản Hiến-Pháp do nền Đệ II Cộng-Hòa, các nhà lập-hiến đã có sáng-kiến sửa đổi lại là Xã-trưởng, thay cho danh-từ Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-Chánh Xã. Nhưng mãi đến ngày 1-4-1969, Thủ-Tướng Chánh-Phủ mới ban-hành Sắc-lệnh 045-SL/NV áp-dụng danh xưng này cho phù-hợp với tinh-thần Hiến-Pháp.

Đây có thể nói là một sự sửa đổi đáng khen ngợi, vì trong thực-tế, chúng ta thấy danh xưng này vừa ngắn, vừa gọn lại vừa phù-hợp với tập-quán của dân quê Việt-Nam : vị đứng đầu xã vẫn được gọi là xã-trưởng cũng như Hội-đồng nhân-dân xã được gọi là Hội-đồng xã.

2. Thế-thức bổ-nhiệm :

Xã-trưởng là nhân-vật duy nhất thuộc cơ-quan chấp hành xã có tư-cách dân-cử. Đây là một bước tiến đáng kể của Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 so với Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964, Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã do Tỉnh-trưởng chỉ-định.

Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 cũng đã tái xác nhận điểm này, khi ấn-định điều-khoản liên-quan đến tư-cách dân-cử của các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành các tập-thể địa-phương phân quyền : Đô-Thành, Thị Xã, Tỉnh và Xã. Tuy vậy, vì tình-hình an-ninh chưa cho phép, thế-thức lựa chọn các vị Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng bằng các cuộc tuyển-cử vẫn chưa được thực-hiện, cho nên xã là cấp duy nhất đã thi-hành toàn vẹn điều 71 Hiến Pháp :

" 1. Các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành các tập-thể địa-phương phân-quyền sẽ do cử-tri bầu lên theo lối phổ-thông đầu-phiếu trực-tiếp và kín.

2. Riêng ở cấp xã, Xã-trưởng có thể do Hội-đồng xã bầu lên trong số hội-viên Hội-đồng dân-cử " .

Nơi khoản 1, điều 71 đã quy-định tổng-quát cho tất cả các tập-thể địa-phương phân-quyền và khoản 2 quy-định riêng cho cấp xã. Tuy nhiên, từ ngữ có thể đã làm chúng ta hiểu rằng có hai lối chọn lựa xã-trưởng : tổ-chức riêng một cuộc tuyển-cử chọn lựa xã-trưởng như các vị Đô, Tỉnh, Thị-Trưởng và giao cho Hội-đồng xã chọn xã-trưởng trong số các hội-viên với tính-cách tự tuyển.

Khi đề cập đến sự lựa chọn vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành, cố Giáo-sư Nguyễn-Văn-Bông đã có ý-kiến như sau : "Về cấp xã, nguyên-tắc tự-trị phù-hợp với truyền-thống hành chánh của Việt-Nam và thỏa-mãn nhu-cầu dân-chủ hóa xã-hội Việt-Nam hiện tại. Về tổ-chức, thì Hiến-Pháp đã trù-liệu hai phương-pháp chỉ-định xã-trưởng. Theo điều 71, khoản 2 : "Xã-trưởng có thể do Hội-đồng xã bầu lên trong số các hội-viên Hội-đồng" hoặc cử-tri trực-tiếp bầu lên.

Chúng tôi thiết-tưởng trong tương-lai nên có một giải-pháp duy nhất cho tất cả các xã thay vì để cho xã này theo giải-pháp này và xã khác theo giải-pháp kia. Giải-pháp để cho dân-chúng chỉ-định xã-trưởng làm cho cơ-cấu tổ-chức của xã theo một mô-thức tương-tự cơ-cấu tổ-chức chánh-phủ trung-ương có lẽ là giải-pháp nên chấp nhận" (6).

Xem như vậy, theo cố Giáo-sư, sự chọn lựa Xã-trưởng do dân-chúng trực-tiếp bầu lên như đã quy-định cho vị chỉ-huy cơ-quan quyết-nghị của các cấp cao hơn như Tỉnh, Thị Xã và Đô-Thành phù-hợp với tinh-thần dân-chủ hơn. Nhưng cho tới nay ý-kiến này dường như ít được chú ý, và khoản 2 của điều 71 vẫn được áp-dụng thay vì đoạn 1, có nghĩa là các vị xã-trưởng từ 1967 đến nay, vẫn được Hội-đồng xã chọn lựa trong số hội-viên trong Hội-đồng với tính-cách tự tuyển.

Thật ra, thể-thức chọn lựa này không phải là sáng-kiến của nhà lập-hiến lúc soạn-thảo bản tân Hiến-Pháp, mà đã được áp-dụng từ sau ngày 24-12-1966 theo sự qui-định của Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC. Và đây cũng chính là một lý-do quan-trọng

(6) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và CTH., 1967, tr. 433.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

khiến Hiến-pháp ghi thêm khoản 2 ấn-định một thể-thức riêng cho sự chọn lựa xã-trưởng. Theo Gs. Nguyễn-Văn-Tương thì lúc Hiến-pháp được đem ra biểu-quyết đợt đầu-tiên của cuộc bầu-cử 1967 sắp sửa diễn ra theo thể-thức của Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ấn-định. Nếu Hiến-Pháp chọn lựa giải-pháp xã-trưởng do dân bầu trực-tiếp, thì công-trình chuẩn-bị đều đổ vỡ, công-quỹ quốc-gia sẽ thiệt-hại hàng tỷ bạc, nên Phủ Đạc-Ủy Hành-Chánh, lúc bấy giờ, đã cố-gắng thuyết phục các dân-biểu lập hiến ghi thêm điểm đặc-biệt đó (7) (điều 71 - khoản 2).

Từ 1967 đến nay, vì thể-thức chọn lựa xã-trưởng nêu trên được ấn-định ngay trong bản Hiến-Pháp 1-4-1967 đã không có sự thay đổi nào, trên thực-tế, chúng ta thấy tuy không trực-tiếp do dân-chúng chọn lựa, nhưng giải-pháp này cũng đã phù-hợp với tinh-thần dân-chủ và nhất là đã chứng-minh được phần nào sự cố-gắng của các nhà lập-hiến lúc bấy giờ trong sự tạo dựng truyền-thống tự-trị xã thôn nếu chúng ta so với thể-thức chọn lựa vị chủ-tịch và các ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã theo Sắc-lệnh số 203-d/NV ngày 31-5-64 do Tỉnh-Trưởng bổ-nhiệm bằng quyết-định theo đề-nghị Quận-trưởng và các Trưởng-chi chuyên-môn liên-hệ. (8)

Ngoài ra, sự e ngại của Gs. Nguyễn-Văn-Bông là các xã có thể áp-dụng giải-pháp khác nhau đã không xảy ra. Trên thực-tế, tính-cách tự tuyển trong sự chọn lựa xã-trưởng đối với Hội-đồng xã đã nâng cao uy-tín vị này với cơ-quan chấp-hành, tạo một tương-quan tốt đẹp giữa 2 cơ-quan, mà lại dễ thực-hiện hơn, tiết-kiệm được cả thời giờ lẫn ngân-sách. Và có lẽ, nhờ các ưu-điểm nêu trên mà sự áp-dụng các điều-khoản hiến-định đã được thi-hành một cách chu-đáo hơn cả, trong khi ở các cấp cao hơn : Đô, Tỉnh, Thị ... vì lý-do an-ninh

(7) Theo Gs. Nguyễn-Văn-Tương, nguyên Đạc-Ủy-Trưởng ĐUHC. Hội-thảo tại Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh ngày 29.7.72.

(8) Điều 16, 18 Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964.

nên vị Nguyên-thủ quốc-gia vẫn bổ-nhiệm các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành để thay-thế cho sự lựa chọn qua thể-thức tuyển-cử chưa thể thực-hiện được.

Tóm lại, tính-cách hiến-định của thể-thức chọn lựa Xã-trưởng đã không có sự thay đổi nào từ ngày Hiến-Pháp được ban-hành đến nay, hay xa hơn nữa là từ ngày 24-12-1966 ban-hành Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC và cũng chính là ngày bắt đầu áp-dụng thể-thức này. Tuy hình-thức chọn lựa đã được Hiến-Pháp ấn-định rõ ràng nhưng thể-thức đầu-phiếu do Hành-pháp ấn-định, thiết nghĩ chúng ta cũng cần đề cập đến để biết rằng có sự thay đổi hay không ?

3. Bầu-cử và nhiệm-kỳ :

★ Thể-thức chọn lựa Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã được ấn-định nơi điều 24, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC :

"Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã do Hội-đồng nhân-dân xã bầu ra trong số Hội-viên hội-đồng này ngay trong phiên họp đầu-tiên của nhiệm-kỳ.

Cuộc bầu-cử phải được tổ-chức công khai, theo thể-thức đầu-phiếu kín, đích thân và theo đa số tuyệt đối. Nếu trong vòng đầu không có hội-viên nào đủ đa số ấn-định, qua vòng kế chỉ cần đa số tương đối".

★ Cùng trong sắc-lệnh này, khi ấn-định nhiệm-kỳ của Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã, ta thấy :

"Nhiệm-kỳ của Ủy-ban hành-chánh xã sẽ chấm dứt cùng lúc với nhiệm-kỳ của Hội-đồng nhân-dân xã". (9)

Điều này thật ra cũng dễ hiểu vì Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã xuất thân từ Hội-đồng nhân-dân xã và Ủy-ban H.C. xã chính là "Nội-Các" mà vị Chủ-tịch có nhiệm-vụ "bổ-nhiệm và bãi chức với sự thỏa-hiệp của Hội-đồng nhân-dân xã". (10)

(9) Điều 23, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.

(10) Điều 25, Sắc-lệnh chiếu thượng.

* Ngoài những trường-hợp được quy-định chung đối với Hội-viên Hội-đồng nhân-dân xã, Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã còn có thể bị giải-nhiệm do quyết-định của Tỉnh-trưởng chiếu đề-nghị của Hội-đồng nhân-dân xã trong trường-hợp không thi-hành chức-vụ hoặc phạm lỗi nặng. Vấn-đề này chúng ta sẽ khảo sát kỹ hơn khi bàn về những biến đổi trong sự giám-hộ của trung-ương đối với nền hành-chánh xã. Ở đây, chúng ta chỉ đề cập để nhấn mạnh đến sự tùy thuộc của Chủ-tịch Ủy-ban H.C. xã đối với Hội-đồng nhân-dân xã, vì chính điều này có thể đem đến một guồng máy hành-chánh hữu-hiệu vì tương-quan tốt đẹp giữa hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành tại xã, thì nó cũng thật dễ dàng đưa đến một tình-trạng phe nhóm, bè phái vẫn có tại xã.

Tuy nhiên, sự quy-định này đã nói lên phần nào thiên-chí của chính-quyền trong bước đầu tạo dựng dân-chủ. Điều này càng được mạnh mẽ hơn, với sự trù-liệu của Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-71, quy-định việc thành-lập một Ủy-ban thành-phần như sau để cứu xét sự giải-nhiệm xã-trưởng nếu trường-hợp đề-nghị của Quận-trưởng không được Hội-đồng xã thỏa-hiệp.

- Tỉnh-trưởng hay Phó Tỉnh-trưởng đại-diện, Chủ-tịch.
- Một Nghị-viên Hội-đồng Tỉnh, Hội-viên.
- Ba thân-hành nhân-sĩ được Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã rút thăm trong danh-sách thân-hào nhân-sĩ của xã sở-quan, -

Xã-trưởng được quyền biện-minh trước Ủy-ban. Ý-kiến của Ủy-ban phải được Tỉnh-trưởng tôn-trọng. (11)

* Một chi-tiết có thể gây trở-ngại ít nhiều trong cuộc bầu-cử xã-trưởng vì trong các văn-khện trước không dự-liệu đã được Sắc-lệnh 196-SL/NV ngày 25-11-1972 minh-thị quy-định : Trong cuộc bầu-cử xã-trưởng, trường-hợp đồng số phiếu, người cao niên hơn được tuyên-bố đắc-cử. (12)

(11) Điều 24, Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971.

(12) Điều 24, Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972.

Cùng trong điều-khoản này của Sắc-lệnh, biện-pháp chế-tài đối với xã-trưởng cũng tỏ ra khắt khe hơn :

"Xã-trưởng bị giải-nhiệm sẽ mất luôn chức-vụ Hội-viên Hội-đồng xã, ngoại trừ trường-hợp bị giải-nhiệm vì lý-do kém khả-năng".

Điều khoản mới quy-định thêm ở đây tuy có phần khắt khe nhưng không có gì quá đáng, vì các trường-hợp giải-nhiệm được dự-liệu nơi sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC vẫn được áp-dụng cho đến ngày nay là : "... trường-hợp không thi-hành chức-vụ hoặc phạm lỗi nặng" (13), hoặc bổ-túc bởi Sắc-lệnh 196-SL/NV "... kém khả-năng, không thi-hành chức-vụ hoặc phạm lỗi nặng hay có hành-vi, tác-phong bất xứng" (14), viên chức liên-hệ bị giải-nhiệm khó có thể được chấp nhận trở về sinh-hoạt với Hội-đồng xã mặc dầu đương-sự vốn dĩ là một hội-viên Hội-đồng khi đã thuộc vào những phần-tử bất xứng như đã dự-liệu. Tuy nhiên, nếu bị giải-nhiệm vì kém khả-năng, đương-sự sẽ được trở về Hội-đồng xã để Hội-đồng bầu một vị xã-trưởng khác thay thế.

Tóm lại, thể-thức tuyển-bổ vị xã-trưởng được minh-thị quy-định nơi điều 41 Hiến-pháp, đặc-biệt là ở khoản 2 vẫn được áp-dụng một cách nghiêm-chỉnh và vẫn chưa có sự thay đổi nào. Tất cả những biến đổi đã có chỉ nhằm bổ-túc vào các thiếu sót liên-quan đến chi-tiết tuyển-cử và đặc-biệt về vấn-đề giải-nhiệm xã-trưởng mà thôi.

D) TRƯỞNG ẤP VÀ PHÓ TRƯỞNG ẤP.

Ấp là một phân hạt hành-chánh thấp nhất ở hạ tầng của tổ-chức hành-chánh Việt-Nam. Trong lúc xã được coi là đơn-vị phân-quyền căn-bản, minh-thị xác nhận trong bản Hiến Pháp 1967, thì Ấp đã không được đề cập gì đến trong văn-kiến tối-cao này. Một đạo-luật về nền hành-chánh địa-phương như đã dự-liệu dự-liệu tại điều 70 Hiến-Pháp vẫn chưa được ban-hành

(13) Điều 24, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.

(14) Điều 24 (mới), Sắc-lệnh 196-SL/NV ngày 25-11-1972.

cho nên tất cả những điều-khoản liên-quan đến sự bổ-nhiệm viên-chức cũng như tổ-chức cơ-quan hành-chánh tại cấp Ấp đều thuộc thẩm-quyền của Hành-pháp bằng các Sắc-lệnh tùy theo nhu-cầu đòi hỏi trong từng giai-đoạn.

Như đã nói trên, Ấp không phải là một đơn-vị phân quyền, nên không có sự phân chia cơ-quan quyết-nghị và chấp hành. Ngược lại, các viên-chức tại Ban trị-sự Ấp vừa là đại diện nói lên nguyện-vọng dân trong Ấp, vừa là những viên-chức hành-chánh có khả-năng điều-hành công việc trong Ấp. Tùy theo từng giai-đoạn, vai-trò này được đặt nặng hơn vai-trò kia, và dựa vào đó Chánh-phủ ấn-định thể-thức chọn lựa các viên-chức chỉ-huy.

* Trong tinh-thần tạo dựng một nền dân-chủ thật sự, thay thế cho nền đế nhất Cộng-Hòa vừa cáo chung, Chánh-phủ Nguyễn-Khánh đã chú-trọng đến vấn-đề dân-chủ hóa nông-thôn cho nên đã quy-định qua Sắc-lệnh số 203-d/NV ngày 31-5-1964 về thể-thức tuyển-cử được áp-dụng để chọn lựa cả hai vị Trưởng Ấp và Phó Trưởng Ấp.

Tư-cách dân-cử của hai vị chỉ-huy Ban trị-sự Ấp cũng đã được minh-thị tái xác nhận nơi điều 37 Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966. Trưởng Ấp và Phó Trưởng Ấp đều do dân bầu theo thể-thức đầu-phiếu phổ-thông, trực-tiếp và kín.

Và trong cùng điều-khoản này của Sắc-lệnh dẫn thượng cũng đã ấn-định nhiệm-kỳ của Trưởng Ấp và Phó Trưởng Ấp là 3 năm. Tuy nhiên, vì cuộc bầu-cử được tổ-chức riêng biệt cho nên của Ấp không được liên-kết với các cơ-quan cấp Xã, như đã có giữa Ủy-ban hành-chánh xã với Hội-đồng nhân-dân Xã.

* Thể-thức chọn lựa nêu trên đối với các viên-chức chỉ-huy tại Ấp đã được áp-dụng cho đến ngày 1-4-1969, Sắc-lệnh 045-SL/NV đã thu hẹp tính-cách dân-cử lại, chỉ giữ đối với riêng Trưởng Ấp.

Điều 12 Sắc-lệnh 045-SL/NV đã ấn-định : "Phó Trưởng Ấp hành-chánh, Phó Trưởng Ấp an-ninh và Phụ-tá quân-sự

(Nghĩa-quân) do Xã-trưởng bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Trưởng Ấp với sự thỏa-hiệp của Quận-trưởng".

Chúng ta thấy với sự thay đổi này, Chánh-phủ cũng đã bắt đầu chú ý đến khả-năng của các viên-chức tại phân hạt hành-chánh này, tuy nhiên, điều-khoản cũng đã gia-tăng quyền hạn của xã-trưởng trong việc bố bãi các Phó Trưởng Ấp Hành-chánh và sự an-ninh tại xã. Khuynh-hướng tập-quyền đầu sao cũng tỏ ra còn rất nhẹ nhàng, vì xã-trưởng là một nhân-vật dân-cử. Một ưu-điểm khác của điều-khoản là khiến cho sự điều-hành guồng máy hành-chánh xã ấp trở nên dễ dàng hơn nhờ quyền thượng cấp của xã đối với ấp.

* Mãi cho đến cuối 1972, vì tình-hình an-ninh đòi hỏi, sự lựa chọn qua thể-thức bầu-cử đã được bãi bỏ hẳn đối với các vị chỉ-huy tại Ban trị-sự ấp. Nơi điều 6 Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972 đã quy-định : "Trưởng Ấp, Phó Trưởng Ấp và Thư-ký Ban Trị-sự Ấp do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm. Về việc bổ-nhiệm Trưởng Ấp, Tỉnh-trưởng sẽ tham-khảo ý-kiến Quận-trưởng và Xã-trưởng liên-hệ".

Quyết-định này đã tạo một sự thay đổi quan-trọng tại Ấp. Khuynh-hướng tập-quyền đã được thấy rõ qua việc quy-định tham-quyền của Tỉnh-trưởng trong vấn-đề bổ-nhiệm các viên-chức cơ-quan chấp-hành tại xã và ấp, giảm bớt quyền hạn của Hội-đồng xã và xã-trưởng, đồng thời bãi bỏ tư-cách dân-cử của Trưởng ấp có thể tạo cho người dân sự nghi kỵ và nhất là đã có nhiều xáo-trộn xảy ra tại thôn ấp. Chúng ta có thể thấy dễ dàng những sự chạy chọt để được giữ lại trong các chức-vụ dân-cử tại ấp trước kia hay chức-vụ ủy-viên, phó xã-trưởng tại cấp xã, nhất là trong chiều hướng thanh-lọc hiện nay. Tuy nhiên, sự xáo-trộn này chỉ có tính-cách đoạn-kỳ và theo Ô. Lê-Công-Chất, Thứ-Trưởng Nội-Vụ : "Phải chấp nhận sự xáo-trộn đó cho đến cuối năm nay, bởi vì sự xáo-trộn này là hậu-quả đương-nhiên của cuộc cải-tổ". (15)

(15) Lê-Công-Chất. Phiện họp ngày 9-10-1972 tại Bộ Nội-Vụ.

Ngược lại, sự thay đổi này cũng đã đem lại một số lợi điểm. Đầu-tiên, chúng ta có thể nói ngay là quyết-định không vi-phạm tinh-thần Hiến-Pháp và ngay cả tinh-thần tự-trị của xã thôn nữa. Quyết-định cũng đã đáp ứng được nhu cầu an-ninh, đòi hỏi trung-ương cần có sự kiểm-soát kỹ lưỡng đối với guồng máy hành-chánh xã ấp hiện tại tránh sự xâm nhập của Cộng-sản. Và nhất là sự cần-thiết về khả-năng điều-hành guồng máy hành-chánh tại đây vì Ấp tuy là một phân hạt nhỏ nhất nhưng các công-tác và chương-trình thực-hiện chính-sách của Chánh-phủ đều thực-sự thi-hành tại cấp Ấp, khía-cạnh khả năng làm việc này chính là khuyết-điểm mà thể-thức bầu-cử thường vấp phải.

Chúng ta có thể thấy rõ hơn nữa quyết-tâm của Chánh Phủ trong sự chọn lựa các viên-chức xã ấp qua thông-tư 119-TT/NV ngày 22-8-1972 gửi các vị Tỉnh-trưởng :

"... Quý Ông cần sử-dụng quyền hạn ấn-định tại điều 3 và điều 6 của Sắc-lệnh mới để thanh-lọc đúng mức hàng ngũ viên chức xã ấp, kể cả Trưởng ấp vì hiện nay Trưởng ấp trở thành là viên-chức do quý Ông bổ-nhiệm. Quý Ông cần cho nghỉ việc các thành-phần kém khả-năng, tiêu-cực, tác-phong xấu.

Trong việc chọn lựa lưu giữ viên-chức xã và Trưởng ấp cần chú ý đến thành-tích chống Cộng, tinh-thần phụ-vụ quốc gia và sự thụ-huấn của đương-sự tại các Trung-tâm quốc-gia hay địa-phương.

"... Đặc-biệt trong giai-đoạn hiện tại, để đối-phó với tình-thế, tại các địa-phương, sau khi thanh-lọc, nếu còn thiếu nhân-số và không có ứng-viên dân-sự đủ điều-kiện, tôi chấp-thuận cho quý Ông được sử-dụng Nghĩ-quân, Địa-phương-quân, kể cả Sĩ-quan cấp úy để làm viên-chức xã ấp."

✱

Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 đã phác-họa một nền hành-chánh địa-phương rất dân-chủ bằng cách công nhận sự áp-dụng

nguyên-tắc địa-phương phân-quyền. Trong sự thực-hiện nguyên tắc trên, chỉ có cấp xã là đã thực-hiện một cách chu-toàn nhất.

Tính-cách dân-chủ của sự quy-định nơi Hiến-Pháp đồng thời với các cuộc cải-tổ thường-xuyên nhằm bổ-khuyết cho những điểm thiếu sót và đáp ứng với nhu-cầu đòi hỏi trong từng giai-đoạn, qua thể-thức chọn lựa các viên-chức chỉ-huy tại địa-phương, có thể nói là đã thu đạt được nhiều tiến-bộ trong thiện-chí tái lập sự tự-quản tại nông-thôn.

Tuy nhiên, vì nền hành-chánh tại hạ tầng cơ-sở vẫn bị chi-phối bởi nhiều sự-kiện chánh-trị và tình-hình an-ninh tại địa-phương, cho nên bên cạnh những kết-quả thu đạt được sau mỗi cuộc cải-tổ, sự hiện-diện của các khuyết điểm là những điều không thể tránh được, đó là chưa kể đến trường-hợp khuyết-diểm này là hậu-quả tất-nhiên của ưu-diểm kia. Cho nên giải-pháp được chọn lựa trong mỗi cuộc cải-tổ chỉ có thể có một kết-quả tương-đối mà thôi.

Ngoài khía-cạnh nhân vật chỉ-huy, vấn-đề quản-trị tại địa-phương cũng bao gồm cả khía-cạnh tổ-chức cơ-cấu, vì đó chính là môi-trường mà các viên-chức được lựa chọn hoạt-động, mức đó hữu-hiệu vì thế, không thể không chịu ảnh-hưởng ít nhiều.

Vì tầm mức quan-trọng của vấn-đề, chúng ta sẽ khảo-sát tiếp đây qui-chế tổ-chức của các cơ-quan quản-trị để tìm hiệu-năng biến đổi mà mỗi cuộc cải-tổ đã mang lại tùy nhu-cầu địa-phương trong từng giai-đoạn.

M U C II

NHUNG CẢI-TỔ TRONG CƠ-QUAN QUẢN-TRỊ
HÀNH-CHÁNH XÃ.

Dựa vào sự phân lập hai cơ-quan quản-trị tại xã : quyết-nghị và chấp-hành, được minh-thị xác nhận trong Hiến-Pháp ngày 1-4-1967, chúng ta khảo-sát những biến đổi trong cơ-cấu tổ-chức của các cơ-quan này từ năm 1967 đến nay qua sự qui-định bởi các sắc-lệnh căn-bản :

- Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.
- Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969.
- Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972.
- Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972.

A) CƠ-QUAN QUYẾT-NGHỊ.

★ Như đã trình bày nơi Mục I, cơ-quan quyết-nghị tại Xã đã có sự thay đổi danh xưng, từ 1967 đến nay Hội-đồng nhân-dân xã do Sắc-lệnh 198 (duy trì danh-từ này từ Sắc-lệnh 203-SL/d/NV ngày 31-5-1964) ; và Hội-đồng xã ấn-định bởi Sắc-lệnh 045 như đã qui-định nơi điều 73 Hiến-Pháp 1967.

★ Đối với nhân số hội-viên trong Hội-đồng xã, sự qui-định vào năm 1966 cũng đã được sửa đổi lại cho thích-ứng với sự biến-chuyển tình-hình vào năm 1972 qua Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972.

- Đầu-tiên, theo Sắc-lệnh 199-SL/ĐUHC ngày 24-12-66 (16) thành-phần hội-viên trong cơ-quan quyết-nghị Xã gồm từ 6 đến 12 người dựa vào tiêu-chuẩn dân-số được ấn-định như sau :

(16) Sắc-lệnh 199-SL/ĐUHC được ban-hành đồng lúc với SL 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-66 ấn-định về cuộc bầu-cử H.Đ.N.D.X. Trưởng ấp và Phó trưởng ấp.

- Dưới 2.000	6	hội-viên
- Từ 2.000 đến 5.000	8	-
- Từ 5.000 đến 10.000	10	-
- Trên 10.000	12	-

- Thành-phần hội-viên được chọn lựa qua tiêu-chuẩn trên được áp-dụng cho đến cuối năm 1972, Chánh-phủ đã ban hành Sắc-lệnh 169-SL/NV, ấn-định lại cấp số hội-viên Hội-đồng xã : 6 hay 8 người tùy loại xã A và B tương-đương với nhân số bên cơ -quan chấp-hành tại xã qua Sắc-lệnh 120-SL/NV.

Đối với sự giảm bớt thành-phần nhân-viên được quy-định nơi Sắc-lệnh 169-SL/NV, chúng ta thấy là một điểm tiến-bộ vì nhân số tại các cơ-quan quản-trị của xã theo Sắc-lệnh 198 và nhất là 045 quá đông-đảo tạo cho xã một gánh nặng ngân-sách. Ngoài mục-đích loại bỏ khuyết-điểm vừa nêu, sự giảm bớt thành-phần tại cả hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành cũng phù-hợp với sự phân loại các xã trên toàn-quốc và tránh được sự phung-phí về nhân-lực.

* Trong văn-dề điều-hành Hội-đồng xã, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 ấn-định nơi điều 16 và 17 rằng :

- "Chậm nhất 5 ngày sau khi kết-quả chánh-thức cuộc bầu-cử được duyệt y, Hội-đồng nhân-dân xã họp phiên đầu-tiên dưới quyền chủ-tọa của Chủ-tịch Hội-đồng nhân-dân xã để bầu chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã, lập ban thường-vụ của Hội-đồng và ấn-định nội-quy.

- Ban thường-vụ Hội-đồng nhân-dân xã gồm có Chủ-tịch, Phó chủ-tịch và Tổng thư-ký. Tổng thư-ký Hội-đồng nhân-dân xã do Hội-đồng bầu lên theo thể-thức đầu-phiếu kín, bầu một vòng theo đa số tương-đối ... ".

Và đến cuối năm 1972, Sắc-lệnh 169 đã quy-định lại có nhiều điểm thay đổi để phù-hợp với thể-thức chọn lựa các vị chỉ-huy trong Hội-đồng, mới sửa đổi trong cùng Sắc-lệnh này, mà chúng tôi đã có dịp trình bày qua nơi Mục I.

- Đầu-tiên, trong việc triệu-tập phiên họp đầu của Hội-đồng sau khi đắc-cử. Vì có sự thay đổi về thể-thức cử-nhiệm các chức-vụ Chủ-tịch, Phó chủ-tịch, nên trong phiên họp đầu, Sắc-lệnh đã ấn-định là do Hội-viên niên-trưởng chủ toạ để tuân-tự bầu các chức-vụ xã-trưởng và ban thường-vụ cũng ấn-định nội-quy. (17)

Ngoài ra, trong thời-gian qua, một vài tỉnh đã gặp phải sự khó khăn là Hội-viên niên-trưởng không chịu đứng ra triệu-tập phiên họp đầu-tiên như luật định khiến sinh-hoạt Hội-đồng xã cũng như các việc điều-hành tại xã phải đình trệ. Do đó, Sắc-lệnh cũng đã dự phòng để Quận-trưởng liên-hệ đứng ra triệu-tập phiên họp trên, nếu vì lý-do gì mà hội-viên niên-trưởng không triệu-tập phiên họp này. (18).

- Vì có nhiều thay đổi liên-quan đến việc điều-hành tại Hội-đồng xã, Thủ-Tướng cũng đã gửi thông-tư (19) đến các vị Tỉnh-trưởng để nhờ khuyến-cáo các Hội-đồng xã hiện hữu khẩn cho tu-chỉnh lại nội-quy các hội-đồng hầu phù-hợp với các điểm thay đổi trong Sắc-lệnh.

- Nơi điều 17 Sắc-lệnh 198, thành-phần Ban thường-vụ Hội-đồng gồm : Chủ-tịch, Phó chủ-tịch và một Tổng thư-ký. Sự thay đổi đã không thấy nơi thành-phần mà chỉ có riêng trong sự chọn lựa. Sắc-lệnh 169 ấn-định lại thể-thức bầu-cử sẽ được áp-dụng cho toàn-thể chứ không riêng vị Tổng thư-ký như trước kia.

- Tuy trong Sắc-lệnh 198 đã không có ấn-định về thời-gian hoạt-động của Ban thường-vụ Hội-đồng xã, nhưng công việc bầu-cử vẫn được thực-hiện lại vào phiên họp đầu mỗi năm. Như vậy, nhiệm-kỳ Ban thường-vụ Hội-đồng được hiểu là một năm.

Thời-gian này đã được ấn-định lại trong cùng thông tư 005, khi Chánh-phủ khuyến-cáo các Hội-đồng xã là sẽ không

(17) Điều 16 (mới) Sắc-lệnh số 169-SL/NV ngày 25-11-1972.

(18), (19) Thông-tư 005-TT/NV ngày 17-1-1973.

phải bầu lại ban thường-vụ cho mỗi năm của nhiệm-kỳ như trước kia.

Tuy nhiên, vì Ban thường-vụ do chính Hội-đồng xã bầu lên nên bất cứ lúc nào Hội-đồng cũng có thể đặt vấn-đề bất tín-nhiệm một phần hay toàn-thể nhân-viên trong Ban thường-vụ như tại các Hội-đồng Đô, Tỉnh, Thị trên toàn-quốc. Dù vậy, nhằm ổn-cố cho sự hoạt-động của Ban thường-vụ, các hội-đồng cũng phải ấn-định trước một túc-số rõ-rệt : phải có quá bán hội-viên đề-nghị và ba phần tư biểu-quyết chấp-thuận trong trường-hợp muốn thay thế một phần hay toàn-thể nhân-viên Ban thường-vụ.

- Ngoài ra, các vấn-đề khác liên-quan đến thể-thức nhóm họp, hay túc số luật định một phần ba cho việc cần triệu-tập phiên họp bất thường, một nửa cho việc chấp-thuận một quyết-nghị của Hội-đồng, nhiệm-vụ ấn-định chương-trình nghị-sự, số ngày tối-đa cho các phiên họp ... đều không có sự thay đổi nào.

Tóm lại, từ 1967 đến nay cơ-cấu tổ-chức cơ-quan quyết-nghị tại xã đã được ấn-định một cách rộng rãi và có rất ít sự biến đổi. Sự cải-tổ quan-trọng nhất vào cuối năm 1972 chỉ mang lại sự thay đổi trong thể-thức cử-nhiệm các vị chỉ-huy trong Hội-đồng, còn những điểm khác chỉ là hệ-luận của vấn-đề. Trong khi đó, trái ngược với cơ-quan quyết-nghị, Ủy-ban hành-chánh xã từ 1967 đến nay đã có rất nhiều sự cải-tổ quan-trọng, chúng ta sẽ khảo-sát tiếp đây các biến đổi đã có qua các cuộc cải-tổ.

B) CƠ-QUAN CHẤP-HÀNH XÃ.

a. Thành-phần.

Thành-phần của Ủy-ban hành-chánh xã là điểm mà chúng ta thấy thường có sự thay đổi nhất trong các cuộc cải-tổ. Từ 1967 đến nay, nhân số trong Ủy-ban hành-chánh xã đã được quy-định như sau :

* Nơi Sắc-lệnh 198 năm 1967, thành-phần Ủy-ban HC xã

gồm từ 3 đến 6 người với :

- Chủ-tịch kiêm Ủy-viên hộ-tịch.
- Phó chủ-tịch kiêm Ủy-viên kinh-tài.
- Ủy-viên an-ninh.
- Ủy-viên tuyên-vận.
- Ủy-viên xã-hội.
- Ủy-viên canh-nông.

Ngoài Ủy-ban hành-chánh xã, cơ-quan chấp-hành còn gồm sự hiện-diện của một văn-phòng xã với :

- Chánh thư-ký.
- 1 hay 2 phó thư-ký.

Sơ với Sắc-lệnh 203 vào năm 1964, thành-phần trên đây đã có một sự tăng-cường một vài viên-chức. Đây cũng chính là ưu-điểm của Sắc-lệnh 198, vì sự tăng-cường một ủy-viên chuyên-môn về canh-nông tại nông-thôn, chắc chắn là không ít cần-thiết, cũng như viên chánh thư-ký sẽ giúp cho sự liên-tục trong việc điều-hành công-vụ tại cơ-quan quản-trị xã được chu đáo hơn cùng một Phó thư-ký đặc-trách Phòng Hộ-Tịch sẽ giải-tỏa gánh nặng công việc vật-chất để Chủ-tịch ủy-ban hành-chánh xã rảnh tay giải-quyết các vấn-đề quan-trọng hơn. Ưu-điểm này đã được duy-trì, cho đến ngày 1-4-1969, Sắc-lệnh 045 đem đến một cuộc cải-tổ khác.

* Thành-phần Ủy-ban hành-chánh xã theo Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969 đã được nâng cao hơn nữa từ 8 đến 9 người:

- Xã-trưởng.
- Phó xã-trưởng hành-chánh.
- Phó xã-trưởng an-ninh.
- Ủy-viên quân-sự.
- Ủy-viên canh-nông và cải-cách điền-địa.
- Ủy-viên kinh-tài.
- Ủy-viên hộ-tịch.
- Ủy-viên thuế-vụ.
- Ủy-viên văn-hóa xã-hội.

Văn-phòng xã cũng được tăng-cường với một nhân-số đông-đáo hơn với các viên-chức :

- 1 Chánh thư-ký.
- 1 thư-ký.
- 1 Cán-bộ thông-tin chiêu-hồi.
- 2 Cán-bộ kỹ-thuật.

Cơ-cấu tổ-chức cơ-quan hành-chánh xã như trên đây đã đánh mất ưu-điểm của Sắc-lệnh 198, vì sự gia-tăng quá đáng số lượng nhân-viên tại đây đã tạo nên sự phung-phí nhân lực và ngân-sách. Chúng ta có thể thấy được các khuyết-điểm kể sau trong việc ấn-định thành-phần Ủy-ban hành-chánh xã theo Sắc-lệnh 045 :

- Sự đặt thêm chức-vụ Ủy-viên hộ-tịch thật ra không cần-thiết tại xã. Vì có thể giao công việc hộ-tịch cho xã-trưởng điều-khiển ; Ông sẽ chủ-tọa các hôn-lễ tại công-sở để tăng tính-cách long-trọng của giá-thú theo phong-tục cổ-truyền, trên thực-tế, công việc này không thường xảy ra và quá nhiều đến độ cần một viên-chức chuyên-môn phụ-trách, công việc còn lại có tính-cách vật-chất chúng ta vẫn có thể giao cho một thư-ký thuộc văn-phòng xã lo liệu để giúp đỡ xã-trưởng.

- Sự ấn-định hai chức-vụ riêng biệt cho vấn-đề an-ninh xã : 1 Phó xã-trưởng an-ninh và 1 Ủy-viên quân-sự, cũng tạo nên sự trùng-dụng trong việc điều-hành công-vụ tại xã, rất dễ đưa đến sự va-chạm và tạo sự tác-trách đối với các viên chức tại xã.

- Số lượng 1 Cán-bộ thông-tin chiêu-hồi và 2 Cán-bộ kỹ-thuật tại Văn-phòng xã, với những trách-vụ quá nặng-nề thật khó chu-toàn đã khiến họ không thực-hiện được gì mà trái lại còn là những lý-do cho các cán-bộ này rảnh rỗi một cách hợp-lệ :

. Về cán-bộ thông-tin chiêu-hồi, một số người cho rằng sự kiêm-nhiệm này không thích-hợp trong thời-kỳ chiến-tranh, vì kỹ-thuật và bản-chất của hai công-tác khác nhau. Ngay tại trung-ương, chúng ta cũng đã có hai Bộ riêng biệt, thì việc giao nhiệm-vụ chiêu-hồi cho cán-bộ thông-tin địa-phương có vẻ trái ngược. Tuy nhiên, trong giai-đoạn ngưng chiến như hiện nay, chiêu-hồi có thể được coi như một công-tác

dân-vận (như Chiến-dịch Sự thật do các tù-bình trở về tù ngục tù Cộng-sản đảm-nhiệm đang được Phủ Tổng-Ủy Dân-Vận và Tổng Cục Chiến-Tranh Chính-Trị phát động, bắt đầu từ ngày 4-5-1973).

. Trong lúc đó, nơi điều 3 quy-chế hoạt-động của cán-bộ kỹ-thuật thì hoạt-động của các cán-bộ này bao gồm cả mọi lãnh-vực kinh-tế, xã-hội, văn-hóa, chính-trị. Như vậy nhiệm-vụ của họ cũng đã có điều dấn chân lên các ngành chuyên môn khác như thông-tin, văn-hóa, nông-nghiệp, y-tế ...

Có lẽ chánh-phủ cũng đã nhận thấy khuyết-điểm của ngành C.B.K.T. nên đã ra lệnh ngưng tuyển-bổ để "trắc-nghiệm lại khả-năng phục-vụ" (20) và sau cùng đã chuyển Cán-bộ K.T. sang ngành cán-bộ tài thâu phụ-trách tăng thu các sắc thuế tại địa-phương. (21)

Trong nỗ-lực thực-thi nền dân-chủ pháp-trị nông thôn và khôi-phục truyền-thống tự-trị cho làng xã Việt-Nam, Chánh-phủ, qua Sắc-lệnh 045, đã vô-tình tạo gánh nặng cho guồng máy hạ tầng cơ-sở vì sự gia-tăng quá đáng thành-phần nhân-sự, và đây cũng chính là nguyên-nhân chính của cuộc cải tổ ngày 22-8-72 qua Sắc-lệnh 120.

Theo cuộc cải-tổ ngày 22-8-1972 qua Sắc-lệnh số 120-SL/NV, văn-phòng xã được sáp nhập vào Ủy-ban hành-chánh xã mà nhân-số giảm lại chỉ còn :

- Xã-trưởng kiêm Ủy-viên hộ-tịch.
- Phó xã-trưởng hành-chánh.
- Phó xã-trưởng an-ninh.
- Ủy-viên kinh-tài.
- Ủy-viên thuế-vụ.
- Chánh thư-ký.
- Thư-ký.

Tại các xã đã thiết-lập cuộc Cảnh-sát quốc-gia, Cuộc-trưởng Cảnh-sát quốc-gia kiêm-nhiệm Phó xã-trưởng an-ninh.

(20) Công-điện 549-B/BNV/HCBP/26/X ngày 10-3-1970.

(21) Nghị-định 1037-NĐ/NV ngày 22-10-1971.

- Sự quan-trọng nhất trong tinh-thần Sắc-lệnh 120 mà cũng là ưu-điểm đáng kể là sự ấn-định lại một cách hợp lý hơn thành-phần nhân-sự, giảm bớt số nhân-viên quá đông và vô bổ để tiết kiệm một phần ngân-sách cho xã và loại bỏ những viên-chức không cần-thiết hầu xã có thể tự phát-triển.

- Sự trùng-dụng các viên-chức cũng như các khuyết-điểm khác đã thấy nơi Sắc-lệnh 045 năm 1969 đã không còn sau cuộc cải-tổ này. Ngoài ra, sự ấn-định để Phó xã-trưởng an-ninh đảm-trách phần-vụ của Ủy-ban quân-sự và lại do vị Trưởng cuộc Cảnh-sát quốc-gia kiêm-nhiệm rất thích-hợp, vì trong hiện tình, vấn-đề an-ninh xã ấp cần được kiểm-soát kỹ lưỡng hơn để tránh sự xâm nhập của Cộng-sản.

- Sự cải-tổ do Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972, ngoài ra đã giảm thiểu một cách đáng kể các viên-chức đã tỏ ra không xứng đáng. Một số các ủy-viên, phụ-tá quân-sự kể cả Phó xã-trưởng an-ninh cũ (vì chức-vụ này sẽ giao cho vị Trưởng cuộc CSQG) phải trở về hàng ngũ Nghĩa-quân.

Quả vậy, khi thi-hành Sắc-lệnh, Thông-tư số 119 ngày 25-11-1972 đã nhắc nhở các vị Tỉnh-trưởng thanh-lọc đúng mức hàng ngũ viên chức xã ấp (kể cả Trưởng ấp), trong đó có cả biện-pháp cho nghỉ việc mà không được hưởng một khoản trợ-cấp hay bồi-khoản nào cả nếu nhận thấy viên-chức nào kém khả-năng, tiêu-cực hay có tác-phong xấu. Thông-tư số 6.072-BNV/HCEP/26 ngày 5-9-1972 đã ấn-định tiêu-chuẩn để lựa chọn viên-chức xã ấp lưu-nhiệm như sau :

- Khả-năng và tinh-thần phục-vụ.
- Tinh-thần chống Cộng.
- Hạnh-kiếm.
- Sự thụ-huấn của đương-sự tại Trung-tâm huấn-luyện cán-bộ quốc-gia hay địa-phương.

Theo chỉ-thị của Phủ Thủ-Tướng, cuộc cải-tổ theo Sắc-lệnh 120 phải hoàn tất trong thời-hạn 2 tháng, nghĩa là vào cuối tháng 10 năm 1972. Số viên-chức xã ấp, theo tinh-thần Sắc-lệnh, đã phải giảm thiểu rất nhiều (gần 50o/o), với 2.176 xã và 10.684 ấp kiểm-kê, thì nhân-số phải giảm so với

Sắc-lệnh 045, là 39.131 trong đó có 8.570 viên-chức xã và 30.561 viên-chức ấp.

b. Thế-thức bổ-nhiệm.

Trong việc bổ-nhiệm các viên-chức thuộc Ủy-ban hành-chánh xã, chỉ riêng với vị chỉ-huy cơ-quan tức xã-trưởng (vì thế-thức lựa chọn đã được ấn-định ngay trong bản Hiến-Pháp ngày 1-4-1967) là không có sự thay đổi nào, còn lại thì cứ mỗi lần cải-tổ là có sự sửa đổi. Việc này sẽ tùy thuộc vào sự thu hẹp hay nới rộng quyền hạn xã (khảo-sát các biến đổi từ 1967 đến nay, chúng ta sẽ thấy quyền hạn này có khuynh-hướng được thu hẹp lại).

* Theo Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966, điều 25: "Phó chủ-tịch và các Ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã đều do Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã bổ-nhiệm và bãi chức bằng quyết-định với sự thỏa-hiệp của Hội-đồng nhân-dân xã".

Vậy có thể nói là Ủy-ban hành-chánh xã phát xuất từ Hội-đồng xã mà ra (Xã-trưởng do Hội-đồng xã bầu ra, Phó xã-trưởng và Ủy-viên được xã-trưởng tuyển-bổ và bãi-nhiệm), cho nên, có một sự lệ thuộc chặt chẽ với cơ-quan quyết-nghị.

Ưu-điểm của thế-thức này là tạo được sự hợp-tác chặt chẽ giữa hai cơ-quan. Ngoài ra, việc ấn-định vị chủ-tịch chịu trách-nhiệm cho toàn-thể Ủy-ban trước Hội-đồng, đồng thời ông có toàn-quyền thưởng phạt nhân-viên các cấp từng sự nên đã thực-hiện được sự thuận nhất nội-bộ và thống-nhất chỉ huy.

Văn-phòng xã được ấn-định nơi điều 34, sẽ do Tỉnh-Trưởng bổ-nhiệm và bãi chức bằng quyết-định chiếu đề-nghị của Quận-Trưởng sở-quan.

* Theo Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969, việc bổ-nhiệm các Ủy-viên Ủy-ban hành-chánh xã vẫn do Xã-trưởng phụ-trách, riêng Ủy-viên quân-sự sẽ chọn trong giới Nghĩa-quân một Trung-đội-trưởng thâm-niên nhất hầu đủ uy-tín chỉ-huy và

điều-động các Trung-đội-trưởng Nghĩa-quân khác trong xã. (22) Đặc-biệt hai Phó xã-trưởng phải do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm theo đề-nghị của xã-trưởng, sau khi tham-khảo Hội-đồng xã theo tinh-thần của điều 74 Hiến-Pháp 1967.

Đối với các viên-chức khác trong văn-phòng xã theo điều 10 và 11, gồm chánh thư-ký, thư-ký và các cán-bộ kỹ-thuật sẽ do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm và bãi chức. Riêng cán-bộ thông-tin sẽ tùy thuộc sự tuyển-dụng, huấn-luyện, bổ-nhiệm và quản-trị của Bộ sở-quan.

Sự biến đổi theo các điều-khoản quy-định nơi Sắc-lệnh 045 tuy chứng tỏ tinh-thần trọng hiến và tránh được phần nào tình-trạng bè phái nơi các Ủy-viên và Hội-đồng xã có thể xảy ra như Sắc-lệnh 198, nhưng ngược lại cũng đã dẫm lại khuyết-điểm của Sắc-lệnh 203-d/NV năm 1964 là không tạo được sự thuận-nhất nội-bộ (các cán-bộ trong văn-phòng xã không chịu trách-nhiệm trước xã-trưởng mà tùy thuộc vào các bộ sở-quan : thông-tin và nội-vụ).

✦ Sau hết, chúng ta sẽ khảo-sát thể-thức bổ-nhiệm các viên-chức thuộc cơ-quan chấp-hành xã theo Sắc-lệnh số 120-SL/NV ngày 22-8-1972 ở đây, khuynh-hướng tập-quyền được thể-hiện một cách mạnh mẽ hơn :

Song song với việc ấn-định lại cấp số Ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã, thể-thức bổ-nhiệm các ủy-viên cũng được sửa đổi : từ nay, thẩm-quyền tuyển-bãi Phó xã-trưởng và các Ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã sẽ tùy thuộc Tỉnh-trưởng, sau khi tham-khảo ý-kiến của Quận và Xã-trưởng liên-hệ.

Với thể-thức mới, chúng ta có thể thấy một số ưu-điểm như sự kiểm-soát các viên-chức xã được thực-hiện chu-đáo hơn tránh sự xâm nhập của Cộng-sản, các Ủy-viên sẽ không còn quá lệ thuộc vào Hội-đồng xã và sau mỗi nhiệm-kỳ mặc dù có sự thay đổi thành-phần Hội-đồng và xã-trưởng nhưng ngược lại, Ủy-ban hành-chánh xã có thể vẫn được duy-trì một phần hay toàn-thể, nhờ vậy sự liên-tục công-vụ sẽ giúp cho sự điều-hành được thực-hiện tốt đẹp hơn. Tuy nhiên, bên cạnh những

ưu-điểm mà sự cải-tổ đã có, thể-thức bổ-nhiệm này có thể sẽ đưa đến một tình-trạng hợp-tác lỏng lẻo, gượng ép trong các cơ-quan hành-chánh ấp xã nếu có sự nghi-ky của Hội-đồng xã và xã-trưởng đối với các ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã.

C) BAN TRI-SỰ ẤP.

Ấp là một phân hạt hành-chánh và không có tư-cách pháp nhân. Ngày nay, Ấp là một đơn-vị tản-quyền của Ủy-ban hành-chánh xã. Ban trị-sự ấp là thành-phần chấp-hành đại-diện chánh-quyền và thi-hành mọi chương-trình, chính-sách quốc-gia.

Do đó, các biến đổi liên-quan tới ấp thường có cùng lúc với các cuộc cải-tổ cơ-quan chấp-hành nói trên, chúng ta có thể thấy các biến đổi như sau :

a. Thành-phần.

Tại Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966 ngày 24-12-66 thành-phần nhân-sự Ban trị-sự ấp được ấn-định từ 3 đến 4 người gồm có :

- Trưởng ấp.
- Phụ-tá an-ninh.
- Phụ-tá tuyên-vận.
- và Phó trưởng ấp.

Thành-phần này đã được tăng-cường theo Sắc-lệnh số 045-SL/NV ngày 1-4-1969 với :

- Trưởng ấp.
- Phó trưởng ấp hành-chánh.
- Phó trưởng ấp an-ninh.
- Phụ-tá quân-sự.
- Cán-bộ thông-tin chiêu-hồi.

Việc gia-tăng quá đáng các viên-chức hành-chánh tại ấp đã vấp cùng một khuyết-điểm với sự quy-định nơi Ủy-ban HC xã : sự trùng-dụng giữa hai chức-vụ phụ-tá quân-sự và phó trưởng ấp an-ninh cũng như sự hoạt-động của một cán-bộ thông-tin chiêu-hồi tại ấp, trên thực-tế, đã không mang lại kết-quả

như sự mong muốn. Và cũng chính vì ý-thức được khuyết-điểm nêu trên, Sắc-lệnh 120 đã đơn-giản hóa rất nhiều :

Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972 quy-định thành phần Ban trị-sự ấp gồm :

- Trưởng ấp.
- Phó trưởng-ấp an-ninh.
- Phó trưởng-ấp hành-chánh

và tùy ngân-sách tại xã, nếu có thể, thành-phần sẽ được gia tăng bởi một viên thư-ký phụ giúp.

b. Thế-thức bổ-nhiệm.

Cũng như những thay đổi liên-quan đến thành-phần viên-chức trong ban trị-sự ấp, các biến đổi trong sự bổ-nhiệm tại đây đã gần như được liên-kết với các cuộc cải-tổ cơ-quan chấp-hành tại xã.

Trong sự khảo-sát các thế-thức bổ-nhiệm, chúng ta thấy rằng từ năm 1967 đến nay đã có 3 lần cải-tổ và các sự lựa chọn trong mỗi lần cải-tổ về sau vẫn thường có sự thu hẹp dần thẩm-quyền xã-trưởng và sự tham-dự của dân-chúng. Qua các điều-khoản liên-quan đã được ấn-định trong các Sắc-lệnh, chúng ta thấy :

- Vào năm 1966, với ý hướng khôi-phục truyền-thống xã thôn tự-trị một cách tích-cực, Chánh-phủ đã ấn-định một mức-độ phân quyền hết sức rộng rãi tại hạ tầng cơ-sở, nhất là ấp. Nơi Sắc-lệnh 198, tư-cách dân-cử đã không chỉ bắt buộc riêng đối với trưởng ấp mà đòi hỏi đối với cả phó trưởng ấp.

- Sau đó, tư-cách dân-cử đã được thu hẹp, theo tinh thần Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969, việc chọn lựa qua thế thức tuyển-cử đã được thay đổi và chỉ duy-trì đối với riêng Trưởng ấp mà thôi. Tuy nhiên, thẩm-quyền của xã-trưởng tại ấp cũng còn rất mạnh mẽ, vì các vị Phó trưởng ấp và Phụ-tá quân-sự sẽ do Xã-trưởng toàn-quyền tuyển-bổ và bãi nhiệm chiếu đề-nghị Trưởng ấp và sự thỏa-hiệp của Quận-trưởng (Điều 12, Sắc-lệnh 045).

- Cho nên đến cuối năm 1972, thể-thức bầu-cử tại ấp được bãi bỏ hoàn-toàn vì nhu-cầu an-ninh tại các địa-phương, chánh-quyền cần kiểm-soát tích-cực hơn các viên-chức cũng như sự điều-hành công-vụ tại ấp. Sắc-lệnh 120 đã đơn-giản hóa cơ-cấu tổ-chức thì cũng đã giới-hạn một lần nữa thẩm-quyền của Xã-trưởng trong việc tuyển bãi nhân-viên tại ấp, vì sau ngày 22-8-1972, Ban trị-sự ấp sẽ do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm, sau khi tham-khảo ý-kiến của Quận và Xã-trưởng liên-hệ.

Quyết-định này đã đánh mất các ưu-điểm của một viên-chức dân-cử trong sự điều-hành công việc tại ấp thì ngược lại cũng xóa bỏ những khuyết-điểm của cách thức chọn lựa này. Tính-cách dân-cử giúp chúng ta chọn được nhân vật có uy-tín tại địa-phương, tuy nhiên cũng chính sự đòi hỏi uy-tín và khiến các vị Trưởng ấp dựa vào uy-tín sẵn có để chấp-hành không nghiêm-chỉnh những chỉ-thị từ cấp trên đưa xuống, hay để củng-cố uy-tín của mình, các ông vẫn có thể hành-động tương-tự, nếu chỉ-thị đã không phù-hợp với quyền lợi địa-phương.

Tóm lại, vì ấp không phải là đơn-vị phân-quyền địa-phương, nên sự bổ-nhiệm các viên-chức chỉ-huy không vi-phạm tinh-thần Hiến-Pháp, và lại, sự cần-thiết về khả-năng của viên-chức tại ấp hay quyền thượng cấp của cơ-quan chấp hành đối với Ban trị-sự ấp để kiểm-soát và đôn-đốc sự thi-hành các chương-trình, chính-sách của Chánh-phủ tại đây được chu-đáo hơn, khiến sự thay đổi thể-thức bổ-nhiệm các Trưởng ấp được coi như là một ưu-điểm của Sắc-lệnh 120 vậy.

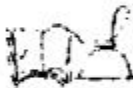
x

x x

Trong khi chờ đợi sự thi-hành các điều-khoản của Hiến-Pháp liên-quan đến nền hành-chánh địa-phương, chính-quyền đã xúc-tiến việc cải-tổ hành-chánh xã ấp. Diễn-tiến của sự cải-tổ liên-tục chứng tỏ thiện-chí của chính-quyền trong việc thực-thi dân-chủ, tạo cơ-hội cho người dân tham-gia vào công việc quản-trị quyền-lợi của địa-phương. Tuy nhiên, mọi vấn-đề liên-quan đến định-chế hành-chánh vì ảnh-hưởng vào hoàn-cảnh nước nhà, hoàn-cảnh đặc-biệt của nước Việt-Nam, chiến-tranh, nghèo nàn, chết chóc đã làm cho vấn-đề

trở nên khó khăn trong thực-tế.

Trước sự biến-chuyển của tình-hình, chính-quyền đã có thiên-chí sửa đổi cơ-cấu tổ-chức các cơ-quan quản-trị tại xã để thích-ứng với nhu-cầu, thì các khía-cạnh khác của sự thực-thi mức-độ dân-chủ tại địa-phương là thẩm-quyền các cơ-quan này đã được ấn-định như thế nào trong sự quản-trị quyền-lợi địa-phương, ngoài ra, mức-độ kiểm-soát của Trung-ương với quyền giám-hộ chặt chẽ hay lỏng lẻo cũng nói lên được mức-độ áp-dụng phương-pháp địa-phương phân-quyền. Trong phần hai, luận-văn này sẽ khảo-sát các thay đổi liên-quan đến thẩm-quyền và sự giám hộ của Trung-ương đối với cơ-quan hành-chánh cấp xã, từ 1967 đến nay.

—  —

SC-SÁNH TỔ-CHỨC HÀNH-CHÁNH XÃ ÁP
qua từng giai-đoạn cải-tổ

Từ 1967 đến nay, cơ-quan quản-trị xã áp đã đón nhận
4 lần cải-tổ qua :

- 1. Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.
- 2. Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969.
- 3. Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972.
- 4. Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972.

Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966	:	Sắc-lệnh : 045-SL/NV : ngày 1-4-1969	:	Sắc-lệnh : 120-SL/NV : ngày 22-8-1972	:	Sắc-lệnh : 169-SL/NV : ngày 25-11-72
---	---	--	---	---	---	--

A/ HỘI-ĐỒNG NHÂN-DÂN XÃ.

- 1. Thành-phần :
Từ 6 đến 12 hội-viên.
- 2. Bầu-cử :
Phổ-thông đầu-phiếu,
trực-tiếp và kín.
Mỗi xã là 1 đơn-vị duy-nhất.
- 3. Nhiệm-kỳ : 3 năm.
- 4. Điều-hành :
- Ban Thường-Vụ, mỗi
phiên họp đầu năm bầu 1
Chủ-tịch, 1 Phó chủ-tịch,
1 Tổng thư-ký.
- Chủ-tịch và Phó Chủ-tịch
là 2 người đạt được số
phiếu cao nhất.

A/ HỘI-ĐỒNG XÃ.

Theo Sắc-lệnh 045-SL/NV, đối
với cơ-quan quyết-nghị :

- * Thay đổi danh xưng để phù-
hợp điều 73 Hiến-Pháp 1-4-
1967.
- * Không có sự thay đổi khác.
Các điều-khoản liên-hệ
trong Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC
vẫn được áp-dụng ở đây.

- 1. Thành-phần
từ 6 đến 8
hội-viên.
- 2. Bầu-cử (như
- 3. Nhiệm-kỳ cũ)
- 4. Điều-hành.

Trong phiên
họp đầu, Hội-
viên Niên-
trưởng triệu-
tập phiên họp
để bầu Ban
Thường-Vụ và
Chủ-Tịch Hội-
đồng Xã.
(Các điều-khoản
khác liên-hệ
đến tổ-chức
không thay đổi.

- Phiên họp :
thường-lệ 1 tháng
1 lần. Họp bất
thường khi Chủ-
tịch UBHCX hoặc
Chủ-tịch HĐNDX,
hoặc 1/3 hội-viên
yêu-cầu.

- Chương-trình
nghị-sự cho Chủ-
tịch UBHCX+ Ban
Thường-Vụ+ Chủ-
tịch Hội-đồng
thảo-luận.

- Quyết-nghị phải
được UBHCX thi-
hành trong hạn 15
ngày.

B/ ỦY-BAN HÀNH-CHÁNH XÃ.-

1. Thành-phần :
Từ 3 đến 9 Ủy-
viên.
- Chủ-tịch kiêm
Ủy-viên hộ-tịch.
- Phó Chủ-tịch
kiêm Ủy-viên KT.
- Ủy-viên An-ninh
- Thuế-vụ
- Xã-hội
- Canh-nông

1. Thành-phần :
Từ 8 đến 9 Ủy-
viên.
- Xã-trưởng
- Phó Xã-trưởng
hành-chánh
- Phó Xã-trưởng
an-ninh
- Ủy-viên quân-
sự.
- Ủy-viên H.T.
- Ủy-viên văn-
hóa và X.H.
- Ủy-viên C.N.
và C.C.D.D.
- Ủy-viên K.T.
- Ủy-viên Thuế-
vụ.

1. Thành-phần :
Từ 6 đến 8 Ủy-
viên.
- Xã-trưởng kiêm
Ủy-viên H.T.
- Phó Xã-trưởng
hành-chánh
- Phó Xã-trưởng
an-ninh
- Ủy-viên C.N.
và C.C.D.D.
- Ủy-viên K.T.
- Ủy-viên Thuế-
vụ.
- Chánh Thư-ký.
- Thư-ký.

Sắc-lệnh
169-SL/NV
ngày 25-11-
1972 không đề
cập đến Ủy-
Ban Hành-
Chánh Xã và
Ban Trị-Sự
Áp. Văn áp-
dụng các điều
khoản liên-hệ
đến trong
Sắc-lệnh 198-
SL/ĐUHC, Sắc-
lệnh 045-SL/
NV và Sắc-
lệnh 120-SL/
NV.

2. Thế-thức bổ-nhiệm Ủy-Ban HC xã

- Chủ-tịch được bầu 2 vòng trong số hội-viên HB xã với tính-cách tự tuyển.
- Phó Chủ-tịch và các Ủy-viên do Chủ-tịch bổ và bãi với sự thỏa-hiệp của HĐND.

3. Văn-phòng Xã.

- Chánh thư-ký + Phó thư-ký.
- Tỉnh-trưởng bổ và bãi.

4. Điều-hành.

- Chủ-tịch điều khiển kể cả các Ủy-viên chuyên-môn.
- Phiên họp nội-bộ : 2 lần mỗi tháng.
Với HĐND : 1 lần mỗi tháng.

5. Nhiệm-kỳ.

Tùy nhiệm-kỳ của Hội-đồng xã.

2. Thế-thức bổ-nhiệm.

- Xã-trưởng do Hội-đồng xã bầu cử.
- Phó xã-trưởng do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm.
- Các Ủy-viên do Xã-trưởng bổ-bãi nhiệm.

3. Văn-phòng Xã.

- * Chánh thư-ký + 1 thư-ký.
- 1 C.B. Thông-tin chiêu-hối + 1 các-bộ kỹ-thuật.
- * Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm (trừ CBTT)

4. Điều-hành.

- Xã-trưởng điều khiển các Ủy-viên.
- Cán-bộ KT thuộc quản-trị Bộ Nội-Vụ
- Cán-bộ TTCH thuộc Bộ Thông-Tin quản-trị.

(Vẫn áp-dụng những điều-khoản còn lại của SL. 198-SL/ĐUHC.

2. Thế-thức bổ-nhiệm.

- Xã-trưởng vẫn được Hội-đồng xã bầu lên.
- Phó xã-trưởng và các Ủy-viên khác đều do Tỉnh-Trưởng bổ-nhiệm (ý-kiến của quận và xã-trưởng liên-hệ).

3. Văn-phòng Xã.

(Được sáp nhập vào UBHCX)

(Vẫn áp-dụng điều-khoản liên hệ của Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC và 045-SL/NV

C/ BAN TRI-SỰ ẤP.

1. Thành-phần.

- Trưởng Ấp.
- Phó Trưởng Ấp.
- 1 Phụ-tá an-ninh.
- 1 Phụ-tá Tuyên-vận.

2. Thế-thức bổ-nhiệm.

- Trưởng Ấp và Phó Trưởng Ấp do dân cử.
- Phụ-tá do Chủ-tịch UBHCX bổ-bãi

3. Nhiệm-kỳ :
3 năm

1. Thành-phần.

- Trưởng Ấp.
- Phó Trưởng Ấp An-ninh.
- Phó Trưởng Ấp Hành-chánh.
- Phụ-tá quân-sự.
- 1 Cán-bộ T.T. Chiêu-hối.

2. Thế-thức bổ-bổ-nhiệm.

- Trưởng Ấp dân cử.
- Phó Trưởng Ấp và Phụ-tá Q.S do Xã-trưởng bổ-nhiệm.

3. Nhiệm-kỳ :
3 năm

1. Thành-phần.

- Trưởng Ấp.
- Phó Trưởng Ấp
- Hành-chánh.
- Phó Trưởng Ấp An-ninh - Thư-ký.

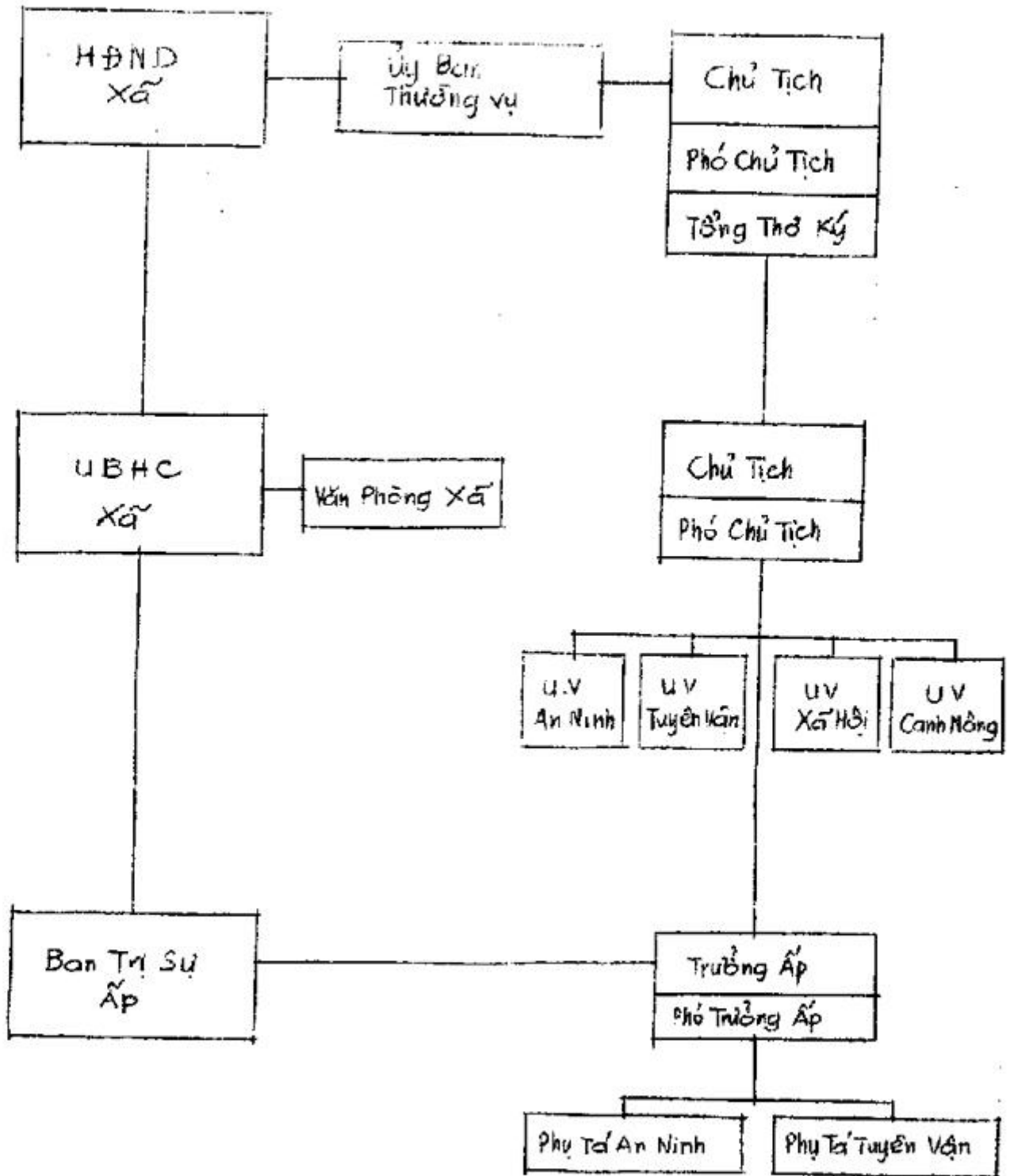
2. Thế-thức bổ-nhiệm.

Tất cả đều do Tỉnh-Trưởng bổ-nhiệm với ý-kiến của Quận và Xã-trưởng.

3. Nhiệm-kỳ :
3 năm

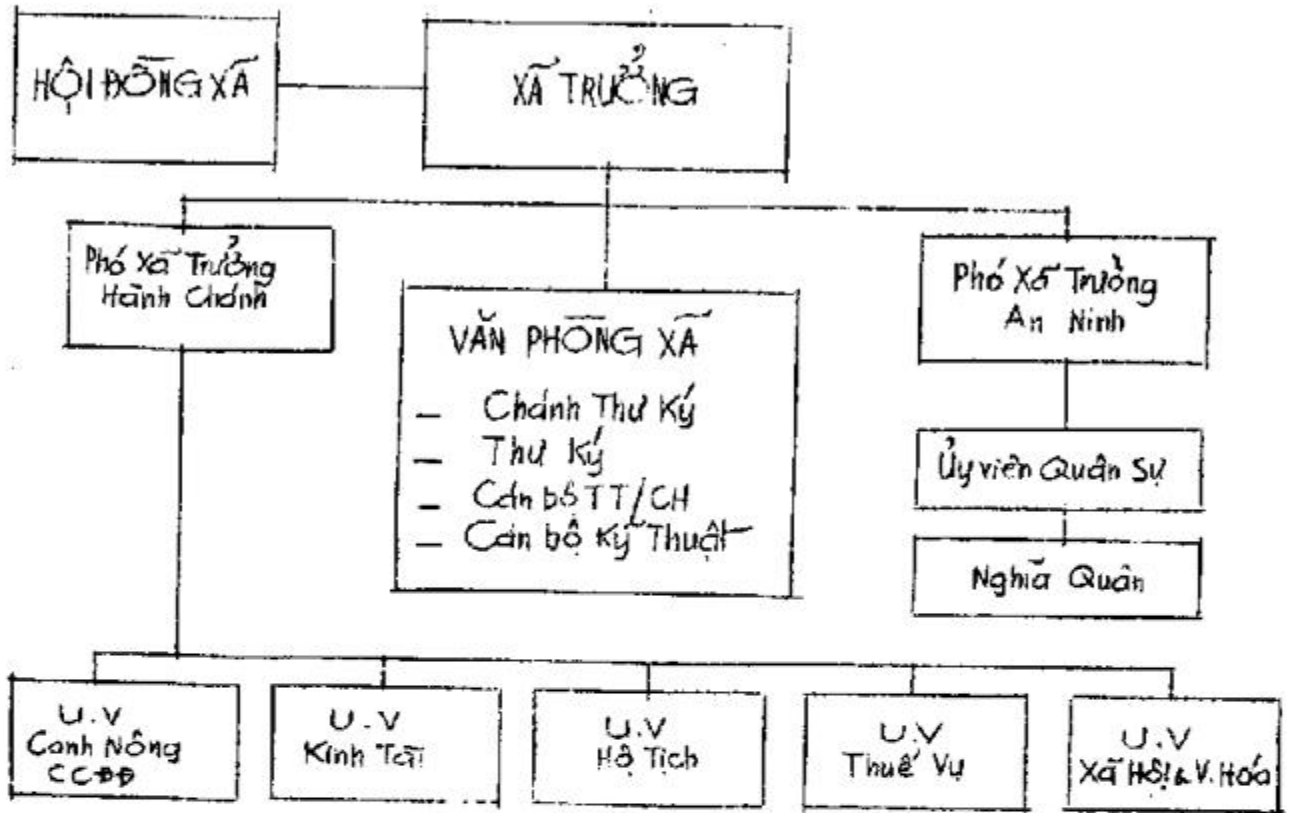
SƠ ĐỒ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH XÃ ẤP

(Sắc lệnh 198 SL/NV ngày 24-12-1966)

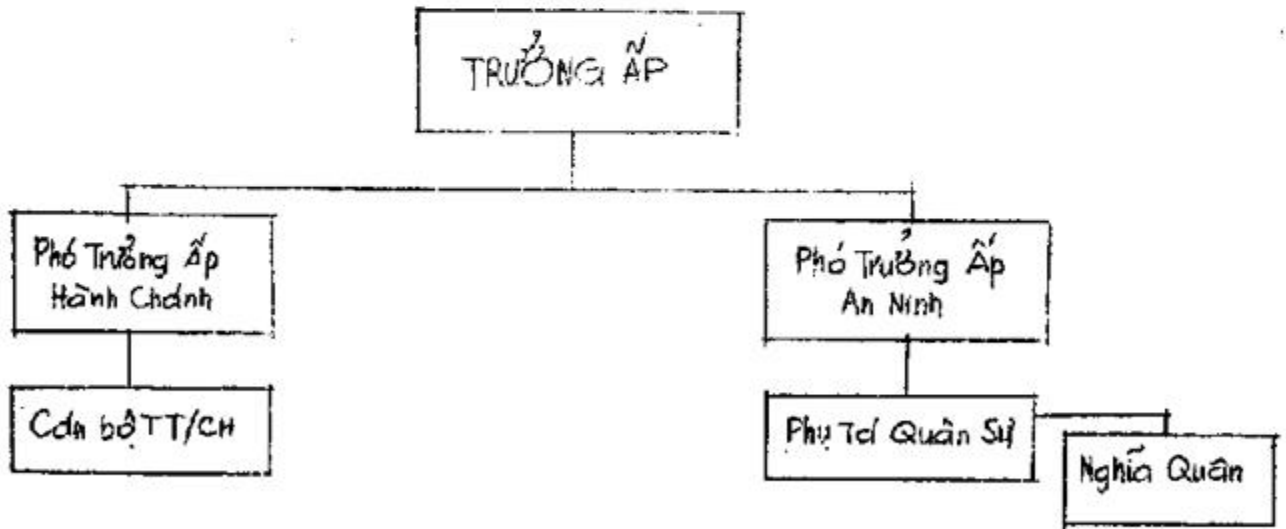


SƠ ĐỒ TỔ CHỨC ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ

(Số lệnh: 045 SL/NV ngày 01-4-1969)

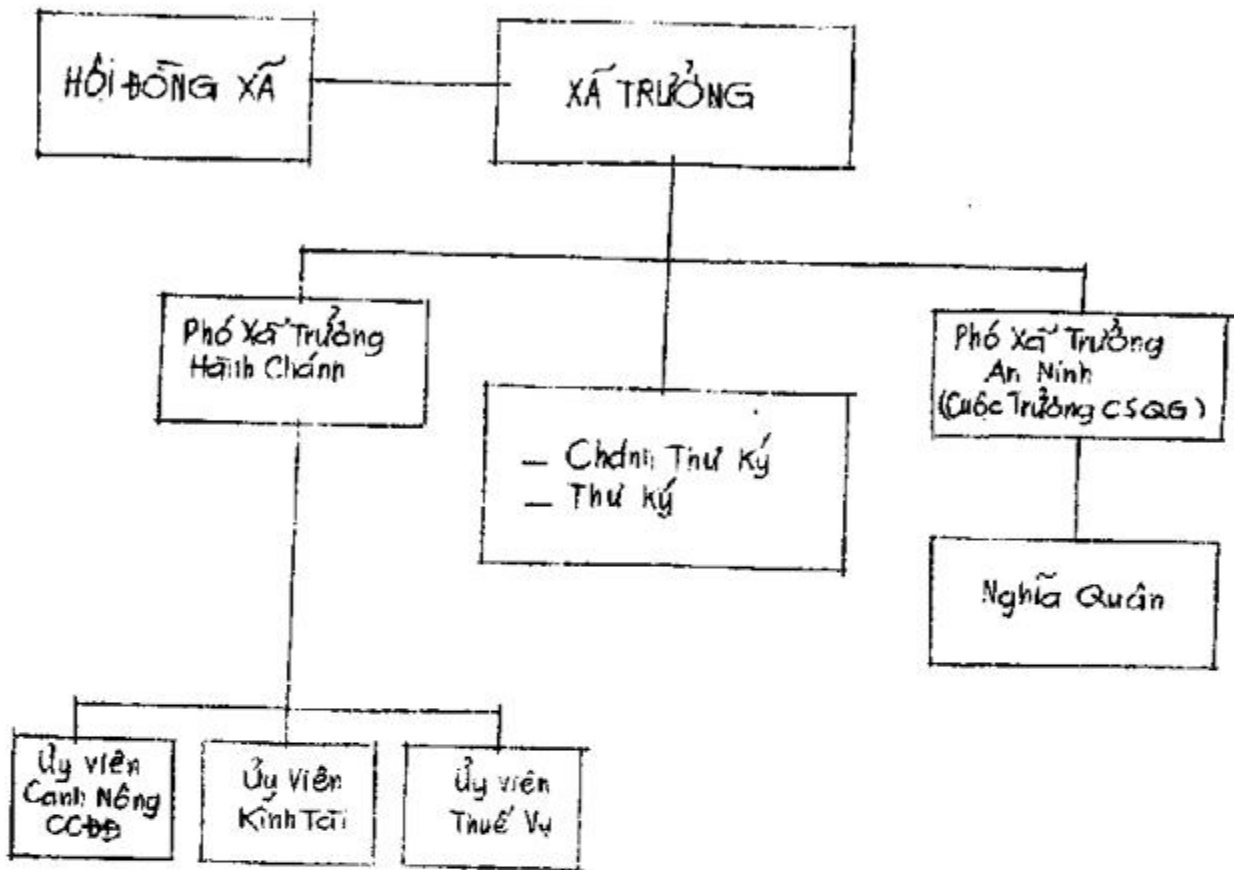


SƠ ĐỒ TỔ CHỨC BAN TRỊ SỰ ẤP

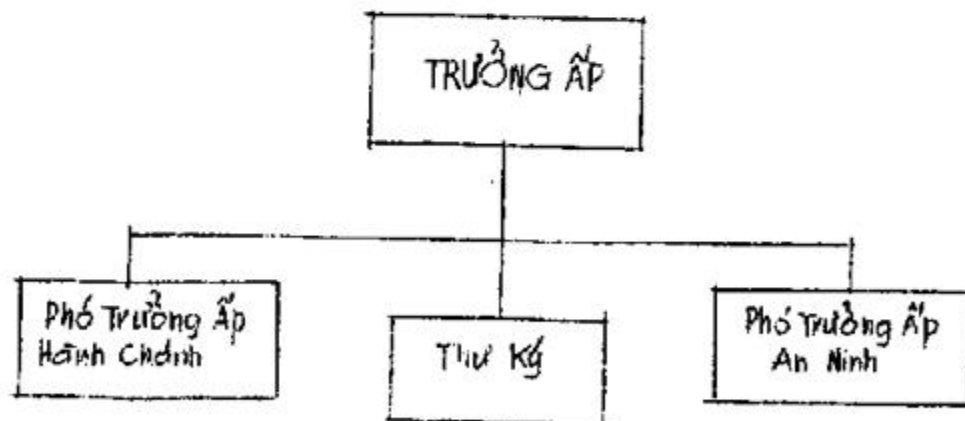


SƠ ĐỒ TỔ CHỨC ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ

Sắc lệnh: 120-51/NV ngày 22-8-1972



SƠ ĐỒ TỔ CHỨC BAN TRỊ SỰ ẤP



PHẦN THỨ HAI

NHỮNG CẢI TỐ TRONG THẨM QUYỀN
CỦA CƠ QUAN QUẢN TRỊ XÃ
VÀ QUYỀN GIÁM HỘ CỦA TRUNG ƯƠNG
TỪ 1967 ĐẾN NAY

Với sự nhìn-thị thừa nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền nơi Miền-Pháp 1/4/1967, xã thôn được hưởng tự-cách pháp-nhân và được quyền bầu những người đại-diện để quyết-định và quản-trị lấy những công việc liên-hệ đến quyền-lợi và nhu-cầu địa-phương mình.

Qua Phần I, chúng ta thấy nguyên-tắc này đã tạo được sự tham-gia của dân-chúng đối với công việc hành-chánh, du nhập được tinh-thần dân-chủ vào guồng máy hành-chánh qua thể-thức bầu-cử, đồng thời tùy sự biến-chuyển của tình-hình và nhu-cầu của từng giai-đoạn Chánh-Phủ đã cố-gắng cải-tổ liên-tục cơ-cấu tổ-chức của cơ-quan quản-trị tại nông-thôn.

Sự hữu-hiệu của cơ-quan dân-cử địa-phương bên cạnh Chánh-Phủ trung-ương khiến một vấn-đề được đặt ra là mối tương-quan giữa Trung-ương và Địa-phương. Trong Phần II của Luận-văn này, chúng tôi sẽ khảo-sát những thay đổi trong thẩm-quyền của cơ-quan đại-diện và mối tương-quan vừa nêu qua hai tiết mục :

Mục I : Những cải-tổ trong thẩm-quyền cơ-quan quản-trị xã ấp từ 1967 đến nay.

Mục II : Những cải-tổ trong quyền giám-hộ của Trung-ương đối với xã từ 1967 đến nay.

M U C I

NHỮNG CÁI-TỔ TRONG THẨM-QUYỀN CƠ-QUAN
QUẢN-TRỊ KÀ

Vì địa thế, thủy-thổ, khí-hậu, hoàn-cảnh xã-hội, tôn-giáo ... mỗi địa-phương có cá tính riêng, phong-tục tập-quán riêng, nhu-cầu quyền-lợi riêng, ít khi giống nhau. Các vấn-đề này đưa tới ý-niệm cần phải cho địa-phương lo liệu lấy nhu-cầu ấy và như vậy quốc-gia nhìn nhận cho địa-phương một số công việc có tính-cách địa-phương. Số công việc đó nhiều hay ít tùy quyền quyết-định và sự phán-đoán của quốc-gia căn-cứ trên yếu-tố xã-hội, chính-trị, kinh-tế và có thể thay đổi trong từng giai-đoạn để thích ứng với hoàn-cảnh xã-hội.

Những công việc địa-phương đó khi địa-phương được thiết-lập đưa đến sự thiết-lập công-sở địa-phương. Để đủ tài-nguyên quản-trị công-sở đó, địa-phương cần tài-sản và ngân-sách riêng. Nói cách khác, khi quốc-gia công nhận một số công việc địa-phương giao cho địa-phương quản-trị, quốc-gia ban tư-cách pháp nhân cho địa-phương để địa-phương có tài-sản, ngân-sách riêng mà quản-trị công việc của mình.

Hiến-Pháp 1967 quy-định sự áp-dụng nguyên-tắc phân-quyền trong 6 điều-khoản. Ngoài điều 70, quy-định tổng-quát sự thừa nhận nguyên-tắc này cho các tập-thể địa-phương, các điều-khoản còn lại chỉ liên-quan đến cơ-cấu tổ-chức và sự tuyển bải nhân-viên dân-cử. Những vấn-đề liên-quan đến thẩm-quyền các cơ-quan quản-trị địa-phương, vì thế đã không được đề cập đến. Do đó, việc khảo-sát sự thay đổi trong vấn-đề, chúng ta chỉ có thể dựa vào các văn kiện thuộc thẩm-quyền Hành-pháp.

Tại cấp xã, những cải-tổ trong quyền hạn cơ-quan quản-trị địa-phương được ấn-định trong :

- Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966.
- Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969.
- Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971.
- Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972.

Theo các Sắc-lệnh trên, Hội-đồng xã có nhiều quyền hạn, có thể tóm kết vào ba loại chính-yếu : quyền quyết-nghị, quyền kiểm-soát, quyền tư-vấn. Ngoài ra, việc quản-trị địa-phương cũng gồm có sự cộng-tác của cơ-quan chấp-hành mà đại-diện là xã-trưởng. Ở đây, chúng ta sẽ khảo-sát những cải-tổ trong thẩm-quyền pháp quy của các cơ-quan này qua hai điểm :

- I.- Những cải-tổ trong thẩm-quyền của cơ-quan quyết-nghị xã từ 1967 đến nay.
- II. Những cải-tổ trong thẩm-quyền điều-hành và bổ-nhiệm các viên-chức xã ấp của xã-trưởng từ 1967 tới nay.

I.- Những cải-tổ trong thẩm-quyền của cơ-quan quyết-nghị xã từ 1967 đến nay.

Như đã trình bày, thẩm-quyền của Hội-đồng xã gồm ba loại chính-yếu, nhưng từ 1967 đến nay mặc dù có nhiều cuộc cải-tổ, chúng ta thấy rằng chỉ riêng quyền quyết-nghị đã có ít nhiều điểm thay đổi. Ngoài ra, các quyền hạn khác đã không có thay đổi so với Sắc-lệnh căn-bản năm 1966.

a) Quyền quyết-nghị.-

* Theo điều 9, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-66 cơ-quan quyết-nghị xã có quyền thảo-luận và quyết-định về các vấn-đề kể sau trong khuôn-khố luật-lệ hiện-hành :

- Các kế-hoạch xây-dựng và chương-trình ích lợi công-cộng ở xã.
- Ngân-sách xã.
- Tạp thuế, lệ-phí, bách phân phụ thu, hoa chi và mọi khoản thu cho ngân-sách xã.
- Thể-lệ hành-thu các lợi-tức của xã.
- Tạo mãi, chuyển nhượng, thuê mượn, đổi chác, tu-bổ và nói chung, mọi hành-vi quản-trị và bảo-vệ tài-sản xã.
- Kết-ước thầu công-tác, cung-cấp chuyên-chở cho xã.
- Đặc-nhuợng công-dịch vụ.
- Tân lập và sửa đổi kế-hoạch chính-trang xã.
- Dự-án trang bị xã về đường sá, cầu cống, đê đập.
- Thành-lập, bãi bỏ, đặt tên, sửa tên, sửa ranh-giới, dời trụ-sở xã, ấp.
- Vay mượn trợ-cấp.
- Tổ-chức quản-trị chợ và hội chợ.
- Khởi-tổ để bênh-vực quyền-lợi của xã và thực-hiện các sự điều giải, sau khi được sự chấp-thuận của Tỉnh-trưởng.
- Các vấn-đề mà luật-lệ riêng buộc phải đưa ra Hội-đồng thảo-luận và quyết-nghị.

* Ngoài ra, thẩm-quyền quyết-nghị của Hội-đồng xã còn được ấn-định chi-tiết hơn nơi điều 15 ; theo đó, các quyết-nghị kể sau của cơ-quan quyết-nghị xã được thi-hành mà không cần sự duyệt y của Trung-ương hay Tỉnh-trưởng liên-hệ.

- Mượn hoặc cho mượn bất động-sản hay động-sản mà giá mượn dưới 50.000\$.
- Tạo mãi, chuyển nhượng và đổi chác tài-sản xã mà chi-phí dưới 50.000\$.

- Tân-tạo, hay tu-bổ công-thụ của xã mà chi-phí dưới 50.000đ.

* Qua các điều-khoản vừa đề cập, chúng ta thấy thẩm-quyền quyết-nghị của Hội-đồng xã, nhất là về phương diện tài-chánh đã được nới rộng một cách đáng kể, nếu so với Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964 :

- Ngoài các vấn-đề đã ấn-định nơi Sắc-lệnh 203. Hội-đồng xã được quyết-nghị về tạp thuế, lệ-phí, tổ-chức quản-trị chợ và hội chợ, trợ cấp, vay mượn, đặc-nhuợng công-vụ và nói chung, các vấn-đề có ích-lợi công-cộng của xã.
- Quyền giám-hộ của Trung-ương hoặc tỉnh đối với một số quyết-nghị của Hội-đồng xã đã thu hẹp hơn trước :
- Thẩm-quyền duyệt y ngân-sách xã và các chương-trình ích lợi công-cộng trước thuộc trung-ương, hay trao lại cho Tỉnh-trưởng cho đến mức một triệu đồng, so với Sắc-lệnh 203 chỉ là 500.000.
- Xã chỉ phải trình Tỉnh duyệt y các quyết-nghị về việc quản-trị tài-sản xã và từ 50.000 đến 500000 và trình Trung-ương duyệt y các quyết-nghị đồng loại trên mức 500.000 trong khi đó, so với Sắc-lệnh 203, thẩm-quyền quyết-nghị của Tỉnh trong giới-hạn từ 30 đến 300.000đ.

* Ngoài ra, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 cũng đã ấn-định rõ : các quyết-nghị của Hội-đồng xã phải được cơ-quan chấp-hành thi-hành chậm nhất là 15 ngày sau khi chuyển sang Ủy-ban hành-chánh xã (điều 13).

* Trong Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969 nhằm mục-đích hữu-hiệu hóa guồng máy hành-chánh xã ấp, chánh-phủ đã sửa đổi một số các điều-khoản liên-quan đến quyền hạn tài-chánh như sau :

- Điều 13 (mới) : Những quyết-nghị không qua sự duyệt y của Tỉnh-trưởng trước khi thi-hành liên-

quan đến việc mượn, cho mượn, tạo mãi, chuyển nhượng, đổi chác tân-tạo, tu-bổ trước chỉ tới mức năm chục ngàn, nay rãng lên một trăm ngàn đồng.

- Điều 14 (mới) : Những quyết-nghị liên-quan đến ngân-sách xã bất kể tổng số bao nhiêu đều do Tỉnh-trưởng duyệt y trước khi thi-hành.

* Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971 qua điều 15 (mới) chỉ tái xác nhận những điều-khoản đã ấn-định nơi Sắc-lệnh 045 qua việc chi-tiết hóa các điểm liên-quan đến quyền hạn tài-chánh của cơ-quan dân-cử tại xã :

- Các kế-hoạch xây-dựng, trang bị và chương-trình ích lợi công-cộng trị giá dưới một trăm ngàn.

- Mượn hay cho mượn bất động-sản và động-sản với giá biểu dưới một trăm ngàn đồng một năm.

- Tạo mãi, chuyển nhượng và đổi chác tài-sản của xã dưới một trăm ngàn đồng.

Trong cùng Sắc-lệnh 039-SL/NV, thẩm-quyền duyệt y quyết-nghị cơ-quan dân-cử xã của Tỉnh-trưởng đã có sự thay đổi :

- Thẩm-quyền giám-hộ của Tỉnh đối với quyết-nghị của Hội-đồng xã được thu hẹp trong các việc cho mượn, mượn, tạo mãi, chuyển nhượng, đổi chác, tân-tạo, tu-bổ, trước chỉ đến mức năm trăm ngàn hay một triệu đồng, nay được ấn-định thống-nhất là sáu triệu đồng.

- Ngược lại, đối với thẩm-quyền duyệt y ngân-sách xã và các chương-trình ích lợi công-cộng trước được giao lại cho Tỉnh-trưởng, bất kể tổng số bao nhiêu (nơi Sắc-lệnh 045), nay được giới-hạn lại đến mức sáu triệu đồng.

Với mục-đích khôi phục vị-trí đơn-vị hành-chánh căn-bản của xã trong cộng-đồng quốc-gia, chánh-phủ đã chứng tỏ được thiện-chí tối-đa của mình qua việc ấn-định thẩm-quyền quyết-nghị của các cơ-quan dân-cử địa-phương, nhất là về phương-diện tài-chánh xã.

b) Quyền kiểm-soát.

Trái với thẩm-quyền quyết-nghị của Hội-đồng xã, các quyền hạn liên-quan đến việc kiểm-soát cơ-quan chấp-hành xã tư-vấn và thỉnh-nguyên của cơ-quan quyết-nghị địa-phương đã không có sự thay đổi nào, ngoài những điểm ấn-định nơi các điều 10, 11 và 12 của Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966.

Riêng thẩm-quyền liên-quan đến việc kiểm-soát, điều 10, Sắc-lệnh 198 ấn-định :

"Hội-đồng nhân-dân xã có quyền kiểm-soát đối với những vấn-đề kể sau :

- Việc thi-hành chính-sách, chương-trình của Chánh Phủ và các quyết-nghị của Hội-đồng xã.
- Bản kết-toán hành-chánh về việc thi-hành ngân-sách xã.
- Các sổ sách kế-toán của xã.
- Hành-vi của nhân-viên và cán-bộ các cấp trong xã nhất là về lễ lối phục-vụ nhân-dân.

Hội-đồng có quyền khuyến-cáo Chủ-tịch, Phó chủ-tịch và các ủy-viên Ủy-ban hành-chánh xã cùng chánh thư-ký và phó thư-ký văn-phòng ủy-ban, nếu xét thấy có khiếm-khuyết trong khi thi-hành nhiệm-vụ.

Hội-đồng có quyền đề-nghị với đa số ba phần tư (3/4) tổng số hội-viên hội-đồng giải-nhiệm chủ-tịch, Phó chủ-tịch và các ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã, nếu có lỗi lầm trầm-trọng trong khi thi-hành nhiệm-vụ".

Qua quyền kiểm-soát này, chúng ta thấy đây thật ra là các hậu-quả hợp-lý của sự phân lập hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành tại xã cũng như do tương-quan giữa hai cơ-quan trong sự điều-hành guồng máy hành-chánh xã :

- Đối với sự thi-hành ngân-sách : để Hội-đồng xã kiểm-soát Ủy-ban hành-chánh đã thi-hành những quyết-nghị hội-đồng như thế nào là điều hợp-lý, vì ngân-sách vẫn được hiểu như một hành-vi chuẩn hứa của cơ-quan quyết nghị, do đó, dĩ-nhiên cơ-quan cho phép phải có quyền kiểm-soát việc thi-hành sự cho phép của mình.

- Đối với sự thi-hành chính-sách, chương-trình của Chánh-phủ. Trong lãnh-vực này, Hội-đồng xã với tư-cách đại-diện dân-chúng tại xã phải có quyền kiểm-soát sự tri-hành những đường lối bao-hàm tính-cách chánh-trị mà Chánh-phủ đã vạch và sự thi-hành có phù-hợp với thời-gian của Chánh-phủ hay không, tại quận hạt của mình như các cơ-quan dân-cử ở cấp bậc cao hơn.

- Đối với quyền khuyến-cáo và đề-nghị giải-nhiệm các ủy-viên, chủ-tịch, phó chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã. Điều này thật ra thật dễ hiểu, vì vị chủ-tịch do chính Hội-đồng xã bầu lên và giao quyền thành-lập Ủy-ban H.C. xã (theo Sắc-lệnh 198 và 045) do đó bất cứ lúc nào, Hội-đồng cũng có thể đặt vấn-đề bất tín-nhiệm. Túc số ba phần tư mà Sắc-lệnh đòi hỏi chỉ nhằm bảo-đảm sự ổn-cố cho Ủy-ban hành-chánh xã trong việc điều-hành công-vụ.

c) Quyền tư-vấn.-

Cùng trong Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-66, thẩm-quyền tư-vấn của cơ-quan quyết-nghị xã đã được ấn-định nơi điều 11 và 12.

Hội-đồng xã phải được Ủy-ban hành-chánh xã tham khảo ý-kiến về những vấn-đề liên-quan đến điền-địa, hành nghề, tuyển-dụng nhân-viên và các vấn-đề mà luật-lệ riêng biệt phải hỏi ý-kiến hội-đồng.

Ngoài ra, Hội-đồng xã cũng có quyền trình bày ý-kiến đề-nghị và thỉnh-nguyện về các vấn-đề liên-quan đến ích lợi chung thuộc phạm-vi xã lên quận-trưởng, Tỉnh-trưởng, Hội-đồng Tỉnh và Bộ Nội-Vụ.

Các ý-kiến, đề-nghị và thỉnh-nguyện của Hội-đồng phải được cứu xét và giải-quyết trong thời-hạn ngắn nhất, kết-quả việc cứu xét phải được thông-báo lên Hội-đồng.

II.- Thăm-quyền của Xã-trưởng trong việc điều-hành và bổ-nhiệm các viên chức xã ấp.

Xã-trưởng là vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại xã để cộng-tác với Hội-đồng xã trong việc quản-trị địa-phương.

Một cách tổng-quát, như tất cả các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành của một tập-thể địa-phương, Xã-trưởng có hai tư-cách :

- Đại-diện cho chánh-quyền trung-ương tại xã.
- và đại-diện pháp nhân xã.

Với hai tư-cách này, quyền hạn và nhiệm-vụ của xã-trưởng rất ít thay đổi, sự thay đổi, nếu có, chỉ tùy thuộc vào sự nở rộng hay thu hẹp vai-trò của xã-trưởng mà thôi. Thí-dụ : Theo Sắc-lệnh 198, Xã-trưởng kiêm-nhiệm Ủy-viên hộ-tịch, Sắc-lệnh 045, qui-định bãi bỏ sự kiêm-nhiệm này và nay, qua Sắc-lệnh 120, sự kiêm-nhiệm đã được tái qui-định cho Xã-trưởng.

Trong vai-trò xã-trưởng, dù với tư-cách nào, các hoạt-động đều cần sự trợ giúp của các cộng sự viên và vị đại-diện Xã-trưởng tại ấp, mức độ hữu hiệu của sự điều-hành công-vụ, vì thế, không thể chịu ít nhiều ảnh-hưởng của tương-quan giữa xã-trưởng và các viên-chức xã ấp. Và lại Xã-trưởng vẫn được hiểu là danh-từ để gọi vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại xã, điều này cũng đủ nói lên tầm quan-trọng của nhiệm-vụ điều-hành guồng máy hành-chánh địa-phương, trong đó bao gồm sự hoạt-động của các ủy-viên và các viên-chức trong Ban trị-sự ấp.

Trong khuôn-khố hạn hẹp của tập luận-văn, chúng tôi chỉ đề cập đến những thay đổi trong thăm-quyền của Xã-trưởng đối với các viên-chức xã ấp qua hai khía-cạnh : bổ-nhiệm và điều-hành.

a) Quyền hạn của Xã-trưởng trong việc tuyển bãi các viên-chức xã ấp.

1. Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 là văn-kiến án-định thẩm-quyền của Xã-trưởng một cách rộng rãi nhất trong việc bổ-nhiệm các ủy-viên trong cơ-quan chấp-hành địa-phương qua điều 25 :

"Phó chủ-tịch và các Ủy-viên trong Ủy-ban H.C. xã đều do Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã bổ-nhiệm và bãi chức bằng quyết-định với sự thỏa-hiệp của Hội-đồng nhân-dân xã".

Sự qui-định này cộng với thể-thức chọn lựa vị xã-trưởng đã gợi cho ta một ý-niệm về tổ-chức công-quyền rất dân-chủ : dân bầu Quốc-hội, cơ-quan lập-pháp bầu vị Thủ-Tướng và Thủ-Tướng sẽ thành-lập Nội-Các với sự thỏa-hiệp của Quốc-Hội.

Vậy, có thể nói là Ủy-ban hành-chánh phát xuất từ Hội-đồng xã mà ra. Nếu công việc được thi-hành với một tinh-thần trách-nhiệm của các vị dân-cử, nhằm phục-vụ quyền-lợi địa-phương hơn quyền lợi riêng mình hay quyền lợi của riêng một phe nhóm nào, thì kết-quả của thể-thức chọn lựa này thật đáng khích-lệ, vì nó sẽ tạo được một tinh-thần hợp-tác tích-cực và mật-thiết giữa hai cơ-quan quyết-nghị và chấp-hành, đồng thời làm nổi bật vai-trò quan-trọng cùng sự biến đổi trách-nhiệm của hai cơ-quan trong việc quản-trị nền hành-chánh địa-phương.

Trái lại, nếu công việc được thực-hiện trong tinh-thần tắc-trách hay vì đặt nặng quyền-lợi riêng tư, việc bổ-nhiệm các ủy-viên sẽ lâm vào một trong hai trường hợp :

Các nhân-viên dân-cử vì chưa ý thức được vai-trò cũng như sự ích-lợi của vấn-đề hay vì thái-độ thờ ơ trong công việc, sẽ máy móc chấp nhận thành-phần Ủy-ban hành-chánh xã do Xã-trưởng bổ-nhiệm mà không cần sự thảo-luận, cân nhắc kỹ lưỡng. Trường-hợp ngược lại, các Hội-viên trong Hội-đồng xã vì quyền-lợi riêng tư hay đảng-phái đã

cố tình gây trở- ngại trong công việc. Trường-hợp điển- hình vào kỳ bầu-cử tháng 9 năm 1969 tại xã Long-Tuyền, Quận Châu-Thành, Tỉnh Phong-Dinh, Hội-đồng xã đã không chịu hợp-thức-hóa danh-sách ủy-viên Ủy-ban hành-chánh xã do Xã-trưởng đề-nghị vì không có người của giáo-phái Hòa Hảo. (22)

Trong khi đó, quyền-hạn của Xã-trưởng đối với các viên-chức trong Ban Trị-sự ấp qua việc bổ-nhiệm nhân viên khá rộng rãi ngoại trừ trưởng ấp và phó trưởng ấp có tư-cách dân-cử, vì sự qui-định của hai điều 37 và 40, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 :

"Trưởng Ấp và Phó Trưởng Ấp đều do dân trong ấp bầu theo thể-thức đầu-phiếu phổ-thông, trực-tiếp và kín".

"Phụ-tá an-ninh và Phụ-tá tuyên-vận do Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã bổ-nhiệm theo các văn-kiện do Tỉnh-trưởng ấn-định, chiếu đề-nghị của Trưởng ấp và với sự thỏa-hiệp của Hội-đồng nhân-dân xã. Quận-trưởng có quyền phủ nhận sự bổ-nhiệm này theo thể-thức dự-liệu tại điều 25".

Xem như vậy, qua Sắc-lệnh 198, quyền hạn của Xã-trưởng trong việc bổ-nhiệm các viên chức xã ấp khá rộng rãi nhằm giúp chính-quyền dân-cử (qua xã-trưởng) tại xã có đủ phương-tiện và uy-tín để bảo-vệ và quản-trị hữu-hiệu quyền-lợi xã thôn.

2. Quyền hạn của Xã-trưởng trong việc bổ-nhiệm các viên chức xã ấp vừa trình bày, đã được bổ-túc qua Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969 để phù-hợp với sự qui-định nơi điều 74 Hiến-pháp "Chánh-phủ bổ-nhiệm bên cạnh các tô-trưởng, Thị-trưởng, Tỉnh-trưởng, Xã-trưởng hai viên chức có nhiệm vụ phụ-tá về hành-chánh và an-ninh cùng các nhân-viên hành-chánh khác".

Do đó, thẩm-quyền của Xã-trưởng đã có ít nhiều thay đổi :

(22) Tài-liệu của Sở Tình-Hình Bộ Nội-Vụ.

- Đối với Ủy-ban hành-chánh xã, quyền hạn được thu hẹp nơi điều 9, Sắc-lệnh 045 : " ... Riêng các Phó xã-trưởng do Tỉnh-trưởng chiếu ủy-quyền của Tổng-Trưởng Nội-Vụ, bổ-nhiệm theo đề-nghị của Xã-trưởng, sau khi tham khảo ý-kiến Hội-đồng xã " .

Như vậy, quyền hạn của Xã-trưởng qua cuộc cải-tổ này gồm sự bổ-nhiệm và bãi chức các Ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã và quyền đề-nghị các Phó xã-trưởng hành-chánh và an-ninh, sau khi tham-khảo ý-kiến Hội-đồng xã.

- Đối với Ban trị-sự ấp, ngược lại, quyền hạn của Xã-trưởng đã nới rộng hơn qua quyền bổ-nhiệm Phó Trưởng ấp. " Phó trưởng ấp hành-chánh, Phó trưởng ấp an-ninh và Phụ-tá quân-sự (Nghĩa-quân) do Xã-trưởng bổ-nhiệm chiếu đề-nghị của Trưởng ấp với sự thỏa-hiệp của Quận-trưởng " (điều 12, Sắc-lệnh 045).

Tất cả những thay đổi nêu trên, nhằm thể-hiện ý-chí của nhà lập-hiến 1967 trong sự bổ-khuyết cho thể-thức chọn lựa vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành đã ghi nơi điều 71, theo đó, các Đô, Tỉnh, Thị và Xã-trưởng sẽ được dân-chúng trong địa-hạt bầu lên.

Với nguyên-tắc bầu cử, chức-vụ xã-trưởng và Trưởng ấp đã mang nặng tính-cách chính-trị hơn tính-chất hành-chánh thuần-túy, người dân đã không lựa chọn các vị này theo tiêu-chuẩn thông-thường của một ứng-cử-viên đó là được dân biết đến nhiều, có uy-tín và hậu-thuần của đa số dân-chúng xã ấp. Sự bổ-nhiệm của Tỉnh-trưởng và Xã-trưởng sẽ giúp các vị chỉ-huy về phương-diện chuyên-môn, hành-chánh và an-ninh. Các viên chức này giữ nhiệm-vụ thi-hành mệnh-lệnh của tỉnh, quận về những công việc thuộc quyền trung-ương, đồng thời thi-hành nhiệm-vụ do Xã-trưởng hay Trưởng ấp giao-phó.

3. Sự cải-tổ trong thủ-tục bổ-nhiệm các viên-chức xã ấp đã được đặt ra một lần nữa vào cuối 1972 qua Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972. Theo đó, quyền hạn của

xã-trưởng đã được thu hẹp khá nhiều, với các điểm sửa đổi:

- Điều 3 : "Các Phó Xã-trưởng, Ủy-viên, Chánh thư-ký và thư-ký thuộc Ủy-ban hành-chánh xã do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm sau khi tham-khảo ý-kiến Quận-trưởng và Xã-trưởng liên-hệ".

- Điều 6 : "Trưởng ấp, Phó Trưởng ấp, Thư-ký Ban trị-sự ấp do Tỉnh-trưởng bổ-nhiệm. Về việc bổ-nhiệm Trưởng ấp, Tỉnh-trưởng sẽ tham-khảo ý-kiến của Quận-trưởng và xã-trưởng liên-hệ".

Trong thể-thức bổ-nhiệm hiện nay, có thể nói đã giảm bớt một cách đáng kể quyền hạn của Xã-trưởng. Sự bổ-nhiệm các viên-chức theo đó được giao cho Tỉnh-trưởng với sự tham-khảo ý-kiến của Quận-trưởng và Xã-trưởng liên-hệ.

Trên thực-tế, sự tham-khảo ý-kiến của vị đầu Tỉnh đối với Xã-trưởng chỉ còn là hình-thức, vì ảnh-hưởng của cấp trung-ương đối với địa-phương. Và lại, ngoài Xã-trưởng, Quận-trưởng liên-hệ cũng được hỏi ý-kiến. Áp-lực của hai vị chỉ-huy ở cấp cao hơn cộng với thành kiến và sự dè dặt của nông-thôn Việt-Nam trong việc thực-thi dân-chủ đã khiến ý-kiến của Xã-trưởng không còn được coi là quan-trọng lắm, và vì thế, trong một số trường-hợp dù không thích thành-phần các Ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã hay các viên-chức chỉ-huy Ban trị-sự ấp mà Tỉnh-trưởng hỏi ý-kiến, các xã trưởng vẫn phải chấp-thuận một cách miễn cưỡng. Hậu-quả của vấn-đề là sự giảm bớt mức độ cộng-tác tích-cực và mật-thiết mà thể-thức cũ đã đạt được.

Và chính khuyết-điểm vừa nêu trong sự thu hẹp quyền hạn Xã-trưởng đối với việc bổ-nhiệm viên chức xã ấp, đã giới-hạn phần nào kết-quả của sự cải-tổ qua Sắc-lệnh ngày 25-11-1972.

b) Quyền hạn của Xã-trưởng trong việc điều-hành guồng máy hành-chánh xã ấp.

Với vai-trò chỉ-huy cơ-quan chấp-hành tại xã, quyền hạn của Xã-trưởng trong việc điều-hành guồng máy hành-chánh xã áp đã có sự thay đổi tùy theo sự gia-tăng hay giảm bớt thành-phần Ủy-ban hành-chánh xã và mối tương quan giữa Xã-trưởng và các Ủy-viên liên-hệ.

Với Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 văn-kiện căn-bản chi-phối hoạt-động hành-chánh xã trong những năm đầu mà chúng ta khảo-sát. Nhiệm-vụ và thẩm-quyền xã-trưởng trong việc điều-hành cơ-quan chấp-hành xã, được qui định nơi điều 26 và 32 :

- Điều 26 : "...

- . Điều-khiển Ủy-ban hành-chánh xã và chịu trách-nhiệm cho toàn ủy-ban trước Ủy-ban nhân-dân xã.
- . Trông nom việc điều-hành cơ-quan chính-quyền tại xã.
- . Chỉ-huy và điều-hành công việc của xã.
- . Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã có quyền thưởng phạt nhân-viên, cán-bộ các cấp từng sự tại xã ... "

- Điều 32 : "Phó Chủ-tịch và các Ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh đều trực-thuộc Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã "

Xem như vậy, có thể nói Xã-trưởng đã có đầy đủ thẩm-quyền trong sự điều-hành Ủy-ban hành-chánh xã. Sắc-lệnh qui-định xã-trưởng vừa chịu trách-nhiệm cho toàn-thể ủy-ban vừa có quyền điều-động các ủy-viên, đồng thời lại có quyền thưởng phạt tất cả nhân-viên cán-bộ tại xã khiến các viên-chức không thể tự chuyên theo một hệ-thống chuyên môn nào, nhờ thế, mọi chức quyền đều quy hoàn về một mối, tùy thuộc vào thẩm-quyền của xã-trưởng. So với Sắc-lệnh 045 ngày 3-5-1963 và 203-d/NV ngày 31-5-1964, các điều-khoản này đã đánh dấu một điểm tiến-bộ trong việc tạo dựng sự thuận-nhất nội-bộ và thống-nhất chỉ-huy nhằm tái-lập sự tự quản tại nông-thôn.

Tuy nhiên, nếu phân-tích kỹ điều 26 nêu trên, chúng ta thấy rằng, sự cải-tổ này chưa đáp ứng được việc gây dựng cho chính-quyền xã một khả-năng tự-vệ. Khoản 2 điều 26 định rằng :

Chủ-tịch Ủy-ban hành-chánh xã có nhiệm-vụ :

"trông nom việc gìn giữ an-ninh trật-tự công-cộng trong xã ; về phương-diện này, điều-động các lực-lượng cơ-hữu trong xã. Và nếu cần, yêu-cầu các nghĩa-quân sở tại yểm-trợ các biện-pháp thuộc quyền hạn này.

Với một quyền hạn khiêm-nhường trong sự điều-động lực-lượng quân-sự xã như vậy, xã-trưởng nói riêng, và ủy-ban hành-chánh xã nói chung đã không đủ khả-năng tự bảo-vệ cho mình. Tình-trạng này đã xuất phát từ sự thiếu phối-hợp giữa Ủy-ban hành-chánh xã và lực-lượng nghĩa-quân xã, điều này đã làm phát sinh hiện-tượng "Hành-chánh xã lưu-vong" thời bấy giờ.

Nhằm bổ-túc cho sự thiếu sót này, sau một thời gian áp-dụng, Chánh-phủ đã thực-hiện cuộc cải-tổ nền hành-chánh xã qua Sắc-lệnh 045 vào năm 1969.

Qua Sắc-lệnh này, cơ-quan quản-trị tại xã đã được tăng-cường thành-phần, quyền hạn và nhiệm-vụ với mục-đích tạo cho chính-quyền xã những điều-kiện tinh-thần, vật-chất và nhân-lực cần-thiết.

- Đối với vấn-đề an-ninh tại địa-phương, thành-phần Ủy-ban hành-chánh xã đã được tăng-cường bởi vị Ủy-viên quân-sự nên cạnh Phó xã-trưởng an-ninh. Nhiệm-vụ của hai viên chức này được định nơi điều 5, Sắc-lệnh 045.

- Phó xã-trưởng an-ninh, ngoài nhiệm-vụ nói ở SL. 198 còn có trách-vụ :

- . Theo dõi các hoạt-động chính-trị, tổ-chức tình-báo, nhân-dân tự-vệ, thanh-niên và thể-thao.
- . Thay mặt xã-trưởng khi vắng mặt hoặc bận việc để giải-quyết các vấn-đề liên-quan đến quân-sự, chính-trị.

- Ủy-viên quân-sự, chỉ-huy trực-tiếp các đơn-vị nghĩa-quân thuộc xã, phòng thủ, tuần tiễu, phục-kích, ruộng địch, diệt địch theo kế-hoạch của xã-trưởng".

Ngoài ra, trong thông-tư giải-thích, Chánh-phủ đã khuyến-cáo các xã-trưởng nên chọn ủy-viên quân-sự là Trung-đội-trưởng nghĩa-quân khác thuộc xã" (23).

Như vậy, với sự cộng-tác của các ủy-viên trong Ủy-ban hành-chánh xã mà ông có nhiệm-vụ chọn lựa, xã-trưởng đã có thực quyền điều-động các lực-lượng quân-sự thuộc xã, tránh tình-trạng "yêu-cầu nghĩa-quân sở tại yểm-trợ" một cách lỏng lẻo như trước kia. Đây là việc làm thiết thực nhất giúp chính-quyền xã có khả-năng gìn giữ hữu-hiệu an-ninh trong xã, đáp ứng nhu-cầu tự-vệ của xã thôn.

- Sự thay đổi thứ hai trong quyền hạn của Xã-trưởng đối với việc điều-hành guồng máy hành-chánh địa-phương so với Sắc-lệnh 198, là mối tương-quan giữa vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành và văn-phòng xã. Theo điều 26 và 34, Sắc-lệnh 198 Xã-trưởng có toàn-quyền xử-dụng và thưởng phạt nhân-viên trong văn-phòng. Văn-kiện mới đã không ấn-định sự sửa đổi nào, tuy nhiên, quyền hạn của vị này đã có ít nhiều thay đổi vì thể-thức tuyển-bổ và quản-trị của thành-phần cán-bộ tăng cường.

Cán-bộ kỹ-thuật là một ngành cán-bộ mới được đặt ra trong tổ-chức hành-chánh xã ấp, các cán-bộ này được đặt thuộc quyền quản-trị của Bộ Nội-Vụ, do xã xử-dụng dưới sự kiểm-soát của Tỉnh-trưởng. Trong khi đó, cán-bộ thông-tin chiêu-hồi do Bộ Thông-Tin tuyển-dụng, huấn-luyện, bổ-nhiệm và quản-trị.

Với cơ-cấu tổ-chức như vậy, Sắc-lệnh 045 đã dẫn lại khuyết điểm của Sắc-lệnh 203-s/NV ngày 31-5-1964, vì các cán-bộ thường có khuynh-hướng thoát ra ngoài sự chỉ-huy

(24) Thông-tư 119-TT/NV ngày 22-8-1972.

của Xã-trưởng làm mất sự thuận nhất nội-bộ và thống-nhất chỉ-huy mà Sắc-lệnh 198 đã tạo dựng.

Cuộc cải-tổ với Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972 đã không mang lại sự thay đổi nào đối với thẩm-quyền của xã-trưởng trong việc điều-hành ủy-ban hành-chánh xã.

Theo đó, trong chức-vụ dân-cử đứng đầu cơ-quan chấp-hành xã, xã-trưởng luôn luôn có quyền trực-tiếp chỉ huy tất cả các ủy-viên trực-thuộc, phối-hợp công-tác của mọi nhân-viên cán-bộ làm việc tại xã, cũng như điều-động các lực-lượng cơ-hữu. Đồng thời, xã-trưởng cũng có quyền thưởng phạt nhân-viên trực-thuộc trong ủy-ban hành-chánh xã và đề-nghị thưởng phạt nhân-viên, cán-bộ các cấp khác hoạt-động tại xã. (24)

Tóm lại, từ năm 1967 đến nay những thay đổi trong thẩm-quyền cơ-quan quản-trị công với tính-cách dân cử của các nhà chức-trách tại đây đã thể-hiện thiện-chí của chính-quyền trong việc kiến-tạo một cơ-quan tại địa-phương hội đủ 3 tiêu-chuẩn căn-bản của dân, do dân và vì dân.

Trong tổ-chức nền hành-chánh quốc-gia, khi đề cập đến nền hành-chánh trung-ương và nền hành-chánh địa-phương một vấn-đề đặt ngay cho chúng ta là mối tương-quan giữa hai nền hành-chánh này đặt trên căn-bản nào. Trong kỹ-thuật địa-phương phân-quyền, địa-phương được hưởng một sự tự-trị có giới-hạn nào đó, có quyền quyết-định giải-quyết công việc địa-phương và chịu sự kiểm-soát của trung ương trong giới-hạn luật định. Mục II của phần này, chúng tôi sẽ khảo-sát những thay đổi trong quyền kiểm-soát của Trung-ương đối với xã thôn từ 1967 đến nay.

M U C II
NHỮNG CÁI-TỔ TRONG QUYỀN GIÁM-HỘ
CỦA TRUNG-ƯƠNG

Dưới chế-độ phân-quyền, quyền giám-hộ là một yếu-tố quan-trọng trong mối tương-quan giữa hai nền hành chính trung-ương và địa-phương, theo đó, chính-quyền trung-ương thể-hiện uy-quyền của mình qua sự kiểm-soát nhà chức-trách địa-phương để bảo-vệ sự thuần nhất trong nền hành-chánh quốc-gia. Điều này vẫn được coi là tiêu-chuẩn chính yếu để phân biệt chế-độ phân-quyền và các chế-độ khác như tập-quyền hay liên-bang.

Trên nguyên-tắc, chế-độ phân-quyền mang đến cho tập-thể địa-phương sự tự-trị trong một phạm-vi nào đó chứ không độc-lập, tức là vẫn phải chịu sự kiểm-soát của quyền trung-ương. Sự kiểm-soát này thực-hiện trên cả hai phương-diện cá-nhân và hành-vi của nhà chức-trách địa-phương :

- Đối với cái nhân-vị đại-diện dân-cử, chính-quyền Trung-ương không thể thuyên-chuyển từ địa-phương này sang địa-phương khác, trung-ương không thể giải-nhiệm một cách chuyên quyết mà phải theo các điều-kiện và thể-thức luật định, trong trường-hợp có sự bãi chức trung-ương cũng không quyền cử người thay thế, luật buộc phải điền thế trong một thời-gian nhất định qua các cuộc bầu-cử tại địa-phương đó.

- Đối với hoạt-động và quyết-nghị của Hội-đồng dân-cử, trung-ương kiểm-soát tính-cách hợp-pháp của các hành-vi, tiêu-hủy các quyết-định bất hợp-pháp, chuẩn y các quyết-định trong thời-hạn nào đó và có quyền thể quyết trong trường-hợp cấp phân-quyền tỏ ra thụ-động.

Năm 1967 khi đề cập đến việc áp-dụng nguyên-tắc phân-quyền địa-phương cho một số tập-thể, Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa cũng đã dành một điều-khoản đề cập đến quyền giám-hộ của cơ-quan trung-ương qua sự chế tài đối với các cơ-quan dân-cử tại địa-phương.

Do đó, khi khảo-sát các điều-khoản liên-quan đến quyền giám-hộ của trung-ương đối với các cơ-quan dân-cử tại địa-phương từ 1967 đến nay, luận-văn này sẽ đề cập đến các điều-khoản hiến định và sau đó là các văn-kiến thuộc thẩm-quyền cơ-quan hành-pháp.

A/ Quyền giám-hộ của Trung-ương theo Hiến-Pháp 1967.

Trong phiên họp ngày 23-2-1967, Quốc-Hội Lập-Hiến đã thảo-luận và biểu-quyết các điều-khoản liên-quan đến nền hành-chánh địa-phương.

Ủy-ban thảo hiến nhận định rằng vấn-đề hành-chánh địa-phương tuy là một phần nhỏ của chương nói về hành-pháp, nhưng có thể nói là quan-trọng vì nó phản-ảnh được tư-tướng tiến-bộ về dân-chủ, nhờ nó mà Hiến-Pháp mới nói lên tinh-thần cách-mạng xã-hội, đáp ứng được nguyện-vọng của người dân và nhu-cầu tối thiết của một nền hành-chánh mạnh và hữu hiệu (25). Từ các nhận định trên, Quốc-Hội Lập-Hiến đã đồng tình chấp nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền cho các tập-thể có tư-cách pháp nhân như Xã, Tỉnh, Thị Xã và Thủ-Đô.

Khi tham-khảo đến quyền hạn của cơ-quan giám-hộ trung-ương, Ủy-ban thảo-hiến đưa ra quan-điểm về sự chế-tài đối với các cơ-quan dân-cử địa-phương, Tổng-Thống giải-nhiệm. Có dân-biểu cho rằng nếu để Tổng-Thống có quyền giải-nhiệm cơ-quan dân-cử là trái với tinh-thần dân-chủ và nguyên-tắc bầu-cử. Lập-luận khác đã bênh-vực ý-kiến của Ủy-ban thảo-hiến cho rằng việc bầu-cử xã-trưởng,

(25) Phan-Như-Toàn : Biên-bản số 74/QLH.

Tỉnh-trưởng là để giúp Chánh-phủ thanh-lọc và lãnh mạnh hóa địa-phương chứ không phải để xem các vị Tỉnh, Xã-trưởng như các vị dân-biểu, nghị-sĩ, do đó, Tổng-Thống có quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân cử địa-phương là một điều cần-thiết để bảo-đảm sự thuần nhất quốc-gia.

Trên đây là quan-điểm của Quốc-Hội Lập-Hiến liên-quan đến quyền giám-hộ của Trung-ương đối với địa-phương. Các ý-kiến đã đưa đến sự biểu-quyết chấp nhận điều 75 Hiến-Pháp 1-4-1967 :

"Nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân-quyền có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm trong trường-hợp vi-phạm Hiến-pháp, luật-pháp quốc-gia hay chính-sách quốc-gia".

Điểm đáng lưu ý là Tổng-Thống chỉ có thể giải-nhiệm từng viên chức dân-cử vì điều 75 Hiến-Pháp đã dùng danh-từ "Nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị" và "các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành" chứ không thể giải-tán cả Hội-đồng. Tuy nhiên, với các tội danh "vi-phạm Hiến-Pháp, luật-pháp quốc-gia hay chính-sách quốc-gia", đã làm cho tính-cách dân-chủ của nền hành-chánh địa-phương tùy thuộc vào thiện-chí, và cá tính của vị Tổng-Thống có dân-chủ hay độc-tài.

Theo luật số 7/68 ngày 3-9-1968 chỉ riêng Tối-Cao Pháp-Viện mới có quyền phán quyết về tính-cách hợp-hiến hay bất hợp-hiến trong tất cả các trường-hợp. Đối với hoạt-động của các cơ-quan dân cử, chúng ta thấy phán quyết có thể nhắm vào các quyết nghị hay quyết-định của Hội-đồng tức một hành-vi có tính-cách tập-thể. Dựa vào điều 75 nêu trên thì các vị hội-viên sẽ bị giải-nhiệm, chế-tài trong trường-hợp này có vẻ không hợp-lý, vì không một quyết-nghị nào có thể là sản-phẩm riêng của từng vị hội-viên, mà ngược lại luôn luôn phải có sự chấp-thuận của đa số. Thiết tưởng, cần có thêm biện-pháp chế-tài đối với toàn-thể vì

trách-nhiệm chung, thay vì chỉ riêng đối với cá-nhân từng vị như Hiến-Pháp đã qui-định.

Ngoài ra, đối với sự vi-phạm luật-pháp quốc-gia và chính-sách quốc-gia cũng có vẻ mơ-hồ. Bởi vì luật pháp quốc-gia bao gồm tất cả các đạo-luật từ hình-sự, dân-sự đến tài-chánh, kinh-tế ... mà có thể ai cũng thường vi-phạm nhất là các vụ vi-phạm có tính-cách vi-cảnh.

Nhận xét về các trường-hợp vi-phạm nêu trên, có người cho rằng quá rộng rãi và mơ-hồ đã làm Tổng-Thống hầu như trở nên một Ông vua toàn năng có thể xử-dụng toàn quyền giải nhiệm của mình một cách hoàn-toàn tự ý đối với bất cứ ai và bất cứ lúc nào. (26)

Ngoài điều 75 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa qui-định tổng-quát sự chế tài đối với tất cả các cơ-quan dân-cử địa-phương. Quyền giám-hộ của trung-ương đối với các đơn-vị địa-phương phân-quyền còn bị chi-phối bởi một số các văn-kiến lập qui khác nhau tùy theo mỗi cấp bậc của địa-phương ấy. Thí-đụ : Đối với Hội-đồng Đô-Thành do Sắc-lệnh 067-SL/NV ngày 9-4-1965 và 165-SL/NV ngày 30-12-1971 chi-phối. Hoặc sự giám-hộ của trung-ương đối với cơ-quan quyết nghị xã căn-cứ vào Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-66 và các văn-kiến bổ-túc.

Trong khi tập luận-văn này sắp hoàn tất, có một sự kiện đáng lưu ý là phán quyết ngày 4-4-1973 của Tối-Cao Pháp-Viện về tính-cách hợp-hiến của các văn-kiến lập qui liên-quan đến quyền giám-hộ của Trung-ương đối với cơ-quan dân-cử Đô-thành, Tỉnh và Thị Xã. Khi thảo-luận đến vụ số 91/72(TCPV/BH do đơn khởi-tổ của Bà Nguyễn-Thị-Thu-Cúc, Nghị-viên Hội-đồng Đô-thành kiện Thủ-Tướng Chánh-Phủ để khiếu-nại về sự vi-hiến của các Sắc-lệnh 067, 068, 060-SL/NV ngày 9-4-1965 và 165-SL/NV ngày 30-12-1971, quan-điểm của Tối-Cao Pháp-Viện cho rằng các văn-kiến nêu trên

(26) Trương-Tiến-Đạt, Hiến-Pháp Chú-Thích, trang 297.

không trái ngược với tinh-thần Hiến-Pháp vì "đặt ra một số trường-hợp giải-nhiệm không trái với nguyên-tắc căn-bản của sinh-hoạt dân-củ trong các tập-thể dân-củ".

Tương-tự, chúng ta có thể hiểu rằng các văn-kiện lập quy chi-phối quyền giám-hộ của trung-ương đối với các tập-thể địa-phương khác cũng không trái với tinh thần Hiến-Pháp ngày 1-4-1967.

Trong phạm-vi của đề tài, chúng ta tiếp-tục giới-hạn sự khảo-sát trong số các văn-kiện lập quy chi-phối sự hoạt-động nền hành-chánh xã.

B/ Quyền giám-hộ của Trung-ương đối với Hội-đồng xã theo các văn-kiện lập quy.

Như đã trình bày qua phần khái-niệm về quyền giám-hộ, chúng ta thấy sự kiểm-soát của Trung-ương đối với cơ-quan dân-củ địa-phương có thể được thực-hiện trên cả hai phương-diện cá-nhân và hành-vi nhà chức-trách địa phương. Trong việc kiểm-soát này, quyền giám-hộ có thể được thu hẹp hay mở rộng tùy sự biến-chuyển của tình-hình hoặc đối với từng phương-diện hoặc đối với cả hai.

Tuy nhiên, trong công việc tìm hiểu những thay đổi nơi nền hành-chánh hạ tầng cơ-sở, luận-văn này không dựa vào yếu-tố thời-gian của mỗi cuộc cải-tổ để ghi nhận sự thay đổi đồng loạt, mà chúng ta phân-tích ra từng khía cạnh riêng biệt. Đối với quyền giám-hộ cơ-quan dân củ xã từ năm 1967 đến nay, chúng ta ghi nhận được các sự thay đổi sau đây :

a) Sự giám-hộ cá-nhân Hội-viên Hội-đồng xã.

* Đối với các vị này, Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966, quy-định các trường-hợp có thể bị tuyên-bố đương-nhiên từ chức do quyết-định của Tỉnh-Trưởng vì lý-do :

- Lâm vào trường-hợp bất khả kiêm nhiệm hoặc không

còn hội đủ các điều-kiện ứng cử dự-liệu trong Sắc-lệnh ấn định thể-thức bầu-cử, phát giác hay xảy ra sau khi đắc-cử.

- Vắng mặt liên-tiếp ba (3) lần trong những khóa họp thường hay bất thường mà không có lý-do chính đáng được hội-đồng chấp nhận.

- Không thi-hành nhiệm-vụ đã được Hội-đồng giao-phó mà không có lý-do chính đáng, chiếu quyết nghị của đa số hai phần ba (2/3) tổng số hội-viên của Hội-đồng.

Ngược lại, các Hội-viên Hội-đồng nhân-dân xã có thể gửi đơn qua chủ-tịch Hội-đồng xã đến Tỉnh-trưởng để xin từ chức. Sự từ chức sẽ thành hiệu kể từ ngày nhận được quyết-định chấp-thuận của Tỉnh-Trưởng hoặc nếu không có quyết-định của Tỉnh-trưởng một tháng sau khi gửi đơn.

Với điều-khoản quy-định sự giám-hộ các Hội-viên hội-đồng xã nêu trên, chúng ta thấy mang nhiều tính-chất của quyền kỷ-luật với mục-đích chế-tại các phần-tử trốn trách-nhiệm, không đi họp hoặc không thi-hành nhiệm-vụ được giao-phó. Riêng trường-hợp vi-phạm quy-chế Hội-đồng xã, việc phát giác một hội-viên không hội đủ điều-kiện ứng cử hay sự việc xảy ra sau khi đắc-cử đều đương-nhiên bị giải-nhiệm. Thí-dụ : một trong hai vị hội-viên bắt buộc phải xin từ chức trong trường-hợp phát giác ra là cha con, vợ chồng ... hoặc sau khi đắc-cử, hai vị hội-viên trong Hội-đồng mới kết-hôn. Điểm đặc-biệt đáng lưu ý là sự bất khả-kiểm-nhiệm ở đây khác với các trường-hợp ấn-định trong nội quy của Quốc-Hội, nhất là đối với các vị nghị-sĩ :

- Hội-viên Hội-đồng xã không được kiêm-nhiệm các chức-vụ công cử, tình-trạng đặc-nhiệm chỉ chấp thuận riêng cho chức-vụ xã-trưởng. (27) Trong lúc đó, các vị Nghị-sĩ được chấp-thuận giữ các chức-vụ công cử khác trong tình-trạng đặc-nhiệm, thời-gian tối-đa được ấn-định là 2 năm (28)

(27) Điều 4, Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966.

(28) Điều 174 - Nội-quy Thượng-Nghị-Viện.

- Ngược lại, đối với các chức-vụ dân-cử, các Nghị-sĩ cũng chỉ được chấp-thuận ở trong tình-trạng đặc-nhiệm như trên trong lúc các vị Hội-viên Hội-đồng xã lại không bị cấm đoán một sự kiêm-nhiệm nào. (28)

Ngoài ra, trong sự giám-hộ này, Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-1966 còn đi xa/Hiến-pháp khi quy-định việc giải-nhiệm toàn-thể Hội-đồng xã do quyết-nghị của Tổng-Trưởng Nội-Vụ, vì những lý-do :

- Không chịu hoạt-động.
- Có bằng cứ về những hành-vi của trên phân nửa (1/4) tổng số hội-viên có tính-cách thân cộng, trung-lập hoặc có lợi cho Cộng-sản.

Trong trường-hợp giải-tán Hội-đồng xã, cuộc bầu-cử một Hội-đồng khác thay thế sẽ phải tổ-chức trong hạn ba (3) tháng để phụ-trách liên-tục công việc xã. Trong trường-hợp có hội-viên từ chức, mệnh chung, cũng có các cuộc bầu-cử cục-bộ được tổ-chức, nếu :

- Số hội-viên không-khuyết ít nhất bằng 1/3 tổng số hội-viên của Hội-đồng.

- Hội-viên mới có thể hành-nhiệm ít nhất là một năm trước khi Hội-đồng mãn-nhiệm.

Đối với các trường-hợp giải-nhiệm vì lý-do chính-trị nêu trên, thực-tế rất ít xảy ra. Nhất là các lý-do giải-nhiệm đều phải có bằng cứ, đồng thời vị chủ-tịch hoặc một vị đại-diện liên-hệ còn có quyền biện-minh trước Ủy-ban điều-tra, thành-phần gồm có :

- Tỉnh-trưởng hay đại-diện, Chủ-tịch
- Chánh-án Tòa Sơ-thẩm, Tòa HGRQ Hội-viên
hoặc Tòa Hòa-Giải sơ tại,
- Một Nghị-viên đại-diện Hội-đồng tỉnh -nt-

Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971 đã mở rộng hơn sự giải-nhiệm cá nhân hội-viên Hội-đồng xã qua điều 6 (mới) : Tỉnh-trưởng có thể chiếu quyết-định của đa số hai phần ba (2/3) tổng số hội-viên của Hội-đồng, giải-nhiệm các hội-viên hội-đồng xã có những hành-động, tác-phong hại đến uy-tín chung của Hội-đồng hay sự thi-hành các công-tác ích lợi chung tại địa-phương.

Để tránh những chỉ-trích và khiếu-nại có thể xảy ra, Thủ-Tướng cũng đã gửi thông-tư yêu-cầu các Tỉnh-Trưởng phải thận trọng trong việc giải-nhiệm : chỉ những hội-viên nào thật sự vi-phạm bằng lời nói hoặc bằng hành-động với yếu-tố chứng-minh mới có thể bị cứu xét sự tuyên-bổ đương-nhiên từ chức. (29)

Sắc-lệnh 169-SL/NV ngày 25-11-1972 một lần nữa đã mở rộng quyền giám-hộ của Trung-ương đối với địa-phương qua các điều-khoản :

- Điều 4 (mới) : "Chức-vụ Hội-viên Hội-đồng xã không thể kiêm-nhiệm một công-vụ được trả lương hay một chức-vụ dân-cử nào khác ...".

Như vậy, sự kiêm-nhiệm một chức-vụ dân-cử khác của Hội-viên Hội-đồng xã đã bị bãi bỏ, do kinh-nghiệm cho thấy rằng sự quy-định trên không thích-hợp vì mỗi vị đại-diện dân-cử trong cơ-quan đều có nhiệm-vụ, phạm-vi hoạt-động, quyền hạn và quyền lợi khác nhau.

Ngoài ra, Chánh-phủ cũng đã lưu ý các trường-hợp một số hội-viên sau khi đắc-cử vì lý-do nào đó đã không còn ở trong xã liên-hệ, thỉnh-thoảng mới về họp cho có lệ, chứ không thiết gì đến quyền lợi xã ấp. Trong số, có người đã cùng gia-đình thật sự rời khỏi xã, tức không còn thuộc dân-số xã liên-hệ. Một số khác thì man khai tình-trạng cư-trú tức vẫn có tên trong một tờ khai gia-đình thuộc xã

(29) Thông-tư 005 ngày 17-1-1973.

nhưng thường-xuyên bỏ xã đi nơi khác sinh sống.

Đối với hai trường-hợp trên, Chánh-phủ đã khuyến-cáo các vị Tỉnh-trưởng hoặc ban-hành quyết-định tuyên-bố đương-nhiên từ chức đối với các vị hội-viên đó sau khi phát giác hoặc giao cho cơ-quan hành-chánh theo dõi, điều-tra để có được yếu-tố xác thực ngõ hầu áp-dụng biện-pháp thanh-lọc đối với đương-sự. Và trong Sắc-lệnh 196-SL/NV ngày 25-11-1972 chúng ta thấy có thêm đoạn :

Điều 6 (mới) : "Hội-viên Hội-đồng xã có thể bị tuyên-bố đương-nhiên từ chức do quyết-định của Tỉnh-Trưởng vì lý-do :

1. ..., hoặc không còn thực sự cư-trú trong xã liên-hệ.
2. ... "

Đặc-biệt các chế-tài đã nêu càng trở nên nghiêm trọng hơn, vì điều 13 (mới) Sắc-lệnh 170-SL/NV ngày 25-11-1972 đã dự trù thêm là "các nhân-viên dân-cử đã bị tuyên-bố đương-nhiên từ chức hay vì lý-do kỷ-luật" đều bị liệt vào trường-hợp bất khả ứng cử.

Tóm lại từ năm 1967 đến nay, quyền giám-hộ của Trung-ương đối với cá-nhân các vị đại-diện dân-cử tại xã rất ít có sự thay đổi. Tất cả những thay đổi đã trình bày trên, đa số đều nhắm vào sự kiểm-soát một cách chặt chẽ hơn các vị hội-viên để tránh các sự vi-phạm quy-chế Hội-đồng xã cũng như những hình-vi bất xứng, những tác-phong phương-hại đến uy-tín của Hội-đồng hay sự thi-hành các công-tác ích-lợi chung tại địa-phương.

b) Sự giám-hộ các hoạt-động và quyết nghị của Hội-đồng xã.

Ngoài sự giám-hộ đối với cá-nhân các vị hội-viên, Trung-ương còn kiểm-soát đối với các hoạt-động và quyết- nghị của Hội-đồng xã, nhất là về phương-diện tài-chánh.

1. Quyền giám-hộ của Bộ sở-quan :

Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966 ấn-định rằng những quyết nghị kê sau phải được Bộ sở-quan duyệt y trước khi thi-hành nơi điều 14 :

- Các kế-hoạch xây-dựng, trang-bị và chương-trình ích lợi công-cộng trị giá trên một triệu đồng (1.000.000\$).
- Ngân-sách xã mà tổng số quá một triệu đồng (1.000.000\$).
- Tạp thuế, lệ-phí thu cho ngân-sách xã.
- Mướn hay cho mướn bất động-sản trên ba năm (3) và với giá mướn trên năm trăm ngàn đồng (500.000\$) mỗi năm.
- Tạo mãi, chuyển nhượng và đổi-chác tài-sản xã mà chi-phí trên năm trăm ngàn đồng (500.000\$).
- Ký kết khế-ước trên năm trăm ngàn đồng (500.000\$) trong đó thôn xã phải chịu trách-nhiệm về tài-chánh.

Vì Sắc-lệnh 198 là Sắc-lệnh đầu-tiên mang đến cho xã thôn một sự phân-quyền khá rộng rãi, cho nên sự hoạt-động của các cơ-quan quản-trị tại xã hã còn yếu kém. Và lại, quyền duyệt y ngân-sách xã qua trung-ương rất phức-tạp, mất thời giờ. Vì các trở-ngại nêu trên của Sắc-lệnh 198, cuộc cải-tổ ngày 1-4-1969 được đề ra qua Sắc-lệnh 045-SL/NV. Trong Sắc-lệnh này, sự cải-tổ quan-trọng là việc nới rộng quyền hạn cho Tỉnh cũng như xã về phương-diện tài-chánh.

Những quyết-nghị liên-quan đến ngân-sách xã trước đây ấn-định là trên một triệu đồng (1.000.000\$) phải do Bộ duyệt y trước khi thi-hành, nay được giao lại cho Tỉnh-Trưởng bất kể tổng số là bao nhiêu.

Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971, một lần nữa đã nới rộng quyền hạn tài-chánh của xã, qua cuộc cải-tổ này, sự giám-hộ của các Bộ Trung-Ương đã được thu hẹp lại trong việc duyệt y ngân-sách xã và các chương-trình liên-hệ.

- Các kế-hoạch xây-dựng, trang-bị, chương-trình ích lợi công-cộng cũng như tổng số ngân-sách xã phải trên sáu triệu đồng (6.000.000\$) mới phải trình Bộ duyệt y.

- Các quyết-nghị liên-quan đến sự tạo mãi, chuyển nhượng, đổi chác, tân-tạo hay tu-bổ công-thự của xã trị giá cần sự duyệt y của Bộ cũng được ấn-định lại là phải trên sáu triệu đồng (6.000.000\$).

2. Quyền giám-hộ của Tỉnh-Trưởng.

Tương-tự với sự giám-hộ của trung-ương đối với xã, quyền kiểm-soát của Tỉnh-trưởng được ấn-định trong các văn-kiện pháp-lý đa số đều liên-quan đến vấn-đề tài-chánh của xã.

Sắc-lệnh 198-SL/NV ngày 24-12-1966 quy-định rằng những quyết-nghị kê sau phải được Tỉnh-Trưởng duyệt y trước khi thi-hành.

- Lập ngân-sách xã mà tổng số bằng hoặc dưới một triệu đồng (1.000.000\$).

- Định giá biểu bách phân phụ thu của các sắc thuế đã được phép thu.

- Mướn hoặc cho mướn bất động-sản hay động-sản trong một thời-hạn từ ba (3) năm trở xuống hay với giá mướn từ năm mươi ngàn đồng (50.000\$) tới năm trăm ngàn đồng (500.000\$).

- Thu nhận sinh tặng và di tặng không có phụ đảm và điều-kiện.

- Tạo mãi, chuyển nhượng và đổi chác tài-sản của xã mà chi-phí từ năm mươi ngàn (50.000\$) đến năm trăm ngàn đồng (500.000\$).

- Dự-án khai mở đường sá và công-trường, dự-án định hàng đường sá và tân-tạo hương-lộ.

- Dự-án sửa đổi ranh-giới ấp.

- Đặc-nhuợng công dịch-vụ trong một thời-hạn không quá ba (3) năm và trị giá không quá năm trăm ngàn đồng (500.000đ).

- Ký kết khế-uớc không quá năm trăm ngàn đồng (500.000đ) trong đó thôn xã phải chịu trách-nhiệm hành-chánh.

Quyền tài-chánh của xã và quyền duyệt y quyết nghị của Tỉnh-trưởng được nới rộng theo Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969. Theo đó ta có :

- Những quyết-nghị của Hội-đồng xã phải được Tỉnh Trưởng duyệt y trước khi thi-hành tại điều 15 Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC, khoản 3, 5 và 6 được nới rộng từ 50.000đ tới 100.000đ.

Những quyết-nghị của Hội-đồng xã ấn-định tại khoản 2 điều 14 và khoản 1 điều 15 Sắc-lệnh số 198-SL/ĐUHC đã được sửa đổi bằng việc giao quyền duyệt y ngân-sách xã cho Tỉnh-trưởng bất kể tổng số là bao nhiêu.

Quyền duyệt y của Tỉnh-trưởng đối với các quyết nghị của Hội-đồng xã đã được nới rộng hơn nữa với Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971 nơi điều 15 ấn-định quyền duyệt y của Tỉnh-trưởng:

- Các kế-hoạch xây-dựng, trang-bị và chương-trình ích-lợi công-cộng trị giá từ một trăm ngàn (100.000đ) đến sáu triệu đồng (6.000.000đ).

- Định giá biểu bách phân phụ thu của các sắc-thuế được thu.

- Lập ngân-sách xã mà tổng số bằng hay dưới sáu triệu đồng (6.000.000đ).

- Mướn hay cho mướn bất động-sản hoặc động-sản :

. Trong thời-hạn từ ba (3) năm trở xuống với giá mướn từ một trăm ngàn (100.000đ) trở lên mỗi năm.

. Trong thời-hạn trên ba (3) năm với giá mướn không quá năm trăm ngàn đồng (500.000đ).

- Tạo mãi, chuyển nhượng và đổi chác tài-sản, tân-tạo hay tu-bổ công-thụ của xã từ một trăm ngàn đồng (100.000đ) đến sáu triệu đồng (6.000.000đ).

Nem như vậy, sự giám-hộ cơ-quan quản-trị xã đã được Chánh-phủ có nhiều thiện-chí thu hẹp dần, hầu tái lập sự tự-trị tại xã thôn. Tuy nhiên, phải thành thật mà nhận rằng, sự gia-tăng quyền hạn của xã, nhất là về phương diện tài-chánh, chỉ đem đến kết-quả hết sức khiêm-nhượng, vì trên thực-tế ngân-sách xã vẫn còn quá eo hẹp khiến xã không thể nào phát-triển nổi với yai-nguyên của xã. Thật vậy trong số quá 2.000 xã trên toàn-quốc, chỉ có trên 200 xã có ngân-sách vừa đủ cho nhu-cầu điều-hành của xã, 882 xã không có ngân-sách, số còn lại phải nhờ trợ-cấp của Ngân-sách quốc-gia ; đó là nguyên-nhân khiến xã còn bị lệ thuộc và nguyên-tắc địa-phương phân-quyền chưa thi-hành đúng như ý mong muốn của nhiều người.

Nhận thức được thực-trạng của nền tài-chánh và ngân-sách tại cấp xã, Chánh-phủ đã thiết-lập nhiều chương trình như chương-trình bình-định và phát-triển (1967-68), chương-trình tự-túc phát-triển (1969-1971) và Kế-hoạch tứ niên cộng-đồng tự-vệ và cộng-đồng phát-triển địa-phương 1972-1975 (bao gồm các chương-trình tự-túc phát-triển xã trong bốn năm 1972-1975) nhằm khuyến-khích dân-chúng trực tiếp tham-gia vào việc xây-dựng nền dân-chủ tại hạ tầng cơ-sở qua việc bình-nghị những dự-án theo nguyện-vọng của họ, đồng thời tạo cho dân-chúng xã áp những cơ-hội thuận-tiện để xây-dựng cuộc sống tiện-nghì và thịnh-vượng hơn tiến dần đến tự-túc, tự cường. Thành-quả của các chương-trình này rất đáng khích-lệ, nhưng vì chỉ giới-hạn đề tài vào phương-diện hành-chánh thuần-túy. Chúng tôi không đi sâu vào các lãnh-vực ấy.

Riêng đối với sự giám-hộ cá-nhân các vị đại-diện dân-cử từ năm 1967 đến nay đã có phần mở rộng. Việc gia-tăng sự kiểm-soát này, tuy không quá đáng và có thể nói là cần-thiết nữa vì cần phải cảnh-giác để loại khỏi cơ-quan đại-diện xã áp những phần-tử cộng-sản cũng như những người có hành-động thân cộng hay có lợi cho cộng-sản. Đây là một

công-tác rất cần-thiết và tế-nhị ; cần-thiết là vì nếu ta để các phần-tử này lợi-dụng sự hiện-diện trong các Hội-đồng xã, Ủy-ban hành-chánh xã, các Ban trị-sự ấp, vô tình chúng ta đã giúp cho Cộng-sản những phương-tiện tranh-đấu công-khai rất hữu-hiệu : tế-nhị vì nếu sự hành-động không khéo léo, chúng ta có thể làm lẫn và tạo cơ-hội cho Cộng-sản tuyên-truyền.

Tóm lại, qua nhiều thay đổi, quyền giám-hộ của Trung-ương đối với xã từ năm 1967 đến nay đã có nhiều thích-ứng vì được sửa đổi để phù-hợp với nhu-cầu thực-tế đáng ghi nhận trên cả hai phương-diện : kiểm-soát cá-nhân các vị đại-diện dân-cử và kiểm-soát hành-vi của toàn-thể hội-đồng. Trong giai-đoạn hiện tại, sự kiểm-soát một cách chặt chẽ cá-nhân các vị hội-viên hội-đồng xã chẳng những không quá đáng mà còn cần-thiết nhằm loại bỏ những phần-tử bất xứng. Song song với hành-động trên, Chánh-phủ đã thu hẹp quyền kiểm-soát của mình trên phương-diện tài-chánh để giúp xã thôn tự phát-triển, tuy nhiên, vì nhiều lý-do, sự giám-hộ cá-nhân và nhất là sự giám-hộ tài-chánh vẫn còn cần-thiết. Cùng nhận xét trên, Ông Giám-Đốc Nha Hành-Chánh Địa-Phương trong buổi hội-thảo ngày 27-9-1972 tại Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh đã phát-biểu ý-kiến như sau :

"... Tôi nghĩ rằng quyền giám-hộ cũng như quyền thượng cấp của Tỉnh đối với Xã rất cần trong giai-đoạn hiện tại. Bởi lẽ qua sự nhận thấy của tôi, nhất là trên phương-diện tài-chánh có nhiều xã mà Hội-đồng không hiểu nổi ngân-sách xã hay có xã đã thi-hành ngân-sách một cách sai lạc, mờ ám mà nguyên-nhân chính đưa đến tình-trạng này chỉ vì họ chưa đủ khả-năng hay cố tình thâm-lạm ngân-sách ...".

KẾT-LUẬN

Tất cả những gì chúng tôi đã trình bày, chỉ là sự phô-diễn lại các thay đổi trong căn-bản pháp-lý của nền hành-chánh xã áp Việt-Nam dưới các khía-cạnh, trong giai-đoạn từ cuối năm 1966 đến đầu 1973.

Diễn-tiến của các cuộc cải-tổ liên-tục từ sau ngày Cách-Mạng 1-11-1963, và nhất là từ 1967 đến nay đã chứng tỏ thiện-chí của chính-quyền trong việc thực thi dân-chủ, tạo cơ-hội cho người dân tham-gia vào công việc quản-trị quyền-lợi của địa-phương. Từ Sắc-lệnh 203-d/NV ngày 31-5-1964, sự phân-quyền cho cấp Xã vẫn còn tính-cách điều chế, cơ-quan chấp-hành xã vẫn do Tỉnh-Trưởng chỉ-định với quyền hạn rộng rãi, ưu-thế hơn cơ-quan quyết nghị do dân bầu ; đến Sắc-lệnh 198-SL/ĐUHC ngày 24-12-66, sự phân-quyền hành-chánh cấp xã đã đến một mức-độ rộng-rãi, có thể nói là dân trong xã tự lo, quản-trị công việc xã áp dưới sự hướng dẫn của cơ-quan giám-hộ Tỉnh, Quận, cơ-quan quyết-nghị và vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành đều do dân cử với quyền hạn rộng rãi ; Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969 cùng Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1971 sau đó đã đánh dấu thêm một bước tiến mới của chính-quyền trong cố-gắng đẩy mạnh việc thực-thi dân-chủ tại xã áp bằng những biện-pháp như gia-tăng thẩm-quyền ngân-sách cho cơ-quan quản-trị xã và thu hẹp quyền giám-hộ của Trung-ương và Tỉnh ; đến cuối năm 1972, vì sự biến-chuyển của tình-hình, nhiều biện-pháp an-ninh được đặt nặng như kiểm-soát các viên chức xã áp một cách chặt chẽ hơn cùng hữu hiệu hóa guồng máy hành-chánh xã bằng cách để Tỉnh-Trưởng chỉ-định nhân-viên chấp-hành xã và ban trị-sự áp, đồng thời nhằm tạo một guồng máy xã thôn hợp-lý trong tổ-chức, thuận nhất trong nội-bộ và hữu-hiệu trong hoạt-động biến xã thôn thành cộng-đồng an-ninh và phát-triển để chuẩn-bị cho một cuộc đấu-tranh mới, đấu-tranh chính-trị với tà-thuyết Cộng-sản.

Tuy nhiên, đây mới là khía-cạnh tĩnh của vấn-đề, sự thực-thi dân-chủ không phải chỉ được lượng giá qua các định-chế pháp-lý mà phải đo lường qua khía cạnh động của nó, tức là sự thực-hành cho có hiệu-quả, chúng ta cần lưu tâm đến các yếu-tố mà sự thành-công của mọi chính-sách đều tùy thuộc vào: nhân-sự và hoàn-cảnh.

Định-chế tuy quan-trọng, nhưng nếu rơi vào tay những người không đủ khả-năng thực-hiện thành ra không có giá-trị. Hiện nay, Hội-đồng đã được dân bầu lên và được giao cho một số thẩm-quyền khá rộng rãi, nhưng một số người lại nhắm vào mục-đích riêng không quan-niệm đúng mức quyền-hành và nghĩa-vụ của mình, thờ ơ với những lợi ích của cộng-đồng tập-thể. Trường-hợp điển-hình là trong cuộc bầu-cử nhiệm-kỳ 1970-73 tại xã Trung Nhứt, quận Thốt Nốt, tỉnh An-Giang, số ứng-viên quân-nhân lên tới 880/o, chúng ta có thể hiểu được phần nào mục-đích của đa số những người này. Một hội-đồng xã gồm những người như vậy thường có khuynh-hướng cầu an và trong thực-tế, nó chỉ còn là hình-thức và không làm tròn nhiệm-vụ mà dân-chúng giao-phó, chưa kiểm-soát hữu-hiệu cơ-quan chấp-hành, hơn thế nữa, một số lại tỏ ra nhút nhát lệ thuộc, không có đường lối kế-hoạch hoạt-động tích-nghi mà chỉ phản-ứng tùy việc, không tha-thiết với công-vụ, phó mặc cho ủy-ban hành-chánh xã gần như trọn quyền điều-hành xã và nếu có tham-dự thì lại nhắm vào quyền-lợi riêng tư nhiều hơn. Trong khi đó, các cấp giám-hộ đã tự đi xa dần vai-trò của mình, chỉ-phối và chỉ-huy trực-tiếp thôn xã. Xa hơn nữa, sự thực-thi dân-chủ còn gặp trở-ngại về phía người dân, còn ấu trĩ về chính-trị, chưa ý thức quyền-lợi và nghĩa-vụ, cũng chưa nhận chân được nguy-cơ Cộng-sản. Họ tỏ ra như kẻ bàng quan, thờ ơ, lãnh đạm trước việc công ích, không dám đòi hỏi chính-quyền thi-hành đúng nghĩa-vụ của mình. Thái-độ ấy thuận-tiện cho mọi tệ-trạng xảy ra trong giới chính-quyền, làm trở-ngại cho bước tiến dân-chủ. Tuy nhiên, với nỗ-lực của Chánh-phủ, với thiện-chí của chánh-quyền, các khuyết-điểm nêu trên có thể được khắc-phục theo thời-gian và mức-độ khả-quan của tình-trạng an-ninh chung của quốc-gia.

Thật vậy, yếu-tố hoàn-cảnh và nhất là điều-kiện an-ninh là điều cần và quyết-định cho sự thành-công của tất cả mọi chương-trình cải-tổ, sửa đổi trong nền hành-chánh tại hạ tầng cơ-sở, nói như thế có nghĩa là làm thế nào cho dân-chúng được an-ninh bản thân khi hành xử "quyền" của mình trong công việc hành-chánh hàng ngày, với đầy đủ ý nghĩa của danh-từ. Đối với các viên chức xã ấp tại những nơi an-ninh chưa khả-quan lắm, khiến họ không tha-thiết lắm với đại cuộc vì ngày đêm họ phải đối phó với tình-trạng bất trắc hiểm nghèo, ngày làm việc đêm phải ngủ tại công-sở vì Cộng quân vẫn coi họ là những kẻ thù nguy-hiểm, luôn rình rập theo dõi để ám sát, bắt cóc ... Đối với dân-chúng tại những vùng bất an khiến họ như sống trong cảnh trên đe, dưới búa bị áp-lực từ nhiều phía cho nên họ không có một lập-trường vững chắc, hay nếu có thể thì chỉ được giữ kín trong tâm-trí chứ không phát hiện qua hành-động. Thế cho nên, mọi vấn-đề nào đòi hỏi sự tham-gia của người dân địa-phương đều tùy thuộc điều-kiện an-ninh của địa-phương. Tình-trạng an-ninh này không đơn thuần trong công-tác tiêu-diệt du-kích quân Cộng sản mà làm sao cho mọi cấp ý-thức vai-trò phục-vụ dân-chúng của mình trong tinh-thần thượng tôn pháp-luật, lúc đó mới tạo được môi-trường thích-hợp cho việc thực-thi tinh-thần dân-chủ ; chính-quyền có tôn-trọng luật-pháp, người dân mới cảm thấy được **luật-pháp bảo-vệ**, đó là điều-kiện giúp cho người dân tích-cực, húng khởi tham-gia vào việc nước, tham-gia vào việc quản-trị quyền-lợi địa-phương mình.

Chính vì ý-thức được sự khiếm-khuyết nêu trên đã giới-hạn phần lớn những ưu-điểm của các cuộc cải-tổ hành-chánh trước kia, nên tuy Hiệp-Định Paris ngày 27-1-1973 chưa mang lại một nền hòa-bình thực-sự cho quê hương chúng ta, trong những ngày gần đây Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa Nguyễn-Văn-Thiệu đã báo trước một chương-trình tái-thiết phục-hồi qui-mô và hữu-hiệu sắp công-bố cùng với một cuộc Cách-mạng hành-chánh nhằm biến đổi công-chức thành cán-bộ phục-vụ hữu-hiệu đồng-bào, có thể sẽ giúp

nước ta tự túc trong vòng 10 năm tới. (10) Theo Tổng-Thống thì rồi đây mọi công việc hàng ngày của đồng-bào sẽ được giải-quyết ngay tại xã, quận 70o/o, một số ít do Tỉnh giải quyết 20o/o, còn Trung-ương giải-quyết những vấn-đề còn lại 10o/o trong khi phải lo những chương-trình kế-hoạch phát-triển quốc-gia lớn lao hơn.

Nông-thôn Việt-Nam sẽ thanh-bình, Chánh-phủ đã đặt đúng tầm quan-trọng của nền hành-chánh xã ap trong công-cuộc tái-thiết và phát-triển, những người nông-dân ngày xưa vì tình-trạng an-ninh phải ra đi nay lần lượt trở về với nương khoai ruộng lúa. Chúng ta hy-vọng rằng hình ảnh điêu-tàn của thôn xóm ngày chiến-tranh sẽ được thay thế bằng một nông-thôn an-bình thịnh trị trong tương-lai không xa lắm và mục-tiêu tự-túc, tự-cường đối với chúng ta sẽ không còn là những khẩu hiệu suông.

Với niềm hy-vọng thiết-tha đó, chúng tôi xin chấm dứt luận-văn này.-

(30) Lời tuyên-bố của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa Nguyễn-Văn-Thiệu ngày 13-5-1973 trong lễ mãn-khóa huấn-luyện cấp chỉ-huy PTNT tại Trung-Tâm CBQG Vũng-Tàu.

Tài Liệu Tham Khảo

(cho tới tháng 4/1973)

I. Các văn-kiến pháp-lý :

- I. - Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 1-4-1967.
- Dự 57a và Thông-tư 115-a/TTP/VP ngày 24-10-1956.
- Sắc-lệnh 203-a/NV ngày 31-5-1964.
- Sắc-lệnh 198-199-SL/NV ngày 24-12-1966.
- Sắc-lệnh 045-SL/NV ngày 1-4-1969.
- Sắc-lệnh 039-SL/NV ngày 24-4-1970.
- Sắc-lệnh 114-SL/NV ngày 25-9-1971.
- Sắc-lệnh 120-SL/NV ngày 22-8-1972.
- Sắc-lệnh 169-170-SL/NV ngày 25-11-1972.
- Sắc-lệnh 010-SL/NV ngày 20 - 01 - 1973.

II. Sách.

- LÊ-VAN-AN, Tổ-chức Hành-chánh Việt-Nam.
- NGUYỄN-VAN-BÔNG, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị Học.
- TRƯƠNG-TIÊN-ĐẠT, Hiến-Pháp Chú-Thích.
- BÙI-QUANG-KHÁNH và LƯƠNG-THO-PHÁT, Các vấn-đề thường-thức tại Xã Ấp.
- NGUYỄN-KHẮC-NHÂN, Giảng-tập Luật Hành-Chánh Ban Đốc-sự HVQGHQ, 1970-73. Giảng-tập Luật Hành-Chánh Cử-Nhân II Luật-Khoa Cần-Thơ 1972.
- LƯƠNG-THO-PHÁT, Giảng-tập Định-chế Hành-chánh V.N.
- ĐOÀN-THÊM, Hai mươi năm qua.

- II -

- VŨ-QUỐC-THÔNG, Pháp-Chế Sử.
- LÊ-TÀI-TRIỂN, Người dân Xã và Hội-đồng Xã.
- NGUYỄN-VĂN-TƯƠNG, Giảng tập các vấn-đề Hành-chánh Cử-nhân III, Đại-học Luật-Khoa Saigon.

III. Luận-Văn.

- PHẠM-MINH-CHÁNH, Luận-văn tốt-nghiệp Đốc-sự khóa 12. Nghiên-cứu Sắc-lệnh 198-199 ngày 24-12-1966.
- NGUYỄN-THỊ-CHÂU, Luận-văn tốt-nghiệp Ban Đốc-sự 17. Cải-tổ Hành-chánh hạ tầng cơ-sở.
- HỨA-VĂN-KIẾN, Luận-văn tốt-nghiệp Ban Cao-Học III/HC. Vấn-đề Dân-chủ hóa nền Hành-Chánh Địa-Phương.
- VŨ-VĂN-PHÂN, Luận-văn tốt-nghiệp Ban Cao-Học IV/HC. Thử lượng-giá các cuộc cải-tổ Hành-chánh Xã Ấp từ 1964 đến nay.

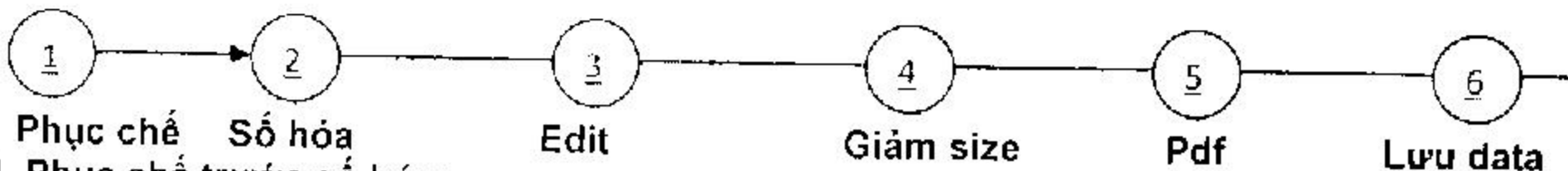
★ ★ ★

PHIẾU DÂY CHUYỀN

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: *LVHC 923*
- Loại tài liệu: *LA*
- Người giao: *BG*
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tự nhân):
- **Yêu cầu scan**
- Bình thường Cản file Raw Khác:

Tên tài liệu:
 Kích thước, số trang: *30*
 Người, ngày nhận: *Quản 16.5.13*



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: *Tâm* Thời gian: *21.5.13* Kỹ thuật:

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

- Edit Giảm size PDF

IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

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