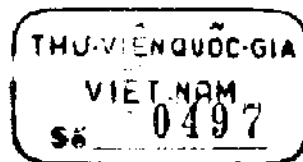


TRƯỜNG QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận-Đàn Cốt-Nghiệp

TỔ-CHỨC CHÍNH THỨC và PHI CHÍNH THỨC TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM



Hướng-Dẫn

Giáo Sư LƯƠNG-THỌ-PHÁT

Sinh Viên

NGUYỄN-NHƯ-THỦY

BAN ĐỐC SỰ KHÓA XIX

1971 - 1974

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC

497

TRƯỜNG QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Không tán thành, cũng không
phản đối những ý kiến phát
biểu trong Luận-văn. Những
ý kiến đó, người viết hoàn
toàn chịu trách nhiệm.

TRÍ ÂN

THÀNH KÍNH TRÍ ÂN

GIÁO SƯ LƯƠNG THỌ PHÁT

ĐÃ TẬN TÌNH HƯỚNG DẪN CHÚNG TÔI HOÀN THÀNH
TẬP LUẬN VĂN NÀY.

TRÍ ÂN

GIÁO SƯ CỐ VIỆN TRƯỞNG HỌC VIỆN QUỐC GIA HÀNH CHÍNH
GIÁO SƯ VIỆN TRƯỞNG TRƯỞNG QUỐC GIA HÀNH CHÍNH
Quý Vị Giáo Sư Trong Ban Giảng Huấn

ĐÃ HẾT LÒNG ĐIỀU DẮT CHÚNG TÔI TRONG SUỐT HỌC TRÌNH
1971-1974.

CẢM Ạ

CHÂN THÀNH CẢM Ạ

- Ông NGUYỄN VĂN THIẾT
Tổng Giám Đốc Tổng Nha Quản Trị Nhân Viên
Phủ Tổng Ủy Công Vụ
- Ông LÊ HỮU PHỤNG
Giáo Sư Phụ Tá Giám Học
Trung Học Chu Văn An Saigon
- Ông HOÀNG MINH HÙNG
Giáo Sư Trung Học Chu Văn An Saigon
- Cô NGUYỄN THỊ TUYẾT SƯƠNG
Nha Nghiên Cứu Pháp Chế Hạ Nghị Viên
- Quý vị AN NHÂN THÂN HỮU

ĐÃ TẬN TÌNH GIÚP ĐỖ CHÚNG TÔI VỀ MỌI PHƯƠNG DIỆN ĐỂ
HOÀN THÀNH TẬP LUẬN VĂN NÀY.

MỤC LỤC

	Trang
DÀN BÀI	
DẪN NHẬP	1
CHƯƠNG	
I. TỔ CHỨC CHÍNH THỨC CỦA NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM	6
II. TỔ CHỨC PHI CHÍNH THỨC TRONG NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT-NAM	23
III. TƯƠNG QUAN GIỮA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC VÀ PHI CHÍNH THỨC	48
IV. VAI TRÒ CỦA NHÀ CHỈ HUY HÀNH CHÁNH	62
KẾT LUẬN	77
THỤ TỊCH	81
PHỤ BẢN	83

DÀN BÀI

DẪN NHẬP : ĐỊNH NGHĨA DANH TỬ VÀ XÁC ĐỊNH ĐỀ TÀI

CHƯƠNG I : TỔ CHỨC HÀNH THỨC CỦA NỀN HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

Mục I : Xác định danh tử tổ chức chính thức

Mục II : Tổ chức hành chính trung ương

A. Đại cương

B. Nhận định

C. Tổ chức hành chính trung ương qua
huân thi số 03 ngày 01.01.1974

Mục III: Tổ chức hành chính địa phương

A. Đại cương

B. Nhận định

CHƯƠNG II: TỔ CHỨC PHI CHÍNH THỨC TRONG NỀN HÀNH CHÍNH
VIỆT NAM.

Phân biệt phi chính thức và bất hợp lệ

- Về phương diện hiệu quả

- Về phương diện thẩm quyền

- Về phương diện luật pháp, chế tài

Mục I : Các hình thái phi chính thức trong nền
hành chính Việt Nam.

Đoạn I : Tính cách phi chính thức trong việc tổ
chức guồng máy hành chính.

A. Cơ cấu phi chính thức

B. Chức vụ phi chính thức

Đoạn II : Tình cách phi chính thức trong việc điều hành tổ chức chính thức .

A. Các hình thái phi chính thức trong nội bộ tổ chức .

1. Các nhóm làm việc chung

a- Nhóm chính thức

b- Nhóm phi chính thức

c- Những yếu tố tạo thành nhóm phi chính thức :

- Do những mối dây liên hệ

- Do những cách xử thế khác biệt.

2. Quyền hành phi chính thức

3. Thông đạt phi chính thức

a- Ra lệnh phi chính thức

b- Những tin đồn

4. Xử dụng nhân viên một cách phi chính thức

B. Những hình thái phi chính thức khi tổ chức giao dịch với bên ngoài .

1. Linh động trong việc áp dụng luật lệ nguyên tắc

2. Sự thông cảm giữa các cơ quan.

Mục II : Các nguyên do gây nên tình trạng phi chính thức

Đoạn I : Vấn đề giao tế nhân sự

A. Sự xã giao

B. Thái độ dễ thân

Đoạn II : Các nguyên do khác đã tạo nên tình trạng phi chính thức .

A. Do sự kém hiệu năng của tổ chức chính thức

B. Do các yếu tố tâm lý tình cảm

C. Do các nguyên nhân ngoài lai

CHƯƠNG III : TƯỜNG QUAN GIỮA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC VÀ PHI CHÍNH THỨC.

- Mục I : Những ích lợi do tổ chức phi chính thức tạo ra cho tổ chức chính thức.
- A. Điều hành công việc của tổ chức chính thức dễ dàng nhanh chóng
 - 1. Đối với những giao dịch bên ngoài của tổ chức
 - 2. Trong nội bộ tổ chức
 - B. Gia tăng hiệu năng của tổ chức chính thức
 - C. Tiết kiệm chi phí tiền bạc
 - D. Gây những hiệu quả tốt về mặt tâm lý
 - E. Tổ chức phi chính thức bổ túc cho những thiếu sót của tổ chức chính thức.

- Mục II : Những nguy hại mà tổ chức phi chính thức gây ra cho tổ chức chính thức.
- A. Tạo nạn bè phái bất công tham nhũng
 - B. Mâu thuẫn giữa tổ chức chính thức và phi chính thức .
 - C. Hiệu năng tổ chức bị sụt giảm
 - 1. Những xung đột nhóm
 - 2. Tê trạng có ý làm trì trệ công vụ của những người không thích cái cách.
 - C. Hệ thống thông đạt phi chính thức gây bất lợi cho tổ chức.

CHƯƠNG IV : VAI TRÒ CỦA NHÀ CHỈ HUY HÀNH CHÍNH

- Mục I :: Nhà chỉ huy và tổ chức chính thức
- A. Duyệt xét toàn bộ tổ chức để tìm những khiếm khuyết .

1. Các định chế pháp lý làm căn bản cho tổ chức.

2. Các khía cạnh quan trọng của tổ chức.

- Cơ cấu tổ chức

- Nhân viên

B. Đề nghị áp dụng những biện pháp thích hợp

Mục II : Nhà chỉ huy và tổ chức phi chính thức

A. Khuyến khích, phát triển hệ thống phi chính thức.

1. Khéo léo trong vấn đề giao tế nhân sự

a- Khi tổ chức giao dịch với bên ngoài

b- Trong nội bộ tổ chức

2. Hướng dẫn và sáng tạo các nhóm phi chính thức trong tổ chức .

a- Biện pháp có tính cách tâm lý

- tạo công việc buộc có sự hợp tác hay tiếp xúc thường xuyên.

- Ghép những người tương hợp vào một nhóm

b- Biện pháp có tính cách vật chất

- Tổ chức những sinh hoạt tập thể

- Khuyến khích lập những hội ái hữu, tương tế

- Tạo môi trường tiếp xúc, liên lạc.

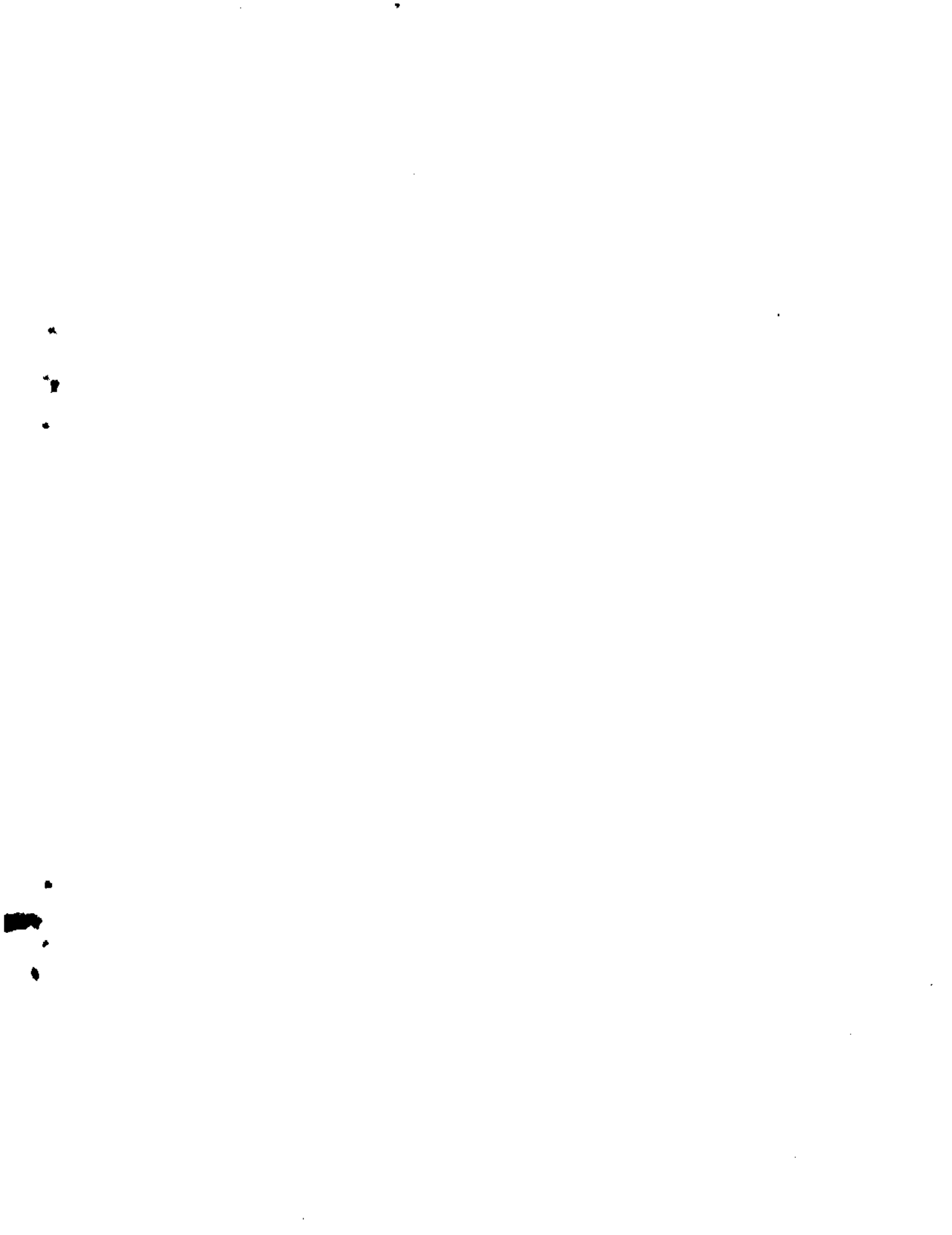
Mục III : Dung hòa tổ chức chính thức và tổ chức phi chính thức

A. Tổ chức chính thức là nguyên tắc, tổ chức phi chính thức là ngoại lệ .

B. Khéo xử lý khi có sự xung đột giữa tổ chức chính thức và phi chính thức.

C. Tinh thần trách nhiệm nơi vị chỉ huy .

KẾT LUẬN



DÂN NHẬP

THU-VIỆP QUỐC-GIA

Từ khi loài người biết hợp quần sống trong những xã hội có tổ chức thì Hành Chánh cũng đã phát sinh vì Hành Chánh chỉ là sự hợp lực của con người để thực hiện những mục tiêu ích lợi chung. Ví dụ thường được người ta nói đến là chuyện hai người cùng đẩy một tảng đá. Khi con người biết hợp lực như vậy thì đã có Hành Chánh. Từ ý nghĩa sơ đẳng nhất nền Hành Chánh càng ngày càng biến chuyển theo đà tiến bộ chung của văn minh nhân loại. Thế nhưng cho tới nay trong khi tổ chức hành chánh của nhiều nước tiên bộ đã giúp ích rất nhiều cho sự mưu cầu hạnh phúc của con người thì trái lại có những tổ chức hành chánh mà dưới mắt dân chúng chỉ là công cụ của một thiểu số cai trị và bóc lột các tầng lớp dân chúng bị trị, nếu không thì cũng chỉ là môi trường của những hà lạm thối nát và bất công. Vậy do đâu mà có sự khác biệt kể trên.

Trước khi giải đáp vấn đề, đề tài của Luận văn được lập lại " TỒ CHỨC CHÍNH THỨC VÀ PHI CHÍNH THỨC TRONG NỀN HÀNH - CHÁNH VIỆT NAM ". Một số danh từ trong đề tài này người viết cũng cần được định nghĩa một cách khái quát. Đó là các danh từ "Tổ chức", "Hành chánh", "Chính thức" và "Phi chính thức"

Trước hết tổ chức là gì ?

Ý niệm tổ chức phát sinh từ một sự kiện cá nhân riêng rẽ không thể thỏa mãn những nhu cầu và ước vọng của cá nhân ấy. Vì cá nhân có thể thiếu khả năng, sức lực, thì giờ, nhân nại nên cần nhờ sự giúp đỡ của kẻ khác. Và khi có nhiều người cùng chung sức, họ nhận thấy rằng họ có thể thực hiện được những điều mà cá

nhân riêng rẽ hoàn toàn bất lực. Xã hội loài người được thành lập trên luân củ đó. Chính nhờ xã hội mà loài người mới tìm được sự thỏa mãn các nhu cầu của mình. Vậy trong ý niệm tổ chức đã có ý niệm chung sức để giúp đỡ lẫn nhau.

Ngoài ra muốn cho sự chung sức mang lại kết quả, cần phải có một mục đích được mọi người đồng ý. Vậy ý niệm quan trọng thứ hai nằm sau ý niệm chung sức là vấn đề thực hiện những mục đích chung nhờ sự chung sức này. Chung ta lại thấy trong một tổ chức lớn bao giờ cũng bao gồm nhiều tổ chức nhỏ bên trong. Xã hội là một tổ chức lớn nhất, nhưng trong xã hội lại còn có những tổ chức kinh tế, chính trị, hành chính, v..v... Trong những tổ chức thứ hai này lại có những tổ chức thứ ba, thứ tư nhỏ hơn. Ví dụ như những cơ sở, những chi bộ, những hội đồng xã, v..v... Sự tế phân nói trên là do nhu cầu phân công và ý niệm phân công là một ý niệm nồng cốt trong sự tìm hiểu cơ cấu tổ chức. Để đạt được hiệu năng một cách tốt đẹp, mỗi cá nhân hay mỗi đơn vị trong một tổ chức cần phải được chuyên môn hóa về một việc và các công việc này phải được phối hợp khéo léo để phụng sự cho mục đích chung của tổ chức.

Ý niệm thứ tư liên hệ đến tổ chức là một ý niệm có liên quan đến sự phân công và phối hợp. Đó là ý niệm về hệ thống quyền hành. Nếu mỗi cá nhân, mỗi đơn vị trong tổ chức hoạt động được hoạt động riêng biệt tùy thích thì sự phối hợp để đạt đến mục tiêu của tổ chức sẽ thất bại. Vậy cần phải có một hệ thống quyền hành để hướng dẫn, kiểm soát, hạn chế, quản trị những cá nhân, những đơn vị khác nhau của tổ chức. Quyền hành trong tổ chức được thực hiện qua một hệ thống đẳng cấp và chức vụ. Mỗi chức vụ có một phạm vi trách nhiệm và quyền hành vừa đủ để làm tròn trách vụ ấy. Sự phối hợp sau đó sẽ được thể hiện bằng một sở đồ chỉ rõ những chức vụ cùng những quyền hành và trách nhiệm nằm trong chức vụ đó. Sở đồ trên thường được ấn định bởi cấp có thẩm quyền cao

nhất qua các văn kiện có tính cách pháp lý. Đây là một khía cạnh quan trọng của tổ chức hình thức mà chúng ta sẽ có nhiều dịp đề cập tới.

Tom lại, xuyên qua những ý niệm lý thuyết vừa được trình bày ở trên, chúng ta có thể xây dựng một định nghĩa thực tế của tổ chức như sau.

Một tổ chức là sự phối hợp thuận lý những hành động của một số người để hoàn thành một mục đích chung qua sự phân công, phân nhiệm, qua hệ thống quyền hành và trách nhiệm.

Sau danh từ tổ chức, một danh từ khác liên hệ đến đề tài luận văn là danh từ "Hành Chánh" cũng cần phải được xác định rõ rệt để tránh vấn đề định nghĩa khác biệt tùy theo mỗi người tuy rằng danh từ này đã quá quen thuộc đến trở thành cố điển.

Hành chánh là gì? Người ta đã nêu lên ví dụ hai người hợp lực đẩy một tảng đá mà người ta gọi là hành chánh với ý nghĩa sò đặng nhất. Những người ta chưa thể đưa ngay ra một định nghĩa rõ rệt. Hành chánh chỉ được hiểu nôm na là sự kết hợp ý chí giữa những con người để thực hiện một mục tiêu, tuy rõ rệt nhưng không thể hoàn thành nổi với khả năng của con người riêng rẽ lẻ loi.

Nếu xét theo từ ngữ thì trong Hán tử, "HÀNH" có nghĩa là làm, còn "CHÁNH" được hiểu là việc riêng của nhà nước và hành chánh có nghĩa là thi hành những chính sách và pháp lệnh của chính phủ. Nếu dịch sang tiếng Pháp chữ hành chánh là "ADMINISTRATION" thì hành chánh có ý nghĩa như sau: Chữ "ADMINISTRATION" do tiếng La tinh "ADMINISTRATO" nghĩa là hoạt động quản trị các công việc công hay tư hay công việc chung có mục đích thỏa mãn các nhu cầu tập thể (1) Như vậy theo ngữ vựng

(1) Paul Robert - Dictionnaire Alphabetique et Analogique de la Langue Francaise .

Tây Phương một Hành chánh bao gồm cả hai lãnh vực tư nhân cũng như công quyền. Trái lại theo nghĩa của Hán tử, Hành chánh chỉ bao gồm những-hoạt động của công quyền .

Trong phạm vi nhỏ hẹp của đề tài Luận văn, chữ Hành chánh chỉ được hiểu theo ý nghĩa giới hạn những đặc tính của việc hai người cùng đây một tảng đá những chỉ chú trọng đến phạm vi hành chánh của công quyền mà người ta thường gọi là Hành chánh công, hay văn tặc theo thời quen, chỉ gọi là Hành chánh.

Tóm lại, Hành chánh sẽ được hiểu theo nghĩa sau : (2)

- 1) Cơ quan áp dụng những biện pháp để thi hành chính sách do cơ quan Chính trị thiết lập.
- 2) Cơ quan hoạt động liên tục và thường xuyên để thanh thỏa nhu cầu chung cho nhân dân .
- 3) Hoạt động nhằm mục đích trên

Trở lại vấn đề đã được nêu lên đầu tiên là tại sao có những tổ chức Hành chánh tiên bộ giúp ích một cách cụ thể cho mọi người thì trái lại có những tổ chức hành chánh bị chỉ trích gắt gao ? Trước khi trả lời, chúng ta cần nhận định rõ thế nào là một Tổ chức Hành Chánh? Thông thường một Quốc gia được tạo thành bởi ba yếu tố : dân tộc, lãnh thổ và chính quyền. Khi con người biết hợp quần với nhau, sống chung trong một xã hội thì lúc ấy con người đã chịu từ bỏ một số tự do của mình để sinh mệnh được bảo đảm hơn. Việc bảo đảm an ninh trật tự này là nhiệm vụ của chính quyền trong Quốc gia. Chính quyền cần cả một cơ cấu tổ chức để thi hành những nguyên tắc do chính quyền đưa ra nhằm bảo đảm an ninh cho người dân và giới hạn những lý do quá trớn. Để thực hiện những mục tiêu này cơ cấu tổ chức Chính quyền của một Quốc- gia

(2) Bi Diễn Hành Chánh công quyền - Vũ quốc Thông và Bùi quang Khanh.

thường bao gồm hai loại cơ quan :

- Một loại cơ quan chuyên đưa ra những đường lối, chính sách, luật pháp, qui tắc... Những cơ quan này được gọi là những cơ quan Chính trị và nằm trong một tổ chức gọi là Tổ chức Chính Trị của Quốc Gia .
- Một loại cơ quan khác chuyên nhận lãnh những chỉ thị của cơ quan Chính trị đưa sang và thi hành những chỉ thị ấy : đó là những cơ quan Hành Chánh nằm trong một tổ chức gọi là Tổ chức Hành chánh ,

Một Tổ chức Hành chánh muốn được coi là tiên bộ cần phải được tổ chức theo một phương thức, một khuôn mẫu nào đó. Trên bình diện lý thuyết thì nghe như có vẻ dễ nhưng trên thực tế thì lại khác. Vì nếu chỉ đơn giản như thế thì đã không có những tổ chức Hành chánh bị kịch liệt chỉ trích. Tại sao như vậy ? Vì tuy có những nguyên tắc điều hướng tổng quát cho tổ chức hành chánh nhưng khi áp dụng lại không được như ý muốn vì mỗi Quốc gia đều có những sắc thái đặc thù về văn-hóa, lịch sử, chính trị, cơ cấu xã hội v.v... Chính những dị biệt này đã làm cho Tổ chức Hành chánh của các Quốc gia có những kết quả hoàn toàn khác hẳn nhau.

Tuy nhiên có một điểm tương đồng cho Tổ chức Hành chánh của mỗi Quốc gia là bao giờ các Tổ chức đó cũng bao gồm hai khía cạnh Chính thức và phi chính thức. Danh từ "Chính thức" và "Phi chính thức" cần phải được định nghĩa như thế nào ?

Hiểu một cách khái quát, Tổ chức Hành chánh Chính thức là những Tổ chức do các văn kiện pháp lý như Hiến pháp, Luật lệ... qui định một cách rõ ràng và minh bạch. Trái lại Tổ chức Phi chính thức phát sinh một cách đường nhiên, bao gồm những cơ cấu, hoạt động không hề được dự liệu trong Tổ chức Chính thức. Tổ chức Phi chính thức thường liên quan đến mọi tương quan nhân sự ngoài phạm vi qui định của Tổ-

chức Chính thức. Nói một cách cụ thể hơn, Tổ chức Chính thức chỉ biết đến quyền hành, chức vụ, cơ cấu, cách thức hoạt động... đã được ấn định một cách hợp pháp và rõ ràng trong khi Tổ chức phi chính thức bao hàm những liên quan tình cảm, những cách xử thế của con người khi hoạt động trong Tổ chức chính thức. Chính tổ chức phi chính thức này đã có ảnh hưởng mạnh mẽ đến Tổ chức Chính thức trong nhiều trường hợp nhiều vấn đề.

Trong chiều hướng trình bày một phần nào thực trạng của Tổ chức Hành chánh Việt Nam hiện nay, về cả hai phương diện chính thức và phi chính thức, chúng tôi xin được chú trọng đặc biệt đến phần Tổ chức phi chính thức vì Tổ chức này đã chi phối thật nhiều đến các hoạt động của Tổ chức chính thức trong việc thực hiện mục tiêu. Nói khác, một Tổ chức, một cơ quan Hành chánh hoạt động có hiệu năng hay không một phần lớn đã tùy thuộc vào hệ thống phi chính thức trong cơ quan hay Tổ chức đó. Hơn nữa, trong khi Tổ chức Chính thức là những gì tương đối đơn giản, thì trái lại Tổ chức phi chính thức bao hàm nhiều khía cạnh phức tạp. Do đó chúng tôi sẽ đặt trọng tâm vào việc trình bày Tổ chức phi chính thức hơn là tổ chức chính thức.

Đề tài Luận văn sẽ được chúng tôi đề cập lần lượt qua bốn Chương theo một trình tự sau :

- Chương I : Tổ Chức Chính thức của nền Hành Chánh Việt Nam
- Chương II : Tổ Chức Phi Chính Thức trong nền Hành Chánh Việt Nam .
- Chương III : Tương quan giữa Tổ Chức Chính thức và Phi chính thức .
- Chương IV : Vai trò của nhà chỉ huy hành chánh .

CHƯƠNG

1

TỔ-CHỨC CHÍNH-THỨC

CỦA NỀN HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM

Như đã định nghĩa một cách khái lược ở Phần Dẫn Nhập, Tổ Chức Chính Thức được hiểu như là những tổ chức mà cơ cấu, quyền hạn, thủ tục điều hành, của Tổ chức do các văn kiện pháp lý của Quốc gia qui định một cách rõ rệt. Tuy nhiên, để được rõ ràng hơn, danh từ "Tổ chức Chính thức" sẽ được xác nhận lại một lần nữa trước khi chúng tôi đề cập đến Tổ chức Chính thức của nền Hành Chánh Việt Nam. Vì thế Chương này sẽ được chia làm 03 Mục sau :

Mục I : Xác định danh từ Tổ Chức Chính Thức

Mục II : Tổ chức Hành Chánh Trung Ương

Mục III : Tổ chức Hành Chánh Địa phương

MỤC I : XÁC ĐỊNH DANH TỪ TỔ CHỨC CHÍNH THỨC .

Trên bình diện lý thuyết, danh từ "Tổ chức Chính thức" có thể được coi như một kiểu mẫu xử thế đã được vạch rõ kỹ càng và chính đáng. Nhưng "kỹ càng" và "chính đáng" phải được hiểu như thế nào ?

Nói đến Tổ chức, người ta có thể hình dung một cách đơn giản là sự kết hợp hoạt động của một số người để đạt mục tiêu chung nào đó. Có nhiều trường hợp, một đoàn thể như vậy được thiết lập một cách tự nhiên. Thí dụ như tỉnh

trạng một chiếc xe hơi vướng vào con đường bùn lầy, lẽ dĩ nhiên khách sẽ xuống xe, rồi có thể chẳng ai bàn bạc với ai, hợp lực với nhau đẩy xe. Một Tổ chức Chính thức sẽ không như vậy. Tổ chức chỉ được coi như có tính cách Chính Thức khi nhiệm vụ, quyền hạn, cách thức hoạt động... của Tổ Chức đã được ấn định một cách kỹ càng và rõ rệt trước khi Tổ chức thực sự thành hình.

Ngoài đặc điểm này, Tổ Chức Chính Thức cần có thêm tính cách Chính Đàng. Sự Chính đàng của Tổ Chức là do sự ưng thuận của người dân thể hiện qua Hiến Pháp, qua các biểu quyết của Quốc-Hội, các Sắc lệnh, Nghị Định v.v... của cơ quan Hành Pháp. Nói một cách khác, Tổ Chức được coi như chính thức khi có các văn kiện pháp lý minh định những gì liên quan đến Tổ chức một cách rõ rệt. Thí dụ như một Nghị Định thiết lập một cơ quan, ấn định tổ chức cơ cấu, quyền hạn, thủ tục điều hành, giao cho một cá nhân hay một đoàn thể quyền chỉ phối cơ quan Cá nhân hay đoàn thể này lại được phép ấn định cơ cấu chi tiết của cơ quan, bổ nhiệm các vị chỉ huy v.v... Và như vậy, với Nghị Định trên, một Tổ Chức Hành Chánh Chính Thức đã được thành lập.

Chúng ta có thể đơn cử vài thí dụ điển hình về Tổ Chức Chính Thức như việc thành lập Phủ Tổng Ủy Công Vụ mới đây do Sắc Lệnh số 419-TT/SL ngày 19.05.1973 sửa đổi bởi Sắc Lệnh số 732-TT/SL ngày 20.08.1973 và Nghị định 156/NĐ ngày 20.08.1973 của Tổng Thống Việt-Nam Cộng Hòa. Sắc Lệnh số 092 SL/Th.T/PC ngày 30.04.1974 của Thủ Tướng Chính Phủ qui định sự tổ chức các cơ quan Chính quyền Tỉnh và Quận v.v...

Cũng cần nói thêm là việc thành lập và hoạt động của các Tổ Chức Hành Chánh Chính Thức thường bị chỉ phối bởi một số những yếu tố mà rõ rệt hơn cả là hai yếu - tố sau :

a) Yếu tố Chính trị : đây là yếu tố gây xáo trộn không ít cho nền Hành Chánh Quốc-Gia và làm cho hoạt động của Tổ Chức Hành Chánh hướng về mục tiêu Chính trị nhiều hơn

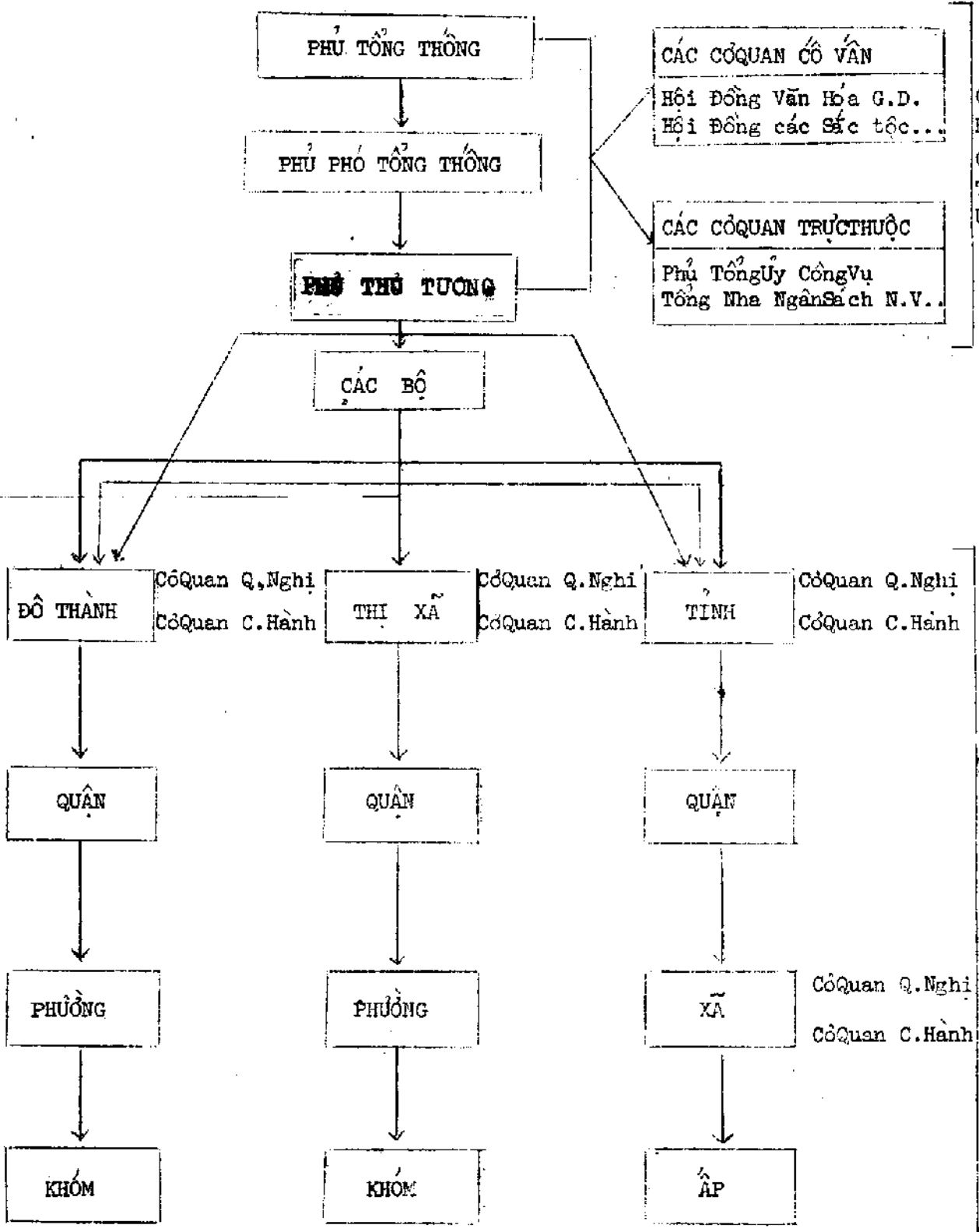
là mục tiêu thực hiện những dịch vụ lợi ích cho người dân. Ví dụ như một số các vị chỉ huy Hành Chánh muốn có hậu - thuẫn, muốn giữ vững địa vị, họ dễ chịu ảnh hưởng của các đoàn thể áp lực. Do đó, những quyết định của Tổ chức nhiều khi chỉ cốt để thỏa mãn một số yêu sách của những đoàn thể áp lực này, hơn là nhằm mục tiêu phục vụ lợi ích cho đại đa số quần chúng .

b) Yêu tố nhu cầu : yếu tố này đã ảnh hưởng tới Hành Chánh, khiến Chính quyền, dù muốn dù không, vì khối lượng công việc gia tăng, phải thiết lập thêm, qua các văn kiện pháp lý, những Tổ chức hay cơ sở Hành Chánh để đáp ứng sự đòi hỏi của những nhu cầu này. Thí dụ như để thỏa mãn Nhu cầu mua sắm cho giới Quân Công, Chính quyền thiết lập thêm một số cơ quan như Quân tiếp vụ, Tổng cục tiếp tế... , để bán hàng với giá rẻ cho Quân Nhân Công Chức .

Suy rộng trên bình diện Quốc-Gia, Quốc - gia cũng có những Nhu Cầu cấp thiết và quan trọng đòi Chính - quyền phải thiết lập thêm một số cơ quan. Thí dụ như về Kinh-tế, để thực hiện chương trình kỹ nghệ hóa Chính quyền cho thiết lập các Trung tâm khuech trương kỹ nghệ và Tiểu Công Nghệ, lập khu chế xuất v.v... Và Văn Hóa Xã hội, nhằm mục tiêu mở mang kiến thức và giáo dục dân chúng, hoặc để bảo vệ sức khỏe cho Sinh viên Học sinh ... Chính quyền đã cho thiết lập các cơ quan Vô tuyến truyền thanh, Vô tuyến truyền hình, Viện bài Lao v.v...

Hiện nay, nền tảng căn bản của Tổ Chức Hành Chánh Việt Nam là Hiến Pháp ngày 01/04/1967 bao gồm tổ chức Hành Chánh Trung Ương và Địa Phương mà chúng ta có thể quansát qua đồ biểu sau :

9



SƠ ĐỒ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

MỤC II : TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH TRUNG ƯƠNG .

A. ĐẠI CƯƠNG .

Tổ chức Hành Chính Trung Ương của Việt Nam hiện nay gồm 04 loại cơ quan đầu não sau :

1. Phủ Tổng Thống (1)
2. Phủ Phó Tổng Thống (2)
3. Phủ Thủ Tướng (3)
4. Các Bộ (4)

Phủ Tổng THỐNG có nhiệm vụ ấn định Chính sách , đường lối hoạt động chung cho Quốc gia, còn Phủ Thủ Tướng và các Bộ có nhiệm vụ thi hành các chính sách đường lối đó, điều khiển guồng máy Hành Chính Quốc Gia, điều hòa, phối hợp, kiểm soát hoạt động của các cơ quan thuộc quyền nằm tại Trung Ương và Địa Phương.

Riêng các Bộ chỉ được phép hoạt động, đơn đốc điều hòa, phối hợp v.v... trong lãnh vực chuyên môn thuộc phạm vi Bộ mình thôi, chứ không được phép lấn sang lãnh vực Bộ khác.

Chính Phủ Việt Nam hiện thời gồm các Bộ sau :

Bộ Ngoại Giao	Bộ Tư Pháp
Bộ Quốc Phòng	Bộ Canh nông
Bộ Nội Vụ	Bộ Canh Nông và Giao thông
Bộ Dân Văn và Chiêu hồi	Bộ Văn hóa Giáo dục và Thanh Niên.
Bộ Tài Chánh	Bộ Y Tế
Bộ Thương mại và Kỹ Nghệ	Bộ Xã Hội
Bộ Cựu Chiến Binh	Bộ Lao động
	Bộ Phát Triển Sắc tộc.

- (1) Thành lập do Sắc lệnh 023 TT/SL ngày 22/11/1967
- (2) Thành lập do Sắc lệnh 001 PPTT/SL ngày 14/11/1967
- (3) Thành lập do Sắc lệnh 1-SL/Th-T/VP ngày 13/11/1967
- (4) Thống do Sắc lệnh của Phủ Thủ Tướng ấn định nhiệm vụ và tổ chức.

Ngoài 04 loại cơ quan đầu não của nền Hành - Chính trung ương kể trên, còn có một số cơ quan khả quan - trọng được đặt trực thuộc (thí dụ như trực thuộc Phủ Tổng Thống) để phụ trách một số vấn đề chuyên biệt : Phủ Đặc Ủy Trung Ương Tình báo, Tổng Nha Ngân sách và Ngoại Viện, Phủ Tổng Ủy Công Vụ v.v....

Hiến pháp Việt Nam Cộng Hòa ngày 01/04/1967 còn qui định một số Định chế để phụ giúp cho nền Hành Chính Trung Ương. Ví dụ như các Hội Đồng Quân Lực, Văn hóa Giáo dục, Kinh tế xã hội v.v.... Các Hội đồng này có nhiệm vụ cố vấn cho Chính Phủ về những vấn đề chuyên môn thuộc lãnh vực của Hội đồng.

B. NHÂN ĐỊNH .

Nhìn một cách tổng quát, cơ cấu cao nhất tại Trung Ương là Phủ, Bộ, Văn phòng ... thường chịu ảnh hưởng nặng nề của những biến cố Chính trị liên tiếp, nhất là vào thời kỳ sau Cách Mạng 01/11/1963. Tổ chức luôn xáo trộn và thay đổi, mỗi khi có sự thay đổi Nội Các, hay vị Tổng Bộ Trưởng.

Chúng ta có thể nêu ra những đặc tính chung của Tổ chức Hành Chính Trung Ương như sau :

1) Không có một tiêu chuẩn rõ rệt làm căn bản cho tổ chức của một Bộ. Mỗi Bộ tự tổ chức theo ý mình, tùy theo quan niệm của mỗi vị chỉ huy, nên đã tạo nhiều sự trùng - dụng công vụ hoặc mâu thuẫn trong việc tổ chức các cơ quan

2) Có sự lạm phát trong việc tổ chức các cơ quan : như lập thêm Nha, Sở, Phòng hoặc các chức vụ không cần thiết làm Tổ chức thêm nặng nề, phức tạp .

3) Hoạt động của các Tổ Chức Hành Chính thường không được liên tục và thuần nhất. Tình trạng xảy ra vì không có một tiêu chuẩn phân định rõ rệt nhiệm vụ của các chức vụ hành chánh và Chính trị, giữa các chức vụ tham mưu và các chức vụ điều hành, nên mỗi khi có vị chỉ huy mới, cơ cấu Tổ

chức lại bị xáo trộn, nhất là khi vì lý do Chính trị hay bè phái, vì Trường Cơ quan khi nhậm chức lôi kéo theo cả "ê kíp" mới của mình vào làm việc trong Tổ chức, dù những người sau này có thể khả năng không bằng những người cũ vừa bị thay thế.

4) Không có sự thống nhất chỉ huy vì đặt ra quá nhiều hệ cấp lãnh đạo tại một Bộ như : Tổng Trưởng, Thứ Trưởng, Phụ tá Đặc Biệt, Phụ Tá chuyên môn, Phụ Tá Điều Hành, Đông lý Văn phòng, Tổng Thư ký, Phó Đông lý Văn phòng, Phó Tổng Thư ký, Phụ Tá Thứ Trưởng v.v...

5) Cấp chỉ huy thích tập trung nhiều quyền hành trong tay, ít có sự ủy quyền nên khó điều hành công việc của Tổ Chức cho nhanh chóng .

6) Không có sự phân nhiệm rõ rệt giữa các chức vụ Đông Lý, Tổng Thư Ký, Phụ Tá ... và nhiều khi cũng không có văn kiện rõ rệt ấn định điều kiện để được bổ nhiệm vào các chức vụ này .

C. TỔ CHỨC HÀNH CHÁNH TRUNG ƯƠNG QUA HUÂN THỊ SỐ 03 NGÀY
01.01.1974 .

Nhằm cải tiến guồng máy Hành Chánh để phục vụ đồng bào các giới một cách hữu hiệu, đồng thời để tạo điều kiện tốt nhất cho mọi chương trình kế hoạch trong các lãnh vực khác của Quốc Gia (1) Tổng Thống Việt-Nam Cộng Hòa đã phát động công cuộc cải tổ Hành Chánh và Công Vụ kể từ tháng 7. 1973, bao gồm 06 công tác chính yếu tóm lược như sau :

- 1) Cán bộ hóa Công Chức
- 2) Tán quyền cho Địa phương

(1) Huân Thị số 01 ngày 24/07/1973 .

- 3) Cải tổ cơ cấu Tổ Chức địa phương và Trung Ương
- 4) Tái phối trí nhân sự tùy theo cơ cấu hoạt động của Tổ chức
- 5) Ban hành một Quy chế Cán Bộ Quốc Gia hợp lý và tiên bộ
- 6) Thanh tra kiểm soát thường xuyên nền Công vụ .

Như vậy, việc cải tổ cơ cấu Tổ Chức địa phương và Trung Ương là một trong những công tác chính yếu của cuộc Cách Mạng Hành Chánh. Riêng về Tổ Chức Hành Chánh Trung Ương, cuộc cải tổ sẽ đặt căn bản trên những tiêu chuẩn nào?

Theo tinh thần Huấn Thi 03 ngày 01/01/1974 ấn định nguyên tắc tổ chức và điều hành cơ cấu Hành Chánh Trung Ương, thì cơ cấu chỉ được thiết lập khi có Nhu Cầu thực sự, những cơ cấu không cần thiết phải được bãi bỏ, trách nhiệm và quyền hạn của mỗi tổ chức phải được phân định rõ rệt để tránh sự trùng dụng trong công tác, phải có sự thống nhất chỉ huy trong hệ thống Tổ Chức v.v...

Dựa vào những quan niệm căn bản và nguyên tắc điều hướng kể trên, cơ cấu Tổ Chức Trung Ương, mà Tổ Chức cao nhất là các Phủ, Bộ ... phải có những đặc điểm như sau :

1. Tổ Chức của mỗi Bộ gồm có hai thành phần chính yếu đặt dưới quyền điều khiển của Tổng Trưởng : thành phần chỉ đạo và thành phần chuyên môn và Hành Chánh .

a) Thành phần chỉ đạo gồm Tổng Trưởng, các Phụ Tá cùng chuyên viên đặc nhiệm và nhân viên văn phòng, có nhiệm vụ ấn định đường lối hoạt động của Bộ và hoạch định việc thi hành đường lối ấy cho các thành phần chuyên môn và hành chánh, cơ quan trung ương và chính quyền địa phương. Ngoài ra thành phần chỉ đạo còn có nhiệm vụ theo dõi, đôn đốc, thanh sát việc thi hành đường lối của Bộ .

b) Thành phần chuyên môn và hành chánh thì gồm các lãnh vực sau :

. Khối Chương trình và Nghiên cứu phụ trách sưu -

tầm tài liệu, dữ kiện, để yểm trợ kỹ thuật, soạn thảo kế hoạch và chương trình công tác theo đường lối của thành phần chỉ đạo :

. Khối yểm trợ : phụ trách cung cấp các phương tiện nhân viên, tài chánh, vật liệu cho các cơ quan Trung Ương và Địa Phương của Bộ để các cơ quan này thi hành hữu hiệu chương trình công tác .

. Khối chấp hành Trung Ương : phụ trách thi hành các chương trình vượt qua phạm vi một Tỉnh hay Thị Xã (*) .

. Khối thanh tra : phụ trách kiểm soát, hướng dẫn và lượng giá việc thi hành các chương trình cùng đề nghị các biện pháp bổ cứu, cải tiến, thưởng phạt nếu cần.

2. Vai trò quan trọng của Tổng Thư Ký trong việc điều khiển tổng quát và phối hợp thường xuyên các động thuộc khối Chương trình nghiên cứu, khối Yểm trợ và khối Chấp hành Trung Ương. Tổng Thư Ký có trách nhiệm về sự liên tục trong hoạt động của Tổ chức. Vị này phải được chọn trong những viên chức đủ tiêu chuẩn về khả năng và uy tín thích hợp cho chức vụ này :

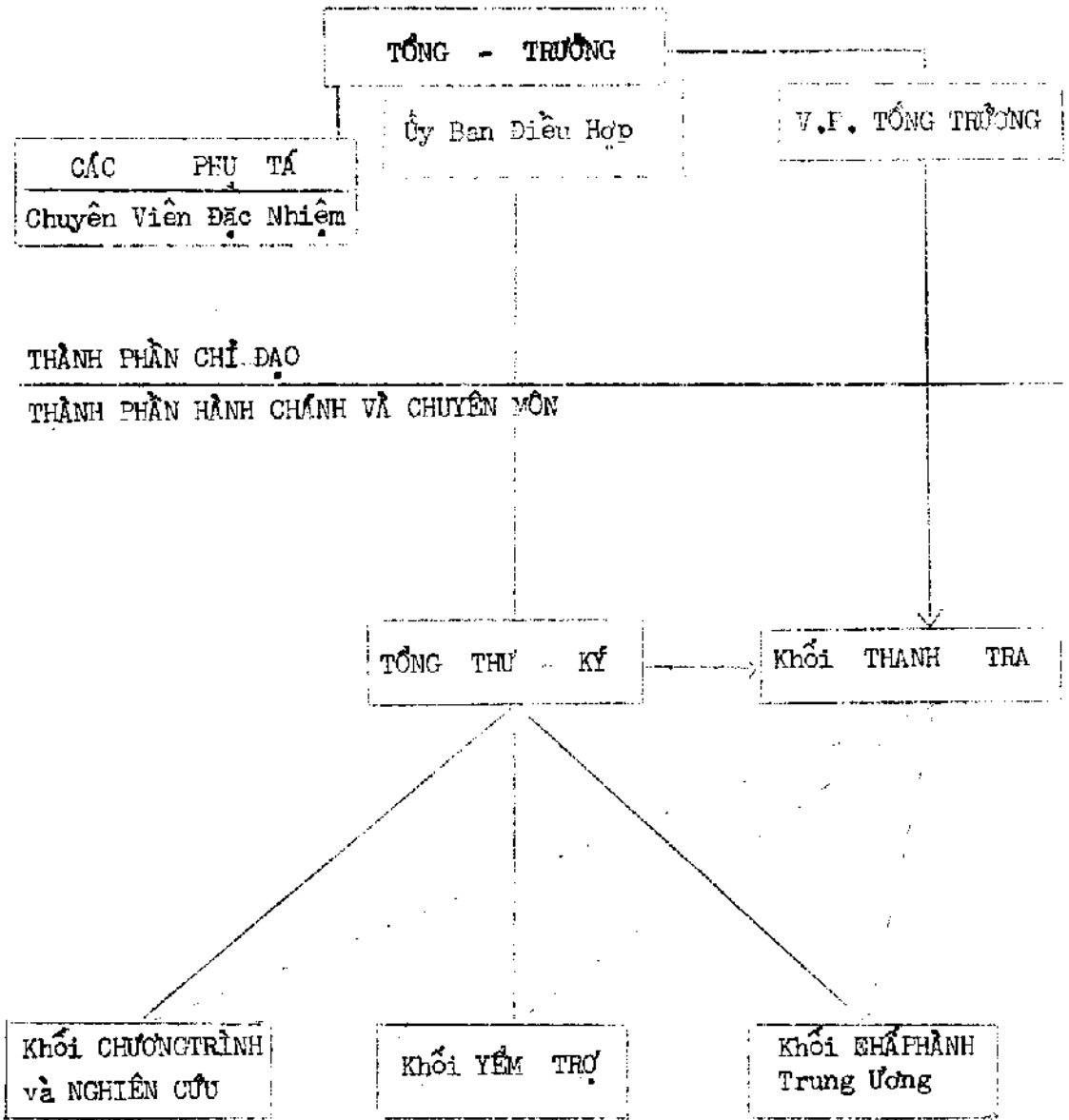
3. Một Ủy Ban điều hợp được thành lập để thực hiện sự kết hợp cần thiết giữa đường lối của Tổng Trưởng và hoạt động chuyên môn thực thi đường lối đó.

Tóm lại, ta có thể hình dung Tổ chức của các Bộ theo tinh thần Huấn Thị số 03 ngày 01/01/1974 qua một sơ đồ như sau :

(Xem trang sau)

(*) Những công tác chấp hành thuộc địa phương sẽ giao cho địa phương theo chiều hướng tản quyền.

15



SƠ ĐỒ TỔ CHỨC CÁC BỘ THEO HUẤN THỊ
SỐ 03 NGÀY 01.01.1974

Để nêu gương trong việc cải tổ các cơ cấu Tổ chức Trung - Ương theo đúng tinh thần Huân Thị số 03, Tổng Thống vừa ấn định lại tổ chức Phủ Tổng Thống như sau :

- Bãi bỏ Văn Phòng Phụ Tá Đặc Biệt
- Cải danh Văn Phòng Phụ Tá về Ngân Sách Ngoại Viện thành Văn phòng Cố Vấn về Ngân sách .
- Bỏ bớt một số Phòng, Sở... không cần thiết. Trong việc cải tổ lần này. Phủ Tổng Thống đã bỏ bớt đi 06 Nha ,04 Sở và 09 Phòng so với Tổ chức đã có từ trước. (*)

Riêng về các Bộ, dựa vào những nguyên tắc điều - hướng của Huân Thị số 03 này, một số Bộ đã có vănkiênchính thức cải tổ cơ cấu tổ chức của Bộ. Ví dụ như Sắc lệnh số 102-SL/TMKN ngày 13.05.1974 của Thủ Tướng Chính phủ ấn định tổ chức của Bộ Thương Mại và Kỹ Nghệ với những điểm chính yếu như sau :

Điều 3 Sắc lệnh 102 : Bộ Thương Mại và Kỹ Nghệ, đặt dưới quyền điều khiển của Tổng Trưởng Thương Mại và Kỹ Nghệ, gồm có :

1. Các cơ quan Trung Ương
 - a/ Thành phần Chỉ đạo
 - b/ Thành phần chuyên môn và Hành chánh
2. Các cơ quan thuộc quyền giám hộ loại kiểm soát của Bộ.

Điều 4 Sắc lệnh 102 : Thành phần chỉ đạo, phụ trách hoạch- định và thanh sát việc thi hành đường lối của Bộ, gồm có :

- Tổng trưởng Thương mại và Kỹ nghệ
- Hai (02) Phụ Tá Tổng Trưởng
- Bốn (04) Chuyên viên Đặc nhiệm
- Văn phòng Tổng Trưởng .

(*) Quát Cường 29/05/1974 - Bản tin trang 01 .

Điều 6 : Thành phần chuyên môn và hành chính gồm có :

- Khối Thanh tra
- Khối Chương trình và Nghiên cứu
- Khối Chấp hành Trung ương
- Khối Yểm trợ

Điều 7 : Khối Thanh tra đặt trực thuộc Tổng Trưởng, phụ trách kiểm soát, hướng dẫn và lường giá việc thi hành các chương trình công tác của Bộ cùng đề nghị những biện pháp bổ cứu, cải tiến và thưởng phạt xét cần.

Khối Thanh tra gồm có :

- Một (01) Thanh tra trưởng
- Sáu (06) Thanh tra

Điều 8 : Các khối Chương trình và Nghiên cứu, Chấp hành Trung ương và Yểm trợ và các cơ quan thuộc quyền giám hộ hoặc kiểm soát của Bộ được đặt dưới quyền điều khiển tổng quát và phối hợp của một Tổng Thủ ký.

- Nha Chương Trình và Phối trí
- Nha Quản trị Xuất nhập cảng và Thông kê

Điều 10 : Khối chấp hành Trung ương phụ trách thi hành các chương trình vượt qua phạm vi một Tỉnh hay Thị xã, gồm có :

a/ Các cơ quan chấp hành trung ương

- Nha Phát triển Nội Thường
- Nha Phát triển Ngoại thường

-

b/ Các Nha Phối hợp Công tác địa phương tại Cần Thơ, Nha trang và Đà Nẵng.

Điều 11 : Khối Yểm trợ gồm có Nha Hành Chánh và Nhân viên phụ trách cung cấp các phương tiện nhân viên, tài nguyên, vật liệu cho các cơ quan trung ương và địa phương của Bộ để các cơ quan này thi - hành hữu hiệu chương trình công tác.

Qua Sắc lệnh số 102 - SL/TKN ngày 16/05/1974 của Thủ Tướng Chính Phủ vừa được nêu làm thí dụ trên, chúng ta nhận thấy các Bộ, điển hình là Bộ Thương Mại Kỹ Nghệ, đã và đang cải tổ lại cơ cấu tổ chức của Bộ đúng theo những nguyên tắc điều hướng qui định trong Huấn Thị số 03 ngày 01/01/1974 của Tổng Thống. Tuy nhiên, điều chúng ta lưu tâm hơn cả, vì liên hệ đến trọng tâm chính yếu của đề tài luận văn là một Tổ Chức Hành Chánh chỉ được coi như có tính cách chính thức khi quyền hạn, nhiệm vụ cơ cấu... của nó được minh định rõ ràng qua văn kiện pháp lý mà điển hình là Tổ Chức của Bộ Thương Mại và Kỹ Nghệ qua Sắc lệnh số 102 vừa nêu trên .

MỤC III. TỔ CHỨC HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG..

A. ĐẠI CƯƠNG -

Nền Hành Chánh địa phương Việt Nam theo Hiến - Pháp ngày 01/04/1967 được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền .

Điều 70 Hiến pháp qui định như sau : nguyên tắc địa phương phân quyền được công nhận cho các tập thể địa phương có tư cách pháp nhân như Xã, Tỉnh, Thị Xã và Thủ Đô .

Tỉnh hiện nay được coi như địa phương lớn nhất. Tỉnh được chia thành một số đơn vị nhỏ hơn là Quận. Quận lại chia thành một số Xã (1) Xã lại chia thành Ấp (là địa phương nhỏ nhất).

Bên cạnh địa phương Tỉnh, còn có các địa phương đứng biệt lập trực thuộc thẳng Chính Phủ Trung Ương là Đô Thành và các Thị Xã. Đô Thành và Thị Xã cũng được chia thành Quận Phường và Khóm .

(1) Hiện nay, ngoài hai Xã A và B, còn có một loại Xã đặc biệt được gọi là Xã Phát Triển. Tiêu chuẩn để được cấp vào loại Xã Phát Triển do Sắc lệnh số 135-SL/NV ngày 14/8/1973 qui định. Đại để như Xã phải có trên 20.000 dân, hoạt động chính là thương mại và kỹ nghệ, ngân sách tự túc v.v...

Theo Hiến Pháp 1967, mỗi địa phương Xã, Tỉnh, Thị Xã và Đô Thành có hai cơ quan phụ trách quản trị công việc của địa phương mình.

- 1) Cơ quan quyết nghị
- 2) Cơ quan chấp hành

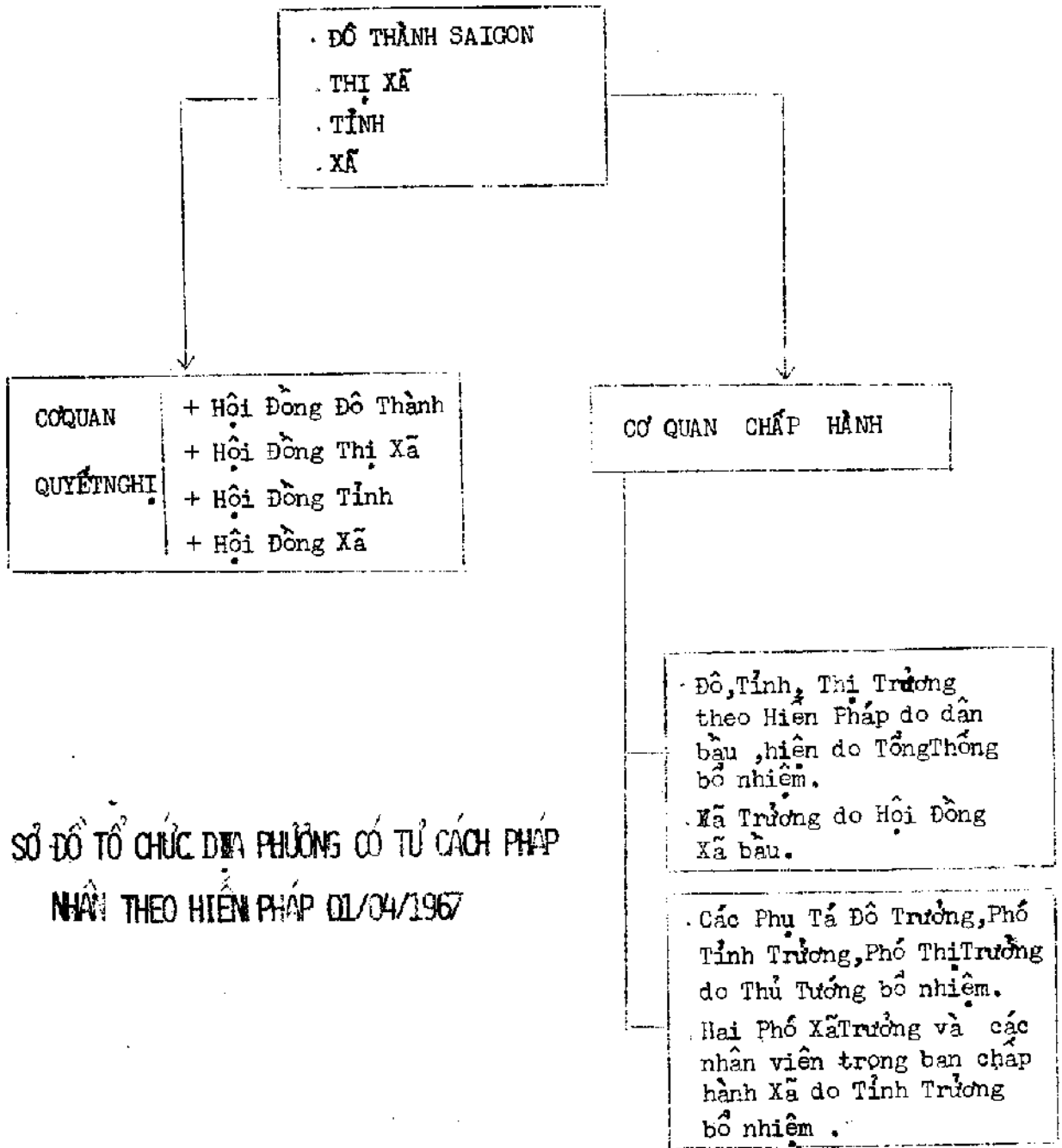
Điều 71 Hiến Pháp 1967 còn qui định rằng các cơ quan quyết nghị (Hội đồng Xã, Hội đồng Tỉnh, Hội đồng Thị Xã, Hội đồng Đô Thành) và các vị chỉ huy cơ quan chấp hành (Xã trưởng, Tỉnh trưởng, Thị trưởng, Đô trưởng) các tập thể địa phương phân quyền sẽ do cử tri bầu lên theo lối phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín. (*) Tuy nhiên trong thực tế thì mới chỉ có cơ quan quyết nghị là do dân bầu lên. Còn Đô Đốc, Tỉnh, Thị trưởng thì do Tổng Thống bổ nhiệm, thường là Quân Nhân, có lẽ để thích ứng với hoàn cảnh chiến tranh của Quốc gia.

Như vậy, sơ đồ tổ chức tổng quát của Đô Thành, Thị xã, Tỉnh và Xã theo Hiến pháp ngày 01/04/1967 có thể được phát họa như sau : (Xem trang sau)

B. NHẬN ĐỊNH VỀ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hòa 1967 ấn định nguyên tắc Địa phương phân quyền và Định Chế Bầu cử Đô, Tỉnh, Thị trưởng. Tiếc rằng sau gần 10 năm kể từ khi áp dụng Hiến pháp đệ nhị Cộng Hòa, hai điều vừa nêu đã không thực hiện được như trừu liệu, nguyên do không ngoài hoàn cảnh chiến tranh với áp lực xâm lăng của Cộng sản và sự yếu kém của cơ quan Chính quyền tại Địa phương khiến Trung ương không thể một sớm một chiều giao trọn sự tự trị cho địa phương được. Thực vậy, nếu tại Trung-Ương cơ cấu tổ chức có phần nào khiếm khuyết thì tại Địa phương, tổ chức Chính - quyền

(*) Riêng ở cấp Xã, Xã trưởng có thể do Hội đồng Xã bầu lên trong số các hội viên Hội đồng Xã.



**SỞ ĐỒ TỔ CHỨC ĐỊA PHƯƠNG CÓ TỬ CÁCH PHÁP
NHÂN THEO HIẾN PHÁP 01/04/1967**

(*) Trước khi có Sắc Lệnh 094-SL/Th T/PCI ngày 30-04-1974 thì có 2 Phó Xã Trưởng: 1 Phó Xã Trưởng hành chánh và 1 Phó Xã Trưởng An Ninh. Với Sắc Lệnh 094 thì chỉ còn 1 Phó Xã Trưởng, nhưng lại có thêm hai Phụ Tá về an ninh và hành chánh. Ngoài ra danh từ Ban Chấp Hành Xã được đổi thành "Cơ quan chính quyền Xã" (xin xem đồ biểu ở phần Phụ Lục)

tại địa phương khiến Trung Ương không thể một sớm một chiều giao trọn sự tự trị cho địa phương được. Thực vậy, nếu tại Trung Ương cơ cấu tổ chức có phần nào khiếm khuyết thì tại Địa phương, tổ chức Chính quyền qua thực chưa đáp ứng được sự đòi hỏi của Quốc gia. Chính vì tình trạng này mà công vụ đã xa cách dân chúng, không phục vụ được đúng mức. Đó là chưa kể đến sự không thực hiện nổi những kế hoạch chương trình từ Trung Ương đưa xuống.

Với một tình trạng như vậy, nếu muốn có được một hậu thuẫn rộng lớn và một môi trường thuận lợi để phát triển Quốc gia, dĩ nhiên Chính quyền cần phải cải tổ sâu rộng guồng máy công quyền tại Trung Ương cũng như Địa phương, nhất là tại Địa phương... Vì phát triển Quốc gia nếu chỉ được thực hiện tại Trung Ương thì đó chỉ là một sự phát triển què quặt có tính cách phổ trương hơn là một sự phát triển thực sự cần thiết để thúc đẩy Quốc gia tiến bộ.

Như vậy, ngoài yếu tố nhân sự và thủ tục điều hành cơ cấu tổ chức là yếu tố cần phải cải sửa, bởi nếu Tổ chức không hợp lý thì cũng từ đó phát sinh ra nhiều thủ tục dư thừa rườm rà tạo môi trường thuận lợi cho nhân sự lạm quyền tham nhũng, khiến người dân càng ngày xa cách Chính quyền. Ngoài ra, tại các nước kém phát triển như Việt Nam hiện nay, để có thể tạo lập một căn bản tổ chức tốt từ hạ tầng nhằm đẩy mạnh sự phát triển Quốc gia, nguyên tắc bắt buộc là phải chú trọng trước nhất đến việc cải tổ cơ cấu tổ chức công quyền Địa phương. Đây cũng là một trong những công tác chính yếu của cuộc cải tổ Hành Chánh và công vụ được Tổng Thống phát động vào tháng 07/1973 vừa qua. Với Huan Thi số 02 ngày 01/01/1974, những nguyên tắc điều hướng việc Tổ Chức và điều hành các cơ quan công quyền Địa phương đã được đặt ra, và sau đó được thực thi bởi các Sắc lệnh số 092, 093, 094 SL/Th. T/PC1 ngày 30/04/1974 của Thủ tướng Chính phủ, ấn định việc tổ chức các Cơ quan Chính quyền Tỉnh, và Quận, Cơ quan Chính quyền Thị Xã và Cơ quan Chính quyền Xã.

Để kết luận cho toàn Chương I, chúng ta có thể tóm lược về Tổ Chức Chính thức của nền Hành Chánh Việt Nam qua hai điểm sau :

1) Tổ chức chính thức, hiểu một cách đơn giản, là những Tổ chức mà quyền hạn, nhiệm vụ, cơ cấu, hay nói một tổng quát hơn, tất cả những gì liên quan đến Tổ Chức, đều do văn kiện pháp lý minh định rõ rệt .

2) Nền Hành Chánh Việt Nam, được tổ chức dựa trên căn bản của Hiến Pháp ngày 01/04/1967, bao gồm Tổ Chức Hành - Chánh Trung ương và Tổ chức Hành Chánh Địa Phương. Hai Tổ chức rộng lớn này đương nhiên phải có tính cách chính thức vì đã do một văn kiện pháp lý tối cao trong Quốc - gia là Hiến pháp dự liệu. Dĩ nhiên, Hiến Pháp chỉ trừu tượng một cách đại cương cho hai Tổ Chức này. Việc ấn định những chi tiết của Tổ Chức sau đó sẽ được thể hiện qua các Sắc lệnh, Nghị định ... của các viên chức lãnh đạo cao - cấp trong ngành Hành Pháp .

CHƯƠNG **2**

TỔ-CHỨC PHI CHÍNH THỨC

TRONG NỀN HÀNH-CHÁNH VIỆT-NAM

Khi một Tổ Chức được thành lập và hoạt động một cách chính thức, thường có một Tổ Chức khác được gọi là Tổ chức Phi Chính thức hoạt động song song với Tổ Chức Chính thức này. Tổ Chức Phi Chính Thức được coi như những Tổ Chức mà trên các văn kiện pháp lý, trên nguyên tắc... không được dự trữ nhưng trong thực tế, nó có. Nói một cách khác, Tổ chức Phi Chính Thức phát sinh từ những hoạt động không được dự liệu trong Tổ chức Chính thức. Sơ đồ của một Tổ chức Chính Thức chỉ dự trữ một số hoạt động nhất định, nhưng trên thực tế, nhân viên không thể tự giới hạn trong phạm vi các hoạt động đã dự liệu. Ví dụ như hai nhân viên trong một phòng phải làm những công việc đã được các văn kiện, kế hoạch thành lập Tổ Chức ấn định rõ ràng cho họ. (Đây là khía cạnh chính thức của tổ chức) Nhưng ngoài ra, họ có thể nói chuyện với nhau, ăn uống với nhau, chia sẻ những nỗi buồn, ... nghĩa là giữa họ đã có những mối liên hệ ngoài phạm vi chính thức dự liệu. Những mối liên hệ ấy thường phát sinh trong hầu hết các Tổ chức Chính thức và tạo thành những Tổ chức Phi Chính Thức.

So với Tổ Chức Chính thức, Tổ chức Phi Chính thức thường liên hệ đến vấn đề nhân sự, vấn đề xử thế của nhân viên ... hơn là khía cạnh cơ cấu của Tổ chức. Những sự thân mật, kinh địch, ghen tỵ, phe nhóm ... đã chi phối phần lớn hoạt động của nhân viên trong mọi cơ quan, mọi Tổ Chức. Và

như vậy, chính những khía cạnh Phi Chính thức này đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến vấn đề hiệu năng trong việc thực hiện mục phiến của Tổ Chức Chính Thức làm cho Tổ Chức khi hoạt động có đạt được những kết quả tốt đẹp hay không ?

* PHÂN BIỆT PHI CHÍNH THỨC VÀ BẤT HỢP LỆ :

Một tổ chức, như đã trình bày ở trên, bao giờ cũng có hai khía cạnh Chính thức và Phi Chính Thức đi song hành nhau. Phi Chính thức được coi như những đường lối hoạt động không theo đúng những gì đã được văn kiện, luật lệ dự liệu một cách minh bạch cho Tổ chức. Như vậy chúng ta có thể tự đặt câu hỏi : Phải chăng "Phi Chính thức" là "Bất hợp lệ".

Hai danh từ "Phi Chính Thức" và "Bất hợp lệ" rất dễ có sự lầm lộn vì cả hai đều có nghĩa chung là không theo đúng đường lối hoạt động đã được chính thức dự trù. Tuy nhiên, không thể vì vậy mà quan niệm "Phi Chính Thức" là "Bất hợp lệ" được vì giữa hai danh từ này có những cách biệt sâu xa. Chúng ta sẽ lấy một ví dụ điển hình rồi từ đó rút ra những sự khác biệt này :

Vị chỉ huy một cơ quan cho công bố một quyết định để tuyển nhân viên và làm việc trong Tổ chức. Điều kiện văn hóa để ứng viên có thể được tuyển là văn bằng Cử Nhân. Cô Xuân chỉ có văn bằng Tú-Tài song lại được tuyển. Sự tuyển dụng như vậy có thể coi như bất hợp lệ .

Đường hợp ông Thu thì lại khác. Ông có văn bằng Cử Nhân và hội đủ những điều kiện để được ứng tuyển. Nhờ quen biết với vị chỉ huy cơ quan, ông được tuyển một cách dễ dàng hơn so với các ứng viên khác. Việc được tuyển dụng ưu tiên nhờ sự quen biết với vị chỉ huy cơ quan trong trường hợp này lại được coi như có tính cách Phi Chính Thức

Vậy "Phi Chính Thức" và "Bất hợp lệ" có những khác biệt nào ?

1. VỀ PHƯƠNG DIỆN HIỆU QUẢ :

Tuy không theo đúng đường lối Chính Thức khi hoạt động song đường lối Phi Chính Thức vẫn mang lại hiệu quả y như hiệu quả có được khi theo đường lối Chính Thức. Muốn như vậy, tính cách Phi Chính thức phải dựa vào tính - cách Chính thức của Tổ Chức mới không bị coi là bất hợp lệ. Qua ví dụ trên, điều kiện văn hóa buộc ứng viên phải có văn - bằng Cử Nhân, vì thế việc tuyển dụng người chỉ có văn bằng Tú Tài hoàn toàn trái với sự qui định của Tổ Chức Chính-Thức nên phải coi như Bất hợp lệ vì trường hợp cô Xuân nếu sau này bị khám phá ra, cô ta có thể bị sa thải tức khắc, nghĩa là hiệu quả của việc tuyển dụng rất mong manh, gần như là không có.

Trường hợp ông Thu khác hẳn, dù ông ta được ưu tiên tuyển dụng vì quen biết (tính cách Phi Chính Thức), nhưng ông ta vẫn hội đủ điều kiện cần thiết của một ứng viên (tính cách chính thức). Tính cách Phi chính thức đã dựa trên tính cách chính thức và như vậy hiệu quả của việc tuyển dụng ông Thu có tính cách chắc chắn vì ông ta không thể nào bị sa thải với lý do là "được tuyển vì quen biết" được !

2. VỀ PHƯƠNG DIỆN THẨM QUYỀN :

Bị coi như "Bất hợp lệ", khi một người xú dụng quyền hạn của mình một cách quá mức, vượt ra khỏi giới - hạn đã được qui định. Trái lại, được chấp nhận như một tình trạng Phi Chính Thức nếu thẩm quyền của một người được y hành xử không vượt quá phạm vi quyền hạn đã được dự liệu chính thức cho y. Qua ví dụ nêu trên, giữa những ứng viên đầy đủ điều kiện như nhau, vị chỉ huy sở quan có thể chọn bất cứ ai trong số những người này, vì ông ta có quyền làm như vậy. Song nếu ông ta tuyển dụng người một cách sai phép, ví dụ như tuyển người chỉ có văn bằng Tú Tài trong khi có nhiều

ứng viên khác có văn bằng Cử Nhân như qui chế tuyển - dụng đã ấn định, vị chỉ huy cơ quan đã vượt quá quyền hạn của mình. Do đó, quyết định của ông ta có tính cách Bất hợp lệ.

3. VỀ PHƯỜNG ĐIỀN CHẾ TÀI :

Cũng qua ví dụ trên, qui chế tuyển dụng đã buộc các ứng viên muốn được tuyển vào làm việc trong cơ quan phải có văn bằng Cử Nhân. Do đó, việc tuyển dụng Cô Xuân là người chỉ có văn bằng Tú-Tài hoàn toàn trái ngược với sự qui định của qui chế. Nói rộng ra, việc tuyển dụng này đã trái với sự qui định của luật lệ. Nếu bị khám phá, Cô Xuân cũng như vị Trưởng cơ quan đã có quyết định tuyển dụng bất hợp lệ có thể bị chế tài. (ví dụ sa thải cô Xuân, cách chức vị Trưởng cơ quan v.v...). Trường hợp ông Thu thì không thế. Ông ta hội đủ các điều kiện do qui chế ấn định cho các ứng viên. Vị trưởng cơ quan thì có quyền chọn lựa người công tác trong số các ứng viên này. Do đó, dù mọi người đều hiểu rằng sở dĩ ông Thu được ưu tiên tuyển dụng chỉ vì ông ta quen thân với vị Trưởng cơ quan, sự quen biết này (tính cách Phi Chính thức) không thể làm nguyên do cho các chế - tài được .

Tóm lại, giữa sự "Bất hợp lệ" và "Phi Chính thức" quả có những sự khác biệt sâu xa ; dù hai danh từ này nhiều lúc có thể gây sự lẫn lộn nếu không được phân tích kỹ. Trở lại chủ đề của Chương II này thì nền Hành Chánh Việt-Nam từ trước đến nay đã có những hình thái Phi Chính Thức nào ?

MỤC I : CÁC HÌNH THÁI PHI CHÍNH THỨC TRONG NỀN HÀNH CHÁNH VIỆT NAM ,

Các hình thái Phi Chính thức này được biểu lộ qua việc tổ chức và điều hành guồng máy Hành Chánh ,

ĐOẠN I . TÍNH CÁCH PHI CHÍNH THỨC TRONG VIỆC TỔ CHỨC GUỒNG MÁY HÀNH-CHÁNH .

Trong guồng máy Hành Chánh Việt-Nam, về phương diện Tổ Chức, có những cơ cấu và chức vụ được coi như Phi Chính thức vì không do luật lệ, văn kiện nào qui định rõ ràng song vẫn hiện hữu và được mặc nhiên chấp nhận trong thực - tế .

A. CƠ CẤU PHI CHÍNH THỨC :

Những cơ cấu Phi Chính thức trong Tổ Chức Hành - Chánh Việt thực ra không có quyền nhưng không phải là không thể tìm được. Chúng ta có thể lấy Tổ Chức Liên Gia trong guồng máy Hành Chánh Đô Thành để làm một ví dụ về cơ cấu Phi Chính thức này .

Nền Hành Chánh Đô thành đại cương được tổ chức như sau : Đô thành được chia thành các Quận, Quận bao gồm một số Phường, Phường lại được chia ra làm những phân hạt nhỏ hơn gọi là Khóm. Mỗi Khóm gồm từ 10 đến 30 Liên gia .

Thành hình cách đây trên 10 năm, Khóm và Liên gia là hai Tổ chức trẻ trung nhất trong nền Hành Chánh Thủ Đô. Tuy nhiên, cho tới nay dù đã thành hình, dù được chấp nhận trong thực tế, các Tổ chức nói trên vẫn ở trong tình trạng bán chính thức, vẫn chưa được hợp thức hóa. Đặc biệt là Tổ chức Liên gia, hoàn toàn không do một văn kiện lập pháp hay lập qui nào thành lập. Và trong các văn kiện tổ chức việc quản trị Đô Thành được ban hành từ trước đến nay, không có một điều khoản nào đề cập đến Liên gia .

Nhằm hợp thức hóa các Tổ chức đã có sẵn trong thực tế, do trình văn số 5281-HCNV ngày 27.10.1965 Tòa Đô Chánh đã xin Bộ Nội Vụ ban hành qui chế Khóm và Liên gia. Văn đề được đem ra cứu xét tại Ủy ban Liên Bộ ngày 29.12.1965. Sau khi thảo luận Ủy ban tán đồng quan điểm theo đó .

- Liên gia chỉ được coi như một Tổ chức thuần - túy

nhân dân do tòa Đô Chánh tùy nghi ấn định việc tổ chức .

- Khóm được coi như hệ cấp thấp nhất tại Đô Thành và được đồng hóa với Ấp ở các Tỉnh. Qui chế khóm sẽ được ban hành sau .

Sau đó, trong khi Tổ chức Khóm đã được chính thức tổ chức bằng Nghị Định số 810-BNV/HCDP/ĐT/ND thì hệ thống Liên gia vẫn được chính thức Tổ chức (*) Tuy nhiên hiện nay Tổ chức Liên gia vẫn hiện hữu. Vậy phải chăng Tổ chức này có tính cách phi chính thức, hay ít ra cũng bán chính thức trong Tổ chức của nền Hành Chánh Đô Thành ?

B. CHỨC VỤ PHI CHÍNH THỨC :

Các chức vụ được coi như có tính cách Phi chính thức vì được đặt ra mà không hề do luật lệ, văn kiện... chính thức dự liệu. Các chức vụ phi chính thức này thường do các vị chỉ huy một Tổ Chức đặt ra với lý do là để đáp ứng nhu cầu công vụ. Dĩ nhiên, các chức vụ Phi Chính thức đã không được luật lệ chính thức công nhận thì những quyền lợi dành cho các chức vụ này không thể có được . Tuy nhiên, để khuyến khích những người đảm nhận các chức vụ Phi chính thức này, vị chỉ huy Tổ chức đã dành cho họ một số quyền lợi nào đó (những quyền lợi này cũng có tính cách Phi Chính thức). Chúng ta có thể nhìn thấy thực trạng này rõ ràng hơn qua hai trường hợp sau :

1) Thông thường, một cơ quan Chính quyền được thành lập qua một Sắc lệnh của Thủ Tướng Chính Phủ. Dĩ nhiên, Sắc lệnh này chỉ trừu tượng một cách đại cương về tổ chức của cơ quan. Việc ấn định chi tiết các cơ cấu, chức vụ... của cơ quan sẽ do vị Trưởng cơ quan qui định sau. Và trong dự thảo văn kiện tổ chức cơ quan thuộc quyền mình, vị Trưởng cơ -

(*) Lê công Truyền - Luận Án Tiến sĩ "Nền Hành Chánh Đô Thành Saigon."

quan có thể đề nghị thêm một số chức vụ ngoài sự dự liệu của Sắc lệnh Thủ Tướng. Có thể những chức vụ này bị bác vì thượng cấp của vị chỉ huy cơ quan nhận thấy không cần thiết, hay vì không đủ ngân sách để đài thọ lương bổng cho những chức vụ này v.v... Tuy nhiên, đối với vị Trưởng cơ quan, những chức vụ này thật cần thiết cho sự điều - hành hoạt động của cơ quan. Do đó ông vẫn duy trì những chức vụ được coi như phi chính thức này. Dĩ nhiên, Ngân sách Quốc gia không đài thọ bất cứ khoản phụ cấp nào cho những chức vụ như vậy vì trên bình diện chính thức nó được coi như không hề có. Tuy nhiên, vị Trưởng cơ quan đã cách giải quyết bằng cách dùng "quí đen" hay "quí mặt" của cơ quan để trả phụ cấp thêm cho những người đảm nhận các chức vụ phi chính thức này.

2) Một trường hợp thứ hai rõ rệt hơn là trường hợp chức Phụ tá Giám học tại một số trường Trung học lớn tại Thủ Đô (*). Chức vụ này không hề được một văn kiện chính thức nào của Bộ Giáo dục qui định. Nó được đặt ra trong trường hợp như sau :

Để thỏa mãn Nhu cầu học hành của số học sinh mỗi năm một gia tăng, một vấn đề được đặt ra cho các giới chức có thẩm quyền là nên xây cất thêm trường lớp mới hay chỉ mở mang thêm một số lớp tại các trường cũ? Lẽ dĩ nhiên trong trường hợp ngân sách eo hẹp thì việc mở mang thêm một số lớp tại một trường đã có sẵn dễ dàng và đỡ tốn kém hơn là việc phải đài thọ những khoản kinh phí lớn lao cho việc xây cất trường mới. Trong trường hợp có sự gia tăng lớp học tại một ngôi trường như vậy, tất nhiên công việc của Trường cũng phải gia tăng. Và vị Giám Học không thể nào điều hành công việc của Trường một cách hoàn hảo như cũ được. Do đó vị này cần có thêm người phụ tá. Chức vụ Phụ tá Giám học vì thế mà phát sinh. Bộ Giáo dục tuy không minh

(*) Ví dụ như chức Phụ tá Giám học tại trường Chu văn An - Saigon

thị trong một văn kiện, nhưng đã mặc nhiên chấp nhận chức vụ này. Tuy nhiên, vì chức vụ không được dự liệu chính thức nên vị Phụ tá Giám học không được hưởng một khoản phụ cấp nào về chức vụ của mình. Vì thế, để khuyến khích những vị Giáo sư đảm nhiệm chức vụ này, Bộ mặc nhiên cho phép các vị Giáo sư Phụ tá Giám học không phải dạy giờ gì ở Trường, ngoài nhiệm vụ phụ giúp vị Giám học trong việc điều hành công việc của Trường cho được trôi chảy tốt đẹp.

Tóm lại, chúng ta nhận thấy một số chức vụ và cơ cấu trong Tổ Chức Hành Chánh Việt Nam có tính cách Phi Chính thức. Tuy nhiên, cơ cấu hay chức vụ phi chính thức chỉ là những thiếu sót trường hợp. Tính cách Phi Chính thức như đã nói ở đoạn đầu Chương II, liên quan đến khía cạnh nhân sự nhiều hơn. Do yếu tố nhân sự này, tính cách Phi chính thức được nhận thấy rõ ràng trong nhiều trường hợp qua việc điều hành guồng máy Hành Chánh, hay đúng hơn, qua việc điều hành của Tổ Chức Chính thức.

ĐOẠN II. TÍNH CÁCH PHI CHÍNH THỨC TRONG VIỆC ĐIỀU HÀNH TỔ CHỨC CHÍNH THỨC.

Trong các Tổ chức Hành-chánh, hiệu năng của Tổ chức có đạt được những kết quả tốt đẹp hay không một phần lớn là do yếu tố nhân sự. Mà nói đến yếu tố nhân sự là phải nói đến những cách xử thế khác biệt của nhân viên khi họ làm việc trong Tổ Chức. Chính những cách xử thế này liên hệ nhiều đến tính cách phi chính thức trong việc điều hành công việc của Tổ Chức.

A. CÁC HÌNH THÁI PHI CHÍNH THỨC TRONG NỘI BỘ TỔ CHỨC.

Trong nội bộ các cơ quan Hành-chánh Việt Nam, chúng ta có thể quan sát tính cách phi chính thức qua những hình thái sau :

1) Các Nhóm làm việc chung :

Trong các Tổ Chức, cơ quan người ta nhận thấy có hai loại Nhóm liên kết một số nhân viên lại để cùng hoạt động chung với nhau .

- Nhóm Chính thức : những nhóm chính thức được thành lập để theo đuổi những mục tiêu nhất định và thi hành những công tác nhất định đã được tiên liệu trong chương trình của Tổ Chức . Những nhóm chính thức có thể được chia làm hai loại : những nhóm chính thức thường xuyên gồm những nhóm chỉ huy, những nhóm công tác, những nhóm cố vấn, những Ủy ban thường trực v.v... Ngoài ra còn có những nhóm chính thức bất thường như những nhóm công tác đặc biệt được giải tán sau khi công tác đã hoàn thành. Ví dụ : các nhóm điều tra, nghiên cứu về mọi vấn đề như lương bổng nhân viên, giao tế nhân sự tổ chức nghiệp đoàn, cải cách thủ tục v.v... Những nhóm bất thường này có thể tồn tại trong một thời gian khá lâu, tuy nhiên chúng vẫn có tính cách bất thường và các người trong nhóm cũng biết rằng họ chỉ hợp tác trên căn bản bất thường .

- Những nhóm Phi Chính thức : khi một cá nhân gia nhập vào một Tổ chức để làm việc, y nhận thấy y thường làm việc với người này nhiều hơn người khác. Có người y tiếp xúc luôn luôn mỗi ngày, có người mỗi tuần y gặp một lần, và cũng có người y chỉ nghe bạn bè nói tới chứ chưa bao giờ được gặp... Sự giao tiếp thường xuyên, những mối liên hệ ngoài phạm vi chính thức giữa y và một số nhân viên nào đó dần dần phát triển thành một Nhóm phi chính thức. Các nhân viên trong Nhóm phi chính thức này tự nhiên có khuynh hướng thân thiết với nhau, và cách cư xử của họ đối với người trong Nhóm sẽ khác biệt hẳn với những người đứng ngoài đoàn thể của họ. Ví dụ như trong sự điều hành công việc của Tổ chức, những người trong nhóm sẽ tích cực giúp đỡ nhau hơn là đối với những người ngoài Nhóm .

Như vậy, các Nhóm phi chính thức được thành lập không hề do văn kiện, kế hoạch... gì của Tổ Chức Chính thức

dự liệu mà nó được phát sinh từ đặc tính của con người .
Giáo sư Elton Mayo, trong cuộc nghiên cứu về vai trò của các Nhóm làm việc, cũng đã đi tới kết luận sau :

Trong bất cứ hệ thống làm việc nào, không kể Tổ chức Chính thức, thường có một hệ thống phi chính thức phát sinh do sự liên lạc của những người trong Nhóm .

- Hệ thống Phi Chính thức này đã chi phối cách hành động, cách cư xử của những người trong Nhóm .

- Chính những mối liên hệ giữa các Nhóm viên đã chi phối nhiều đến thái độ của những người trong Nhóm khi hoạt động trong Tổ Chức .

Một vấn đề cần được đặt ra : sự phát sinh các Nhóm Phi chính thức do những yếu tố nào tạo thành ? Chúng ta nhận thấy có hai nguyên do chính :

a) Do những mối dây liên hệ : chính những liên hệ ngoài phạm vi chính thức đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thành lập các Nhóm Phi Chính Thức. Ví dụ : một số nhân viên có thể ở cùng chung một xóm, cùng đi lễ tại một nhà thờ hoặc cùng đến giải trí tại một Câu lạc bộ. Họ có thể là người cùng một đảng phái chính trị hay cùng là người đồng hương với nhau v.v... Chính những liên hệ này đã tạo cho họ một thứ tình cảm tốt đẹp về nhau và dễ dàng chấp nhận sự liên kết để giúp đỡ, hoạt động chung với nhau .

b) Do những cách xử thế khác biệt : khi làm việc trong Tổ Chức, các nhân viên không phải chỉ thi hành bổn phận của mình một cách đơn độc và máy móc mà còn phải nói chuyện, nhờ vả, giao tiếp với nhau. Chính những sự giao tiếp này đã làm nảy sinh nhiều thứ tình cảm khác biệt giữa các nhân viên. Những sự thân mật, kính địch hay ghen tị, có thể xảy ra. Bao nhiêu những hiện tượng đó khiến cách xử thế của nhân viên thay đổi theo từng trường hợp. Ví dụ như trong một Tổ chức, cô Xuân là người được nhiều cảm tình

của ông Thu nên ông rất tích cực giúp đỡ cô này khi cô ta gặp khó khăn trong công việc, cần nhờ vả đến ông. Trái lại đối với ông Đông là người ông Thu không ưa, ít khi ông Thu chịu giúp đỡ. Dù kế hoạch của Tổ chức có ấn định rõ ràng là phải có sự hợp tác giữa hai người, ông Thu cũng chỉ tỏ thái độ hợp tác hời hợt, thụ động. Chính vì thái độ xử thế khác nhau như vậy nên giữa những người có thái độ xử thế giống nhau, để làm hậu thuẫn cho mình, họ thường liên kết lại thành các Nhóm phi chính thức để đối phó với các Nhóm chính thức khác. Sự việc này đưa đến hậu quả là có sự giúp đỡ, hỗ trợ, nâng đỡ nhau giữa những người cùng nhóm. Ngược lại, các nhóm viên tìm cách chèn ép, làm khó dễ, ngăn trở, gây khó khăn cho công việc của những nhân viên thuộc Nhóm khác nhất là các Nhóm thù địch với mình. Tình trạng này xảy ra rất thường xuyên trong các Tổ chức Hành Chánh Việt Nam và được xem như một tệ trạng, tệ trạng bề phải, đã làm giảm hiệu năng của các cơ quan, tổ chức khá nhiều. Ngoài ra, chúng ta còn nhận thấy trong các nhóm phi chính thức mỗi thông cảm sẽ ràng buộc các hội viên có những ý kiến cảm tình giống nhau, nếu một số đồng người trong nhóm tỏ ý bất mãn vì công việc làm không hứng thú, vì thương cấp thiếu công bình hay vì một lý do nào khác. Nhóm sẽ tỏ tình thân bất hợp tác hay hợp tác một cách thụ động.

2) Quyền hành Phi Chính thức :

Đây là một loại quyền hành được hành xử bởi những người mà trên bình diện chính thức họ không hề có, không hề được kế hoạch, văn kiện tổ chức cơ quan qui định, ví dụ tại một Bộ họ, theo văn kiện tổ chức thì ông Đông Lý chỉ là người điều khiển văn phòng, chính danh trong văn phòng Tổng trưởng và giúp vị Tổng trưởng trong các công việc điều khiển Bộ. Như vậy đứng về khía cạnh chính thức mà nói thì ông ta thuộc loại tham mưu (Staff) giúp ý kiến cho ông Tổng trưởng điều hành Bộ một cách tốt đẹp. Thế nhưng ông ta lại không chịu như thế. Ông ta tự khoác cho mình vai trò "điều hành" và tự đặt mình đứng phía dưới Tổng trưởng để điều-

khuyến cơ cấu Bộ. Vị Tổng Trưởng biết nhưng mặc nhiên công nhận bằng cách làm ngơ vì ông Đồng lý dù sao cũng là người thân tín của mình (1). Thái độ làm ngơ của vị Tổng-trưởng có thể coi như một thứ "ủy quyền mặc nhiên" cho ông Đồng lý. Như vậy ông này đã hành xử một thứ quyền Phi Chính thức trong Bộ. Dĩ nhiên, trong trường hợp có sự "ủy quyền mặc nhiên" như vậy, nhân viên trong Bộ ai mà dám công khai chỉ trích, nếu không muốn bị đoi đi xa !... Họ đành chấp nhận một thứ quyền hành mà văn kiện tổ chức cơ quan không hề dự liệu cho vị Đồng lý đó.

Trường hợp thứ hai được nhận thấy rõ ràng hơn là tại một số các cơ quan Hành Chánh Việt Nam, nhiều viên-chức có ngạch trật thấp lại được bổ dụng vào những chức vụ chỉ huy các viên chức có ngạch trật cao (2). Sự việc này có thể khiến nhân viên thuộc quyền không tâm phục. Họ cho rằng sở dĩ vị này được bổ nhiệm vào chức vụ chỉ huy đó vì quen biết, cảm tình gì đó với thượng cấp. Vì thế họ thích nghe lệnh của viên chức mà họ cho là có tài, chỉ vì không biết luôn cúi nên không được giữ chức vụ chỉ huy. Do đó, trong nội bộ Cơ quan có đến hai vị chỉ huy : Vị chỉ huy chính thức (do thượng cấp bổ nhiệm) và vị chỉ huy phi chính thức (được nhân viên kính mến và tuân phục). Dĩ nhiên khi vị chỉ huy có tính cách phi chính thức thì quyền hành của vị này đối với các nhân viên khác cũng có tính cách phi chính thức theo. Họ tuân lệnh vị này vì do lòng kính phục cảm mến mà ra chứ họ không hề bị buộc phải hành động như vậy .

Trường hợp các Nhóm Phi chính thức hoạt động trong Tổ chức cũng tương tự như vậy. Giữa các nhóm viên với nhau, một người vì tuổi tác, kinh nghiệm, uy tín cá nhân v.v.... được các nhóm viên kính phục coi như là người chỉ huy của

(1) Chính Luận 25/07/1973 trang 02

(2) Bức thư đề ngày 10/05/1972 của ông Đào Hữu Hùng tưng sử tại Văn-phòng ông Tổng Giám Đốc Công Vụ gửi đến các Ban Đốc sự Hành Chánh bạo động vụ bổ nhiệm một vị vào chức vụ Chánh sở Hành chánh mà ngạch trật thấp hơn... để kèm xa một vị khác cùng số. Đây là một trong nhiều trường hợp xảy ra tại các cơ quan Hành Chánh VN .

nhóm. Vị chỉ huy này được coi như vị chỉ huy phi chính thức vì văn kiện tổ chức cơ quan có thể không hề dự liệu cho họ quyền chỉ huy nhân viên nào cả. Do đó, những chỉ thị, quyền hành của vị này đối với Nhóm cũng có tính cách phi chính thức theo. Nhiều khi, nhóm viên, vì lòng trung thành với Nhóm của mình, tuân lệnh vị chỉ huy Nhóm mà hoạt động ngược lại với mục tiêu của Tổ chức chính thức. Đây là một trong những hình thức xung đột giữa Tổ chức chính thức và phi chính thức mà chúng ta sẽ xét ở một chương sau.

3) Thông đạt Phi chính thức :

Danh từ "thông đạt" thường được hiểu như một sự lưu thông hai chiều của các tin tức, kiến thức, thái độ và ý niệm khắp cơ quan hoặc giữa cơ quan này với cơ quan khác với mục đích thực hiện sự thống nhất về hiểu biết ngõ hầu hoạt động một cách hữu hiệu. Khi nói đến thông đạt, không những phải nói đến vấn đề liên lạc về vật chất mà còn bao hàm sự thông hiểu, thông cảm nữa. Thí dụ : có sự thông đạt khi mình nói người kia nghe và hiểu được ý của mình.

Về hệ thống thông đạt, có thể chia ra làm hai loại thông đạt là thông đạt chính thức và thông đạt phi chính thức. Thông đạt chính thức do một số qui tắc, một số văn kiện, ấn định một cách chính thức. Ví dụ : như trong tổ chức ai phải báo cáo cho ai, báo cáo lúc nào và báo cáo về công việc gì v.v... (những ấn chỉ công văn cũng có thể coi như là những phương tiện thông đạt chính thức). Bên cạnh những phương tiện thông đạt chính thức này còn có các hình thức thông đạt phi chính thức mà chúng ta sẽ lần lượt trình bày qua các trường hợp điển hình sau :

a) Ra lệnh phi chính thức : Trong sự điều hành công việc của các cơ quan, có những mệnh lệnh của thượng cấp cho những cơ quan thuộc quyền buộc phải thể hiện qua hình thức văn thư hành chánh. Trong trường hợp có công tác khẩn cấp, nếu chờ văn thư chính thức từ cơ quan thượng cấp chuyên xuống cơ quan chấp hành sẽ mất một thời gian, do đó công

việc có thể bị chậm trễ. Vì thế trong trường hợp cấp bách, cơ quan cấp trên có thể ra lệnh một cách phi chính thức như gọi điện thoại báo trước cho cơ quan chấp hành biết rõ công tác của mình sắp phải làm để cơ quan này có đủ thì giờ chuẩn bị trước khi văn thư chính thức được chuyển tới.

Dưới thời đệ nhất Cộng hòa, đã xảy ra một trường hợp về hình thức thông đạt Phi chính thức này như sau :

- Một vị Tỉnh trưởng Quảng Nam ngày nọ được một vị khác từ Trung Ương xuống xuất trình sự vụ lệnh do Tổng Thống ký rằng chức vụ Tỉnh trưởng bây giờ sẽ do ông ta đảm nhận. Vị cựu tỉnh trưởng đã từ chối không chịu bàn giao lấy lý do là chưa có văn kiện chính thức từ Trung Ương gửi về để thay thế ông. Nội vụ sau đó được đưa ra tòa xét xử. Và không biết có bị áp lực của hành pháp hay không mà Tòa đã xử cựu vị Tỉnh trưởng không chịu bàn giao thua kiện. Tòa đã lấy lý do : khi thấy sự vụ lệnh của Tổng Thống là buộc phải tuân lệnh y như thấy tờ giấy bạc là buộc phải trên chứ không có quyền phản kháng !

Tuy nhiên, cứ khách quan để xét, lý do mà vị Cựu tỉnh trưởng nêu ra để không chịu bàn giao chức vụ cũng khá xác đáng. Ông ta có lý do vì đứng trên bình diện chính thức phải có một quyết định thay thế chính thức từ Trung - ương chuyển đến cho ông. Chỉ có đơn điệu một sự vụ lệnh nhận chức cầm tay của vị Tân Tỉnh trưởng không đủ hiệu lực bỏ buộc ông ta phải bàn giao chức vụ của mình. Dù sao, qua trường hợp điển hình này chúng ta thấy vị cựu tỉnh trưởng đã đòi hỏi một sự thông đạt theo đường lối chính thức trong khi vị Tân Tỉnh trưởng đã làm ngược lại, áp dụng một đường lối thông đạt phi chính thức, có lẽ vì ý vào quyền lực tối cao của vị Tổng Thống đã bỏ nhiệm mình.

b) Những tin đồn : Đây là một hệ thống thông đạt không chính thức phát sinh từ dư luận hay của những kẻ lăm chuyện đặt bày. Ví dụ như trong một Tổ chức người này chuyện tai người kia rằng ông A sắp bị thay thế, bà C sẽ đảm nhiệm

chức vụ Chủ sự phòng nhân viên v.v... Dĩ nhiên những tin đồn nhiều khi trở thành sự thực được chính thức hóa, nhưng cũng lắm lúc đó chỉ là những "tin vịt". Dù sao hệ - thống thông đạt phi chính thức cũng có tác dụng đối với tâm lý nhân viên và do đó ảnh hưởng phần nào đến hiệu năng của Tổ Chức. Ví dụ : những tin đồn như đi học làm cách mạng ở Vũng Tàu khổ cực, bị rấn cấn... làm một số những công chức e ngại không muốn đi v.v...

4) Sử dụng nhân viên một cách phi chính thức :

Tại nhiều cơ quan, nhân viên được sử dụng ngoài giờ giấc, nhiệm vụ chính thức của họ song họ vui vẻ chấp nhận và làm việc một cách phi chính thức như vậy trong tinh thần nhiệt tâm. Đó là do sự giao tế nhân sự khéo léo giữa vị chỉ huy và thuộc viên, khiến thuộc viên háng hái giúp đỡ vị chỉ huy mình một cách tích cực trong việc thực hiện những công tác mà cấp trên giao phó. Chúng ta có thể đan cử một ví dụ điển hình như sau :

Một ông Chánh Sở vào buổi chiều được ông Đồng Lý gọi điện thoại sang nhờ vẽ vài biểu đồ và làm mấy hồ sơ tổng kết công việc của Bộ được thực hiện trong tháng để ông Đồng lý có tài liệu mà thuyết trình trong phiên họp liên Bộ và sáng mai. Thời gian quá thực gấp rút đối với vị Chánh Sở trong việc hoàn thành công việc mà ông Đồng Lý giao phó cho. Tuy nhiên ông ta cố gắng để làm vừa lòng Thượng cấp. Do đó, vị chánh sở đã yêu cầu một số nhân viên ở lại buổi tối để giúp ông ta. Có hai trường hợp có thể xảy ra :

- Ông Chánh Sở là người quan liêm, thích áp dụng uy quyền thượng cấp của mình đối với thuộc viên. Trong trường hợp này các thuộc viên có thể vì sợ ông Chánh Sở mà phải ở tối lại làm việc. Tuy nhiên họ sẽ không tỏ vẻ sốt sắng mà bất mãn ngậm ngậm và sau đó có thể có những tin đồn là ông Chánh Sở đã "lạm dụng sức lao động" của

nhân viên, "đã xử dụng nhân viên một cách bất hợp lệ".v.v.

Trong trường hợp ông Chánh Sở là người khéo léo, gây được sự kính phục và cảm tình anh em thuộc viên. Khi nhờ họ ở lại sở buổi tối, ông Chánh Sở đã áp dụng những biện pháp có tính cách tâm lý như xuất tiền riêng cho thuộc viên đi ăn cơm, hoặc hứa cho họ nghỉ làm vào hôm sau (đây cũng là một khía cạnh phi chính thức). Những hành động như vậy của vị Chánh Sở khiến nhân viên nghĩ rằng ông Chánh Sở là người "chịu chơi", "hiếu biết" (qua việc xuất tiền túi cho họ đi ăn tối, cho nghỉ làm v.v...) và họ tự nhận thấy cần phải có thái độ tương xứng với sự "chịu chơi" "hiếu biết" này ! Do đó, dù bị xử dụng ngoài giờ làm việc, dù có phải mệt mỏi vì làm việc quá sức, các thuộc viên vẫn tỏ vẻ hăng hái và cố gắng đem hết sức ra làm việc để giúp đỡ vị Chánh Sở. Như vậy ông Chánh Sở là người đã biết áp dụng khoa giao tế nhân sự một cách khéo léo trong việc xử dụng một cách phi chính thức các nhân viên của mình.

b) Những hình thái phi chính thức khi tổ chức giao dịch với bên ngoài :

Một tổ chức khi hành động, giao dịch với dân chúng với các cơ quan khác bên ngoài Tổ chức nhiều khi không thể theo đúng nguyên tắc hoàn toàn được, vì như vậy mục tiêu mà Tổ chức mong muốn đạt tới có thể không gặt hái được những kết quả tốt đẹp. Nói một cách khác, tùy từng lúc, Tổ chức phải biết mềm dẻo để công việc diễn hành trôi chảy. Chính sự linh động và mềm dẻo này của Tổ chức là có thể coi như có tính cách phi chính thức khi Tổ chức giao dịch với bên ngoài.

1) Linh động trong việc áp dụng luật lệ nguyên tắc :

Luật lệ nguyên tắc không phải lúc nào cũng hoàn hảo vì không thể dự trù hết cho mọi hoàn cảnh. Vì thế có những trường hợp mà một nhà chỉ huy khéo léo không nên áp

dụng những nguyên tắc, luật lệ một cách quá máy móc và cứng rắn vì như thế chưa chắc đã đạt được những kết quả như ý nhà chỉ huy mong muốn. Ngược lại, nó có thể gây ra những hậu quả không tốt về mặt thực tế cũng như khía cạnh tâm lý.

Việc áp dụng các luật lệ nguyên tắc một cách linh động thường được nhận thấy rất nhiều tại các cơ quan hành chính. Chúng ta có thể đan cử vài ví dụ điển hình sau :

Tại một cơ quan nọ, một nhân viên bị vị Tổng giám đốc khám phá ra là đã xữ dụng văn bằng giả mạo để được tuyển dụng vào làm việc trong Phủ. Theo đúng nguyên - tắc , anh ta sẽ bị sa thải ; văn kiện bổ nhiệm bị thu hồi , sau đó có thể phải bồi hoàn lương bổng và bị truy tố ra tòa . Biết trước như vậy, anh nhân viên bèn đến gặp vị Tổng Giám Đốc để trình bày hoàn cảnh của mình, như anh là phê bình có cấp độ tàn phê cao, gia đình đông con v.v... để xin ông Tổng giám đốc thông cảm cho anh ta. Sau đó ông Tổng giám đốc, có lẽ vì lý do nhân đạo, đã làm ngơ cho anh nhân viên này. Thái độ làm ngơ của vị Tổng giám đốc, cũng như của anh nhân viên khi nấn nì vị Tổng giám đốc bỏ qua cho mình có thể coi như một trong những hình thái phi chính thức trong việc áp dụng luật lệ nguyên tắc .

Trường hợp 2 : một đại học mở một kỳ thi tuyển các sinh viên vào năm thứ nhất của Trường. Nhận thấy một số thí - sinh chưa thể lấy kịp văn bằng để nộp vào hồ sơ dự thi nên Trường có quyết định gia hạn cho các thí sinh được bổ túc hồ sơ đến một hạn nhất định nào đó. Quá hạn này không được bổ túc hồ sơ nữa và hồ sơ đã nộp sẽ không được cứu xét. Tuy nhiên một số thí sinh bổ túc hồ sơ trễ hạn đã nhờ những giáo sư quen biết với ông Khoa trưởng nói hộ hoặc đích thân đến trình bày những lý do bất khả kháng của mình để xin ông Khoa Trưởng "thông cảm". Sự chấp nhận của ông Khoa trưởng cho bổ túc hồ sơ dù đã quá hạn, vì nể những giáo sư quen biết, vì "thông cảm" cho hoàn cảnh của 1 số thí sinh... là 1 thái độ mềm dẻo trong việc áp dụng luật lệ

nguyên tắc, một hình thái phi chính thức.

Trường hợp 3 : Vào những năm cuối cùng của đệ I Cộng Hòa, có sự căng thẳng giữa Phật giáo và nhà cầm quyền. Một mệnh lệnh của Chính phủ lúc đó là cấm các tôn giáo treo cờ đạo ở ngoài đường trừ trường hợp có xin phép trước của chính quyền. Đây là một lệnh chung được áp dụng cho tất cả các tôn giáo nhưng vì lúc đó có sự căng thẳng giữa chính quyền và Phật giáo nên các tín đồ Phật giáo đã nghĩ khác. Họ cho là chính quyền muốn đàn áp tôn giáo. Đã vậy, các Tỉnh trưởng địa phương, có lẽ muốn làm đẹp lòng Tổng Thống đã thẳng tay ra lệnh triệt hạ các cờ của Phật giáo dù những cờ này đã được treo trước khi lệnh cấm treo cờ được ban hành. Đứng lý ra, như các tỉnh miền Trung đang có sự căng thẳng trầm trọng, vì chỉ huy khôn ngoan phải biết quyền biến tùy theo hoàn cảnh nghĩa là phải biết linh động hóa trong việc thi hành lệnh cấm treo cờ này. Chẳng hạn như làm ngõ không triệt hạ những cờ đã được treo rồi, đánh điện về Trung ương trình bày những khó khăn, tìm những lãnh tụ tôn giáo để dàn xếp, thỏa thuận v.v... nghĩa là biết áp dụng những đường lối phi chính thức. Thế nhưng sự việc đã không xảy ra như vậy. Các Tỉnh trưởng cứ một mực theo đúng lệnh của Trung ương mà hành động, làm lúc đi đến chỗ quá đáng. Hậu quả là gây ra những cuộc biểu tình phản đối đẫm máu kéo theo sự sụp đổ của nền đệ I Cộng Hòa.

Như vậy đường lối Phi chính thức khi một cơ quan Tổ chức giao dịch với bên ngoài nhiều lúc rất cần thiết. Ta đã thấy một trong những đường lối này là sự linh động trong việc áp dụng luật lệ nguyên tắc của Tổ chức. Ta cũng có thể nhận thấy một hình thức thứ hai nữa là sự thông cảm trong khi làm việc giữa các cơ quan với nhau.

2) Sự thông cảm giữa các cơ quan :

Trong sự điều hành hoạt động của các cơ quan, có những công việc của một cơ quan này lại liên hệ đến phần vụ

chuyên môn của 1 cơ quan khác. Do đó nhiều khi công việc có thể bị "kẹt". Sự "thông cảm" giữa các cơ - quan trong trường hợp này trở nên cần thiết. Xin nêu ra một ví dụ để chứng minh cho luận cứ trên.

Theo đúng thủ tục, văn kiện tổ chức cải tiệt cơ cấu của một Bộ do vị Tổng Trưởng qui định, trước khi áp dụng phải được gửi sang Nha Tổng Giám Đốc Công vụ (nay là Phủ Tổng Ủy Công vụ) để xin chiếu hội, Tổng Nha Ngân Sách để kiểm soát và Phủ Thủ tướng để xin thỏa hiệp. Tuy nhiên, trước đây có một vài vị Tổng Trưởng khi ký xong Nghị định tổ chức Bộ của mình liền cho thi hành ngay mà không chờ cho xong những thủ tục trên. Do đó khi Nghị định của Tổng - trưởng gửi sang các cơ quan nói trên có thể bị "kẹt". Ví dụ như Tổng Nha Ngân Sách không bằng lòng 1 vài chức vụ nào trong Bộ do vị Tổng Trưởng đặt ra, nại cớ là chức vụ đó không cần thiết, không đủ ngân sách v.v... Trong khi đó thì Nghị định đã được áp dụng rồi, nghĩa là đã có người đảm - nhận chức vụ mà Tổng Nha Ngân Sách không bằng lòng rồi! Chẳng lẽ mới thành lập mà lại bỏ ngay chức vụ đó đi thì kỳ quá! Vị Tổng Trưởng bèn gọi điện thoại sang Tổng - Nha Ngân Sách để yêu cầu cơ quan này "thông cảm" mà thông qua cho. Việc "gọi điện thoại để xin thông cảm" của vị Tổng - Trưởng được coi như đường lối phi chính thức nhằm tránh những khó khăn do cơ quan khác gây ra cho Tổ chức của mình. Tình trạng này xảy ra rất thường trong một số Bộ trước đây.

Ngoài ra, tại một số cơ quan khác, những cảnh "thông cảm" giữa một số các vị chỉ huy cơ quan cũng thường được nói tới. Gặp những trở ngại cho công việc của cơ quan mình mà chỉ có một cơ quan bạn mới có thể giúp được, vị chỉ huy cơ quan thường áp dụng những đường lối phi chính thức đối với vị chỉ huy cơ quan bạn như mời ăn, hứa giúp đỡ lại khi cần, hứa trả ơn v.v... Những đường lối phi chính thức này tỏ ra rất hiệu quả. Tuy nhiên, nhiều khi sự "thông cảm" này là để che đậy cho những hành vi mờ ám của vị chỉ huy. Ví

du : như sợ phải đoàn thanh tra khám phá ra những bê bối của cơ quan mình, vị chỉ huy có thể mua chuộc một số nhân viên trong phái đoàn thanh tra một cách gián tiếp như tặng quà, mời ăn uống v.v... Dĩ nhiên đối với những thanh - tra không có lòng cương trực, thanh liêm ... sự "tử tế" của vị chỉ huy cơ quan cần phải được thù đáp bằng cái gì. Họ bèn làm những báo cáo thật tốt đẹp về cơ quan họ đến thanh tra dù cơ quan này đâu đây những bất công, bê bối, thối nát... "Có đi có lại mới toại lòng nha" kia mà! Chính sự "thông cảm" theo một chiều hướng không tốt đẹp này đã làm một trong những nguyên nhân gây ra tệ trạng tham nhũng mà dư - luận luôn luôn lên án .

Tóm lại, qua phần trình bày về tính cách phi chính thức trong guồng máy Hành Chánh Việt-Nam, chúng ta nhận thấy những hình thái phi chính thức này đã biến thiên qua nhiều trường hợp, và đã chi phối mạnh mẽ đến Tổ chức chính thức trong mọi hoạt động của cơ quan . Tình trạng Phi chính thức có ảnh hưởng quan trọng như vậy nên cần phải tìm hiểu những yếu tố nào đã chi phối tình trạng này. Nói khác, cần phải tìm hiểu các nguyên do đã tạo ra tình trạng Phi chính thức trong một Tổ chức chính thức .

MỤC II : CÁC NGUYÊN DO GÂY NÊN TÌNH TRẠNG PHI CHÍNH THỨC .

Thông thường trong một Tổ chức chính thức bao giờ cũng có một Tổ chức Phi chính thức, biểu hiện quan hệ hình thái đã trình bày ở trên, hoạt động song song. Sự hiện diện của một tổ chức phi chính thức bên cạnh Tổ chức chính thức là do :

ĐOẠN I : VẤN ĐỀ GIAO TẾ NHÂN SỰ :

Đây là một vấn đề quan trọng, một thành tố cốt yếu

để tạo nên Tổ chức Phi chính thức. Thực vậy, những cách xử thế phi chính thức của con người là do yếu tố tâm lý chi phối. Nội một cách khác, những sự cư xử khác biệt của con người đối với nhau như dễ dãi, khó khăn, yêu mến, thù ghét ... phần lớn là do vấn đề giao tế nhân sự chi phối. Nếu cấp chỉ huy cũng như các thuộc viên biết áp dụng khoa Giao Tế Nhân Sự một cách khéo léo sẽ gây được sự thân thiện cảm tình của các người khác hoặc của những cơ quan ban. Chính đây là một trong những yếu tố phi chính thức khiến cho hoạt động cơ quan được dễ dàng.

Mục đích của khoa Giao Tế Nhân sự là thu phục cảm tình của mọi người khiến họ có những cách xử thế thuận lợi cho công việc của nhân viên hay của cơ quan. Giao Tế Nhân Sự có thể được thể hiện qua nhiều khía cạnh nhưng nói chung, thường được nhận thấy trên các phương diện sau :

A. Sự xã giao : xã giao khéo léo là một vấn đề rất cần thiết nhất là đối với cấp chỉ huy cơ quan tổ chức, khi tiếp xúc với người chung quanh. Ví dụ như đối với các nhân viên thuộc cấp, vị chỉ huy phải biết nhún nhường, không nên ý vào địa vị chỉ huy của mình mà hống hách với thuộc viên mà trái lại nên sống hòa đồng với họ, chẳng hạn như tham dự những bữa cơm thân mật do nhân viên mời, chia buồn cùng với nhân viên khi họ gặp những gì không may v.v... Có như vậy nhân viên mới không thấy có sự cách biệt giữa mình và cấp chỉ huy. Họ cảm thấy phấn khởi khi thấy có sự thân thiện của cấp chỉ huy đối với họ. Nhờ vậy, tinh thần làm việc của nhân viên sẽ gia tăng, sự điều khiển cơ quan trở nên dễ dàng v.v...

Sự giao thiệp của vị chỉ huy với bên ngoài Tổ chức của mình cũng quan trọng không kém. Những cuộc gặp - gỡ thường xuyên trong bầu không khí thân thiện như thể thao Tennis, tiệc trà ... với các cơ quan ban hay các tầng lớp giai cấp khác rất dễ tạo được sự thân thiện, cảm tình của

những giới này trong việc giúp đỡ, hậu thuẫn cho hoạt động của cơ quan khi cần đến.

B. Những thái độ dễ thân : cấp chỉ huy cũng như nhân viên một Tổ chức cần có những niềm nở khi tiếp xúc với mọi người để gây cảm tình khi có phái đoàn, quan khách đến thăm Cơ quan. Đa số các vị chỉ huy cơ quan thường tạo được cảm tình tốt đẹp của những nhóm người này qua việc thiết tiệc, hướng dẫn họ đi thăm viếng những nơi họ muốn đi, tặng quà kỷ niệm v.v... Cách xử thế này đúng theo phép xã giao thường thức rất đáng khuyến khích miễn là nó không bị lạm dụng để trở thành 1 hình thức "hối lộ" như đã trình bày (trường hợp các phái đoàn thanh tra).

Tóm lại vấn đề Giao Tế Nhân Sự là một trong những vấn đề rất quan trọng trong việc tạo thành hệ thống Phi chính thức thuận lợi cho hoạt động của Tổ chức Chính thức. Những mối cảm tình, thân thiện, quý mến... giữa nhân viên với nhau, giữa cấp chỉ huy và cấp thuộc viên, giữa các cơ quan... đã giúp cho sự điều khiển, điều hành công việc của mỗi Tổ chức được dễ dàng. Những thành quả tốt đẹp mà Tổ chức có được theo đường lối phi chính thức này hầu hết là do việc giao tế Nhân Sự một cách khéo léo mà ra .

ĐOẠN 2 : CÁC NGUYÊN DO KHÁC ĐÃ TẠO NÊN TÌNH TRẠNG PHI CHÍNH THỨC .

Hệ thống phi chính thức được tạo ra một phần lớn là do Khoa Giao Tế Nhân Sự. Tuy nhiên một số những nguyên do khác cũng có ảnh hưởng đáng kể trong sự cấu thành hệ thống này.

1) Do sự kém hiệu năng của Tổ chức chính thức : Có rất nhiều trường hợp công việc giải quyết theo đường lối chính thức không thể đạt được kết quả như khi theo đường lối Phi chính thức. Ví dụ như một cơ quan giáo dục gửi văn thư, xin thượng cấp của mình cho phép mở một sân Tennis tại

trường. Thượng cấp của cơ quan giáo dục này có thể vì bận nhiều công chuyện khác quan trọng hơn nên chưa vội cử xét hồ sơ xin mở sân chơi thể thao. Tuy nhiên nếu có sự quen biết, thân tình giữa vị chỉ huy cơ quan giáo dục và vị chỉ huy cơ quan thượng cấp, vị chỉ huy cơ quan giáo dục có thể áp dụng đường lối phi chính thức bằng cách gặp thẳng vị chỉ huy thượng cấp để trình bày. Dĩ nhiên, vì nể nhau, vì có những liên hệ tình cảm... chắc chắn hồ sơ xin mở sân chơi thể thao sẽ được cử xét mau chóng. Đây là một trong rất nhiều trường hợp điển hình về hiệu quả của đường lối phi chính thức so với đường lối chính thức. Qua ví dụ trên nêu cơ quan giáo dục nọ cứ theo đường lối chính thức (gửi văn thư, hồ sơ... rồi chờ phúc đáp của thượng cấp) thì không biết bao giờ mới có thể biết được kết quả. Ngược lại, nhờ sự quen biết (đường lối phi chính thức) hồ sơ được mang ra cử xét một cách nhanh chóng hơn. Như vậy, chính do sự kém hiệu năng của Tổ chức chính thức mà đường lối phi chính thức mới có dịp phát sinh (để đạt được một hiệu quả tốt đẹp và mau chóng hơn).

2) Do các yếu tố tâm lý tình cảm : yếu tố tình cảm đã chi phối nhiều đến cách xử thế của con người, nhất là đối với dân chúng Việt Nam từ xưa đến nay vốn thiên nhiều về khía cạnh này. Người ta thường nói nhiều về những xung đột Tình và Lý. Tình có thể được hiểu như đường lối phi chính thức trong khi Lý là những gì nguyên tắc, đường lối chính thức phải theo. Ví dụ như một vị trưởng cơ quan trong thực tâm không muốn thỏa mãn một lời yêu cầu nào đó trong phạm vi thẩm quyền của mình, nhưng vì người đưa ra lời yêu cầu lại là người có giao tình thân thiết nên vì nể nang, vì cảm tình mà chấp thuận lời yêu cầu đó. Như vậy nếu không bị ảnh hưởng bởi khía cạnh Phi chính thức này (sự quen biết, thân hữu, giao tình...) vị chỉ huy có thể có lối xử thế hoàn toàn khác biệt hẳn (từ chối lời yêu cầu thay vì chấp thuận) Yếu tố tình cảm đã ảnh hưởng mạnh mẽ trong mọi trường hợp, không ít thì nhiều, ngay cả khi con người không có sự lựa

chọn, bị bó buộc phải theo đường hướng Lý (chính thức) mà hành động. Một cán phạm phạm tội giết người. Vì Cảnh sát trưởng có nhiệm vụ lập biên bản, vì là bạn thân của cán nhân, nên nhiều khi ông này sẽ cố sức tìm mọi yếu - tố và nguyên nhân gây ra vụ án cốt để làm sao cho tội trạng của bạn mình giảm bớt. Ví dụ như tìm những lý do để chứng tỏ cán phạm giết người vì tự vệ chứ không có ý định cố sát... Biên bản có thể ghi là cán nhân phạm tội vì phải tự vệ, bị khiêu khích v.v... chính do tình bạn mà vì Cảnh sát trưởng mới cố gắng như vậy. Ngoài ra sự thành lập các Nhóm phi chính thức trong các tổ chức cũng phần lớn là do yếu - tố tình cảm mà ra. Nhân viên này có cảm tình với nhân viên kia vì y là người đồng hương ở cùng xóm, hay đi chơi chung với nhau v.v... Chính sự "có cảm tình" vì những liên hệ ngoài phạm vi chính thức như vậy khiến các nhân viên tự nhiên có khuynh hướng muốn kết hợp nhau lại thành những nhóm để cùng hoạt động trong tổ chức. Tóm lại, chính các yếu tố tình cảm đã giữ vai trò quan trọng trong những cách xử thế phi chính thức cũng như sự kết lập những Nhóm phi chính thức trong Tổ chức chính thức.

3) Do các nguyên nhân ngoài lại : nền Hành Chánh Việt Nam từ trước đến nay vẫn bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi các lực lượng chính trị : tôn giáo, đảng phái, đoàn thể, áp lực... Các lực lượng này thường tạo áp lực trên nhân sự của các cơ quan Hành Chánh ngõ hầu điều hướng sinh hoạt hành chánh theo chiều hướng thuận lợi cho tập thể mình. Trường hợp rõ ràng nhất là tại các địa phương chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của tôn giáo hay đảng phái, những sự gặp gỡ giữa các lãnh tụ tôn giáo, đảng phái và vị chỉ huy cơ quan, những lời lẽ đe dọa ngầm ngầm nếu yêu sách không được thỏa mãn khiến các vị chỉ huy địa phương thường bị áp lực của các lực - lượng này mà nhiều khi phải thỏa mãn những yêu sách riêng tư hoặc dành một sự dễ dàng cho các hoạt động của các đoàn thể tôn giáo hay đảng phái dù vị chỉ huy thấy hành động của mình là thiếu vô tư hay không hợp lý.

Nói tóm lại, những nguyên nhân tạo nên hệ - thống đường lối cách xử thế Phi chính thức... hợp chung lại gọi là Tổ chức Phi Chính Thức có nhiều khía cạnh. Từ việc giao thiệp, cư xử khôn khéo đến sự chi phối mạnh mẽ của các yếu tố tình cảm, các áp lực ngoại lai... đã khiến cho Tổ chức chính thức bị ảnh hưởng rất nhiều trong việc điều hành cơ cấu, nhân sự, gia tăng hiệu năng v.v... Do đó, không thể tách rời Tổ Chức Phi Chính thức khi muốn nghiên cứu về Tổ Chức Chính Thức. Tại sao như vậy? Vì giữa hai tổ chức này luôn luôn có sự liên hệ mật thiết với nhau. Và đó cũng là chủ đề của Chương III sẽ được trình bày tiếp theo đây.

* * *

CHƯƠNG 3

TƯƠNG-QUAN GIỮA TỔ-CHỨC CHÍNH-THỨC VÀ PHI CHÍNH-THỨC

Một tổ chức chính thức khi hoạt động, do sự phân công, chỉ cần đến một số hoạt động hạn chế của mỗi nhân viên. Nhưng khi làm việc, vì chỉ huy cũng như mỗi nhân viên có cách xử thế, nhân cách khác nhau. Mỗi một cách rõ ràng hơn, đó là những thái độ, những cảm xúc, những nhận xét mà tổ chức không lường trước được hoặc không thể sáp nhập vào chương trình hoạt động của tổ chức chính thức được. Trong công việc hàng ngày, những mối tương quan đó làm nảy sinh trong tập thể nhân viên, những sự thỏa thuận cá nhân, những lời phối hợp, điều hành riêng biệt vượt ra khỏi sự dự liệu của tổ chức. Tất cả những sự kiện này, vì ngoài sự qui định của tổ chức, đều được coi như những khía cạnh Phi chính thức của tổ chức. Một vấn đề đặt ra là Tổ chức Phi chính thức như vậy có ảnh hưởng gì đối với Tổ chức chính thức.

MỤC I : NHỮNG LỢI ÍCH DO TỔ CHỨC PHI CHÍNH THỨC TẠO RA CHO TỔ CHỨC CHÍNH THỨC..

Tổ chức chính thức nhiều khi không dự liệu được tất cả mọi trường hợp trong sự điều hành hoạt động của tổ chức, không dự liệu được những cách xử thế thực tế trong việc thực hiện mục tiêu. Chính tổ chức phi chính thức đã bổ khuyết cho những khiếm khuyết này của tổ chức chính thức. Nói khác, khi phù hợp với mục tiêu của tổ chức, với mục tiêu công vụ, Tổ chức phi chính thức có thể giúp ích cho tổ chức chính thức qua những bình diện sau :

A. ĐIỀU HÀNH CÔNG VIỆC CỦA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC ĐƯỢC DỄ DÀNG NHANH CHÓNG .

Những hình thức phi chính thức trong nhiều trường hợp đã giúp cho hoạt động của các cơ quan được phần nào dễ dàng và rút ngắn thời gian hơn là theo đường lối của Tổ chức chính thức.

1) Đối với những giao dịch bên ngoài của Tổ chức : Sự khéo léo của vị trưởng cơ quan trong việc giao tế với các vị chỉ huy cơ quan khác, tình bè bạn, sự quen biết... là những khía cạnh phi chính thức đã giúp ích rất nhiều trong việc thực hiện mục tiêu của cơ quan. Chúng ta thường thấy những sự "thông cảm" giữa hai cơ quan cần sự giúp đỡ của nhau. Trên bình diện chính thức, một cơ quan này có thể, hay có quyền, nhờ một cơ quan khác trợ giúp vật liệu, tài lực trong việc thực hiện mục tiêu. Tuy nhiên phải theo đúng thủ tục nguyên tắc như gửi văn thư yêu cầu, chờ phúc đáp.. Những thủ tục nguyên tắc này có thể gây chậm trễ trong việc thực hiện mục tiêu của cơ quan. Trái lại, nếu có những liên hệ cảm tình nào giữa hai cơ quan, ví dụ vị chỉ huy của hai cơ quan là bạn đồng môn thân thiết, thì có thể chỉ cần nói chuyện bằng điện thoại, cơ quan cần sự trợ giúp sẽ nhận được sự sốt sắng giúp đỡ của cơ quan kia trước khi thủ tục nguyên tắc được hoàn tất. Suy luận ngược lại, nếu hai vị chỉ huy hai cơ quan có những mối bất hòa từ trước, thì tuy theo nguyên tắc, một cơ quan phải trợ giúp cơ quan kia nhưng vị chỉ huy cơ quan trợ giúp có thể nại nhiều lý do để làm khó khăn cho cơ quan bạn. Ví dụ như không đủ ngân sách, thiếu thôn chuyên viên v.v... như vậy, chính khía cạnh phi chính thức đã giúp tổ chức chính thức hoạt động được dễ dàng và nhanh chóng .

2) Trong nội bộ tổ chức cũng vậy : các Hành chánh gia Mỹ thuộc môn phải tán tuyền rất chú trọng tới khía cạnh phi chính thức trong tổ chức. Họ cho rằng sự tiếp xúc giữa các nhân viên ngoài công việc chính thức của họ sẽ làm cho ai nấy biết được mục phiêu chung của đoàn thể, công ăn việc làm của người khác chứ không bị cô lập bởi công việc chuyên

biệt của mình nữa, nhờ vậy, sự phối hợp và điều khiển mới được dễ dàng. Ngoài ra các hành chánh gia Mỹ còn cho rằng sự phục vụ của nhân viên phải đặt trên tinh thần tự nguyện, tự giác. Nói khác, để đạt được hiệu năng tối đa cần làm sao cho ai nấy đều hỷ hả, vui vẻ, tận tâm hy sinh cho tổ chức và chính cách xử thế khéo léo của vị chỉ huy trong việc điều khiển cơ quan đã tạo nên tinh thần tự nguyện, tự giác này của nhân viên. Những thái độ thân mật cởi mở, tác phong đứng đắn của vị chỉ huy, những cơ hội gặp gỡ trong bầu không khí thân thiện như các buổi tiệc trà... có sự tham dự của vị chỉ huy và các thuộc viên sẽ khiến cho các nhân viên trở nên thân thiết với nhau và có cảm tình với vị chỉ huy. Do đó, những mệnh lệnh đưa xuống, những công việc của cơ quan sẽ được thi hành triệt để và tích cực. Ngược lại, sự bất phục của các thuộc viên đối với cấp chỉ huy, những xung đột ngầm ngầm giữa các cá nhân hoặc các nhóm làm việc sẽ khiến công việc tổ chức trở nên trì trệ, khó khăn.

B. GIA TĂNG HIỆU NĂNG CỦA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC.

Khi công việc của một cơ quan, một tổ chức được điều hành dễ dàng, nhanh chóng, tức nhiên hiệu năng của cơ quan tổ chức đó sẽ nhờ vậy mà gia tăng. Ở đây chúng ta chỉ đề cập đến sự ganh đua giữa các nhóm phi chính thức trong tổ chức vì chính sự ganh đua này đã đóng một vai trò quan trọng trong việc gia tăng hiệu năng của tổ chức.

Như đã đề cập trong Chương trước, trong một cơ quan một tổ chức, thường gồm hai loại nhóm: nhóm chính thức và nhóm phi chính thức. Nhóm chính thức thì đã được chương trình, kế hoạch của Tổ chức ấn định rõ ràng. Riêng những nhóm phi chính thức do sự giao thiệp, những liên hệ tình cảm, tôn giáo, tuổi tác... đã kết hợp một số người có những tương hợp với nhau vào một nhóm. Vì tự ái, vì danh dự cho cả nhóm, khi hoạt động, các nhóm phi chính thức đã cố gắng ganh đua, hoạt động thật hăng hái hầu đem được những

thành quả tốt đẹp về cho nhóm để được mọi người chú ý. Ví dụ lời khen thưởng của cấp chỉ huy đối với vị chỉ huy phi chính thức của nhóm phi chính thức. Tất nhiên, trên bình diện chính thức, không ai bó buộc các nhóm phi chính thức hành động như vậy, nhưng vì tự ái, nhất là vì những lời bàn ra tán vào của các bạn, của những người chung quanh, đã thúc đẩy tinh thần tranh đua giữa các nhóm bộc phát. Ví dụ ê-kíp ông A toàn những ông già mà hoạt động khá quá! Phe ông B tuy trẻ trung nhưng làm việc lại có vẻ yếu ... Ngoài ra, chúng ta còn nhận thấy :

- 1) Trong khí thế ganh đua, các người trong nhóm sẽ xích lại gần nhau hơn và tự ý bỏ quên những xích mích cá nhân nhỏ nhất, nếu có .
- 2) Không khí trở nên hăng say và hướng về công tác, các nhóm viên sẽ chú trọng để thực hiện công - tác một cách hoàn hảo .
- 3) Các nhóm viên sẽ tỏ ra phục tùng vị chỉ huy phi chính thức của mình để nhóm có đủ sức ganh đua với các nhóm khác .

Tóm lại, vì tự ái, vì danh dự cho nhóm, các nhân viên trong nhóm đã tích cực ganh đua nhau khi hoạt động . Nhờ vậy, hiệu năng của tổ chức đã gia tăng một cách đáng kể. Tuy nhiên, đây cũng là một con dao hai lưỡi vì tinh thần ganh đua rất dễ trở thành tinh thần vị kỷ, ăn không được thì đập đổ, nhóm có thể tìm cách chèn ép, phá hoại công việc của nhóm đối lập với mình .

C. TIẾT KIỆM THÌ GIỜ TIỀN BẠC .

Chúng ta có thể đơn cử một ví dụ điển hình về tình trạng phi chính thức đã giúp cho sự tiết kiệm thì giờ và tiền bạc :

Trong một vụ đấu thầu xây cất một số phòng ốc cho một cơ quan công quyền, một nhà thầu đã được trúng thầu .

Theo nguyên tắc, trước khi khởi công xây cất, cuộc đấu thầu phải được chuẩn chỉ viên hoặc viên chức được ủy quyền chuẩn phê mới có giá trị. Điều kiện sách riêng của cuộc đấu thầu sẽ ấn định thời gian này. Ví dụ như hai tháng. Nhưng nếu nhà thầu là người khôn khéo, biết "chạy chọt", "ngoại giao" thì chỉ trong mười lăm ngày là hồ sơ được duyệt y và nhà thầu có thể khởi công xây cất. Ngược lại, nếu theo đúng đường lối chính thức phải mất một thời gian lâu hơn, hai tháng thay vì mười lăm ngày. Như vậy sẽ có hai sự thiệt hại cho nhà thầu và cho cả nhà nước. Thiệt hại cho nhà thầu : trong nền kinh tế bất ổn như Việt Nam hiện nay, giá cả thường leo thang liên tục. Chờ đợi để được phép xây cất trong một thời gian hơi lâu thì có thể vật giá gia tăng hơn mức dự trù của nhà thầu lúc bỏ thầu. Nhà thầu thấy công cuộc đấu thầu của mình sẽ bị thiệt hại, lỗ là nặng nề nếu cứ tiếp tục công tác. Do đó có thể nhà thầu có thể bỏ cuộc nửa chừng dù có phải đền bù thiệt hại cho chính phủ. Thiệt hại cho nhà nước : trong trường hợp nhà thầu bỏ cuộc như vậy, tất nhiên chính phủ phải cho đấu thầu lại, nhưng chắc chắn là phải chịu một giá cao hơn là giá lúc đầu. Như vậy, chúng ta thấy đường lối phi chính thức đã gián tiếp giúp cho sự :

- Tiết kiệm thì giờ : nhà thầu có thể khởi công xây cất trong vòng mười lăm ngày sau khi trúng thầu thay vì hai tháng nếu theo đường lối chính thức. Nhờ vậy, công tác sẽ được hoàn tất sớm hơn .
- Tiết kiệm tiền bạc : cho cả nhà thầu lẫn nhà nước nhà thầu không phải mua vật liệu với giá cao hơn mức mình dự trù, nhà nước không phải cho đấu thầu lại với giá cao hơn .

D. NHỮNG HIỆU QUẢ TỐT VỀ MẶT TÂM LÝ .

Để công việc của một tổ chức có thể diễn tiến và điều hành một cách tốt đẹp, người ta không thể không để ý

đến yếu tố nhân sự, nhất là yếu tố tâm lý của nhân - viên trong khi phục vụ cho tổ chức. Những thái độ thân mật, cởi mở của cấp chỉ huy đối với nhân viên như dự cơm chung với họ, nghe họ kể các nỗi khổ khăn trong công cuộc sống thường ngày, giúp đỡ họ khi cần thiết... là những cách xử thế phi chính thức sẽ gây trong lòng các thuộc viên, những cảm tình sâu đậm và lòng kính phục đối với vị chỉ huy. Vì thế, khi mệnh lệnh được đưa ra, những nhờ vả của cấp chỉ huy ngoài bình diện chính thức, các thuộc viên sẵn sàng thi hành, với một tinh thần tự nguyện.

Sự kết hợp thành những nhóm phi chính thức bao gồm những người có cùng một tương quan, liên hệ, cảm tình riêng biệt với nhau... để hoạt động trong tổ chức cũng có những hiệu quả tốt về mặt tâm lý như phát triển tinh thần đồng đội, gây tinh thần trách nhiệm cho các nhóm viên. Thực vậy, trong sự ganh đua giữa các nhóm, lỗi lầm tắc trách của một nhóm viên có thể khiến cả công trình của nhóm sụp đổ. Biết như vậy nên mỗi nhóm viên đều cảm thấy mình mang trọng người một trách nhiệm đối với nhóm. Do đó, họ cố gắng hành động và giúp đỡ các bạn trong nhóm của mình sao cho nhóm có thể đạt được những thành quả tốt đẹp. Chính những yếu tố tâm lý này đã khiến hiệu năng của tổ chức nói chung gia tăng một cách đáng kể.

E. TỔ CHỨC PHI CHÍNH THỨC BỔ TÚC CHO SỰ THIỂU SÓT CỦA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC.

Các tổ chức chính thức thường thiếu sót. Các kế hoạch, văn kiện, luật lệ làm căn bản cho Tổ chức thường không đầy đủ vì không thể dự liệu được tất cả mọi trường hợp. Do đó, nhiều khi Tổ chức chính thức của một cơ quan ở những khía cạnh cần thiết chỉ được qui định sơ sài trong khi một vài khía cạnh khác lại được ấn định một cách quá rườm rà, nguyên tắc. Ví dụ trong một Bộ, người ta qui định chi tiết cách tiếp xúc giữa sở này với sở kia, phòng này và phòng nọ, những cơ hội tiếp xúc giữa hai bên v, v...

Vì những sự thiếu sót hoặc rườm rà không thích hợp trên thực tế đó, nhân viên của tổ chức đã có những cách xử thế thực tế. Những hành động này đã thành thói quen và có tính cách vững chắc như đã được ấn định trong kế hoạch chính thức. Ví dụ : nhân viên đã tạo nên những tập quán, thói quen như cách chào hỏi thường cấp trong các bữa ăn thường, nhận chỉ thị của cấp chỉ huy trong các cuộc gặp gỡ bất thường v.v...

Tại các Viện Đại Học, chúng ta cũng nhận thấy những nhóm phi chính thức qui tụ những sinh viên, những giáo sư, những quản trị viên để giải quyết những vấn đề mà cơ cấu của viện không trừu hoạch hay không giải quyết nổi. Ví dụ việc thành lập các nhóm học tập do sự tự ý của một số sinh viên đại học Luật khoa để giải quyết vấn đề in cours v.v... (*)

Tóm lại, các khía cạnh đường lối phi chính thức đã giúp ích khá nhiều cho việc điều hành hoạt động của Tổ chức chính thức. Tuy nhiên nó cũng là một con dao hai lưỡi. Nếu mang lại cho Tổ chức chính thức những lợi ích thì ngược lại cũng có những nguy hại cho tổ chức chính thức do hệ thống phi chính thức trong tổ chức gây ra .

MỤC II : NHỮNG NGUY HẠI MÀ TỔ CHỨC PHI CHÍNH THỨC GÂY CHO TỔ CHỨC CHÍNH THỨC .

Những nguy hại này thường được thể hiện dưới những hình thức sau :

A. TẠO NAN BÈ PHẢI, THAM NHƯNG, BẤT CÔNG .

Sự kết lập những nhóm phi chính thức trong nhiều trường hợp đã trở thành tệ trạng bè phái, gây ra những bất

(*) Trường hợp của Nhóm Sách Đèn ở Đại Học Luật Khoa Saigon .

công trong guồng máy hành chính. Thực vậy, nhiều khi các nhóm không quan tâm đến mục phiếu của cơ quan, của Tổ chức mà chỉ chú trọng vào việc bảo vệ quyền lợi của những người thuộc phe nhóm mình. Ốc bẻ phải khiến nhân viên, và ngay cả cấp chỉ huy, dùng những biện pháp bất chính đáng để thay đổi mục phiếu của tổ chức hay tẩy trừ những kẻ chống cự bẻ phải.

Chúng ta nhận thấy trong tổ chức hành chính VN, nạn bẻ phải được nhận thấy rất thường. Các cơ quan thường chia thành nhiều bè phái tranh giành chức vị hay quyền lợi cho người của phe phái mình. Nhiều bè phái có thể lực đã thu hút được một số đông nhân viên gia nhập để dễ bề tiến thủ. Do vậy, nạn bẻ phải đã là những mầm mống gây bất mãn, phản uất nơi đa số các công chức. Đây là một vấn đề quan trọng, ảnh hưởng rất nhiều đến hiệu năng của guồng máy hành chính Việt Nam và tinh thần phục vụ của người công chức. Thực vậy, một người công chức chỉ có thể đem hết tài năng và thiên chức của mình ra phục vụ khi y còn có thể tin rằng có những cơ hội thăng tiến đồng đều như những bạn đồng nghiệp khác. Ngược lại, dù lý tưởng và guồng mẩu đến đâu, người công chức không sớm thì muộn sẽ nản lòng trước những hoàn cảnh xung quanh có tính cách bất công và thiếu hợp lý do tề trạng bè phái gây ra, chẳng hạn như do nạn bẻ phải mà những chức vụ then chốt trong tổ chức, cơ quan thường được giao phó cho những người thân tín, rồi đến lượt những người này lại cần có những nhân viên thuộc quyền và cứ thế lũy tiến. Tề trạng bè phái như vậy đã gây ra tình trạng là nhiều người được nắm giữ chức vụ then chốt mà không có khả năng thực sự trong khi còn bao người khác có tài lại bị chèn ép. (*) Do đó, những xung đột hay bất mãn thường xảy ra và có ảnh hưởng tai hại đến hiệu năng của tổ chức. Ngoài ra, tề trạng bè phái còn có thể khuyến khích nạn lạm quyền tham nhũng

(*) Tại những cơ quan Hành chính VN hiện nay có tình trạng treo cẳng ngồng là nhân viên ngạch trật thấp chỉ huy nhân viên ngạch trật cao. Ví dụ như Chánh Sở là Tham sự trong khi Chủ sự là Đốc sự ...

vì cấp có thẩm quyền thường hay có khuynh hướng che-chở cho "đàn em" của mình dù biết rằng "đàn em" mình đã hành động phi pháp. Đó là chưa kể sự mua chuộc cảm tình qua hình thức biếu xén, quà tặng... (đường lối phi chính thức) của một số viên chức chỉ huy bẽ bối đối với các vị thanh tra để họ làm ngơ cho các hoạt động "lem nhem" của mình.

B. MÂU THUẬN GIỮA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC VÀ PHI CHÍNH THỨC.

Những cách xử thế phi chính thức nhiều khi mâu thuẫn với cách xử thế theo đường lối chính thức. Chính sự mâu thuẫn này khiến cho nhân viên phải chọn lựa trước hai ngã đường : đường lối chính thức và phi chính thức. Đó là trường hợp :

Có sự xung đột và lòng trung thành với nhóm và hiệu năng của tổ chức. Tình trạng này xảy ra khi viên chức chỉ huy có sự dằng co giữa lòng trung thành của ông ta đối với phe nhóm của mình và lòng trung thành đối với tổ chức mà vị chỉ huy này phục vụ. Để dễ hiểu hơn, chúng ta có thể đưa ra một ví dụ sau :

Một vị Tỉnh trưởng được tin viên Quận trưởng thuộc quyền mình có nhiều hành vi tặc trách, tham nhũng, hối lộ... vị Tỉnh trưởng rất phân vân không biết có nên bênh vực thuộc viên (để tỏ lòng trung thành với nhóm vị viên Quận trưởng là người cùng đảng chặng hạn) hay nên trình việc này lên thượng cấp (để tỏ lòng trung thành với tổ chức).

Công việc này rất khó khăn, vị chỉ huy phải hành động khéo léo để vẫn giữ được tín nhiệm của cấp trên mà khỏi mất lòng hạ cấp. Một mặt nếu vị Tỉnh trưởng chỉ trung thành với phe nhóm của ông ta, nghĩa là vẫn dung túng cho viên Quận trưởng làm bậy thì toàn thể gương máy địa phương do ông ta điều khiển sẽ bị mang tiếng và thượng cấp có thể bãi chức viên tỉnh trưởng và bổ nhiệm viên chức mới.

Mặt khác, nếu vị tỉnh trưởng không bênh vực quyền lợi của hạ cấp, tinh thần của các thuộc viên sẽ bị sút giảm. Các thuộc viên sẽ không men phục vị chỉ huy, nghi kỵ vị đó nên sự hợp tác để làm việc sẽ kém sút. (ví dụ như các Quận trưởng nghi kỵ vị Tỉnh trưởng và không nói những sự thật cần thiết cho vị đó biết). Do đó, trong những trường hợp khó khăn như vậy, vị chỉ huy cần phải biết bênh vực quyền lợi của người dưới, trong một giới hạn nào.

Trên thực tế, thường thì người ta hay chú trọng quyền lợi phe nhóm của mình hơn là quyền lợi chung. Mỗi khác, nếu quyền lợi bề nhóm xung khắc với quyền lợi chung của tổ chức thì nhân viên thường có khuynh hướng chú trọng đến quyền lợi bề phái của mình và gạt bỏ hẳn quyền lợi của cả một tổ chức đi. Vụ án ông Lê Văn Duyên 14/06/1974 do Tòa Quân sự mặt trận xử vừa qua có thể lấy làm ví dụ điển hình. Nguyên ông Ngô Văn Thi khi còn làm quận trưởng quận Bến Tranh, bị ông Lê Văn Duyên tố là tham nhũng. Ông Lê Văn Duyên sau đó bị giết chết. Ít lâu sau, ba thuộc hạ của ông Thi, vì sợ hồn ma (?) của ông Duyên trả thù, đã tự làm đơn tố cáo với giới chức có thẩm quyền rằng chính ông Thi đã sai họ giết ông Duyên. Mọi vụ sau đó được chuyển giao cho tòa án quân sự xét xử ở Cần Thơ. Ông Thi được tuyên bố tha bổng. Chuyện này đã bị dư luận và báo chí chỉ trích, cho rằng có sự bề phái, áp lực, chạy chọt ở trong. Nếu sự thực đúng như dư luận và báo chí tố cáo thì chúng ta có thể tự đặt câu hỏi rằng: phải chăng chính tình trạng phi chính thức (chạy chọt, phe phái, áp lực đưa đến sự tha bổng) đã bề bệp tình trạng chính thức (phải kết tội ông Thi để làm gương) ?

C. HIỆU NĂNG CỦA TỔ CHỨC BỊ SÚT GIẢM .

Nếu sự ganh đua giữa các nhóm phi chính thức có thể làm gia tăng hiệu năng của tổ chức thì ngược lại, nhiều khi chính sự cạnh tranh này đã làm hại tổ chức trong việc thực hiện mục phiêu của mình. Ngoài ra thái độ của những người

thủ cựu đối với công cuộc cải cách cần thiết cho tổ chức cũng có thể khiến hiệu năng của công vụ khó đạt được kết quả tốt đẹp.

1. Những xung đột nhóm : nếu giữa các nhóm có sự ganh đua nhau, họ sẽ làm việc hăng say hơn thường lệ để đánh bại đối thủ. Chính sự hăng say này đã đem lại ích lợi cho tổ chức. Tuy nhiên, sự cạnh tranh giữa các nhóm có thể đưa đến những xung đột và tình trạng sau đây sẽ xảy ra.

- Nhóm này xem nhóm kia là kẻ thù, tìm mọi cách để chèn ép, phá hoại công việc của nhóm đối đầu với nhóm của mình .

- Sự nhận thức trong mỗi nhóm bị thiên lệch, họ chỉ thấy những ưu điểm của mình và không chịu chấp nhận những khuyết điểm. Họ chỉ thấy khuyết điểm của kẻ thù mà không chịu chấp nhận những ưu điểm. Do đó khó có thể có sự hợp tác trong một tinh thần thông cảm. Hiệu năng của tổ chức vì vậy sẽ sút giảm.

- Nếu các nhóm thù nghịch bị bắt buộc phải giao thiệp với nhau thì nhân viên của nhóm nào chỉ nghe sự trình bày của phe mình. Họ nghe quan điểm của phe kia chỉ với mục đích tìm cách chỉ trích. Nói khác, các nhóm viên chỉ nghe những gì thích hợp với các thành kiến của họ - sự việc này khiến cho sự phối hợp hoạt động trong tổ chức trở nên khó khăn.

2. Tệ trạng cố ý làm trì trệ công vụ của những người không thích cải cách : khi công việc hành chánh không đạt được hiệu năng mong muốn vì nhiều nguyên nhân như thủ tục rườm rà, áp dụng và thi hành văn kiện một cách máy móc, không có sự phối hợp, đơn độc, tinh thần phục vụ sút kém, ý lại tắc trách v.v... Người ta phải nghĩ đến việc cải thiện, sửa chữa nền hành chánh đó tức là đặt ra vấn đề cải cách hành chánh.

Việc cải cách hành chính, khi đưa ra thường gặp những trở ngại khó khăn. Một trong những trở ngại đó là do bản chất của người công chức ưa thích các đường lối nề nếp làm việc có hủ, không thích những sự thay đổi mới, khác với thói quen sẵn có của mình. Không những vậy, còn một trở ngại nữa là những công chức nào đang được hưởng một số quyền lợi đều muốn duy trì các quyền lợi đó, sợ rằng sau khi cải cách, sẽ mất hoặc bị giảm bớt quyền lợi đó đi. Chính vì e sợ như vậy nên dù có thượng lệnh chỉ thị xuống để làm những công việc cải cách, số người này thường tỏ thái độ thụ động, nhiều khi còn gián tiếp gây ra những khó khăn trở ngại cho công cuộc cải cách. Như vậy, chính thái độ xử thế phi chính thức của những người không thích cải cách một phần nào đã làm cho công cuộc cải cách hành chính từ trước đến nay không đạt được hiệu quả mong muốn.

D. HỆ THỐNG THÔNG ĐẠT PHI CHÍNH THỨC GÂY NHỮNG BẤT LỢI CHO TỔ CHỨC .

Trong một tổ chức, ngoài hệ thống thông đạt chính thức công khai, còn có một hệ thống không chính thức nữa là những tin đồn, truyền tai từ người nọ đến người kia trong tổ chức. Những tin đồn này có thể có lợi cho cơ quan chẳng hạn như tin đồn tốt về cấp chỉ huy như ông Giám đốc A là người thanh liêm, ngay thẳng, hoặc ông quận B là người vui vẻ, cởi mở, rất thương đàn em v.v... những tin đồn như vậy sẽ khiến nhân viên, vì bị ảnh hưởng của những người chung quanh, đâm ra ngưỡng mộ, kính phục, có thể đưa đến một tinh thần phục vụ hăng hái .

Tuy nhiên, những tin đồn có ác ý thường xảy ra nhiều hơn vì bản tính con người thích kể xấu hơn là nói tốt cho người khác. Những tin đồn như vậy nếu không được thanh minh và ngăn chặn kịp thời có thể gây hoang mang, sự bất phục tùng, coi thường... và do đó sẽ phương hại đến mục tiêu công vụ cũng như làm giảm sút hiệu năng của tổ chức. Ví dụ tin đồn ông tỉnh trưởng này trước ở tỉnh X

vì tham nhũng nên mới bị đoi về đây hoặc ông giám đốc A là người khó tính, làm việc nguyên tắc, các nhân viên hay bị chế tài dù lỗi lầm nhỏ nhặt v.v...

E. MỘT SỐ SỰ BẤT HỢP LỆ LÀ DO TÌNH TRẠNG PHI CHÍNH THỨC ĐƯA ĐẾN

Chúng ta có thể nhận định rõ ràng qua trường hợp điển hình là việc bố nhiệm một số các viên chức trong guồng máy hành chính hiện nay. Theo nguyên tắc hành chính căn bản đã được minh thị nhắc đi nhắc lại trong tất cả các Sắc lệnh hay Nghị định hoặc bất cứ một văn kiện lập qui nào nói về việc bố dụng thì "nếu trong ngạch thiếu nhân viên đủ điều kiện về đẳng trật thì nhân viên ở trật dưới có thể tạm thời được phục vụ những chức vụ ngạch trên" Nói cách khác, khi đã có nhiều nhân viên ở ngạch trên thì không nên bố nhiệm nhân viên ở ngạch dưới giữ chức vụ chỉ huy ở ngạch trên. Nguyên tắc là thế song thực tế lại khác, rất nhiều trường hợp, hầu như tại mọi cơ quan, mọi địa phương đều có cảnh viên chức ngạch trật dưới lại được chỉ huy người có ngạch trật cao hơn mình. Sự bố dụng như vậy đã không theo đúng nguyên tắc mà thường chỉ dựa vào những khía cạnh phi chính thức như cảm tình, sự gởi gắm, quen biết, tiền bạc v.v... Chính những khía cạnh phi chính thức này đã tạo nên một tình trạng bố nhiệm này nếu theo đúng nguyên tắc, chúng ta có thể coi như bất hợp lệ. Vì thế, chúng ta nhận thấy có nhiều trường hợp một viên chức cao cấp bị mất chức thường kéo theo cả một équipe dưới quyền mà trước đây y đã bố nhiệm, đi theo. Đó là hiệu quả tất nhiên của khía cạnh phi chính thức đã đề cập ở trên.

Để kết luận cho toàn Chương III chúng ta có thể nói rằng Tổ chức chính thức và phi chính thức có ảnh hưởng hỗ tương một cách rất mật thiết với nhau. Những hình thái phi chính thức đã giúp ích cho Tổ chức chính thức rất nhiều; nhưng ngược lại, nếu nó không phù hợp với mục tiêu công vụ, tổ chức phi chính thức cũng gây chướng ngại cho tổ chức chính

thức những nguy hại không phải là nhỏ. Một nhân - viên khi làm việc bao giờ cũng chịu ảnh hưởng của cả hai Tổ chức Chính thức và phi chính thức và rất nhiều khi khó lòng phân biệt được ảnh hưởng của hai Tổ chức này. Ví dụ : một nhân viên cố gắng thực hiện công việc chính thức của y một cách hoàn hảo. Mặt khác, y cố gắng như vậy có thể vì muốn tỏ cho bạn đồng sự y là một nhân viên đủ khả năng. Bao nhiêu những lý do khác biệt đã chi phối cách xử thế của y và ta khó lòng phân biệt ảnh hưởng của mỗi lý do này.

Sau nữa, khó lòng mà phân biệt Tổ chức chính thức và phi chính thức vì nhiều Tổ chức phi chính thức đã được hợp thức hóa trong những văn kiện chính thức, nhưng dù sao khi muốn tìm hiểu một tổ chức, cũng cần phải lưu tâm đến cả hai khía cạnh chính thức và phi chính thức này. Đây cũng là nhiệm vụ cần thiết của một vị chỉ huy nếu muốn sự điều hành của Tổ chức được tốt đẹp. Vị chỉ huy cần có một thái độ như thế nào đối với hai khía cạnh chính thức và phi chính thức của tổ chức ? Đó là đối tượng trình bày của Chương IV : vai trò của nhà chỉ huy hành chánh.

CHƯƠNG **4**

VAI TRÒ CỦA
NHÃ CHỈ HUY HÀNH-CHÁNH

Trong mọi tổ chức, dù to hay nhỏ, có một người đóng vai trò trọng yếu nhất điều khiển, điều dắt những kẻ khác để cùng mình đạt những mục tiêu chung, thu lượm những kết quả mong muốn. Sự thành công hay thất bại của tổ chức phần lớn lệ thuộc vào tài điều khiển của người này.

Ngoài ra, vai trò của người điều khiển Tổ - chức, thường được gọi là nhà chỉ huy hay lãnh đạo, cũng rất quan trọng trong việc bảo tồn tinh thần đoàn kết trong tổ chức, tránh cho Tổ chức khỏi nguy cơ, phân hóa, tan rã.

Như vậy, có thể coi người lãnh đạo như là người có bốn phận siết chặt hàng ngũ các thuộc viên để khuyến khích họ theo đuổi mục tiêu đã được ấn định.

Địa vị của các bậc chỉ huy hay lãnh đạo thường do Tổ chức chính thức tạo nên. Nhờ địa vị đó, bậc chỉ huy mới có thể chỉ phối các người khác. Tuy nhiên, trên thực tế, ta có thể phân biệt hai loại các bậc chỉ huy :

- Các bậc chỉ huy chính thức do các Tổ chức bổ nhiệm và giao phó quyền hành.

- Các bậc chỉ huy "ngẫu nhiên" hay "phai chính thức" điều khiển một nhóm người vì khả năng sẵn có được mọi người tuân phục.

- Trong nhiều trường hợp, vị chỉ huy điều - khiển thuộc viên nhờ uy thế chính thức của mình một phần, và những khả năng sẵn có phần khác. Dù sao lãnh đạo có thành công hay không cũng cần phải có sự phối hợp giữa uy thế chính - thức và tài xử thế khéo léo của người lãnh đạo trong thực tế. Nói một cách khác, cả hai khía cạnh chính thức và phi

chính thức của Tổ chức cần được nhà chỉ huy chú trọng tới một cách đồng đều nhau để có thể có được một hiệu năng tối đa cho Tổ chức do mình lãnh đạo đem lại .

MỤC 1 . NHÀ CHỈ HUY VÀ TỔ CHỨC CHÍNH THỨC

Việc Tổ chức khi hoạt động không đạt được hiệu năng mong muốn có thể do nhiều nguyên nhân khác nhau. Một trong những nguyên nhân đó là Tổ chức chính thức có nhiều khuyết điểm. Vì thế vấn đề đặt ra cho một nhà chỉ huy giỏi là làm sao tránh được những khuyết điểm đó.

Muốn như vậy, nhà chỉ huy cần phải duyệt xét lại toàn bộ Tổ chức để tìm ra những khuyết điểm rồi từ đó áp dụng những biện pháp cải sửa thích ứng.

A. DUYỆT XÉT TOÀN BỘ TỔ CHỨC ĐỂ TÌM NHỮNG KHIÊM KHUYẾT .

Trước tiên, nhà chỉ huy cần duyệt xét lại hai khía cạnh sau :

1) Duyệt xét các văn kiện pháp lý làm căn bản cho Tổ chức : Các văn kiện này thường được thể hiện qua Hiến Pháp, Luật, Sắc Lệnh, Nghị Định... và được coi như những nguyên tắc điều hướng căn bản cho các Tổ chức chính thức. Nói khác, các Tổ chức chỉ được xem như có tính cách chính thức khi các văn kiện này qui định một cách rõ ràng. Tuy nhiên, có những trường hợp văn kiện được ban hành, mới xem qua thì tưởng là hợp pháp, đến khi xét kỹ và truy nguyên ra mới thấy là bất hợp pháp. Sự kiện làm Tổ chức mất đi tính cách chính đáng của nó. Ví dụ : Một Sắc lệnh hoặc Nghị định được ban hành dựa vào một đạo luật hay đạo Dụ đã hết hiệu lực, hoặc một sắc lệnh được ban hành để qui định tổ chức nên Hành Chánh địa phương trong khi Hiệp pháp bắt buộc phải là một đạo luật mới được ...

Ngoài ra, có thể còn có những văn kiện thiếu sót, qui định không đầy đủ về nội dung, hoặc về hình thức thì hành văn tối nghĩa, không rõ rệt, giải thích thế nào cũng được v.v...

Vậy, việc đầu tiên của viên chức chỉ huy là phải duyệt lại các văn kiện căn bản này. Nếu có khiếm khuyết hay sai lầm gì thì cần phải điều chỉnh và bổ khuyết lại cho rõ rệt đầy đủ trước khi xét đến các khía cạnh khác của tổ chức

2) Ngoài các văn kiện căn bản làm nền tảng cho tổ chức chính thức, nhà chỉ huy cũng cần duyệt xét một số các khía cạnh sau :

- Cơ cấu tổ chức : nhà lãnh đạo cần xét lại hình thức, cơ cấu tổ chức có rườm rà, lủng củng không? Ví dụ như về tổ chức hành chánh địa phương thì xem việc phân chia lãnh thổ ra từng địa phương có vừa phải không, nhiều quá hay ít quá, có địa phương nào cần bãi bỏ hoặc thiết lập thêm cho phù hợp với từng giai đoạn, địa phương nào nên ban cho tư cách pháp nhân v.v...

- Nhân viên : các nhân viên cũng cần được xét lại xem số lượng nhân viên có tương ứng với khối lượng công việc không, nhân viên có được sử dụng đúng chỗ không, việc áp dụng kỷ luật hoặc thưởng phạt có công minh không ?

- Kỹ thuật quản trị : nhà chỉ huy cũng cần duyệt xét lại việc phân công, việc điều hành, việc phối hợp, việc đôn đốc kiểm soát, việc ủy quyền có hợp lý, đúng mức khoa học không ?

- Cách thức hoạt động của tổ chức như thế nào, có tính cách quá thủ tục làm mất thì giờ không v.v...

Tóm lại, muốn tổ chức hoạt động cho có kết quả tốt đẹp, trước hết nhà chỉ huy phải biết rõ về tổ chức của mình. Khi thấy tổ chức không đạt được hiệu năng mong muốn vị chỉ huy cần phải duyệt xét lại đủ mọi khía cạnh của tổ chức từ

các văn kiện căn bản, đến cơ cấu tổ chức, điều hành quản - trị, kỹ thuật và từ đó rút ra những khiếm khuyết để đề nghị hay áp dụng những biện pháp cải cách thích hợp.

B. ĐỀ NGHỊ, ÁP DỤNG NHỮNG BIỆN PHÁP THÍCH HỢP .

Sau khi đã nhận định được những khiếm khuyết của Tổ chức do mình điều khiển, vị chỉ huy, tùy theo phạm - vi thẩm quyền được qui định, có thể đề nghị lên thượng - cấp hoặc tự mình áp dụng những biện pháp cải cách thích hợp . Đại cương các biện pháp cải cách này bao gồm hai văn - đề chính yếu sau :

1) Cơ cấu Tổ chức : bãi bỏ những cơ cấu nào xét ra không cần thiết, ví dụ như cấp Tổng đồng vai trò trung gian giữa Quận và Xã trong Tổ chức Hành chánh địa phương ngày nay đã bị bãi bỏ, gian dị hóa công việc, thủ tục, phân công hợp lý v.v....

2) Yếu tố nhân sự : ngày nay hầu hết các Hành Chánh gia khi đề cập đến vấn đề hiệu năng của Tổ chức, đều phải công nhận vai trò quan trọng của con người trong Tổ - chức đó. Vì thế, vị Chỉ huy cần chú trọng nhiều đến nhân - viên của mình. Về vấn đề tâm lý nhân viên thì đã được đề - cập trong phần nói về Tổ chức Phi Chính thức. Ở đây, đứng trên bình diện của Tổ chức Chính thức, để nhân viên có thể phục vụ Tổ chức đắc lực, vị Chỉ huy phải tìm những biện - pháp phát triển và gia tăng khả năng của nhân viên : như sử dụng đúng chỗ, chú ý và cải thiện nơi làm việc cũng như cách - thức làm việc của nhân viên, chú trọng vấn đề tu nghiệp cho thuộc cấp v.v....

MỤC II . NHÀ CHỈ HUY VÀ TỔ CHỨC PHI CHÍNH THỨC

Trong bất cứ một tổ chức làm việc nào, sự điều - hành Tổ chức có được dễ dàng, Tổ chức hoạt động có đạt được

hiệu năng tối đa hay không, một phần lớn là do yếu tố nhân sự, do những cách xử thế thực tế của nhân viên trong Tổ chức cũng như của những người tuy đứng bên ngoài Tổ chức nhưng lại có những giao dịch thường xuyên với cơ quan. Chúng ta có thể lấy một ví dụ để chứng minh lập luận này. Nếu trong một Tổ chức có sự xung đột giữa các nhóm, luôn luôn tìm cách để phá công việc của nhau, hoặc giữa hai cơ quan khi hoạt động buộc phải có sự hợp tác thì hai vị chỉ huy hai cơ quan, vì sự ghen ghét, vì những hiểu lầm, đã không tích cực giúp nhau dù có chỉ thị của Thượng Cấp. Thứ hỏi trong những trường hợp như thế làm sao Tổ chức có thể dễ dàng thành đạt mục tiêu của mình ?

Những vấn đề tâm lý, giao tế nhân sự ... như vậy nằm trong một khía cạnh gọi là khía cạnh Phi Chính Thức của Tổ chức? Đối với một khía cạnh quan trọng như vậy, thái độ của nhà chỉ huy phải ra sao để việc điều hành Tổ chức được tốt đẹp?

A. KHUYẾN KHÍCH, PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG PHI CHÍNH THỨC NẾU CÓ LỢI CHO CÔNG VỤ.

Lợi cho công vụ là phải như thế nào? Đó là khi hệ thống Phi Chính thức ấy đi theo một chiều hướng hợp với mục tiêu công vụ, mục tiêu chung của cơ quan. Nhà Chỉ huy cần biết nhận định đúng : chỉ lợi dụng hệ thống Phi Chính thức nếu có lợi cho hoạt động của Tổ chức mà thôi.

Nói một cách rõ ràng hơn, đường lối Phi Chính thức sẽ được áp dụng nếu nó đem lại hiệu quả nhanh chóng hơn, chắc chắn hơn và tốt đẹp hơn đường lối chính thức trong việc đạt đến mục tiêu của Tổ chức.

Dĩ nhiên, điều này không phải là dễ vì nó còn tùy thuộc vào tâm tính, kinh nghiệm, cách thức xử thế của mỗi vị chỉ huy ... Nhưng dù sao hệ thống Phi Chính thức sẽ có cơ phát triển, đem lại lợi ích cho Tổ chức nếu nhà chỉ huy biết :

1) Khéo léo trong vấn đề giao tế nhân sự :

Tầm quan trọng của Khoa Giao Tế Nhân Sự đã được đề cập đến qua các Chương II và III. Ở đây chỉ cần nhắc lại một vài khái niệm chính sau :

a) Khi Tổ chức giao dịch với bên ngoài : nhà chỉ huy cần khéo léo khi giao thiệp với bên ngoài, nhất là đối với những Tổ chức hoặc những người có liên hệ đến hoạt động của cơ quan mình. Nhà Chỉ Huy phải biết áp dụng khoa Xã giao một cách khôn khéo để gây cảm tình với mọi cơ quan, tầng lớp ngoài Tổ chức để họ ủng hộ hay ít ra cũng không chống đối công việc của Tổ chức do mình điều khiển. Ngoài ra, khi có việc phải nhờ đến họ, họ sẽ sẵn sàng giúp đỡ với một tinh thần nhiệt tâm. Đánh rằng có nhiều trường hợp sự "nhờ vả" này có thể theo đường lối chính thức, ví dụ như lệnh cấp trên là hai cơ quan cần phải phối hợp, giúp đỡ nhau trong việc thực hiện công tác nhưng đường lối chính thức này nhiều khi chỉ mang lại những kết quả tiêu cực mà không có được hiệu quả tích cực như đường lối Phi Chính thức. Ví dụ : sự giúp đỡ giữa hai cơ quan chắc chắn sẽ được thể hiện tích cực nếu hai vị chỉ huy có giao tình thân thiết với nhau. Ngược lại, nếu có những xích mích cá nhân giữa hai vị chỉ huy thì dù có lệnh của thượng cấp, sự trợ lực của cơ quan này đối với cơ quan kia chỉ có tính cách hình thức tiêu cực.

Như vậy, một vị chỉ huy giỏi, tuy nhiều lúc phải cứng rắn nguyên tắc nhưng cũng phải biết thực thời, phải biết mềm dẻo tùy trường hợp khi giao dịch với các cơ quan khác và nhất là với các đoàn thể áp lực để họ ủng hộ chính sách của mình, không gặp những chống đối, bất đồng có thể đưa đến xung đột khiến tổ chức tan rã. Những sự kết thân với các cơ quan ban hay các lãnh tụ đoàn thể áp lực qua những bữa ăn thân mật, đấu thể thao giao hữu ... tuy chỉ có tính cách Phi Chính thức nhưng giúp ích rất nhiều cho hoạt động của tổ chức khi tổ chức cần giao dịch với bên ngoài.

b) Trong nội bộ tổ chức : như đã nói ở một đoạn trên một trong những yếu tố quan trọng trong việc thành đạt mục

tiêu của tổ chức là yếu tố con người. Do đó, vấn đề tâm lý nhân viên trong một tổ chức rất quan trọng. Nhân viên ngoài những công việc chính thức mà tổ chức giao phó cho, họ còn có những ước vọng, tình cảm, động lực thúc đẩy làm việc... những khía cạnh này đã chi phối một phần lớn cách thức hoạt động của họ trong tổ chức chính thức vấn đề được đặt ra là vị chỉ huy cần có một thái độ như thế nào đối với những khía cạnh Phi Chính thức như vậy? Nói một cách rõ ràng hơn, nhà chỉ huy phải có cách xử thế ra sao để khuyến khích, gia tăng tinh thần phục vụ của nhân viên ?

Trước tiên, nhà chỉ huy cần chú trọng đến trạng thái tinh thần của thuộc viên, người chỉ huy phải có những cách xử thế thân mật, gần gũi với nhân viên, ân cần giúp đỡ họ giải quyết những khó khăn thắc mắc trong đời sống công và tư của họ. Khi tiếp xúc với thuộc viên, nhà chỉ huy nên có thái độ ôn tồn và thân mật, những cử chỉ cởi mở như vovai, pha trò ý nhị hay hỏi thăm tình trạng gia đình, sức khỏe các thuộc viên. Khi thuộc viên lầm lỗi, nhà chỉ huy cũng cần phải tìm hiểu những nguyên do, động lực nào đã khiến cho thuộc viên phạm lỗi chứ không nên áp dụng ngay một cách máy móc những biện pháp chế tài theo đúng nguyên tắc. Chính những cách xử thế ngoài phạm vi chính thức như vậy khiến cho thuộc viên cảm phục vị chỉ huy, biết vị chỉ huy lúc nào cũng quan tâm tới mình. Tinh thần phục vụ của họ nhờ vậy sẽ gia tăng.

Ngoài việc chú trọng đến trạng thái tâm lý của nhân viên, vị chỉ huy cần có những thái độ thích ứng đối với lối thông đạt Phi chính thức là những tin đồn có phương hại đến thanh danh, thể thống, uy tín của vị chỉ huy, của những thuộc viên khác hay của cả tổ chức. Có nhiều vị chỉ huy khinh thường những tin đồn, cho rằng chúng không đáng quan tâm vì do những kẻ tiểu nhân xấu bụng đặt ra mà thôi. Vì thế người cầm đầu không cần trả lời các tin đồn hay các người đã phao các tin đó. Họ trả lời bằng hành động nghĩa là họ dùng những thái độ, cử chỉ trái ngược với các tin đồn. Ví dụ để cải chính tin đồn có sự xích mích giữa vị Tỉnh -

trường và vị Phó tỉnh, hai người tiếp xúc, chuyện trò thân mật trước các nhân viên. Căn cứ vào thái độ đó, nhân viên nhận thấy các tin đồn sai lầm. Tuy nhiên thái độ này không được hoàn hảo lắm. Vì có những tin đồn nếu không được cải chính ngay, có thể gieo rắc mối nghi ngờ, sự căm tức trong lòng nhân viên dân chúng hay cản trở công việc của tổ chức. Vì thế các vị chỉ huy khi nghe thấy những tin đồn cần phải tìm căn nguyên. Trong những tin đồn, có thể có một phần nhỏ sự thực, nhưng phần chính là sự vu cáo, bịa đặt. Tại sao lại có những sự vu cáo đó? phải chăng là sự hiểu lầm, ghen ghét, hiểm thù nên có những tin đồn đó? Vị chỉ huy cần đi sâu hơn để hiểu biết nguyên do sự ghen ghét, hiểm thù.

Để chặn đứng những tin đồn ác ý nhằm vào cá nhân, vị chỉ huy có thể khuyên giải những người phao tin nên cải chính lại những tin đồn đó vì sẽ gây hại đến thanh danh của người khác. Đối với những tin đồn có thể phương hại đến sự phát triển mục phiếu của tổ chức, vị chỉ huy phải thanh minh. Nhưng sự thanh minh không phải chỉ là lời nói suông hay viết ra giấy tờ, phải có những hành động cụ thể đi đôi với lời thanh minh cải chính ngay. Và để tránh những tin đồn bất lợi cho tổ chức, nếu có thể nên phát hành những tập san báo chí riêng cho hoạt động của tổ chức, luôn luôn nhắc nhở đến mục phiếu, thành tích, tiến triển trong tương lai của cơ quan v.v...

2) Hướng dẫn và sáng tạo các nhóm Phi Chính thức trong nội bộ tổ chức.

Trong tổ chức chính thức, có những nhóm được gọi là nhóm Phi Chính thức bao gồm một số nhân viên đồng quan điểm, cùng sở thích hoặc có những cảm tình riêng v.v... tự động kết hợp lại để giúp đỡ, hoạt động chung với nhau. Tuy có thể gây những tai hại vì hình thức nhóm rất dễ biến thành tệ trạng bè phái, nhưng nếu được hướng dẫn đúng mức thì các nhóm Phi Chính thức này cũng có vai trò quan trọng trong việc gia tăng hiện năng của tổ chức vì nó khuyến khích sự ganh đua, phát triển tinh thần đồng đội và hợp tác giữa

những người cùng nhóm trong việc thực hiện mục tiêu chung cho tổ chức. Vì sự lợi ích này, nhà chỉ huy có thể có những biện pháp sau để khuyến khích việc thành lập nhóm.

a) Biện pháp có tính cách tâm lý

- Tạo công việc buộc có sự hợp tác hay tiếp xúc thường xuyên : trường hợp nhà chỉ huy muốn khuyến khích tinh thần đồng đội hay sự hợp tác giữa các nhân viên, nhà chỉ huy có thể sắp xếp công việc sao cho khéo để nhân viên có cơ hội kết nhóm với nhau. Ví dụ như ấn định cùng một thời khóa biểu làm việc, công việc được chỉ định giống nhau hay phải có sự phối hợp v.v... Như vậy, các nhân viên sẽ cảm thấy có sự liên hệ với nhau. Do đó, họ có khuynh hướng muốn kết thân với người có liên hệ hoạt động với họ. Ví dụ nay ông A hỏi ý kiến ông B về một vấn đề thuộc phạm vi chuyên môn, mai ông B nhờ ông A giúp tài liệu cho việc thiết lập một dự án v.v... những sự hợp tác thường xuyên như vậy, do vị chỉ huy khôn khéo tạo ra, sẽ khiến các nhân viên trở nên thân thiện, cảm tình với nhau. Hệ thống Phi Chính thức trong khi làm việc do đó mà phát sinh.

- Ghép những người tương hợp vào một nhóm - nhân viên trong tổ chức có nhiều người có những điểm tương hợp với nhau. Những tương hợp này có thể là văn bằng giống nhau tuổi tác ngang nhau, đồng chung một sở thích, là người đồng hương, cùng một xu hướng chính trị v.v... Ngoài ra, về phương diện tâm lý, có những người có nhiều tự tôn mặc cảm hoặc ngược lại. Vì thế, nếu có sự cách biệt quá xấu xa giữa họ và người khác, họ thường e ngại không thích, hay không dám kết thân. Do đó, vị chỉ huy phải khôn khéo tìm ra những nét tương hợp của nhân viên chẳng hạn như để ý xem nhân viên này thích thân với ai rồi bằng những biện pháp gián tiếp như sắp xếp chỗ làm việc cho họ gần nhau, tạo cơ hội cho họ tiếp xúc với nhau v.v... sẽ khiến cho các nhân viên có những tương hợp cảm thấy một sự ý hợp tâm đầu và nhờ vậy, các nhóm Phi Chính thức sẽ có dịp phát sinh. Chính sự thông cảm và thân thiết giữa những người có cùng tương quan qua

những liên hệ Phi Chính thức như vậy sẽ khiến cho tinh thần đồng đội và hợp tác trong công việc phát triển mạnh mẽ (*)

b) Biện pháp có tính cách vật chất :

Những biện pháp có tính cách vật chất này nhằm tạo cơ hội, môi trường cho các nhân viên gặp gỡ, tiếp xúc nhau. Các nhân viên và gia đình họ có dịp năng đi lại, chuyển trở bàn bạc việc công và việc tư và hiểu biết nhau hơn. Nhân viên, trong giờ làm việc, họ ít có dịp để tiếp xúc với nhân viên khác trong tổ chức. Vì thế, nếu tạo được cơ hội cho họ gặp gỡ chuyển trở được với nhau sẽ làm nảy sinh những tình cảm đặc biệt và sẽ tạo ra tinh thần hợp tác khi nhân viên làm việc trong tổ chức. Chính sự hợp tác này sẽ giúp vị chỉ huy phân nào dễ dàng trong việc điều khiển hoạt động của tổ chức. Có nhiều biện pháp để tạo cơ hội tiếp xúc cho các nhân viên ngoài phạm vi chính thức :

1. Tổ chức những buổi sinh hoạt tập thể : những buổi sinh hoạt tập thể chính là những cơ hội thuận tiện nhất để các nhân viên có dịp tìm hiểu nhau từ đó nảy sinh ra những mối hảo cảm sâu xa. Sinh hoạt tập thể có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức, nhưng sau đây là những sinh hoạt thông thường đã được áp dụng :

- Những buổi lễ hay hoạt động có tính cách tập thể: vị chỉ huy cho tổ chức những buổi sinh nhật tập thể theo lời yêu cầu của một số nhân viên có ngày sinh cùng trong một tuần hay một tháng ... Việc thành lập đội ban gồm những nhân viên của tổ chức để đi đấu với bên ngoài ... tất cả những liên hệ ngoài phạm vi chính thức này sẽ chi phối cách xử thế của nhân viên khi họ làm việc trong tổ chức. Ví

(*) Một phương pháp đã được nhà nghiên cứu về tương quan nhân sự tìm ra để ghép những người tương hợp vào một nhóm. Phương pháp này được mệnh danh là phương pháp Xã Toán được J. Moreau áp dụng lần đầu tiên vào năm 1954.

đụ nhân viên cùng cố chân trong đội cầu tích cực giúp nhau hơn là đối với các nhân viên khác vì họ nghĩ rằng họ cùng "nhóm" với nhau. Dĩ nhiên nhóm này là nhóm Phi Chính thức vì không hề được tổ chức chính thức dự liệu.

- Tổ chức thể thao giao hữu : những buổi đấu bóng bàn, bóng rổ, tennis ... sẽ thắt chặt tình thân thiện giữa các nhân viên trong tổ chức hoặc giữa tổ chức này với một tổ chức khác. Chính nhờ khía cạnh Phi Chính thức này mà nhân viên sẽ tích cực giúp đỡ nhau khi gặp phải những khó khăn cho công việc của Tổ chức mà họ đảm nhận. Chúng ta nhận thấy, trong bộ môn điện ảnh và kịch trường, một vài minh tinh hoặc kịch sĩ nhờ những nét độc đáo nào đó mà được tôn làm thần tượng. Ở đây cũng thế, nhiều trường hợp xảy ra, có nhân viên không phục những bạn đồng nghiệp có khả năng mà chỉ kính phục một ông bạn đồng nghiệp chơi thể thao hay, có lối đánh đẹp mắt, đã từng hạ anh nhiều lần. Không ai có thể nhờ anh nhân viên này giúp một công việc gì nhưng đối với ông bạn chơi thể thao hay này thì anh ít khi từ chối mà còn giúp đỡ với một tinh thần chí nguyện nữa!

2. Khuyến khích thành lập những hội ái hữu tương tế : những hội này có mục đích thắt chặt tình thân thiện giữa các nhân viên trong tổ chức có sự tương hợp với nhau. Ví dụ : hội ái hữu cựu học sinh trường Bưởi bao gồm những nhân viên trước kia là học sinh trường Bưởi Hà Nội Hội Thái Bình tương tế gồm những người có sinh quán tại Thái Bình và

Nhờ những hội này, một số nhân viên nhận thấy giữa họ có mối liên hệ. Từ những mối liên hệ sinh ra cảm tình và dĩ nhiên những cảm tình này sẽ ảnh hưởng đến thái độ xử thế của nhân viên trong tổ chức. Những hội ái hữu hay tương tế hiện nay đang phát triển mạnh mẽ nhằm mục đích tạo cho những người có cùng một tương quan sự cảm thông thân thiết và nâng đỡ lẫn nhau.

3. Tạo môi trường tiếp xúc liên lạc : việc phối hợp hoạt động trong một cơ quan hay tổ chức có được dẽ dàng hay không một phần dựa trên sự thông cảm và hiểu biết giữa

các nhân viên với nhau, khi làm việc các nhân viên ít khi có dịp tìm hiểu lẫn nhau. Vì thế, vị chỉ huy có thể tạo cơ hội cho nhân viên gặp gỡ, tiếp xúc nhau qua những biện pháp sau :

- Mở câu lạc bộ : sau những giờ làm việc mệt mỏi, câu lạc bộ là nơi nhân viên nghỉ ngơi, trò chuyện bàn bạc công việc ở sở cũng như thân mật kể cho nhau nghe những câu chuyện riêng tư. Chính những cơ hội tiếp xúc cũng làm họ thông cảm với nhau hơn, hiểu biết nhau hơn.

- Lập nơi giải trí, sân thể thao như xây hồ tắm, sân tennis, bàn billard v.v... cho nhân viên và cả gia đình của họ được sử dụng.

Gặp gỡ nhau trong bầu không khí cởi mở, vui vẻ như vậy dễ khiến mọi người trở nên thân cận nhau. Ngoài ra, sự quen biết giữa các gia đình nhân viên nhờ những môi trường thuận lợi như vậy cũng bồi đắp thêm cho mối giao tình này. Tất cả những sự kiện trên khiến cho nhân viên có thái độ hợp tác tích cực với nhau khi phục vụ trong tổ chức.

Tóm lại, khi điều khiển một tổ chức có những khía cạnh Phi chính thức mà vị chỉ huy phải lưu tâm để có được những thái độ, biện pháp thích ứng giúp cho sự điều hành công việc của tổ chức được dễ dàng, trôi chảy. Tuy nhiên, không phải lúc nào tất cả những hình thái Phi Chính thức cũng có thể được sử dụng vì, như đã nói ở Chương III, có rất nhiều trường hợp tổ chức Phi Chính thức gây nguy hại cho tổ chức chính thức. Vì thế đối với hai khía cạnh chính thức và Phi Chính thức của tổ chức, vị chỉ huy cần có một thái độ dung hòa.

MỤC III. DUNG HÒA TỔ CHỨC CHÍNH THỨC VÀ PHI CHÍNH THỨC .

Thái độ dung hòa ở đây bao hàm ý niệm vị chỉ huy phải biết cả hai khía cạnh chính thức và Phi chính thức của

tổ chức và tùy hoàn cảnh, tùy trường hợp có những cách xử thế thích ứng. Như vậy, nhà chỉ huy phải có thái độ dung hòa như thế nào ?

A. Tổ chức chính thức là nguyên tắc, Phi chính thức là ngoại lệ : một vị chỉ huy khôn khéo sẽ chỉ coi tổ chức Phi chính thức là ngoại lệ trong khi tổ chức chính thức luôn luôn là nguyên tắc. Nói một cách rõ ràng hơn, vị chỉ huy sẽ chỉ áp dụng đường lối Phi chính thức nếu tổ chức, khi hoạt động theo đường lối chính thức, không thể đạt được hiệu quả bằng đường lối Phi chính thức. Như vậy, vị chỉ huy phải biết ngăn ngừa những hình thái Phi chính thức có thể gây nguy hại cho hoạt động của tổ chức, làm sảng tỏ những tin đồn vô căn cứ bắt lỗi cho uy tín của mình, ngăn chặn những tệ trạng bẽ phải chen ép nhau (tệ trạng này thường do các nhóm Phi chính thức trong tổ chức gây nên) v.v... Tuy nhiên, vị chỉ huy phải biết lợi dụng khía cạnh phi chính thức nếu có lợi cho hoạt động công vụ. Ví dụ : gây cảm tình với các cơ quan bạn để họ sốt sắng ủng hộ, giúp đỡ tổ chức khi có việc cần đến sự trợ giúp của họ v.v...

B. Vị chỉ huy phải biết khéo xử khi có sự xung đột giữa tổ chức chính thức và tổ chức Phi chính thức. Đây là trường hợp xung đột giữa tình và lý. Công việc này nhiều khi rất khó khăn. Ví dụ : một vị Chánh sở nhận thấy một ông Chủ sự phòng thuộc sở mình thường đi trễ về sớm, làm việc tắc trách v.v... Đến khi phê điểm, vị Chánh sở sẽ bị xung đột giữa hai ý tưởng : nên đề nghị cho viên chủ sự điếm tốt hay điếm xấu? Trên bình diện LÝ mà nói thì tất nhiên viên Chủ sự phải có một số điếm xấu vì đã làm việc bẽ bối, không cố gắng. Tuy nhiên, trên phương diện TÌNH, vị Chánh sở có thể ngầm nghĩ : viên Chủ sự đã từng cố ơn với mình. Neubây giờ cho hắn điếm xấu sợ rằng mình là kẻ vong ân bội nghĩa chăng? Do đó, vị Chánh sở sẽ có hai ý tưởng xung đột nhau. Nhưng thường thì khía cạnh "tình" hay thắng thế. Điều này khiến ta có thể đặt câu hỏi rằng - Phải chăng con người Việt Nam vốn thiên nhiều về tình cảm ?

Tuy nhiên không phải lúc nào vị chỉ huy cũng nên đổ cho yếu tố tình cảm chi phối mình. Qua ví dụ trên, viên chủ sự nếu thấy vị Chánh sở ngại không dám phê điểm xấu cho mình, ông ta có thể ý lại và không chịu cái sửa cung cách làm việc tắc trách của ông ta. Do đó, vị chỉ huy phải làm sao để có thể dung hòa được khía cạnh chính thức và Phi chính thức. Với ví dụ trên, vị Chánh sở có thể phê điểm tốt cho viên Chủ sự để khỏi bị thù ghét nhưng phải tìm cách để viên Chủ sự đang hoang trở lại. Việc này tuy khó nhưng không phải là không thể làm được. Ví dụ như trong một bữa ăn hay trong những buổi họp mặt thân hữu nào đó, có thể gián tiếp khuyến cáo bằng cách lấy trường hợp tương tự ở cơ quan bạn rồi phê bình hoặc tự mình làm gương. Ví dụ : đi làm luôn luôn đúng giờ nếu thấy rằng viên Chủ sự hay có thói quen đi trễ v.v...

C. Vấn đề trách nhiệm nơi vị chỉ huy : vị chỉ huy khi điều khiển một cơ quan một tổ chức phải chịu trách nhiệm về những gì do sự hành xử quyền hành của mình gây ra. Nói khác, quyền hành bao giờ cũng phải đi song song với trách nhiệm. Tuy nhiên, trên thực tế có nhiều người thường quên nguyên tắc căn bản đó. Điều khiển một tổ chức, họ rất thích có quyền hành nhưng lại quên trách nhiệm hay qui trách nhiệm cho kẻ dưới. Nếu công việc có kết quả tốt đẹp, người ta nhận đó là công lao của mình, mặc dù công việc đó do thuộc viên đảm nhiệm. Ngược lại, nếu có sự chậm trễ, lầm lẫn người ta thường đổ vạ, đổ và cho kẻ khác. Tình trạng này xảy ra rất thường trong một số các cơ quan hành chánh Việt Nam. Ông Chánh đổ lỗi cho ông Phó, ông Phó qui trách nhiệm cho ông Phụ tá v.v...

Ngoài ra, trách nhiệm tinh thần cũng phải được chú trọng. Một vị chỉ huy gương mẫu phải luôn luôn tự vấn tòa án lương tâm, tự hỏi công việc của mình có trái với lương tâm không (có thể coi đây là một khía cạnh Phi chính thức trong vấn đề trách nhiệm của một vị chỉ huy vì có nhiều trường hợp do trách nhiệm tinh thần này mà một số vị chỉ huy có nghĩa khí xin từ chức). Trên thực tế, người cầu đầu

chỉ mong cách phục vụ của mình hợp với luật lệ, nguyên tắc hay chỉ thị của cấp trên mà cũng cố địa vị cá nhân chứ không đem xia đến dư luận của thuộc viên hay nhân dân hay không tự xét công việc làm của mình.

Đây là trường hợp của một số đông các viên chức chỉ huy cao cấp thời đệ nhất Cộng Hòa.

x

x

x

Tóm lại, một vị chỉ huy xuất chúng, một nhà lãnh đạo tài giỏi khi điều khiển một tổ chức phải biết chừa trong cả khía cạnh chính thức và Phi chính thức của tổ chức. Vị chỉ huy phải biết dung hòa một cách khéo léo hai khía cạnh này để có thể đạt được hiệu năng tối đa cho tổ chức do mình chỉ huy. Và khi điều khiển cơ quan, hành xử quyền hạn của mình, một vị chỉ huy gương mẫu phải là người biết nhận lãnh trách nhiệm, không những về phương diện vật chất (trách nhiệm hành chánh, chính trị, hình sự, dân sự v.v...) mà cả trách nhiệm về tinh thần nữa./-

KẾT-LUẬN

Qua Bốn Chương trình bày liên tục về Tổ chức Chính thức và Phi chính thức trong nền Hành Chánh Việt Nam, chúng ta có thể nhắc lại hai khái niệm căn bản sau :

1) Tổ chức Chính thức là những Tổ chức mà cơ cấu, quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm ... được minh định rõ ràng qua luật lệ, văn kiện pháp lý... của Quốc Gia hay các vị lãnh đạo cao cấp có thẩm quyền .

2) Tổ chức phi chính thức là những tổ chức phát sinh một cách dương nhiên, không do một văn kiện, nguyên tắc, luật lệ nào chi phối. Nói một cách khác, Tổ chức Phi chính thức bắt nguồn từ những hoạt động không được dự liệu trong Tổ chức chính thức. Nói khác nữa, Tổ chức phi chính thức căn cứ trên những cách xử thế thực tế chứ không đặt hoạt động của mình trên căn bản lý thuyết như Tổ chức Chính thức.

Nhìn chung, trên khía cạnh tổ chức chính thức, nền hành chánh Việt Nam vì lệ thuộc mạnh mẽ vào tình hình Chính trị nên mỗi lần thay đổi Chính phủ, thay đổi các vị chỉ huy hành chánh cao cấp là cả một cơ cấu Tổ chức bị xáo trộn theo. Lý do là vì một vị chỉ huy ra đi sẽ kéo theo sự ngã đổ cả equi-pe mình. Vị chỉ huy mới nhậm chức lại giao những chức vụ trọng yếu cho tay chân thân tín nắm giữ. Và cứ thế tiếp diễn. Thủ hỏi trong trường hợp như vậy tổ chức Hành Chánh Việt - Nam làm sao có thể phát triển điều hòa một cách liên tục và hiệu quả được?

Ngoài ra, nền Hành Chánh Việt Nam từ trước đến nay hầu như không có một sự thống nhất về tổ chức. Ví dụ như việc tổ chức các Bộ hoàn toàn tùy thuộc quan điểm riêng biệt của từng Tổng Trưởng . Những phân hóa sâu sắc về quan niệm tổ chức qua những cuộc cải cách liên miên, nay bỏ chức vụ này, mai lập cơ quan kia, thời gian sau lại hội nhập hai cơ quan thành một v.v... Nhiều khi những cuộc cải - cách như vậy không được chuẩn bị kỹ càng nên không phù hợp với thực trạng

mới. Tất cả những sự kiện này đã tạo cho nền Hành chính Việt-Nam một sự bất ổn triền miên.

Cuộc Cách mạng Hành chính do Tổng Thống Việt Nam Cộnghòa phát động vào tháng 07/1973 vừa qua đã đặt ra những nguyên tắc điều hướng căn bản trong việc thống nhất sự tổ chức nền Hành chính Việt Nam, bao gồm cả Hành chính Trung ương, lẫn địa phương. Cuộc Cách mạng này nhằm tạo cho nền Hành chính Việt Nam một nguồn sinh khí mới mà đã từ lâu nó bị cầm chân không phát triển được. Tuy nhiên dù cơ cấu tổ chức có được cải sửa hoàn hảo đến đâu, cũng không thể nào không đề ý đến vai trò quan trọng của yếu tố nhân sự, của các nhân viên phục vụ trong Tổ chức. Những thành quả tốt đẹp mà một Tổ chức có thể đạt được hay không phần lớn vẫn tùy thuộc vào yếu tố con người. Vì vậy, chính quyền, nếu không thể tạo cho người cán bộ hành chính một mức sống vật chất vừa đủ, một điều mà người ta thường nêu ra để giải quyết sự kém hiệu năng của công chức hiện nay thì chính quyền phải tạo cho người cán bộ một lý tưởng để dẫn thân, khiến họ sẵn sàng chấp nhận mọi khó khăn mà phục vụ cho Tổ chức. Điều này tuy khó nhưng không phải là không thể làm được.

Về hệ thống phi chính thức trong Tổ chức Hành Chính Việt Nam, chúng ta nhận thấy các đường lối phi chính thức thường bị lợi dụng để phục vụ cho quyền lợi cá nhân bề nhóm hơn là phục vụ cho mục tiêu chung của cơ quan, tổ chức. Thực vậy, tệ trạng bề phải lan tràn khắp nơi, từ trung ương xuống tới địa phương, từ cơ quan này sang cơ quan khác. Một số người có quyền hành trong tay đã lợi dụng chức vụ, địa vị của mình để đưa những tay chân thân tín vào nắm những chức vụ then chốt trong cơ quan, hoặc chen ép những người không thuộc phe phái mình. Hậu quả là có những nhân viên không có khả năng thực sự, chỉ nhờ thân thuộc, quen biết với các viên chức có thẩm quyền mà được giữ các vai trò điều khiển chỉ huy. Ngoài ra, những hình thức chạy chọt, biểu xén, thết tiệc... để lấy lòng cấp trên là những đường lối phi chính thức rất thông dụng của một số các viên chức muốn tạo dịp tiến thân cho mình. Sự việc này là một trong những nguyên nhân tạo nên tệ trạng

THU-TỊCH

I. CÁC VĂN KIẾN PHÁP LÝ

- Hiến pháp VNCH ngày 01.04.1967.
- Huân Thi số 01 (24.07.1976), số 02 (01.01.1974), số 03 (01.01.1974) của Tổng Thống VNCH.
- Các Sắc lệnh số 092, 093, 094 ngày 30.04.1974 về tổ chức cơ quan Chính quyền Tỉnh và Quận, Thị Xã, Xã.

II. NHẬT BAO VÀ TẬP SAN XUẤT BẢN ĐỊNH KỲ

- Vĩnh Nam, Đề đưa người về địa phương - Chính Luận số ngày 25.07.1973, trang 02.
- Bản tin, Ấn định các tổ chức Phủ Tổng Thống - Quạt Cường số ngày 29.05.1974, trang 01.
- Bùi quang Khánh, Vai chỉ huy và khoa Giáo Tế Nhân Sự - Tập san Nghiên cứu Hành Chánh - Tập V, số 6 và 7.

III. SÁCH -

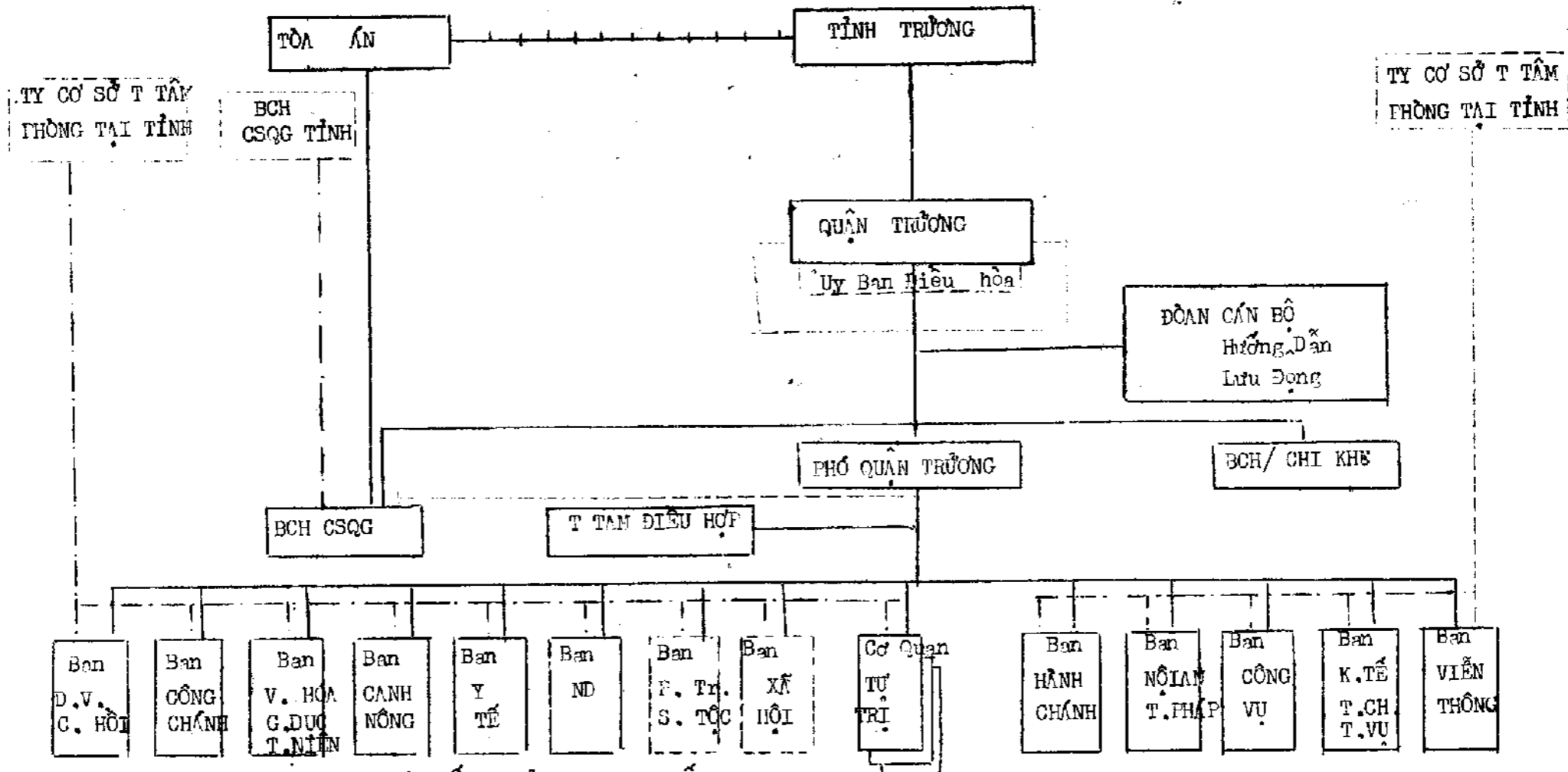
A. Ngoại ngữ

- Litherer, Joseph A., Organization : Structure and behavior - John Wiley and Sons, Inc. 1969.
- Roethlis berger, F.J., Man in Organization - Cambridge Massachusetts, 1968.
- Tead, Ordway, The art of leadership - Mcgraw Hill, 1935

B. Việt ngữ

- Amitai Ezioni, Những tổ chức tân tiến - Trường QGHC - Saigon 1972.

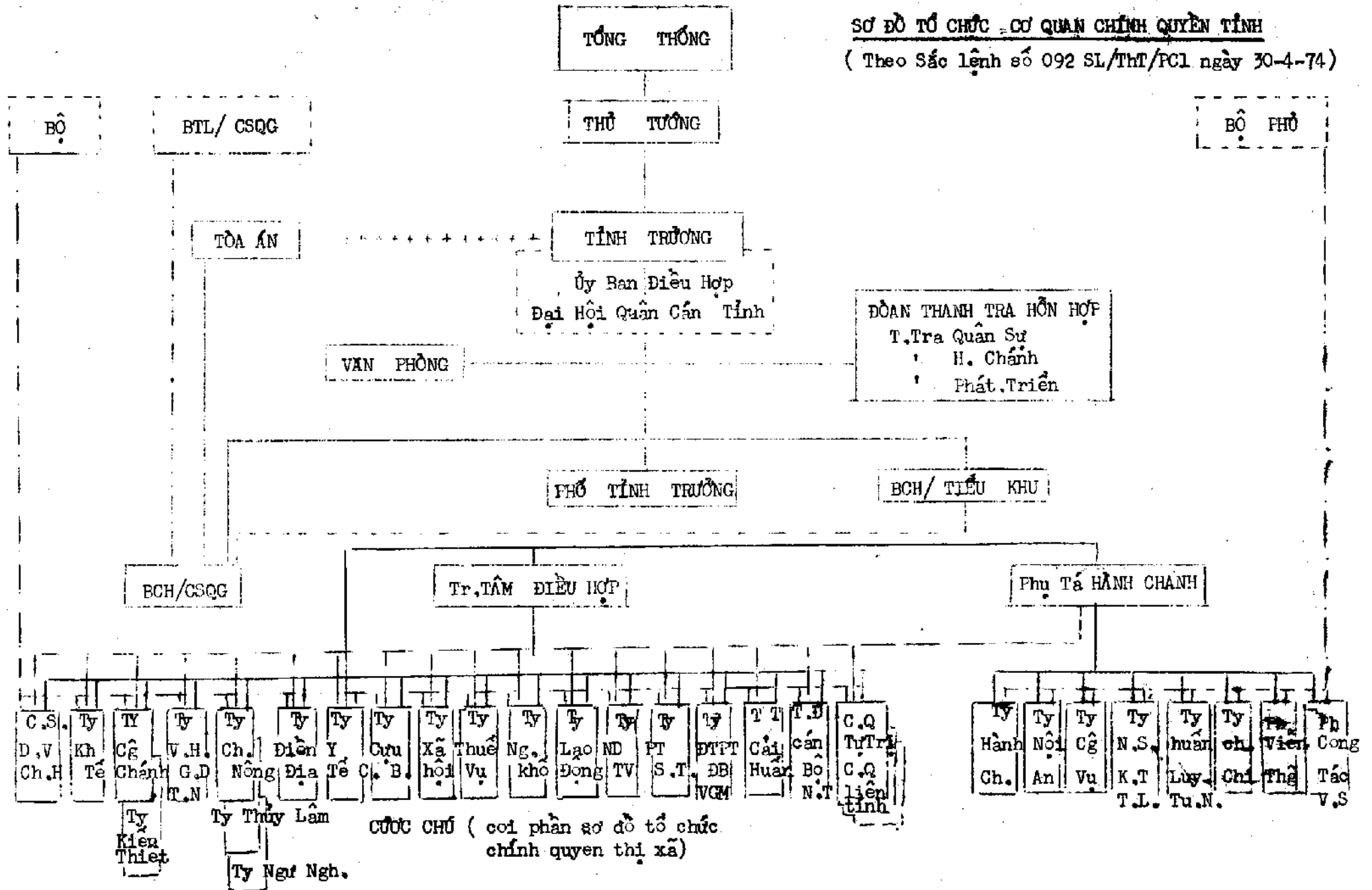
SƠ ĐỒ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN TẠI QUẬN
 (Theo Sắc lệnh số 092-SL/ThT/FCI ngày 30-4-74)



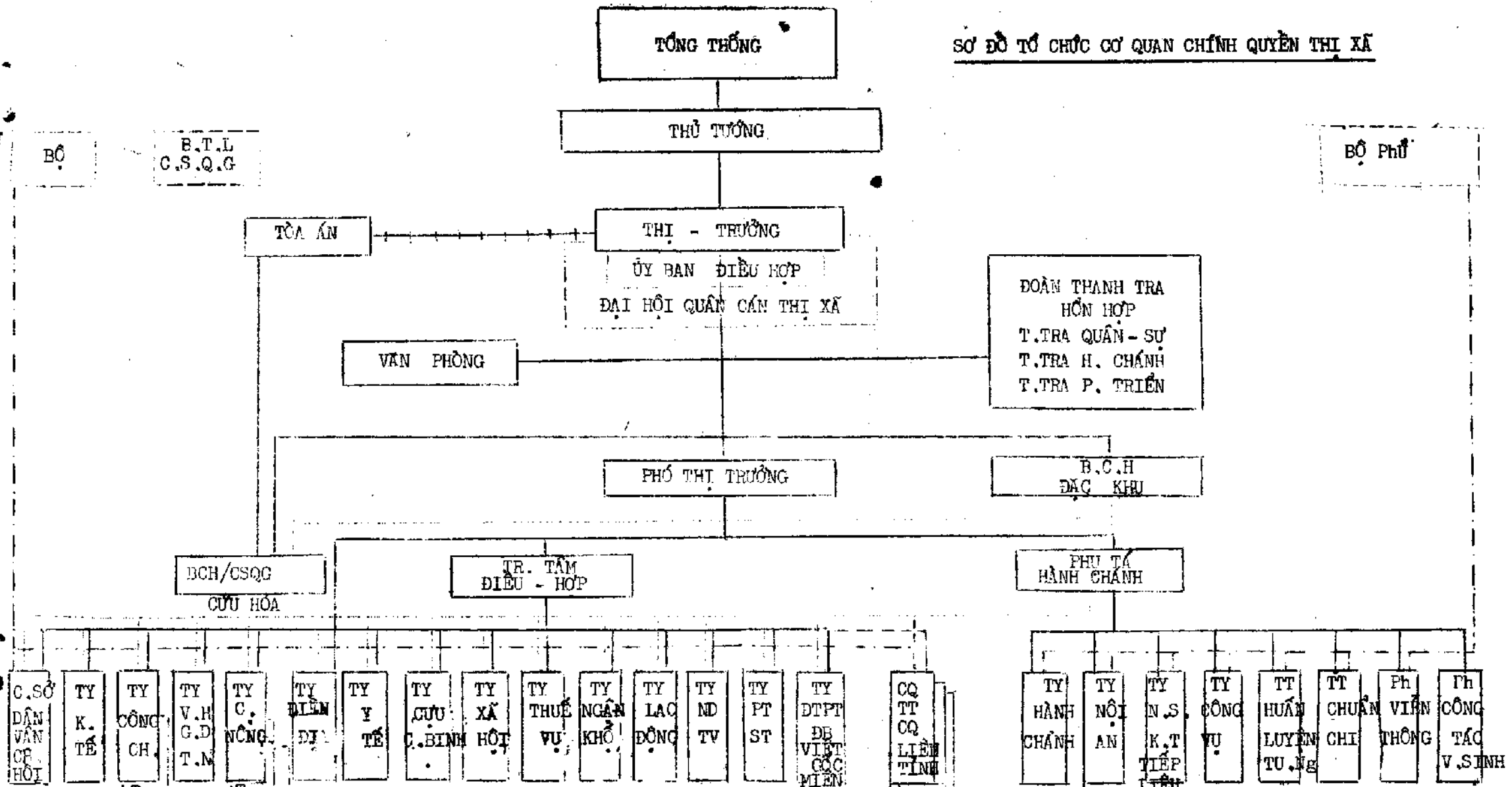
CƯỚC CHỮ:

- hệ thống chỉ huy trực tiếp
- hệ thống chỉ huy chuyên môn và kỹ thuật
- hệ thống phối hợp
- hệ thống liên lạc

SƠ ĐỒ TỔ CHỨC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN TỈNH
 (Theo Sắc lệnh số 092 SL/ThT/PCl ngày 30-4-74)



SƠ ĐỒ TỔ CHỨC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN THỊ XÃ



CƯỚC CHỮ:

- hệ thống chỉ huy trực tiếp: chỉ huy điều động - sử dụng phối hợp - điều hòa theo / kế hoạch T.Ư.
- hệ thống chỉ huy chuyên môn và kỹ thuật: Chính sách
- hệ thống phối hợp Kế hoạch - Thanh tra
- +++++ hệ thống liên lạc.

Ty Ngự Ngh.

PHU-BAN

- Bùi quang Khánh, Tổ chức Chính trị và Hành Chánh Việt Nam
Tác giả xuất bản - Saigon, 1963.
- Bùi quang Khánh, Vấn đề chỉ huy - Khai trí xuất bản -
Saigon 1968.
- Edgar Schein, Tâm lý tổ chức - Trường ĐHC - Saigon, 1973
- Lê công Truyền, Tổ chức Hành Chánh Đô Thành Saigon - Luận
án Tiến sĩ Luật khoa - Saigon, 1973.
- Lương thọ Phát và Bùi quang Khánh, Các vấn đề thường thức
tại Xã Ấp - Saigon 1971.
- Nhà Nghiên cứu Pháp Chế Hạ Nghi Viện, Bản biểu Kỳ Yếu -
Saigon, 1969.
- Vũ quốc Phong và Bùi quang Khánh, Tư Điền Hành Chánh
công quyền-Hiến Đại xuất bản - Saigon, 1972.

IV. LUẬN VĂN TỐT NGHIỆP -

- Cao đức Nhuận, Những hình thái xung đột trong nền Hành-
chánh Việt-Nam - Luận văn Đốc sử XVII - Saigon, 1972.
- Ngô văn Toại, Tình thân đồng đội và biện pháp phát triển
Luận văn Đốc sử XIII - Saigon 1968 .
- Nguyễn văn Nho, Nền Hành chánh Nam phần từ nhà Nguyễn
đến nay - Luận văn Cao học I - Saigon, 1967 .
- Nguyễn ngọc Hoài, Yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến nền
Hành Chánh - Luận văn Đốc sử XVII - Saigon, 1972.

* * *