

34189

MỘT VÀI CỤC-DIỆN CỦA NỀN HÀNH-CHÍNH NGÀY NAY

Aspects of Modern
Public Administration

*Xuất-bản với sự cộng-tác của
Phái-bộ Cố-vấn Đại-học Michigan State*

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÍNH
SAIGON

OFF-SITE ◇

VS

350 Vietnam. National Institute of Administration.
T486 Aspects of Modern Public Administration. Vu
Quoc Thong and Wesley R. Fishel. 1956.

315 p.

In Vietnamese and English.

Published in cooperation with the Michigan
State University Advisory Group in Vietnam and
USAID/Vietnam.

1. Public administration - VS. I. Title. II. Fishel,
Wesley R. II. Thong, Vu Quoc.



35595

SECURITY CLASSIFICATION
UNCLASSIFIED

FROM - **USOM/Saigon**
SUBJECT - **Public Administration Lecture Series**

PAGE **1** OF **1** PAGES
DATE SENT **28 Jun 1957**
DATE REC'D **7/3/57**

REFERENCE -
(Check one before each address)

DISTRIBUTION
9W
ACTION
EE
PAD ATT

INFO
CO
MSR
OFE

25w1bly

ACTION | INFO

ADDRESS AND SERIAL NUMBER
ECA/W TOIGA A-1830

Piper 6/7/57

Transmitted herewith are three copies of the book "Aspects of Modern Public Administration" which is a compilation of a series of lectures held under the auspices of the President of the Republic of Vietnam, and organized and presented by the National Institute of Administration with the cooperation of members of the Michigan State University Group in Vietnam, a Ford Foundation grantee here, and the USOM Public Administration Advisor.

*May 20 1956
(see by
Exp. 10/57)*

Attachments as noted above

BARRONS

*1 - Satter/Elst
1 - Piper
1 - Fox, CLK*

OTHER AGENCY

CIA

AUTHORIZING OFFICER *bcw* David L. WOOD, Public Administration Advisor
DRAFTED BY *SAB* EPBBradbury:amp
OFFICE Pub. Admin.
PHONE NO. DATE 25 June 57

CA AND OTHER CLEARANCES SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED ICA AND OTHER CLEARANCES

MỘT VÀI CỤC-DIÊN CỦA NỀN HÀNH-CHÍNH NGÀY NAY

*Xuất-bản với sự cộng-tác của
Phái-bộ Cố-vấn Đại-học Michigan State*

SAIGON • HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÍNH • 1956

Những bài trong sách này đều
do Việt-Nam Thông-Dịch Xã
phiên-dịch từ tiếng Anh sang
tiếng Việt.

MỤC LỤC

Lời nói đầu	
I	Nhiệm-vụ quản-đốc trong tổ-chức chính-phủ của WALTER W. MODE 1.
II	Nghệ-thuật quản-đốc ở cấp trung của GUY H. FOX 17
III	Nghệ-thuật lãnh-đạo của HOWARD W. HOYT 29
IV	Phương-pháp đào-tạo nhân-viên chỉ-huy của FREDERIC R. WICKERT 45
V	Nhiệm-vụ của ban phụ-tá chỉ-huy của HOMER D. HIGBEE 65
VI	Tổ-chức và phương-pháp của ALBERT A. ROSENFELD 77
VII	Phục-vụ nhân-dân của GENE A. GREGORY 95
VIII	Một vài cục-diện của công việc quản-trị ngân-sách ngày nay 121 của FRANK M. LANDERS
IX	Cấp chỉ-huy và hệ-thống nhân-viên của DAVID L. WOOD 135
X	Trách-nhiệm và bổn-phận của người công-chức đối với quốc-dân 153 của RALPH H. SMUCKLER

LỜI NÓI ĐẦU

Công cuộc nghiên-cứu khoa-học hành-chính đã bị sao lãng mãi đến thế-kỷ XX này. Cho tới những năm gần đây, các nhà nghiên-cứu về công-quyền vẫn chỉ chú-trọng đến các chế-độ hiến-pháp, chính-trị và luật-pháp. Điều đáng ngạc-nhiên là người ta ít chú ý đến những vấn-đề thực-tiến liên-quan tới sự thi-hành các chính-sách của công-quyền một cách đứng đắn và hữu-hiệu, hoặc đến sự khảo-sát các phương-thức khiến cho bộ máy hành-chính có thể thúc đẩy hơn là ngăn cản sự thực-hiện ý-chí của nhân-dân.

May thay, trong vòng hai mươi năm vừa qua, người ta đã nhận-thức dần tính-cách quan-trọng của phương-diện hành-chính trong chánh-phủ. Người ta đã hiểu rằng những chính-sách, dù sáng suốt đến đâu hay dù thích-hợp với quyền-lợi công chúng tới mức độ nào chăng nữa, cũng không có hiệu-quả lắm nếu không được thi-hành bởi những người thông-minh, được huấn-luyện đầy đủ về chuyên-môn, tin-tưởng ở các nguyên-tắc dân-chủ, và trung-thành với khái-niệm công-vụ.

Sự tiến-bộ và phát-triển của Việt-Nam Tự-do tùy thuộc một phần lớn ở sự mở mang một hệ-thống hành-chính hữu-hiệu và dân-chủ. Chủ quyền đã đem lại cho Việt-Nam những bốn phận và trách-nhiệm mới. Quốc-gia Việt-Nam hiện đang phải đương đầu với nhiều

vấn-đề xã-hội và kinh-tế trọng đại. Ngành hành-chính của Chánh-phủ sẽ giữ một vai trò quan-trọng trong việc qui-định những chính-sách làm căn-bản cho sự giải-quyết các vấn-đề ấy. Hơn nữa, khi thi-hành những chính-sách này, các nhà hành-chính phải được giao-phó quyền hạn rộng rãi. Một nền dân-chủ kiến-hiệu đòi hỏi quyền hành cá-nhân phải tùy thuộc quyền hành của luật-pháp. Nhưng muốn giải-quyết một cách hiệu-nghiệm những vấn-đề phức-tạp của một kỹ-nguyên-kỹ-thuật, quy-tắc luật-pháp không thể quá cứng-rắn. Quy-tắc này phải đủ mềm-rẻo và co giãn để cho nền hành-chính có thể thích-ứng với những tình-trạng luôn-luôn biến-đổi và không thể tiên-liệu được.

Ở Việt-Nam, Tổng-thống và Quốc-hội, được nhân-dân tuyển-lựa, qui-định một cách đúng đắn những chính-sách căn-bản của quốc-gia. Sự thành-công hay thất-bại của những chính-sách nhằm giúp Việt-Nam tiến-kịp trào-lưu lịch-sử và bảo-đảm sự tồn-tại của Việt-Nam như một quốc-gia tự-do và độc-lập, một phần lớn là tùy ở hiệu-năng của nền hành-chính.

Tổng-thống Cộng-hoà đã nhìn nhận nhu-cầu một nền hành-chính vững chắc, biết thông-cảm với hoài-bảo của nhân-dân và chịu trách-nhiệm với công-luận. Vì lý-do đó, hồi đầu năm 1955, một bản hợp-đồng đã được ký-kết giữa đại-diện Chính-phủ Việt-Nam tại Hoa-Thạnh-Đón và Trường Đại-học Michigan State, theo đó thì trường Đại-học này sẽ gửi giúp Việt-Nam một số chuyên-viên để giúp việc tại Học-viện Quốc-gia Hành-chính ở Saigon và đồng thời nghiên-cứu giúp Chính-phủ Việt-Nam các biện-pháp cải-tổ cơ-cấu hành-chính để thích-ứng hơn với nhu-cầu mới của một quốc-gia tân-tiến.

Để thi-hành chỉ-thị của Tổng-thống, Học-viện Quốc-gia Hành-chính đã tổ-chức với sự cộng-tác của các chuyên-viên Phái-đoàn Đại-học Michigan State những buổi thuyết-trình về các vấn-đề hành-chính. Trong suốt hai tháng Năm và Sáu năm 1956 nhiều buổi thuyết-trình như trên đã được cử-hành tại Toà Đô-sảnh Saigon trước một cử-tọa đông đảo gồm những công-chức cao-cấp của nền hành-chính Việt-Nam.

Phần vì có nhiều người gửi thư đến yêu-cầu chúng-tôi cung-cấp những bản thuyết-trình đó, phần vì chúng-tôi tin-tưởng rằng những lời trình-bày của các thuyết-trình viên đó có thể giúp ích cho những ai không tới tham-dự được những buổi họp đó, chúng-tôi đã cho in

thành sách những bài thuyết-trình nói trên. Chúng tôi hi-vọng rằng cuốn sách này sẽ góp được một phần nhỏ vào sự thành-công của cuộc cách-mạng hoà-bình đang diễn ra tại Việt-Nam để thiết-lập một nền tự-do và công-ly rộng rãi hơn.

Chúng tôi cũng muốn nhân dịp này cảm ơn hai ông Nguyễn-ngọc-Linh, Nguyễn-ngọc-Phách và Việt-Nam Thông-Dịch-Xã đã phiên-dịch giúp những bài tường-trình ra tiếng Việt, khiến cho những buổi thuyết-trình và việc in sách này có kết-quả mỹ-mãn.

VŨ QUỐC THÔNG
Giám-đọc Học-viện
Quốc-gia Hành-chính

WESLEY R. FISHEL
Trưởng Phái-bộ Có-vấn Đại-học
Michigan State tại Việt-Nam

Saigon, tháng 12 năm 1956

**NHIỆM-VỤ QUẢN-ĐỐC
TRONG TỔ-CHỨC CHÍNH-PHỦ**

NHIỆM-VU QUẢN-ĐỐC TRONG TỔ-CHỨC CHÍNH-PHỦ

Walter W. Mode

Hầu hết chúng ta có lẽ đều đã nhận-định thấy, rằng mỗi khi có hai hoặc nhiều người tụ-hợp với nhau, thì tức nhiên có một người trong nhóm ấy lãnh vai trò điều-khiển câu chuyện đang nói hoặc công việc đang làm. Sự-thể này rất tự-nhiên và chứng tỏ rằng nghệ-thuật lãnh-đạo không phải chỉ riêng bằm sẵn có ở một vài người, mà nghệ-thuật này, mọi người đều sẵn có. Tất cả chúng ta đây, ai cũng đã có lần lãnh vai trò lãnh-đạo ở một nơi nào.

Sự thể này còn chứng-tỏ rằng mỗi người chúng ta đều thật-sự có những khả-năng chỉ-huy mà ta có thể phát-triển nếu ta muốn. Ở địa-vị chỉ-huy, chúng ta đã biết rằng chúng ta có thể thu-thập được nhiều kết-quả hơn với số nhân-viên đang ở dưới quyền ta, nếu ta hướng-dẫn họ hơn là nếu ta thúc-đẩy họ. Như tất cả mọi người, họ sẽ làm việc đắc-lực hơn khi họ tuân theo chỉ-thị một cách vui thích hơn là nếu chỉ làm vì sợ bị trừng phạt hay mất việc.

Bạn hãy thử nhớ lại xem bạn đã làm cách nào để lôi kéo những người chung-quanh cùng hoạt động với bạn ở học-đường, ở các câu-lạc-bộ, trong gia-đình hoặc trong những công việc khác. Là người chỉ-huy giỏi, bạn phải đi trước những người theo bạn, nhưng không vì thế mà bỏ rơi họ quá xa ở phía sau để đến khi ngoảnh lại, chỉ thấy còn trơ-trọi có một mình. Hơn nữa, bạn đã « có hồi làm dưới quyền người khác » và đã nhận-định được giữa sự chỉ-huy khéo léo và vụng về khác nhau là thế nào. Bạn đã có lần phải nhận chỉ-thị — bạn đã biết phản-ứng của bạn trước một lệnh truyền-khiển và một lời yêu-cầu. Bạn đã từng nghe người trên giảng-giải một cách minh-bạch và đầy-đủ về công việc giao phó cho bạn. Nhiều bạn đã từng được « tự ý công-tác ». Tổng-số kinh-nghiệm về địa-hạt quản-đốc và giao-thiệp mà bạn đã thu-thập được trong khi làm việc với những người khác có thể cho chúng ta kết-luận rằng nghệ-thuật quản-đốc có thể học hỏi và áp-dụng. Bây giờ chúng ta hãy xét qua một vài khuynh-hướng mới của nghệ-thuật quản-đốc ngày nay.

Quy-định chính-sách.

Một trong những tài năng căn-bản nhất của nghệ-thuật quản-đốc ngày nay là sự chủ-trương chính-sách. Chính-sách là nền móng của những nghị-định, điều-lệ và huân-lệnh. Chính-sách là một đường-lối đã được chấp-thuận hay là một địa-bàn để hướng-dẫn mọi hoạt-động hành-chánh. Ai là người chịu trách-nhiệm về sự đặt đề chính-sách ? Thường thường người đặt đề chính-sách phải là « Ông Chủ », người đứng đầu một ngành, như ông Bộ-trưởng, nhưng quy-định chính-sách *không phải là công việc của riêng một người*. Công việc này phải phát-xuất từ sự dò hỏi ý-kiến của tất cả mọi người từ cấp trên xuống cấp dưới, và xây-dựng trên kinh-nghiệm của những nhân-viên chỉ-huy, đôn-đốc-viên và nhân-viên. Một chính-sách chỉ thành hình được nhờ ở sự được quy-định và thí-nghiệm một đường lối : kiểm-điểm và điều-chỉnh lại đường-lối ấy sao cho thích hợp với điều-kiện và nhu-cầu luôn luôn biến đổi. Những văn-kiện trình-bày chính-sách phải được rõ-ràng và dễ hiểu. Một chính-sách và các mục-tiêu của chính-sách ấy phải được giải-thích và thảo-luận kỹ-lưỡng với mọi cấp. Một chính-sách hay có đặc-tính là rõ ràng, gãy gọn và đầy đủ mà không rườm rà, căn-cứ trên những nguyên-tắc vững-chắc, có tính cách thực-tế và có thể áp-dụng được, đã được qui-định chung với mọi cấp-bậc và nhất là dễ thi-hành, dễ hiểu thấu và áp-dụng có hiệu-lực. Một chính-sách không hay thường kém ở chỗ dễ hiểu lắm và áp-dụng vô hiệu-lực.

Tổ-chức.

Liên-hệ mật-thiết với việc qui-định chính-sách là nguyên-tắc tổ-chức và sự ủy-nhiệm quyền-hành. Sự tổ-chức cần phải hết sức giản-dị. Sir Henry Deterding, giám-đốc công-ty Royal Dutch Shell, một hãng có chi-nhánh khắp thế-giới đã nói : « Yếu-tố chính đưa con người tới thành-công một cách chắc chắn là sự đơn-giản. Với yếu-tố đó, không ai có thể thất-bại được. Tôi nói đơn-giản đây nghĩa là làm cho các vấn-đề của ta được giản-dị-hóa đến tột bực. Hầu hết mọi người đều có thể thành công, nếu họ giản-dị-hóa mọi việc trong đời sống — hết thấy những cái phức-tạp đều là sai lầm cả. Tính-cách giản-dị là đặc-điểm của mọi việc đáng sự chú ý của ta ». Một tổ-chức không thể được phân chia làm nhiều đơn-vị nhỏ. Mỗi đơn-vị phải có lý-do biện-minh cho sự tồn-tại của đơn-vị ấy.

Một tổ-chức phải đủ cơ-răn để đối-phó với những điều-kiện mới, và phải đủ khả-năng hợp-sức để giải-quyết những vấn-đề mới không đoán được từ trước. Điều này rất đúng trong trường-hợp Việt-Nam Tự-do ngày nay. Nhân-viên một bộ không nên quá đồng-hóa với bộ ấy để đến nỗi quên những mục-phiêu chung của toàn thể. Quan-trọng hơn hết phải là những mục-phiêu này. Một tổ-chức chỉ là phương-tiện để đi tới mục-đích, chứ không phải tự nó là cứu-cánh của nó. Một tổ-chức phải có thể tự nói rộng ra hay tự thu hẹp lại mà không gây nên sự thay đổi nào quá quan-hệ. Để tránh nạn nhị-bội sức-lực và nạn trách-nhiệm không giới-định một cách rõ-rệt, gây nên lăm-lấn và chậm-trễ, mỗi nhiệm-vụ cần-thiết phải được ủy-thác một cách rõ-ràng cho riêng một đơn-vị trong tổ-chức. Làm như vậy sẽ tập cho ta xúc-tiến những lề lối giản-dị và khiến ta quen thi-hành ngay những hành-động trực-tiếp hữu-hiệu. Các đơn-vị hành-chính phải được thừa-nhận và làm những công việc hành-chính. Các đơn-vị hành-chính chỉ có quyền cố-vấn và khuyến-nghị chứ không được chỉ-huy, ra lệnh hoặc điều-khiển. Các đơn-vị ấy trợ-tá người cầm đầu tổ-chức. Viên-chức này mới là người có thể quyết-định thi-hành các biện-pháp theo đề-nghị của các đơn-vị kia và việc này thuộc phạm-vi hành-động riêng của viên-chức ấy chứ không phải là của đơn-vị hành-chính kia. Như vậy, những nhân-viên tùy-thuộc các đơn-vị kia cũng đã được san sẻ trách-nhiệm hoạch-định chương-trình tổng-quát, phối-hợp và kiểm-điểm.

Trách-nhiệm phải tương-xứng với quyền-hành. Nếu không có biện-pháp để cho người có trách-nhiệm một quyền-hành tương-đương thì những người chỉ-huy chỉ là những viên tùy-phái cao-cấp mà thôi. Đừng nên bao giờ giao-phó một công việc gì cho một ai nếu ta không cho họ đầy-đủ phương-tiện cần-thiết để làm công việc ấy. Ta hãy coi quyền-hành và trách-nhiệm như « bóng với hình ». Mỗi nhân-viên phải biết người mình phải báo cáo lên và những người nào phải báo cáo cho mình. Bất cứ tổ-chức nào cũng phải có một hệ-thống quyền-hành nhất-định được mọi người trong tổ-chức ấy hiểu biết rành rẽ. Là những người chỉ-huy, quí vị phải tôn-trọng hệ-thống quyền-hành trong khi cư-xử với người dưới quyền. Những người chỉ-huy thường hay « qua mặt » những đôn-độc-viên dưới quyền họ : họ muốn giao-dịch thẳng để hành-động cho nhanh chóng. Tuy nhiên, họ đã làm sụp đổ hệ-thống quyền hành khi đi « qua mặt » những người phụ-tá trực-tiếp của họ.

Mỗi người trong một tổ-chức phải có một người chỉ-huy và chỉ một người ấy chỉ-huy mình mà thôi. Mỗi khi nguyên-tắc này không được áp-dụng thì sẽ phát-sinh ra một tình-trạng lộn-xộn và ám ức. « Không ai là người có thể phụng-sự được hai « thầy » ».

Sự giao-dịch trong nội-bộ một tổ-chức phải được tốt-đẹp, từ trên xuống dưới, từ dưới lên trên và ngang qua ngang. Theo lẽ-lối cổ-diễn, thì sự giao-dịch ấy vẫn đi từ trên xuống dưới và mang hình-thức mệnh-lệnh. Mới đây người ta đã bắt đầu áp-dụng cách-thức liên-lạc từ dưới lên trên. Những người ở cấp dưới có thể có những ý-nghĩ hay và những điều than-phiên chính-đáng. Tìm hiểu và lắng nghe họ đề-nghị cũng có ích như gửi tiền ở ngân-hàng. Có nhân đã có câu : « Trăm hay không bằng tay quen ».

Lúc nào ta cũng nên cố-gắng tìm cách cải-tiến lẽ-lối làm việc. Không nên bao giờ coi thủ-tục là vĩnh-viễn. Một bộ-máy hay một ý-kiến mới có thể thay đổi những thủ-tục ấy bất cứ lúc nào. Sự kiểm-soát phải được thực-hiện bằng cách chú ý tới những vấn-đề đặc-biệt hơn là những vấn-đề thường ngày. Lẽ-lối này thường được gọi là « sự quản-độc bằng ngoại-lê », và diễn-tả theo khái-niệm : « hãy quan-tâm tới những việc lớn, thì những việc nhỏ cũng sẽ được chu-đáo ». Quan-niệm rằng người chỉ-huy không thể luôn luôn để tâm đến những chi-tiết vụn vặt rất là xác-thực. Rất nhiều đôn-độc-viên cứ đòi hỏi xem xét đến tất cả mọi hoạt-động thường-lệ. Họ bù đầu về những chi-tiết và chỉ quen với những khía-cạnh vụn vặt của công việc, nên những vấn-đề khó khăn làm họ mất tinh-thần và rồi phải cầu cứu kẻ khác giúp đỡ. Người ta có câu « tham đồng xu nhỏ bỏ đồng bạc lớn » là thế. Ta hãy đào-tạo những đôn-độc-viên của ta bằng cách cho họ tham-dự vào sự giải-quyết các vấn-đề khó. Sau cùng, trong tổ-chức phải được thiết-lập một hệ-thống kiểm-điểm và cải-thiện công việc làm. Nhờ nó, ta có thể biết công việc tiến-triển đến mực nào. Công việc phải được kiểm-soát về phần phẩm cũng như lượng. Nếu ta qui-định những tiêu-chuẩn năng-xuất không quá đáng, thì các nhân-viên sẽ cố nâng cao tiêu-chuẩn đó lên hơn nữa. Ta có thể kiểm-điểm những kết quả đã hoàn-thành qua các bài báo-cáo, các cuộc thanh-tra, sự phân-tích kinh-phí và các cuộc kiểm-điểm lại các phương-pháp quản-độc. Ta hãy xem kỹ coi mỗi báo-cáo có hữu-dụng cho một mục-đích hiện-tại hay không. Đôi khi mục-đích đã bị bỏ mà người ta hãy còn tiếp-tục báo-cáo. Làm như thế không khác gì ném tiền qua cửa sổ.

Vai trò của người chỉ-huy.

Chúng ta đã bàn qua về sự qui-định chính-sách và tổ-chức hệ-thống làm việc, giờ ta hãy trở lại vai trò của người chỉ-huy. Yếu-tố đầu tiên cần-thiết cho một sự điều-khiển hữu-hiệu là sự hiểu biết rõ-ràng công việc phải làm. Thế còn kế-hoạch là gì? Dự-thảo kế-hoạch không phải là một cứu-cánh mà là một phương-tiện để sử dụng một cách hiệu-quả hơn những yếu-tố trong tay ta. Dự-thảo kế-hoạch là điểm khởi đầu sự thi-hành biện-pháp hành-chánh. Hôm nay chúng ta chỉ để ý tới những yếu-tố nào có thể giúp chúng ta trở thành những người chỉ-huy và lãnh-tụ đặc-sắc của các nhân-viên dưới quyền ta mà thôi. Chúng ta hãy thử tìm hiểu những đức-tính nào là quan-trọng nhất mà ta có thể tìm thấy ở cá-nhân những lãnh-tụ. Các bạn hãy nghĩ một lúc tới một người mà các bạn đã từng phục-vụ hay cộng-tác cùng, và theo ý của bạn, bạn cho là một nhà lãnh-đạo giỏi: « khả-năng » hoặc « đức-tính » duy nhất nào đã làm cho người ấy trở nên một nhà lãnh-đạo đặc-sắc? Đây tôi xin góp một vài ý-kiến về những khả-năng và đức-tính cá-nhân mà tôi cho là hệ-trọng đối với người lãnh-đạo.

Một lãnh-tụ giỏi phải hiểu ngay công-việc phải làm và chuẩn-bị những chương-trình để hoàn-thành công việc kia. Thường thường một chương-trình bao-quát, được giải-thích rành-rẽ cho nhân-viên, sẽ giúp những người này thi-hành chương-trình ấy hiệu-quả hơn. Một lãnh-tụ giỏi không những phải biết nên ủy-nhiệm các phận-sự mà còn phải biết nên ủy-nhiệm cách nào để có nhiều kết quả nhất. Người lãnh-tụ giỏi phải bắt đầu công-việc bằng sự phân-tách công việc ấy, xem phần nào là phần có thể ủy-nhiệm và lúc đầu, chỉ nên ủy-nhiệm những phần dễ nhất mà thôi. Sự ủy-nhiệm không đỡ cho người đôn-đốc-viên cái trách-nhiệm tối-hậu, và vì vậy người này phải ủy-nhiệm một cách cẩn-thận và sáng suốt.

Một đôn-đốc-viên có thể quyết-định hoàn-hảo hơn nếu biết lợi-dụng kinh-nghiệm quá-khứ và luôn luôn so-sánh những quyết-định trước với những kết-quả do đó mà thu-thập được. Người đôn-đốc-viên phải theo hẳn quyết-định của mình và tru-liệu chương-trình thi-hành những quyết-định ấy. Tuy-nhiên một đôn-đốc-viên giỏi là người biết nhìn-nhận một quyết-định dở và tìm-kiếm biện-pháp tu-sửa quyết-định dở kia. Người đôn-đốc-viên giỏi phải tập đức-tính quyết-định mau chóng và hoàn-toàn nhận-lãnh trách-nhiệm một khi đã quyết-định.

Mỗi đôn-đốc-viên phải hiểu tất cả các giai-đoạn của một công-tác để có thể tập-trung khả-năng của mình vào những điểm khó và giúp đỡ những nhân-viên mới. Người đôn-đốc-viên lại còn phải thiết-lập một chương-trình huấn-luyện cho mỗi công tác và thận-trọng từng yếu-tố trong công-tác này. Một đôn-đốc-viên có thể trở nên tháo-vát nếu luôn luôn tu-bổ tài-năng của riêng mình và biết rõ thứ-loại và giới-hạn khả-năng của những người dưới quyền mình. Những người khác, và nhất là nhân-viên dưới quyền, sẽ tin-tưởng ở một đôn-đốc-viên nếu ông này tỏ ra thẳng thắn trong việc nhỏ cũng như trong việc lớn, đối đãi một cách công-bình với nhân-viên dưới quyền và không biệt-đãi riêng một ai.

Thêm một đức-tính nữa của người chỉ-huy hay lãnh-đạo là tính kiên-nhẫn : kiên-nhẫn sẽ trở nên một thói quen nếu người đôn-đốc-viên nhận-định sự khác-biệt giữa các cá-nhân và hiểu rằng mọi người không thể giỏi bằng nhau.

Để tóm tắt, ta nhận-định thấy rằng có nhiều khả-năng và đức-tính cần-thiết cho sự lãnh-đạo tốt đẹp như khả-năng thấu-hiểu ngay công việc phải làm, trừ thảo chương-trình, quyết-định mau chóng căn cứ trên những sự-kiện cụ-thể, hiểu thấu mọi công-tác dưới quyền kiểm-soát của mình, huấn-luyện nhân-viên, và cư-xử với người khác một cách kiên-nhẫn.

Chúng ta đã xem xét một vài phương-pháp thiết-thực, để tu-bổ nghệ-thuật lãnh đạo của ta. Đây là những phương-pháp hợp-lý có thể có ích cho chúng ta. Đến đây ta lại bị đặt trước một câu hỏi nữa : « tại sao rất ít khi chúng ta đề-cập đến những điều ấy ? ». Câu hỏi này có đầy ý-nghĩa. Chúng ta thường nói rằng chúng ta không có thì giờ, quên bẵng các vấn-đề ấy khi bận, hay là nay đã quá trễ không bỏ được những thói quen ấy nữa.

Tôi muốn nói rằng « nghệ-thuật lãnh-đạo được hợp nên bởi một loạt những thói quen về cách cư-xử hàng ngày-mà nhờ thực-hành, đã trở nên một phần của con người chúng ta ». Cách làm cho ta thắm-nhuần được nghệ-thuật đó là bắt đầu bằng những chuyện làm nhỏ nhất và để ý cố-gắng làm những chuyện hàng ngày ấy một cách tốt đẹp hơn. Và chúng ta phải bắt đầu ngay từ bây giờ là vừa. Có lẽ các bạn biết hơn ai hết, một vài nhược-điểm của các bạn ở địa-vị chỉ-huy. Hãy bắt đầu cải-thiện ngay những điểm đó. Hãy phát-triển một ít thói quen mới, tu-bổ chúng thêm, xong rồi thì tập sang những thói quen khác. Làm như vậy chúng ta có thể phát-triển những đức-tính lãnh đạo của ta.

Lại còn một ý-kiến nữa ta có thể áp-dụng được là nếu muốn bỏ một thói xấu ta phải thay thế nó bằng một thói quen tốt. Nếu ta có khuyết-điểm trong công-cuộc huấn-luyện nhân-viên (có lẽ bởi ta cảm thấy không đủ khả-năng để làm việc ấy), ta có thể hoạch-định trước công việc trong mỗi trường-hợp, như thế để đến khi bắt tay vào việc huấn-luyện ấy, ta sẽ thấy dễ-dàng hơn. Tôi thường vẫn tự bắt buộc thay đổi một thói quen yếu bằng một thói quen mạnh hơn.

Dự-chi một phương-tiện trong việc quản-đốc.

Chúng ta đã bàn đến mối liên-quan giữa sự qui-định chính-sách, sự tổ-chức, nghệ-thuật chỉ-huy với công việc quản-đốc. Bây giờ chúng ta hãy xét đến sự dự-chi mà người ta xem như là một phương-tiện quản-đốc. Chính-phủ nào cũng phải cần có đủ tiền để thực-hiện công-tác. Nói rộng ra, thì số tiền cần để duy-trì một chính-phủ là tùy ở bản-chất của xã-hội mà chính-phủ ấy phụng-sự, ở tính-chất của hệ-thống chính-trị và ở loại-thứ nhiệm-vụ đó chính-phủ ấy đảm-đương. Ngân-khoản cần-thiết cho một chính-phủ bị ảnh-hưởng của hệ-thống chính-trị bao trùm chính-phủ ấy, và nhất là của các mục-tiêu xã-hội và kinh-tế của hệ-thống nói trên. Thủ-tục thu-nạp tiền và xử-dụng tiền ấy để duy-trì chính-quyền, thay đổi rất nhiều tùy từng nước. Nhưng trong mỗi trường-hợp, thủ-tục ấy vẫn phải tùy-thuộc các điều-kiện nhân-sinh; trong số những điều-kiện nhân-sinh này, quan-niệm chính-trị, cơ-cấu công-quyền, điều-kiện kinh-tế và chính-sách xã-hội là những điều phải được chú-trọng nhiều nhất. Trong một chế-độ dân-chủ những nhu-cầu ngân-tệ không được quan-niệm và làm thỏa-mãn như ở trong một chế-độ độc-tài, vì quan-niệm chính-trị của chế-độ này căn-cứ trên một quan-điểm khác hẳn quan-điểm dùng làm căn-bản cho quan-niệm chính-trị của chế-độ kia. Vì vậy, một chính-thể đại-nghị thường theo những điều-lệ và qui-luật khác hẳn những điều-lệ và qui-luật của một chính-thể do một nhà độc-tài kiểm-soát và điều-khiển. Hơn nữa, những trình-độ và điều-kiện sinh-hoạt kinh-tế cũng có một ảnh-hưởng không nhỏ. Những chính-sách kinh-tế và xã-hội mà một chính-phủ cố-gắng thi-hành, dần dần sẽ có ảnh-hưởng tới các phương-thức thu thuế và xử-dụng tiền thuế ấy. Thí-dụ: một chính-phủ chủ-tâm khuyến-khích cá-nhân chủ-nghĩa sẽ không theo những phương-pháp của một chính-phủ lấy chủ-nghĩa tập-thể làm mục-đích.

Trong số những hình-thức khác biệt của các phương-pháp cấp-tiến dài-thọ những công-cuộc do chính-phủ các nước trên thế-giới trừu định hoàn-thành, và dưới những hình-thức di-động của các tổ-chức chính-trị, người ta vẫn nhận thấy một vài yếu-tố chung đồng. Một trong những yếu-tố này là kế-hoạch nhu-cầu tài-chính của một chính-phủ, bao gồm hai khoản thu và chi. Một yếu-tố khác là thủ-tục hay phương-pháp dùng để thảo-định, chấp-thuận, thực-hiện và kiểm-soát kế-hoạch này. Yếu-tố thứ ba là sự tồn-tại của một thẩm-quyền, có trách-nhiệm thi-hành kế-hoạch này theo từng giai-đoạn liên-tiếp. Những yếu-tố này sẽ bị ngoại-giới lịch-sử, quan-niệm chính-trị, hình-thức công-quyền và các nhu-cầu của nhân-sinh, biến-cải. Nhưng mọi chính-phủ tân-thời đều dự-thảo nhu-cầu tài-chánh của họ bởi sự lo-liệu của những thẩm-quyền được thiết-lập một cách hợp-pháp. Thủ-tục dự-thảo ngân-sách này được gọi là « sự dự-chi » (1).

Khi đã quan-niệm dự-thảo ngân-sách như là một phương-tiện quản-đốc, ta phải nghiên-cứu trách-nhiệm quản-trị ngân-quỹ. Tiên mà chính-quyền chi-tiêu là tiên của mọi người. Yếu-tố này khiến chúng ta phải thận-trọng, chi-ly và cần-kiệm khi xử-dụng công-quỹ hơn là khi ta dùng tiền riêng của ta. Vì sao ? Vì, về phương-diện luân-lý, chúng ta là những người được người khác ký-thác tài-sản của họ cho ta. Chúng ta có bổn-phận đối với những người nộp thuế và bổn-phận này ta không thể coi nhẹ. Lịch-sử đã chứng-tỏ rằng ngân-sách có liên-quan mật-thiết với sự phát-triển chính-thể dân-chủ. Ngân-sách là một trong những bảo-đảm do hiến-pháp đặt ra cho mọi chính-phủ dân-chủ-chế.

Ngân-sách là gì ? Nếu xét theo cách xử-dụng ngân-sách ngày nay, và quá-trình lịch-sử của nó, ta có thể nói rằng ngân-sách gồm ba thành-phần chính-yếu :

- 1° Một kế-hoạch dự-chi.
- 2° Thủ-tục dự-thảo, chấp-thuận, thực-hiện và kiểm-soát kế-hoạch này.
- 3° Một vài cơ-quan hữu-trách đảm-nhiệm mỗi giai-đoạn trong thủ-tục này.

(1) Từ-ngữ « dự-chi » dùng để dịch chữ « budgeting », một chữ đã được áp-dụng theo ý nghĩa này từ hai thế-kỷ ở bên Âu-Châu (L.N.D.).

Ba thành-phần này phối-hợp lại, thường được gọi là « thủ-tục ngân-sách » hay « dự-chi » trong khi kế-hoạch dự-chi thì được gọi là « ngân-sách ». Ngân-sách là một chương-trình tru-liệu nhu-cầu tài-chính của chính-phủ trong một thời-hạn tương-lai nhất-định. Công việc thiết-lập ngân-sách sẽ cho ta một sự liên-quan cân-đối giữa chi-khoản phòng-ước và thu-khoản tiên-liệu.

Ngân-sách là một phương-tiện mà công-quyền dùng để tru-liệu những hoạt-động tương-lai, một phương-tiện công-quyền dùng để phác-họa chương-trình làm việc trong một thời-hạn nhất định. Ngân-sách gồm hai liên-khoản chi và thu. Một chính-quyền khôn-khéo xem sự lập ngân-sách như là một công-việc liên-tục phải thi-hành trong lúc bình-thường cũng như lúc bất-thường. Ngân-sách như là cái thước dùng để đo-lường hiệu-quả của công việc. Người ta căn-cứ vào ngân-sách để so-sánh các kết-quả hiện-tại và ngân-khoản đã dùng để thâu-hoạch được những kết-quả này với những ước-lượng lấy ở những kinh-nghiệm quá-khứ. Khi chương-trình hoạt-động đã được phác-họa và diễn-tả bằng những con số của ngân-sách, người ta phải tìm được những phương-tiện để làm cho cơ-quan hữu-trách theo được đúng con đường đã vạch sẵn, hay nếu cần thì sửa đổi thêm một đôi điều một cách trật-tự. Công việc này được gọi là sự « kiểm-soát ngân-sách ».

Sự thiết-lập ngân-sách bắt buộc giới chỉ-huy phải hoạch-định chính-sách. Khi có một ngân-sách, thì giới chỉ-huy như thế đã cam-kết thi-hành một chương-trình hoạt-động. Chương-trình này đòi hỏi giới chỉ-huy phải quyết-định về phạm-vi và các giai-đoạn hoạt-động tương-lai. Tá phải hiểu ngân-sách là một phương-tiện để đi tới cứu-cánh chứ không phải tự nó là cứu-cánh của nó. Ngân-sách được lập ra để xử-dụng. Ngân-sách là một phương-tiện của công-quyền, là tiêu-chuẩn để các nhơn-viên chỉ-huy trong tổ-chức đo-lường kết-quả đã thâu-thập được. Nó đặt-đề những mục-phiêu mà mỗi cơ-quan hay mỗi nhơn-viên trong cơ-quan phải góp phần riêng đã chỉ-định cho mình trong kế-hoạch tổng-quát. Như vậy công việc sẽ được thêm phần minh-xác và gây được sự tín-nhiệm. Người đứng đầu một cơ-quan phải biết cơ-quan của mình phải làm những gì, biết người ta mong đợi những gì ở mình, biết khi nào công việc tiến-triển một cách đẹp-đẽ, khi nào công việc trễ-nải và duyên-do của sự trễ-nải đó là ở đâu. Như thế, nỗi lo ngại do sự trì-nghi mà ra, sẽ đỡ được một phần lớn.

Ngân-sách nếu được thiết-lập và xử-dụng một cách đúng đắn,

có thể gây một ảnh-hưởng xây-dựng đối với nhân-viên trong một tổ-chức. Ngân-sách có thể là một phương-tiện làm cho các nhân-viên tùy-thuộc một tổ-chức hay phục-vụ tổ-chức ấy, hoàn-thành những mục-phiêu chung của toàn thể. Như vậy, ngân-sách sẽ có một ảnh-hưởng điều-chỉnh và hợp-nhất cho tổ-chức. Muốn quản-đốc một cách có hiệu-quả một ngân-sách đã được thông-qua, người quản-đốc-viên phải thiết-lập một hệ-thống giúp mình điều-khiển công việc, và kiểm-điểm một cách liên-tục sự thi-hành các biện-pháp cho đúng theo kế-hoạch.

Hệ-thống ngân-sách phải được vị chỉ-huy để ý đến và tích-cực ủng-hộ. Thái-độ của vị chỉ-huy tôn-trọng hệ-thống này và xử-dụng tiền trong ngân-sách một cách quy-cử sẽ có ảnh-hưởng đến sự thừa-nhận ngân-sách trong toàn-thể tổ-chức.

Tất cả nhân-viên tổ-chức không những phải am-hiểu rành-rẽ sự tồn-tại, những mục-tiêu và đích của hệ-thống mà còn phải sẵn-sàng thừa-nhận những mục-phiêu và mục-đích ấy cũng như sẽ phải cộng-tác với nhau để hoàn-thành những mục-phiêu ấy. Toàn thể nhân-viên trong tổ-chức phải có một ý-niệm về công-tín, về nhiệm-vụ làm tròn một cách cần-kiệm và có hiệu-quả nhất những công-vụ do pháp-luật-đặt-đề.

Các nhà hành-pháp thường nghĩ danh-từ « ngân-sách » chỉ áp-dụng cho các kế-hoạch hành-chánh mà thôi. Rất tiếc rằng sự phát-triển các hệ-thống chuẩn-bị và kiểm-soát ngân-sách đã tỏ ra rất chậm-trễ vì những mục-phiêu của ngân-sách tương-đồng với các nhiệm-vụ quản-đốc: dự-thảo, kế-hoạch, kiểm-soát và điều-chỉnh. Nhiều nhà chỉ-huy cho rằng chữ « ngân-sách » chỉ có nghĩa là dự-thảo kế-hoạch tài-chính. Quan-niệm này dĩ nhiên phát-sinh từ buổi sơ-khai khi mà ngân-sách được các tổ-chức chính-quyền ở trên đưa xuống. Tuy nhiên, vì dân chúng càng ngày càng lưu ý đến những kỹ-thuật quản-đốc cải-tiến, ta thấy sự phát-triển và tinh-vi-hóa dự-thảo ngân-sách là một kỹ-thuật quản-đốc đầy hứa-hẹn.

Trong sự dự-thảo ngân-sách, có hai giai-đoạn khác-biệt nhưng liên-quan mật thiết với nhau là sự chuẩn-bị và kiểm-soát. Hai giai-đoạn này có một ý nghĩa đặc-biệt. Nếu muốn thực-hiện đầy-đủ những mục-phiêu của sự dự-chi thì thủ-tục chuẩn-bị và kiểm-soát ngân-sách phải đi đôi với nhau, nghĩa là phải có sự cộng-tác giữa các nhân-viên đại-diện cho các phân bộ, hoặc các tổ trong toàn thể tổ-chức.

Muốn lập ngân-sách cho được hoàn-hảo thì ta phải giữ sao cho những nhu-cầu luôn luôn được co dãn. Ta không thể tránh được

sự sửa-đổi, trong một mức-độ nào, bởi vì bản-chất thế-giới chúng ta đang sống là hay biến-đổi như thế đó, nhưng không phải vì tương-lai bấp-bênh mà ta có quyền không nhằm mục-đích nào. Trái lại, ta lại càng cần phải hoạch-định một chương-trình đủ co-dãn để cho ta nhiều đường-lối hoạt-động khác nhau. Các lối giải-thích « nguyên-tắc ngân-sách » biến-chuyển làm cho một tổ-chức có thể sửa-đổi và sắp-đặt lại công việc để đối-phó với những điều-kiện hay thay-đổi.

Muốn chuẩn-bị và kiểm-soát ngân-quỹ một cách đầy-đủ, ta phải có một hệ-thống ký-lục để bất kỳ lúc nào ta cũng có những loại tin-tức có liên-quan đến vấn-đề đương-sự trong một thời-hạn tối-thiểu. Điều này quan-trọng đặc-biệt trong công việc kiểm-soát ngân-sách. Báo-cáo càng ít chậm-trễ bao nhiêu thì sự kiểm-soát càng có hiệu-quả bấy nhiêu.

Cách cư-xử của người chỉ-huy.

Giả tỷ bạn đã có một chính-sách căn-bản, một tổ-chức, một chương-trình làm việc và tiền để làm công việc ấy, thì sự thi-hành chương-trình ấy cũng còn phải nhờ ở những nhân-viên dưới quyền bạn. Ta cũng hiểu rằng nếu không có một động-cơ hữu-hiệu thúc-đẩy họ làm ăn tử-tế thì công việc họ làm cho chúng ta không phải là tốt đẹp hẳn. Tuy nhiên phát-khởi và duy-trì được một tinh-thần phục-vụ cao đẹp không phải là điều tự-nhiên mà có. Các đôn-đốc-viên phải luôn luôn coi-sóc sao cho các người làm dưới quyền họ có « thiện-chí làm việc ».

Muốn tạo nên được những thái-độ thích-hợp, ta phải bắt đầu bằng cách cho mỗi người dưới quyền ta một cảm-tưởng tốt về những điều kiện làm việc, về loại thứ công-tác của y, về những người sẽ làm việc với y và quan-trọng hơn hết, người mà y phục-vụ và trợ tá.

Tinh-thần của một đoàn công-tác không bao giờ giữ được nguyên mực trong một thời-gian lâu dài. Tinh-thần này thường thường lên hay xuống và có thể biến-đổi mau-lẹ và lón-lao. Muốn giữ cho mực trung-bình được cao, ta phải chú-trọng đến những cảm-giác của nhân-viên dưới quyền ta và dùng biện-pháp mau-lẹ để giải-thích những điều đáng làm họ thắc-mắc. Trong khi ấy ta vẫn phải kiến-tạo những động-cơ mới có thể đẩy mạnh năng-xuất. Đa số những đôn-đốc-viên thường giao-thiếp thân-mật với nhân-viên để kiến-tạo tinh-thần phục-vụ cao bằng cách : nêu gương bình-tâm, công-bằng, trọng đạo và chăm làm ; nói chuyện một cách tự-do và

thăng-thấn với các nhân-viên dưới quyền để đánh tan ngay từ lúc đầu những nỗi thắc mắc của họ ; khuyến-khích những sáng-kiến có thể cải-tiến tổ-chức và xem xét những sáng-kiến ấy ; luôn luôn cố-gắng hướng các cuộc nói chuyện về công việc thay vị về nhân-viên ; và cho nhân-viên biết trước những sự thay đổi liên-quan tới họ.

Mặc dầu có nhiều thiện-chí đến đâu, một nhân-viên không thể trở nên hoàn-toàn nếu người ấy không biết phải làm việc gì và phải làm cách nào để hoàn-thành công việc ấy. Một phần quan-trọng trong công việc của người đôn-đốc-viên là huấn-luyện cho nhân-viên dưới quyền biết về kỹ-thuật và kiến-thức cần-thiết trong công việc. Trước khi bắt tay vào việc huấn-luyện, ta cũng nên chuẩn-bị ít lâu để đủ sẵn-sàng và để chắc-chắn rằng chúng ta đã am-tường những điều sắp trình-bày, rằng ta không quên một điều nào quan-trọng, rằng bài học cần phải dễ hiểu thì mới hợp-ly và rằng ta đã có đủ mọi yếu-tố khi bắt đầu việc huấn-luyện. Đến khi bắt đầu huấn-luyện nhân-viên thì có lẽ ta cũng phải làm cho nhân-viên ấy sẵn-sàng học-hỏi. Khuyến-khích sự lưu-tâm của họ. Lúc nào nhân-viên ấy hiểu thì để cho y thử và ta hãy chữa bất cứ lỗi-lầm nào của y. Đến khi nhân-viên ấy tỏ ra đã biết điều phải làm và phải làm cách nào để làm thì hãy để cho y làm và chỉ thỉnh thoảng mới kiểm-soát xem y làm ăn ra sao. Nếu cứ theo thủ-tục khá giản-dị này thì một phần lớn vấn-đề huấn-luyện đã tự nó được giải-quyết. Rốt cuộc vẫn chỉ có nguyên-tắc hiểu rõ công việc, có một kế-hoạch huấn-luyện hay và thi-hành kế-hoạch ấy.

Động-cơ thúc đẩy nhân-viên chăm làm.

Một nhiệm-vụ khác của người quản-đốc-viên là khuyến-khích nhân-viên làm cho công việc được hoàn-hảo. Công việc quản-đốc là coi giữ sao cho những công việc trong cơ-quan của mình được hoàn-hảo. Mà những phương-tiện của người quản-đốc là : người, vật và tiền. Vấn-đề quản-đốc khó khăn nhất ở chỗ biết dùng những phương-tiện đó. Tiền có thể kiếm được bằng nhiều cách : vay mượn, thu thuế, hay do công quyền dành riêng cho. Vật thì có thể được ứng-biến, thay đổi, hoặc bỏ qua một bên. Còn về người, chúng ta phải nhận họ với cá-tính riêng của họ và biết dùng họ một cách thích nghi. Nhân-viên dưới quyền quý-vị là những người như vậy và họ cũng có nhiều hoài-bão, lòng tự-cường và ước-vọng. Điều khó là làm thế nào thúc đẩy họ làm cho xong việc. Động-cơ thúc đẩy là một lực-lượng điều chuyển mọi hành-động, mọi hành-vi. Hết thấy

mọi việc chúng ta làm đều là vì chúng ta bị bắt-buộc làm hoặc vì chúng ta muốn làm công việc ấy. Ý-chí làm một việc vì mình muốn, vẫn mạnh và bền-bỉ hơn là ý-định làm việc « vì bị bắt buộc ». Ý muốn có thể làm thay đổi các lối sống, biến-đổi cả xã-hội lẫn các chế-độ. Sự thế đó khiến người ta hoàn-thành xong nhiều công việc. Có lẽ một trong những vấn-đề khó-khăn nhất, trong công việc quản-đốc là thấu hiểu những động-cơ thúc đẩy nhân-viên và những thái-độ của họ để làm sao cho những người làm việc với nhau chung sức mà phụng-sự tích-cực tổ-chức mình. Ta đã có câu : « Ta có thể mua thời-giờ của một người, có thể mua sự hiện-diện của một người tại một nơi nhất định, lại nữa có thể mua được cả một số-lượng chuyển-động của bắp thịt mỗi giờ hay mỗi ngày ; nhưng ta không bao giờ có thể mua được lòng hăng-hái, sự tận-tụy của tâm-trí và linh-hồn ». Các ông phải ăn ở làm sao để người dưới quyền phải tự ý hăng-hái và tận-tụy. Đó là công việc của người quản-đốc, vì nguồn sản-xuất hứa-hẹn nhất trong công việc là : « ý chí làm việc của con người ».

Trách nhiệm về công-vụ.

Sau cùng, chúng ta hãy xem tới trách-nhiệm phục-vụ của những nhà cai-trị. Những nhà cai-trị cao cấp là những người am-hiểu đủ mọi vấn-đề, họ thường gần giống các chính-trị-gia ở chỗ có tài lượng được sức-lực, tình-cảm và nhu-cầu của dân chúng. Đó là điều cốt yếu.

Khái-niệm « phục-vụ công chúng » coi như là trách-nhiệm của những nhà cai-trị ăn xâu trong cả tư-tưởng về địa hạt cai-trị. Người ta không thể nói tới một vấn-đề nào trong địa-hạt này mà không sớm hay muộn lại nhắc tới khái-niệm đó.

Thí dụ như về kế-hoạch, đa số nếu không phải là hết thảy các kế-hoạch đều được quy-định trên nguyên-tắc cho rằng kết-quả hay mục-phiêu tối chung của những kế-hoạch ấy phải để phục-vụ nhân dân ; những kế-hoạch ấy đã được đặt ra để có thể thực-hiện những mục-phiêu của một bộ hoặc một cơ-quan, một cách chu-đáo nhất ; sự kiểm-soát và thanh-tra là hai yếu-tố rất cần để tìm biết xem dân chúng có được giúp đỡ như đã dự-định hay không ? Ngân-sách và sự kiểm-soát ngân-sách được đặt ra để bảo-đảm sự chi tiêu công-quỹ một cách cần-kiệm và phải lý ; còn về liên lạc, một giai-đoạn quan-trọng trong việc liên-lạc là làm sao cho các nhà cai-trị được am-tưởng về những ý muốn của dân chúng.

Phân-tích cho đến cùng thì những tiêu-chuẩn và mục-tiêu của khoa cai-trị có thể được rút lại thành khối bộ. Hiệu-năng, kế-hoạch, nguyên-tắc, triết-lý, những điều đó đều được bao gồm trong quan-niệm phục-vụ công chúng. Những người công-bộc bao giờ cũng nên nhớ rằng dân chúng là chủ của họ và giải đáp trọn- vẹn nhu-cầu của dân chúng là mục-phiêu tối chung của những hoạt-động của họ. Những sự cai-trị không phải chỉ là nhiệm-vụ của một quân cờ vô-tri. Nhiệm-vụ của người cai-trị là phải trừ-hoạch, cố gắng, suy luận, giáo-huấn, xây đắp cho toàn thể cộng-đồng nhân dân.

Ở đây, tại Việt-Nam tự-do, trách-nhiệm đó đã được Tổng-thống Ngô-Đình-Diệm nhấn mạnh khi ngài tuyên-bố trong buổi khánh-thành Quốc-gia Hành-chánh Học-viện :

« Người công-chức phải hiểu rằng công việc cai-trị không phải tự nó là một cứu-cánh, nhưng chỉ là một con đường giúp-đỡ các người công-chức phục-vụ nhân dân một cách chăm-chỉ và hiệu-quả hơn. Đó là lý-do khiến người công-chức phải luôn luôn tiếp-xúc với nhân dân và coi sóc cho những thể-thức phức-tạp không trở nên một hàng rào ngăn-cách công-chức với nhân dân và tạo nên một giai-cấp riêng biệt và ích-ký ».

Như vậy Tổng-thống đã định nghĩa một trong những nhiệm-vụ chính-yếu là : « làm cho giới công-chức cao cấp hiểu rằng đáng kể nhất là tinh-thần một chỉ-thị chứ không phải là những từ-chương của một nghị-định ».

II NGHỆ-THUẬT QUẢN-ĐỐC Ở CẤP-TRUNG

NGHỆ-THUẬT QUẢN-ĐỐC Ở CẤP TRUNG

Guy H. Fox

Trong một tổ-chức lớn, thường hay có ba địa-hạt quản-đốc :

- 1) Sự quản-đốc ở cấp-bậc cao,
- 2) Sự quản-đốc ở cấp trung và
- 3) Sự kiểm-soát ở ngay công-tác hàng đầu. Ta không thể vạch những mức-giới rõ-rệt giữa những trình-độ trách-nhiệm ấy.

Tuy nhiên, thường thường người ta có thể nói rằng quản-đốc ở cấp trung bao gồm các trình-độ trung-đẳng của sự quản-đốc. Tỷ-dụ như ở Việt-Nam, quản-đốc ở cấp trung bao trùm một địa-hạt khá rộng, tuy không hẳn là nhất-định và có thể bao-gồm những viên-chức sau đây : các ông giám-đốc (là những viên-chức có thể được coi như đứng ở khoản giữa hai trình-độ cao và trung), các ông chánh-sự-vụ, các ông chủ-sự, và có thể thêm các ông trưởng phòng (tùy-theo các sở). Quản-đốc ở cấp trung còn có thể bao-hàm những viên-chức đứng đầu hoặc những nhân-viên chính-yếu trong các ty-sở của các địa-phương ; những ông giám-đốc các cơ-sở công như trường-học, bệnh-viện, và các cơ-quan từ-thiện. Có người còn loại vào cấp trung những viên-chức đứng đầu các đơn-vị trực-thuộc mỗi bộ và các sở phụ-trợ, như các phòng mua bán vật-liệu, phòng nhân-viên, phòng tài-chính và phòng kế-toán. Tuy nhiên, ta hãy tạm gạt qua một bên vấn-đề nên hay không nên coi những viên-chức phụ-trợ ấy như những quản-đốc-viên cấp trung ; hôm nay tôi sẽ chỉ thảo-luận về trường-hợp những viên-chức đứng ngay trong hệ-thống chỉ-huy và thi-hành các nhiệm-vụ được coi như căn-bản sinh-tồn của các chính-phủ.

Quản-đốc ở cấp trung là một địa-hạt chính-yếu trong một tổ-chức hành-chánh. Các quản-đốc-viên cấp trung chính là những người có trách-nhiệm tru-thảo các kế-hoạch riêng-biệt và chỉ-huy các tác-động của công-quyền. Như giáo-sư Leonard D. White đã nói, người quản-đốc-viên cấp trung phải giải-quyết các vấn-đề quan-trọng liên-quan đến sự sống còn của một nền hành-chánh chu đáo, luôn luôn cần đến tài chuyên-môn, lòng trung-kiên, và khả-năng

lãnh-đạo. Những hành-động cụ-thể của một chính-phủ để phục-vụ người công-dân có đem lại kết-quả hay không là tự nơi những người ở trình-độ quản-đốc cấp trung... Cấp này chính là nơi người ngoài nhận-xét tinh-thần và tinh-khí của một cơ-quan công-quyền, căn cứ vào đó để gán cho cơ-quan ấy một tiếng xấu hay tiếng tốt, mà đó cũng là một trường huấn-luyện làm trôi-nổ một số lớn những tài năng quản-đốc cấp cao ».

Sự thực thì kinh-nghiệm đã chứng tỏ cho chúng ta hay rằng sự quản-đốc ở cấp trung, nếu đi lệch đường, có thể là một bức tường ngăn-cản sự phát-triển của luôn cả nền dân-chủ. Tôi đã được chứng kiến tại Nhật-Bản trong những năm hậu-chiến, cả một hệ-thống quan-liêu hủ-lậu, đã không theo kịp các chính sách mới, lại còn tìm cách phá-hoại cuộc tiến-triển dân-chủ. Quốc-hội Nhật-Bản có thể thông-quá các đạo-luật, và các ông bộ-trưởng có thể cố-gắng đem những đạo-luật ấy ra thi-hành, nhưng để rồi cả một hệ-thống quan-liêu hủ-lậu còn tiêm-nhiễm tinh-thần chuyên-chế và phản-đối mọi sự cải-tạo dân-chủ, làm sai-lạc những ý-muốn của dân-chúng và ngăn-trở sự thực-hiện những hoài-bảo ấy. Một tình-hình cũng gần tương tự, tuy không nguy-kịch bằng, đã xảy ra ở bên Anh-Cát-Lợi, sau cuộc Thế-giới Đại-chiến II, khi đảng Lao-động Anh lên nắm chính-quyền. Chính-phủ Anh hồi đó, do các viên-chức đảng Lao-động cầm đầu, đã than-phiên rằng các địa-vị chính-yếu trong chính-quyền đều do các đảng-viên Bảo-thủ giữ, và những người này ngăn-trở những cố-gắng của các ông bộ-trưởng muốn xúc-tiến thi-hành các pháp-chế mới.

Ta phải hiểu rằng trong một xã-hội dân-chủ, những người quản-đốc-viên ở cấp trung phải luôn luôn tuân theo ý muốn của nhân-dân, như được các vị dân-cử bầu-tỏ trong quốc-hội và như được nhà cầm quyền hữu-trách trình-bày. Những quản-đốc viên cấp trung không ở trong phạm-vi có thể đặt đề hay thay đổi chính-sách. Trái lại nhiệm-vụ của họ là thi-hành đúng-dẫn với tất cả khả-năng của họ, bất cù những chính-sách nào đã được chính-giới qui-định, bất chấp đến quan-điểm dị-đồng của riêng họ.

Mặc dầu có một vai-trò quan-trọng trong sự thành-công hay thất-bại của công việc hành-chánh và của ngay cả các thủ-tục dân-chủ, sự quản-đốc ở cấp-trung đã không được mọi người chú ý tới nhiều. Những bài nghiên-cứu và phân-tích về vấn-đề này rất là hiếm. Hơn thế nữa, trong các cuộc cải-cách hành-chánh, người ta đã luôn luôn lãng quên giới quản-đốc cấp trung và chỉ đề ý củng-cố

thêm sự quản-đốc ở cấp cao mà thôi, nhất là bằng cách phát-triển số nhân-viên trung-ương và các cơ-quan phụ-trợ. Tuy các biện-pháp củng-cố sự quản-đốc ở cấp cao và sự phát-triển thêm số nhân-viên trung-ương cùng các cơ-quan phụ-trợ là rất cần-thiết, nhưng sự thế này đã làm cho người ta quên không chú-trọng tới địa-hạt quản-đốc cấp trung, mặc dầu địa hạt này không kém phần quan-trọng tuy không được quyền-rũ bằng.

Một lý-do nữa đã khiến quản-đốc ở cấp trung không được chú-trọng tới, là ở nhiều nước, tỷ-dụ như ở Hoa-Kỳ, công việc quản-đốc này không được nhìn-nhận như một thứ-loại riêng biệt. Lại nữa rằng ở đa-số các quốc-gia, những quản-đốc-viên cấp trung thường đã đạt tới địa-vị ấy là vì khả-năng chuyên-môn của họ trong một địa-hạt hay ngành riêng biệt, chứ không phải là vì khả-năng quản-đốc tổng-quát của họ. Nói một cách khác thì các quản-đốc-viên trung-cấp thường chỉ là những chuyên-viên có chức-phận, trong khi đáng lẽ họ phải là những người có thực-tài quản-đốc.

Tôi rất hân-hoan nhận thấy rằng ở Việt-Nam sự thiết-lập và phát-triển Viện Hành-chính Quốc-gia là một bằng chứng tỏ rõ ở đây nhu-cầu tuyển-lựa và huấn-luyện các quản-đốc-viên trung-cấp đã được chú ý tới. Với một chương-trình đầy đủ ba năm, chương-trình học-tập ban tối mở cho rất nhiều người, thời kỳ tập-sự công việc tại các sở, một tủ sách về khoa-học hành-chính, mỗi ngày một nhiều thêm, các công-tác nghiên-cứu hành-chánh, và những cố-gắng khác để cải-tiến hệ-thống hành-chánh học viện này hẳn sẽ đóng một vai trò càng ngày càng quan-trọng trong công-cuộc xúc-tiến ngành quản-đốc cấp trung ở Việt-Nam. Tôi hy-vọng rằng Viện Quốc-gia Hành-chánh không những sẽ tiếp-tục khuếch-trương thêm các chương-trình hiện-hữu mà còn nghiên-cứu và khai-thác những con-đường khác có thể làm cho ngành quản-đốc cấp trung thêm phần kiến-hiệu. Vì đa số quý vị ở đây là những nhà quản-đốc cấp trung, nên quý vị có thể và phải góp phần vào công-tác này, coi như một phần nhiệm-vụ đối với Tổ-quốc.

Một trong những công trình nghiên-cứu hiếm-hoi về nghệ-thuật quản-đốc ở cấp trung tại Hoa-Kỳ đã được một Ủy-ban thường gọi là Ủy-ban Reed, do Tổng-thống Mỹ ủy-nhiệm, hoàn-thành năm 1951. Trong số những khuyến-cáo đệ-trình, Ủy-ban này có nói :

« Chúng tôi thiết nghĩ rằng chúng ta sẽ lược được nhiều kết quả mỹ mãn hơn nếu chúng ta chỉ định và mô tả đầy đủ những chức-vụ hành-chánh ở trong mỗi bộ hoặc mỗi cơ-quan. Mỗi nơi phải lập

danh-bộ những người đã tỏ ra có khả năng hành-chính, ghi chú những thành-tích họ đã thu được về phương diện cá-nhân hay đoàn-thể, chức-ngạch hiện tại của họ, cùng tất cả những yếu tố khác liên hệ tới họ. Đồng thời, chúng tôi tin rằng các đơn-đốc-viên và các chủ-sự phòng nhân-viên có trách nhiệm luôn luôn tìm kiếm những người có thể trở nên những quản-đốc-viên xứng đáng... ».

Như vậy Ủy-ban Reed tuy chưa khuyến-cáo tụ-hợp các quản-đốc-viên cấp trung thành một loại riêng, nhưng đã nhấn mạnh rằng hệ-thống công-vụ có thể cải-tiến được nhiều nếu ta thêm cố-gắng tìm-kiếm các quản-đốc-viên trung-cấp có nhiều khả-năng quản-đốc.

Ủy-ban Reed cũng đã tuyên-bố một câu đầy ý nghĩa về vị-trí của ngành quản-đốc ở cấp trung. Theo Ủy-ban này thì các quản-đốc-viên trung-cấp luôn luôn bị coi như những thành-phần riêng biệt và vì vậy sự điều-chỉnh giữa họ đã kém phần hiệu-lực trong một tổ-chức bao-quát. Nói như vậy có nghĩa rằng tầm mắt của các quản-đốc-viên cấp trung luôn luôn bị địa-hạt chuyên-môn nhỏ-hẹp của họ giới-định nên họ phát-triển một quan-niệm sai-lầm về sự quan-trọng của cơ-quan và chức-phận của họ, và như thế họ thường chỉ nghĩ đến bảo-vệ an-ninh của đơn-vị của họ và không trông thấy cái trách-nhiệm chung đối với một người « chủ » duy nhất là nhân-dân do Quốc-hội và Tổng-thống đại diện.

Theo hai giáo-sư Fritz M. Marx và Henry Reining, Jr., thì những lý-do khiến cho đa số các đơn-đốc-viên trung-cấp có một tâm mắt eo-hẹp là :

- 1) Bê-thể của những tổ-chức to rộng, và
- 2) sự phân-phối các tổ-chức ấy thành nhiều đơn-vị chuyên-môn.

« Liên-đới với một đơn-vị riêng biệt trong một cơ-cấu phức-tạp, người quản-đốc-viên trung-cấp thường hay tự đồng-hoà với những sự-thể và mục-phiêu dễ thấy của đơn-vị mình ». Hai giáo-sư Marx và Reining còn nói rằng người quản-đốc-viên cấp trung thường không thích tự xếp mình vào khối quản-đốc mà cứ hay đặt mình vào hàng ngũ những chuyên-viên trong ngành riêng đã đưa họ lên tới địa-vị đó.

Bây giờ chúng ta đã có thể đề-cập vấn-đề sau đây : « Người quản-đốc-viên cấp trung trước hết phải là một nhà chuyên-môn hay phải là người có tài quản-đốc ? Chúng ta có nên bắt buộc người Anh-thiết-lập một đoàn-thể đơn-đốc-viên có nghề chuyên-môn cho mỗi ngành không ? Giải-pháp cho những vấn-đề này không phải là một

giải-pháp dễ hay là đã được mọi người chấp-nhận. Giải-pháp ấy có thể tùy-thuộc nhiều yếu-tố, có thể thay-đổi tùy theo cơ-quan và công-tác hay còn có thể tùy-thuộc trình-độ của sự quản-đốc cấp trung.

Nhất là cho những trình độ cao của sự quản-đốc cấp trung, liệu ta có một cơ nào chính đáng để cho các quản-đốc-viên cấp trung tụ-hợp thành một đoàn-thể chuyên-môn riêng-biệt hay không? Ở trình-độ này, nhiệm-vụ của người quản-đốc-viên cấp trung thuộc phạm-vi hành-chính nhiều hơn, nghĩa là người ấy phải dành một phần lớn thời giờ và năng-lực dùng vào những công việc quản-đốc như dự-thảo kế-hoạch, dự-chi, tổ-chức, tuyển-chọn nhân-viên, giải-quyết các cuộc tranh-chấp, chỉ-huy, điều-chỉnh và kiểm soát công việc thi-hành các quyết-định v... v... Ta có thể tìm được nhiều tỷ-dụ chứng-tỏ rằng nhiều nhà cai-trị có tài-năng đã thành-công lớn-lao trong sự lãnh-đạo một ngành chuyên-môn được ủy-thác cho họ. Tuy người quản-đốc-viên cần phải hiểu ngành mình chỉ-huy, nhưng nhiều khi người ấy có thể học biết dần dần các điều chỉnh-yếu sau khi được bổ-nhiệm vào chức-vụ ấy. Thực sự thì ở trình-độ cao của sự quản-đốc cấp trung, người quản-đốc-viên phải kiểm-sát nhiều công-tác chuyên-môn khác nhau và không thể là một nhà chuyên-môn trong tất cả các địa-hạt ấy. Người đó chắc chắn phải là người không có một tâm mắt nhỏ hẹp, hay chỉ lưu tâm tới một ngành chuyên-môn mà thôi. Tốt hơn là người ấy am-tường mọi chuyện, hiểu và cân-nhắc một cách đúng-đắn từng công-tác trong tổ-chức dưới quyền mình.

Nếu các quản-đốc-viên cấp trung tụ-hợp với nhau thành một đoàn-thể chuyên-môn riêng-biệt thì là điều chắc-chắn có lợi, nhất là nếu có thêm một hệ-thống chuyên-giao liên-vụ và liên-bộ; theo giáo-sư Marx thì một sự tổ-hợp như vậy sẽ cho các quản-đốc-viên cấp trung hiểu thêm vai trò tổng-quát của họ. Các quản-đốc-viên cũng sẽ có một tâm mắt rộng-rãi hơn và một khả-năng điều-chỉnh bao-quát hơn. Thêm nữa tập-hợp các quản-đốc-viên trung-cấp sẽ khiến sự trao-đổi nhân-viên giữa nhân-viên hoạt-vụ và văn-phòng trở nên dễ dàng và xúc-tiến được sự hiểu biết giữa các nhân-viên đó, một sự hiểu-biết hiện đang thiếu-hụt mà lại rất cần cho công cuộc hành-chính.

Dù vấn-đề trình-độ kiến-thức kỹ-thuật của người quản-đốc-viên cấp trung được giải-đáp bằng cách nào, ta cũng nhận thấy một sự kiện rõ rệt đã được Ủy-ban Reed nhận mạnh: Người quản-đốc-viên

cấp trung cần phải có khả-năng quản-đốc để chỉ-huy một cách hiệu-quả trong phạm-vi kiểm-soát của họ. Họ phải đủ khả-năng thúc đẩy và kích-thích năng-lực cho những người dưới quyền họ, và gây cho những người này tinh-thần đoàn-thể khi công-tác. Nói tóm lại, họ phải biết « dùng những cố-gắng của người khác » để hoàn-thành các mục-phiêu đã ủy-thác cho họ. Vì vấn-đề chỉ-đạo và kiểm-soát còn sẽ được nhiều diễn-giải khác trình-bày trong những bài thuyết-trình sau, tôi sẽ không thảo-luận vấn đề đó ở đây.

Muốn làm việc có hiệu-quả, người quản-đốc-viên trung-cấp không những phải có một khả-năng quản-đốc trong lãnh-vực chuyên-môn của họ mà còn phải có nhiệm-vụ điều-chỉnh và phối-hợp hành-động của họ với những mục-phiêu và mục-đích chung rộng lớn của tổ-chức. Muốn được vậy người quản-đốc-viên trung-cấp phải am-tuòng những quyết-định của cấp chỉ-huy về đường-lối, và biết điều-hợp công-tác với các quản-đốc-viên cấp trung khác.

Muốn chỉ-huy và điều-chỉnh có kết-quả, chúng ta cần phải có một hệ-thống liên-lạc tốt đẹp : tôi dùng chữ « liên-lạc » ở đây với một ý-nghĩa bao-hàm những sự đàm-luận trực-tiếp và bằng điện-thoại, thư-từ, bản tin-tức, công-văn, báo-cáo, chỉ-thị, thăm-hỏi ý-kiến, đại-hội, hội-nghị của ủy-ban, bản thông-tin, hộp đựng thư, khuyến-nghị — và cả những hành-động và thái-độ có đôi khi rõ-rệt hơn là lời nói.

Vì thời-giờ eo-hẹp, chúng ta không thể đi sâu vào những yếu-tố cần-yếu cho một hệ-thống liên-lạc hiệu quả. Tuy nhiên theo thiên-ý của tôi, thì sự liên-lạc phải là một con đường ba hướng : Từ dưới lên trên, từ trên xuống dưới và ngang qua ngang (và ta cũng có thể thêm một hướng thứ tư là đi chéo từ góc này qua góc kia).

Bổn-phận của người quản-đốc-viên cao-cấp là phải dùng hệ-thống liên-lạc từ trên xuống dưới để cho những quản-đốc-viên cấp trung được biết về những mục-phiêu và mục-đích chung của tổ-chức. Người quản-đốc-viên cấp trung cũng phải biết tới một mức-độ nào, những động-cơ, ý-muốn và lý-do hành-động của cấp trên, thì mới có thể tự mình quyết-định một số vấn-đề, làm đỡ gánh nặng cho cấp trên. Hơn nữa nếu các quản-đốc-viên cấp trung hiểu rõ những mục-phiêu và động-cơ chung, thì họ có thể tập-chung năng-lực của họ vào những vấn-đề quan-trọng một cách dễ-dàng hơn. Thường thường ở những cơ-quan người quản-đốc-viên cấp trung không hiểu rõ những mục-phiêu của cấp trên thì những vấn-đề nhỏ bé không đâu

lại được quan-trọng-hóa. Sau cùng nếu thấu hiểu những mục-phiêu và ý-định của tổ-chức thì người quản-độc-viên cấp trung có thể có nhiều sáng-kiến hay khi cố-gắng hoàn-thành những mục-phiêu của tổ-chức của mình.

Hiệu-năng của cấp trung còn có thể được tăng-cường thêm bằng một hệ-thống liên-lạc từ dưới lên trên, cho phép cấp trung tham-dự một cách gián-tiếp công-cuộc trừ-thảo kế-hoạch và chính-sách của cấp trên. Vì những quản-độc-viên trung-cấp rất quen thuộc với sự thi-hành các chương-trình của chính-phủ, nên họ biết điểm nào có thể thi-hành và điểm nào không thể thi-hành được. Vì vậy các kế-hoạch và chính-sách sẽ gần thực-tế hơn nếu phản ảnh ý-nghĩ của những người quản-độc-viên trung-cấp là những nhân-viên trực-tiếp thi-hành những chính-sách và chương-trình ấy. Hơn nữa, khi tư-tưởng của họ ăn khớp với các chương-trình và kế-hoạch chung, thì những quản-độc-viên cấp trung sẽ thi-hành những chính-sách ấy một cách nồng-nhiệt và am-hiểu hơn.

Ta cũng nên nhớ rằng thủ-tục cho nhân-viên dưới quyền biết tới các chương-trình và mục-phiêu bằng một sự liên-lạc từ trên xuống dưới, và bằng cách cho họ có dịp tham-dự các vấn-đề liên-quan đến họ, không những nên áp-dụng giữa hai cấp cao và trung, mà cũng vì những lý-do tương-tự sự giao-dịch lưỡng hướng này còn phải được áp-dụng giữa các quản-độc-viên trung-cấp và những người thừa-hành dưới quyền họ.

Cùng quan-trọng như sự giao-dịch từ trên xuống dưới và từ dưới lên trên là sự liên-lạc giữa các cấp-bậc ngang nhau. Sự liên-lạc theo lối này sẽ là một phương-tiện điều-chỉnh những hoạt-động của nhiều quản-độc-viên cùng một cấp trung và mở thêm rộng tầm mắt của họ. Vì đề-tài điều-chỉnh sẽ được các diễn-giả khác đề-cập nên tôi chỉ sẽ thảo-luận về sự nối rộng tầm mắt của các quản-độc-viên trung-cấp bằng sự giao-dịch ngang qua ngang.

Như ông Herbert A. Simon đã trình bày, một trong những hàng rào ngăn-trở sự giao-dịch được kiến hiệu trong một tổ-chức hành-chính là quá-trình học hỏi và chuyên-nghiệp của người ra lệnh và người nhận lệnh. Nhiều cá-nhân và tổ-chức thường hay có những đường-lối tư-tưởng riêng làm thiên-lệch hay lâm lạc viễn-mục của họ. Những đường-lối tư-tưởng ấy thường phát xuất từ những thói-quen lâu đời, những tập-quán, những thành-kiến của một ngành chuyên-môn nhỏ hẹp, và từ nhiều yếu-tố khác nữa. Tỷ-dụ một thủy-

binh thời cũ vẫn tự-hào về thuyết bất-khả-bại của các chiến-hạm trong những năm vinh-quang trước, không thể một lúc nhận-định ngay sự tàn-phá tai-hại của những khí-giới mới. Ta nên hồi-tưởng lại phản-ứng đầu-tiên của một số sĩ-quan hải-quân, khi quả bom nguyên-tử đầu tiên vừa phát nổ; họ đã tuyên-bố với báo-chỉ rằng khí-giới nguyên-tử không đủ làm hải-quân mất ưu-thế của mình căn-cứ trên sức mạnh của chiến-hạm và hàng-không mẫu-hạm. Tôi xin kể thêm một tỷ-dụ nữa : Nhiều cơ-quan luôn luôn trình-bày các vấn-đề tai-nạn giao-thông theo quan-niệm chuyên-môn của họ. Để giải-quyết vấn-đề này, người đứng đầu ngành Cảnh-sát Lưu-thông có thể muốn có thêm nhân-viên ; phòng Đường-lộ và có lẽ bộ Công-chánh lại muốn giải-quyết vấn-đề ấy bằng cách cất thêm nhiều đường-lộ tốt đẹp và rộng rãi hơn, đặt thêm nhiều đường độc-hướng và cột đèn xanh đỏ hơn ; ngành dân-sự giao-tế lại muốn tìm một giải-pháp mới bằng cách phát-động một phong-trào giáo-dục quần-chúng ; và những đoàn-thể khác dĩ-nhiên lại muốn có những giải-pháp khác.

Có đôi khi, các viên-chức lại muốn trước nhất « lượng xét tình-hình », rồi tự đó có khuynh-hướng coi nhẹ những sự-kiện nào không đúng với lượng xét của mình hay của tổ-chức của mình. Tôi xin kể một tỷ dụ của trường hợp này. Hồi chiến-tranh Cao-Ly bột-phát, các nhân-viên cao-cấp của Đặc-vụ Hoa-Kỳ tin-tưởng rằng Trung-Cộng sẽ không can-thiệp. Sau đó, mặc dầu có những sự-kiện cụ-thể tại chỗ chứng-tỏ rằng Trung-Cộng sẽ can-thiệp mà họ vẫn không chịu thay đổi thái-độ. Như chúng ta đã biết, kết quả của thái-độ này tai hại biết chừng nào.

Nếu cấu-thành lương-tri (1) nghĩa là quá trình học hỏi và chuyên-nghiệp có thể giới-hạn tâm-thâu-nhận của một cá-nhân hay một tổ-chức thì trái lại một hệ-thống liên-lạc chu-đạo có thể làm cho cấu-thành lương-tri đó thêm phần khoáng-đạt.

Gia-tỷ như trong vấn đề tai-nạn giao-thông tôi vừa đề-cập ngành Cảnh-sát Đường-lộ, các kỹ-sư công-chính, các viên-chức công-chính và dân-sự giao-tế và những người liên-hệ khác tiếp-xúc với nhau đủ chặt-chẽ để trao-đổi ý-kiến và tin-tức, thì mỗi người có thể đứng trên quan-điểm của một người khác mà xem xét vấn-đề chung. Và kết-quả là quan-điểm của mỗi người có thể được mở rộng, và tất cả có thể chung sức cố-gắng giải-quyết vấn-đề ấy.

(1) Từ-ngữ của ông Đặng-đức-Khôi để dịch chữ « Frame of Reference ».

Lại còn một vấn-đề khác cũng liên-hệ mật-thiết với vấn-đề liên-lạc và đáng được nghiên-cứu: « Trong phạm-vi nào ngành quản-đốc cấp cao nên kiểm-soát cấp trung và trong phạm-vi nào ngành quản-đốc cấp trung được tự-do quyết-đoán? ». Đây là một câu hỏi khó, nên giải-đáp trên một căn-bản riêng rẽ tùy từng trường-hợp. Tuy nhiên, tôi tin-tưởng rằng chúng ta cũng có một vài nguyên-tắc hướng-dẫn tổng-quát.

Theo thiên-ý của tôi thì về các vấn-đề kỹ-thuật trong phạm-vi quyền-hành của một cơ-quan, các quản-đốc-viên trung-cấp phải được tự ý quyết-định rộng-rãi. Các quản-đốc-viên cao-cấp chỉ nên can-thiệp vào những quyết-định chuyên-môn của cấp trung trong những trường-hợp bất-thường. Tỷ-du nếu Sở Kiểm-soát Thực-phẩm xét một món ăn là không thích-hợp cho sự tiêu-thụ, hoặc một ngành kiểm-soát kỹ-nghệ ra lệnh dùng những biện-pháp an-ninh đề-phòng đời sống của người thợ chạy các máy-móc nguy-hiễm, thì ban quản-đốc cao cấp thường thường phải nhận những quyết-định ấy ngoại-trừ trong trường-hợp gian-lận hay lạm-dụng quyền-hành. Người quản-đốc-viên cao-cấp không nên trong bất cứ trường-hợp nào, can-thiệp vào những quyết-định kỹ-thuật vì lý-do đảng phái. Động-cơ bè-đảng này đôi khi thúc đẩy giới chỉ-huy cao-cấp can-thiệp rất mạnh. Giả-tỷ một người giúp tiền trong cuộc vận-động của một chính-đảng khiến một đảng-viên được địa-vị chỉ-huy cao-cấp, có thể yêu-cầu nhà chỉ-huy đó thay-đổi một quyết-định tổn-hại tới quyền-lợi của mình. Hay một dân-biểu có thế-lực, mà vì những lý-do dễ hiểu, các quản-đốc-viên cao-cấp không muốn làm phật lòng, có thể yêu-cầu thay đổi một quyết-định liên-hệ đến một người trong đơn-vị bầu-cử của ông. Theo ý riêng của tôi, thì trong những trường-hợp ấy, người quản-đốc-viên cao cấp phải đặt quyền-lợi chung trên mọi quyền-lợi đảng-phái. Ngoài những nhân-xét thuộc phạm-vi luân-lý, ta có thể nói rằng nhân-cách của những người có căn-bản, luôn luôn nẩy-nở thêm vì trách-nhiệm giao-phó cho họ, và quyền được tự-do quyết-định một cách rộng-rãi rất là cần-thiết cho sự phát-triển một giới quản-đốc-viên trung-cấp tài giỏi và tháo-vát.

Tuy nhiên, ta cũng phải nhìn-nhận rằng có một lãnh-vực đặt để chính-sách thuộc trách nhiệm cấp cao. Trách nhiệm này không thể được làm tròn nếu các quản-đốc-viên cấp trung không tỏ ra sốt sắng. Giả-thử nếu người quản-đốc-viên cao cấp đã quyết-định một vài biện-pháp để đối-phó với nạn lạm-phát thì những cơ-quan

liên-hệ phải sửa đổi hành-động và chương-trình làm thế nào cho hoàn-thành được những mục-phiêu chung. Nhưng có đôi khi các người quản-đốc-viên cấp trung lại uất-ức vì phải thêm cực nhọc sửa-đổi thủ tục cho phù-hợp với tình-thế mới. Lại có những ngành hay ban muốn được biệt-lập trong công-tác. (Khuy-nh-hướng này thỉnh thoảng được sự ủng-hộ của một số khách chính-trị quen thuộc với cơ-quan ấy — và có đôi khi quá quen thuộc thành quyền-lợi của công-chúng không được bảo-vệ). Nhưng dù nếu chuyện thiên-vị đó không có đi nữa thì quản-đốc cấp trung, như ta đã thấy, cũng nhiều khi xao-nhãng, không chịu xem xét đến nhu-cầu và an-ninh chung của bộ hay của cả chính-phủ trong mỗi vấn-đề. Vì vậy quản-đốc-viên cao-cấp chính là người có trách nhiệm bắt các quản-đốc-viên trung-cấp phải tuân theo những chính-sách chung của bộ hay của chính-phủ.

III NGHỆ-THUẬT LÃNH-ĐẠO



NGHỆ - THUẬT LÃNH-ĐẠO

Howard W. Hoyt

Ngày nay, nghệ-thuật lãnh-đạo có tính-cách rất quan-trọng, không những trong chính-phủ mà cả trong các ngành kinh-doanh. Nhiều quốc-gia hiện đang dùng toàn-lực cố-gắng đào-tạo thêm nhiều lãnh-tụ tài-cán. Ở các trình-độ hành-chính trong một chính-phủ, sự lãnh-đạo sáng suốt có thể làm chính-phủ ấy tiến-bộ thêm mau lẹ và tăng-cường năng-lực phục-vụ của các công-sở. Một sự lãnh-đạo vụng-về có thể đem lại kết-quả tai-hại cho cả những chương-trình được hoạch-định chu-đáo nhất.

Ngày nay trong ngành kinh-doanh, là nơi có sự cạnh-tranh rất gắt gao, chúng ta có thể nhận-xét rằng sự cạnh-tranh ấy mạnh mẽ nhất ở địa-hạt lãnh-đạo. Thường thường trong công việc kinh-doanh, sự khác-biệt giữa hai cách lãnh-đạo khéo léo và vụng-về chỉ là sự khác-biệt giữa thành-công và thất-bại. Chúng ta thường xét-đoán một công-ty ở những người quản-trị công-ty ấy hơn là ở hàng-hóa do công-ty ấy sản-xuất. Nếu quý-vị muốn ủy-thác đồng-tiền của quý-vị cho một công-ty thì quý-vị phải tìm-hiểu cẩn-thận tình-trạng lãnh-đạo ở công-ty ấy.

Nghệ-thuật lãnh-đạo không phải là bẩm-săn có ở mỗi người, mà tùy thuộc nhiều đức-tính, bất-cứ ai cũng có thể phát-triển, và những kỹ-thuật ai cũng có thể áp-dụng được.

Lãnh-đạo là một nghệ-thuật có thể được học-tập, trau-dồi và thực-hành bởi bất-cứ người nào có đủ căn-bản luận-lý.

Sự trau-dồi nghệ-thuật này là một cố-gắng liên-tục. Muốn trau-dồi nghệ-thuật lãnh-đạo, ta phải nhìn-nhận và thực-hành những đức-tính căn-bản của các nhà lãnh-đạo lỗi-lạc cùng hiểu-thấu và áp-dụng những nguyên-tắc lãnh-đạo vững-chắc.

Những nguyên-tắc và kỹ-thuật mà chúng ta sẽ thảo-luận, phát-xuất từ sự phân-tích nghệ-thuật lãnh-đạo của những lãnh-tụ tài-ba khắp thế-giới đã áp-dụng có hiệu-quả ở các địa-hạt quân-sự, hành-chính và kinh-doanh. Tôi tin chắc rằng nếu quý-vị nghiên-cứu những nguyên-tắc và kỹ-thuật lãnh-đạo và áp-dụng những nguyên-tắc và

kỹ-thuật ấy với những người dưới quyền thì quý-vị sẽ phát-triển được một tiêu-chuẩn lãnh-đạo cao đẹp hiện nay rất cần-thiết cho chính-quyền ở Việt-Nam.

Trước hết chúng ta hãy thử định-nghĩa một vài danh-từ :

1. *Nhà lãnh-tụ* là người có những đức-tính cần-thiết để hướng-dẫn những người khác.
2. *Người chỉ-huy* là người được giao-phó trọng-trách điều-khiển nhiều người khác ; trọng-trách ấy bao gồm trách-nhiệm đối với cơ-quan dùng mình, sự tin-cậy của cấp trên và lòng tín-nhiệm của cấp dưới.
3. *Lãnh-đạo* là nghệ-thuật gây ảnh-hưởng đối với thái-độ của người khác — khả-năng diu-giắt người khác.
4. *Những nguyên-tắc lãnh-đạo* là những luật-lệ, đặc-điểm, đức-tính hay chính-sách căn-bản do một nhà lãnh-tụ áp-dụng để kiểm-soát hay hướng-dẫn những hành-động của nhân-viên dưới quyền.
5. *Những kỹ-thuật lãnh-đạo* là những phương-pháp do ta hay bất cứ một người nào khác áp-dụng trong khi thi-hành những nguyên-tắc lãnh-đạo.
6. *Những đức-tính lãnh-đạo* là những đức-tính riêng của một người giúp người ấy lãnh-đạo kết-quả.

Trong mỗi hoạt-động của một chính-phủ, của một ngành kinh-doanh, hay ở địa-hạt thể-thao, hoặc ngay trong các trò chơi của nhi-đồng, hay nữa trong một cuộc đi săn, ta đều nhận xét thấy có những người lãnh-đạo và những kẻ theo sau. Tuy nhiên, tất cả chúng ta đây đã có lần theo bước một nhà lãnh-đạo, nghĩa là chúng ta đã chờ người khác diu-giắt và đặt-đế chính-sách cho ta theo. Và làm như thế không có gì phải hổ-thẹn. Ngay đến các vị Tổng-thống hai nước chúng ta cũng thỉnh-thoảng phải tìm nghe lời người khác trong dân-chúng chỉ-dẫn. Những điều mà nay ta biết đều là những điều ta làm theo hay nhận-xét thấy ở người khác.

Lãnh-đạo là nghệ-thuật gây ảnh-hưởng đối với thái-độ của người khác, — là khả-năng diu-giắt người khác. Người lãnh-đạo phải hiểu-biết nhân-sinh, phân-tích được cá-nhân mỗi người và tiên-đoán được phản-ứng của một người trong một trường-hợp đặc-biệt, xong còn phải kiểm-soát được thái-độ của người ấy.

Người lãnh-đạo phải có ý-chí muốn diu-giắt, và một tính-tình

khả-dĩ làm người khác có thể tin-nhiệm nơi mình. Hôm nọ, tôi được dịp gặp một viên-chức Cảnh-sát-Việt-Nam. Ông ta là người chỉ còn thiếu một đức-tính để có thể trở nên một nhà lãnh-đạo vẹn toàn. Ông ta rất am-hiểu nhân-sinh, phân-tích cá-nhân mỗi người rất mau-lẹ và có thể đoán trúng từ trước phản-ứng của người ấy. Ông ta lại còn có một tinh-tình khiến cho người khác dễ tin-nhiệm, nhưng ông ta không có ý-chí muốn hướng-đạo diu-giắt người khác. Ông ta nói với tôi rằng nếu ông ta chịu nhận một chức-vụ lãnh-đạo, mà cứ thỉnh-thoảng ông ta được đề-cử, thì ông ta sẽ bị chức-vụ kiêm-tòa hơn mà lại phải gặp nhiều điều phiền-toái hơn.

Nhiều người có đủ đức-tính lãnh-đạo mà không bao giờ trở nên lãnh-tụ; trái lại cũng có người thiếu-sốt một vài đức-tính lãnh-đạo mà lại ở trong địa-vị lãnh-đạo.

Tôi vừa nói rằng cũng như nghề đánh máy, tài chơi dương-cầm và săn-bắn, nghệ-thuật lãnh-đạo không phải là một đức-tính truyền-nối từ cha đến con. Nhưng bất cứ người nào thông-minh và khỏe-mạnh cũng có thể học-tập, tìm-hiểu, áp-dụng và thi-hành một vài những yếu-tố quen biết để trở nên một viên thư-ký đánh-máy, một nhạc-sĩ, một nhà săn-bắn hay một lãnh-tụ.

Ta thường nhận-thấy có hai thứ lãnh-đạo: Cách thứ nhất là sự lãnh-đạo độc-đoán, căn cứ trên quyền và lực để bắt người khác tuân theo mệnh lệnh. Người lãnh-đạo thuộc thứ loại thứ hai là người lãnh-đạo dẫn-dụ; người lãnh-đạo dẫn-dụ nhận-xét sự khác-biệt giữa các cá-nhân và nêu gương cho người dưới quyền làm theo. Qui-vị có thể hướng dẫn nhân-viên đi theo ý muốn của mình xa hơn là nên sai-bảo họ.

Khi một lãnh-tụ ựa cách dẫn-dụ để chỉ-bảo, được cầm đầu một số người hay một công-tác, thì người ấy chịu nhận những trách-nhiệm của sự chỉ-huy này. Chỉ-huy là thứ quyền mà ta sử-dụng đối với nhân-viên dưới quyền vì cấp ngách của ta hay vì công-vụ được giao-phó cho ta. Để lấy một thí-dụ, mỗi vị có mặt ở đây đã có lần ở địa-vị chỉ-huy, qui-vị đã có khi phải chịu trách-nhiệm trước một cấp trên về những công-tác của người khác. Sự chỉ-huy bao-gồm trách-nhiệm đối với cấp trên, sự đăc-tín, và sự tin-nhiệm của cấp trên và cấp dưới. Vì vậy qui-vị có hai trách-nhiệm:

1. Coi sóc cho công-tác được hoàn-thành đầy-đủ. Trách-nhiệm này là đối với cấp trên.
2. Qui-vị cũng còn có trách-nhiệm đối với cấp dưới.

Con Người là dụng-cụ căn-bản để hoàn thành mọi công việc. Phương-pháp có thể thay đổi và ta có thể chế-tạo những máy-móc tối-tân để làm một phần lớn công việc thay ta, nhưng ta cũng vẫn phải nhờ cậy ở Người để hoàn-thành công việc ấy. Vì vậy là người lãnh-đạo, ta cần phải để ý đến những ý muốn, nhu cầu và tình-trạng tinh-thần của nhân-viên. Ta phải biết những nguyên-tắc căn-bản gây nên phản-ứng của con Người và phải thực-hành những đức-tính lãnh-đạo.

Ta có thể biết dễ-dàng người cầm đầu một sở hay một công-tác có phải là một nhà lãnh-đạo giỏi hay không. Sau đây là 4 điểm mà tôi xin quý-vị ghi chú :

1. *Kỷ-luật*. Có lẽ kỷ-luật là yếu-tố cần-thiết hơn trong một tổ-chức bán-quân-sự như sở Công-an Cảnh-sát ; nhưng kỷ-luật cũng rất cần-thiết cho bất-cứ một tổ-chức nào. Chữ kỷ-luật, tôi dùng ở đây với nghĩa tình-trạng trật-tự và tuân-lệnh thượng-cấp trong một đơn-vị. Kỷ-luật phải được thực-hiện bởi sự vô-tư của người lãnh đạo và nếu cần thì phải được củng-cố bằng hình-phạt, nhưng dùng một cách khôn ngoan, kín-đáo và đúng mực. Kỷ-luật cũng phải được củng-cố bằng các biện-pháp khen thưởng, như sự ca-tụng, khen-ngợi ở sau hay trước mặt mọi người. Người lãnh-đạo giỏi sẽ qui-định biện-pháp nào có thể đem lại nhiều kết quả hơn. Trong khi chỉ-huy nhân-viên dưới quyền, tôi vẫn hết sức cố-gắng theo nguyên-tắc : Ca-tụng và khen-ngợi nhiều hơn là quở phạt hay chỉ-trích. Tôi vẫn áp-dụng nguyên-tắc này bằng cách biên mấy giòng khen người đáng được khen để cho người ấy mang về khoe vợ hay bạn-hữu ; và tôi cũng giữ một bản sao lời khen ấy trong tủ. Về sau có thể tôi sẽ phải quở phạt người ấy vì một lỗi-lầm nào, nhưng đến khi mở tủ xem lại bức thơ khen-ngợi kia thì sự quở phạt đó sẽ được kém nặng-nề. Ở Hoa-Kỳ chúng tôi có một câu châm-ngôn nói rằng : « Mặt bắt được nhiều ruồi hơn là dấm ».
2. Một dấu-hiệu thứ hai của sự lãnh-đạo giỏi là *tinh-thần* nghĩa là tình-trạng tâm-lý và cảm-xúc của mỗi cá-nhân. Tinh-thần cao là một yếu-tố giúp nâng cao hiệu-năng của một đơn-vị. Một đơn-vị có tinh-thần phục-vụ cao đẹp rất dễ nhận thấy và dễ điều-khiển hơn một đơn-vị kém tinh-thần phục-vụ. Tình-trạng tinh-thần cao thường được bày tỏ bởi sự chăm làm

của nhiều cá-nhân, lắm khi làm quá bổn-phận. Tôi đã nhận thấy tại sở tôi, có một văn-phòng nơi đây nhân-viên ở lại làm việc rất trễ vào buổi tối. Họ có vẻ quan-tâm giải-quyết những vấn-đề chung hơn là quản-đốc-viên của họ. Tôi dám kết-luận rằng những nhân-viên ấy có một tinh-thần phục-vụ rất cao. Quý-vị cũng có thể nhận-xét thấy tinh-thần cao ở sự tự mình cảm thấy giá-trị cá-nhân của mình. Nhân-viên tin-tưởng nơi người lãnh-đạo họ, họ cảm thấy vai-trò quan-trọng của họ vì họ đã được huấn-luyện để làm công việc của họ. Họ có đủ dụng-cụ. Tỷ-dụ như trong công việc cảnh-sát, cảnh-phục có thể góp một phần lớn nâng-cao tinh-thần. Quý-vị cũng có thể nhận-xét được tinh thần cao khi có cảm-giác bằng lòng và tự-phụ vì kết-quả thâm-hoạch được.

3. Một dấu-hiệu thứ ba chứng-tỏ tài lãnh-đạo giỏi là *tinh-thần đoàn-thể*. Tinh-thần này là tình-trạng tâm-lý và cảm-xúc của toàn-thể đơn-vị, cũng như tinh-thần là tình-trạng tâm-lý và cảm-xúc của một cá-nhân. « Tinh-thần đoàn-thể » trong một đơn-vị được tăng-cường thêm khi nào những người trong đơn-vị ấy hoà hợp được quyền-lợi của mình với quyền-lợi của đơn-vị. Quý-vị có thể nhận thấy tinh-thần này một cách rõ-ràng trong một đội hay trong các cuộc tranh đua. Đó là lý-do khiến các đoàn-thể được mặc đoàn-phục có huy-hiệu trên vai. Các nhân-viên Cảnh-sát Lưu-thông muốn có những dấu-hiệu riêng vì họ tự phụ được người khác-biết mình là nhân-viên đoàn Cảnh-sát Lưu-thông. Những kết-quả do một đơn-vị thâm-hoạch được trong cả quá-khứ và hiện-tại, là một động-cơ mạnh để phát-triển « tinh-thần đoàn-thể ». Chúng ta thường được nghe các cựu chiến-binh khoe-khoang những thành-tích của đơn-vị chứ không phải của riêng họ. Đó là vì tinh-thần đoàn-thể trong đơn-vị họ rất cao.
4. Dĩ nhiên còn thêm một dấu-hiệu thứ tư chứng-tỏ một tài lãnh-đạo tốt-đẹp, là *hiệu-năng*, nghĩa là khả-năng hoàn-thành công-tác chỉ-định trong một thời-hạn ngắn nhất, với những phương-tiện ít tốn kém nhất. Ta có khả-năng là vì ta đã có được huấn-luyện. Những nhóm tự biết đang làm gì và vì sao phải làm việc ấy là những nhóm được người chỉ-huy quản-trị và lãnh-đạo một cách hiệu-quả. Cách đây ít lâu, tôi có việc phải đến một công-sở. Tuy có tám người trong phòng tôi vào, nhưng ba người thì đang đọc báo và những người kia thì không

ai cất công hỏi tôi muốn gì. Sau cùng tôi phải lên tiếng, nhưng lúc đó thì không người nào biết phải làm việc gì mà cũng không ai muốn tìm hiểu phải làm gì để giúp tôi. Rồi, mãi sau thì tôi cũng được biết điều tôi muốn biết, nhưng sau bao nhiêu hỗn-độn, thời-giờ phí-phạm chỉ vì hiệu-năng quá thấp của những nhân-viên ấy. Cũng như bao nhiêu người khác có tiếp-xúc với văn-phòng ấy, tôi bất mãn nhưng không phải là bất mãn cá-nhân họ mà bất mãn cái sở mà họ đại-diện. Thật quả họ thiếu người lãnh-đạo giỏi; bằng chứng là vì họ không có hiệu-năng và làm việc quá hỗn-độn. Họ không được huấn-luyện, tinh-thần của cá-nhân họ thì thấp kém và tinh-thần đoàn-thể của họ cũng không cao hơn. Hiệu-năng có thể tăng-cường bởi kỷ-luật chặt-chẽ, tinh-thần phục-vụ và tinh-thần đoàn-thể cao đẹp.

Tôi thiết nghĩ rằng chúng ta không thể coi nhẹ trong địa hạt lãnh-đạo vai trò của luân-lý, hiểu theo nghĩa khoa-học đạo-đức. Một lãnh-tụ phải biết cái gì trái và cái gì phải về phương-diện luân-lý, và phải nhìn-nhận những tiêu-chuẩn cao-đẹp về danh-dự và liêm-chính.

Tôi xin kể ra đây 9 nguyên-tắc lãnh-đạo, xong sẽ xin thảo-luận vắn-tắt những nguyên-tắc ấy :

1. *Người lãnh-tụ phải biết rõ công-việc.* Người lãnh-tụ giỏi phải hiểu rõ việc mình đang làm và mục đích mình muốn đạt tới. Người ấy phải biết đích xác các bổn-phận, các trách-nhiệm và các vấn-đề của nhân-viên dưới quyền mình. Người ấy sẽ được nhân-viên dưới quyền kính-nể, nếu có thể làm công việc của họ một cách tốt đẹp hơn hay ít ra cũng bằng họ. Nhân-viên dưới quyền không thể lừa-dối được cấp trên, nếu người cấp trên hiểu rõ tất cả các công-tác.
2. *Một người lãnh-đạo giỏi phải tự biết mình,* phải tìm biết tất cả khuyết-điểm của mình và tự-tu bằng cách học-hỏi các nguyên-tắc lãnh-đạo và áp-dụng những kỹ-thuật lãnh-đạo. Người lãnh-đạo giỏi cũng phải biết những ưu-điểm của mình để còn lợi-dụng những ưu-điểm ấy.

Tôi xin quý-vị hãy lượng-thứ cho tôi thói luôn-luôn nhắc đến ngành Công-an Cảnh-sát, nhưng xin quý-vị hiểu cho tôi rằng kinh-nghiệm của tôi ở đồn cả trong địa-hạt này. Có hỏi tôi được biết một

người lính Cảnh-sát được đặc-phong làm thượng-sĩ. Thượng-sĩ này đã tự tìm biết những khuyết-điểm của ông ta và cố sức sửa-đổi những khuyết-điểm ấy. Khuyết-điểm thứ nhất là ông đã không thể nhìn thẳng vào mắt người đối diện trong lúc nói chuyện. Khuyết-điểm thứ hai là giọng nói của ông không được mạch lạc và rất khó hiểu. Trong ông ta cố-gắng sửa-đổi khuyết-điểm là một việc thú-vị. Giọng ông ta trở nên rần-rỏi và ông tập được tính nhìn thẳng vào mắt người đối-diện khi nói chuyện với người kia. Đồng thời ông ta cũng phát-triển những ưu-điểm của ông như đức-tính khô-hài đúng lúc, sẵn-sàng giúp đỡ, lòng nhiệt-thành, khiêm-nhượng, vị-tha v... v... và tôi không cần phải nói, quý-vị cũng đã đoán được rằng ông ta đã trở nên một nhà lãnh-đạo giỏi.

3. Một nhà lãnh-đạo phải biết nhân-viên mình và phải coi sóc đến họ. Nhà lãnh-đạo phải quen riêng từng nhân-viên để chia vui sẻ buồn cùng họ và tỏ ra sẵn-sóc tới họ khi họ đau khổ. Ở Mỹ bao giờ chúng tôi cũng ăn mừng vào ngày sinh-nhật. Riêng tôi vẫn nhờ người thư-ký nhắc tôi trước mấy ngày sinh-nhật của mỗi nhân-viên và đến ngày ấy, tôi lại gửi một thiệp chúc mừng nhân-viên ấy, và nếu gặp họ, tôi cũng chúc họ mấy câu. Một nhà lãnh-đạo phải để ý đến những điều-kiện làm việc của nhân-viên dưới quyền và luôn luôn tìm cách cải-thiện điều-kiện y-tế của nhân-viên. Ta thường thấy các nhà lãnh-tu giỏi lo cho làm hàng giải-khát cùng thiết-lập những tiện-nghi giải-trí và chỗ nghỉ ngơi cho nhân-viên.

4. Một nhà lãnh-đạo bao giờ cũng giảng cho nhân-viên công việc của họ. Khi hiểu thấu lý-do hành-động, người ta thường làm bổn-phận một cách chu-đáo hơn. Thỉnh thoảng tôi vẫn tự hỏi không hiểu một người cảnh-binh lưu-thông đứng ở một nẻo đường giữ nhiệm-vụ cấm xe-cộ rẽ vào lối đó, có hiểu việc họ đang làm hay không. Tôi dám tin chắc rằng nếu được giải-thích cẩn thận thì người cảnh-binh ấy sẽ quan-tâm đến công việc hơn. Tuần trước khi đọc trên mặt báo những lời giải-thích của ông đô-trưởng về ý nghĩa của những mức trắng được kẻ ở đại-lộ Thống-Nhất, tôi đã tự hỏi không hiểu những người cảnh-binh có bổn-phận coi cho những mức trắng ấy được tôn trọng, có được cấp trên giải thích hay là họ chỉ được hiểu khi đọc những sự giải-thích ấy trên mặt báo.

5. Một nhà lãnh-đạo giỏi phải nêu gương tốt cho nhân-viên dưới quyền. Người ta thường đề ý đến các lãnh-tụ đang tìm một tiêu-chuẩn cho các hành-động của mình. Nếu nhà lãnh-đạo nêu gương xấu thì nhân-viên dưới quyền người ấy sẽ viện gương xấu ấy để bào-chữa những lỗi lầm của họ. Đã bao lần rồi ta thấy có nhân-viên đến chậm tự bào-chữa rằng nhân-viên cấp trên của họ cũng luôn luôn đến chậm.
6. Một nhà lãnh-đạo giỏi phải làm sao biết được rằng một công-tác giao-phó cho một người, đã được người này thấu-hiểu, rằng công-tác ấy được kiểm-soát đúng-đắn và được hoàn-thành. Sự truyền lệnh chỉ là phần nhỏ nhất trong công việc của người lãnh-đạo. Trách-nhiệm chính-yếu của người lãnh-đạo là coi sao cho một lệnh truyền ra được thi-hành đúng-đắn. Chắc quý-vị cũng đã từng nghe có người mang danh lãnh-đạo giải-thích rằng « một cuộc thất-bại không phải lỗi ở họ, vì họ chỉ cho lệnh mà thôi ».
7. Một nhà lãnh-đạo giỏi phải quyết-định đúng-lúc và đúng-đắn, phải có thể lường-định mau chóng tình-hình để quyết-định. Khả năng này có thể được phát-triển với sự thực-hành và đôi chút óc tưởng tượng. Tỷ-dụ như trong công việc cảnh-sát, nếu người cảnh-binh trong khi đi tuần-hành ở lãnh-vực đã giao-phó cho họ, cứ luôn luôn tự hỏi phải làm gì hay phải đối phó ra sao nếu có chuyện này hay chuyện kia xảy ra, thì người đó có thể tự tìm ra một phương-pháp đối-phó tốt đẹp. Làm như thế là một lối thực-hành tốt đẹp. Khi xảy ra trường-hợp cấp-bách đó thì người ấy sẽ tức-khắc hành-động đúng kiểu vì trước kia đã suy-nghĩ nhiều về phản-ứng phải có trong trường-hợp đó.
8. Một nhà lãnh-tụ giỏi phải tự đi tìm trách-nhiệm và phát-triển tinh-thần trách-nhiệm của nhân-viên dưới quyền. Tôi vẫn được nghe nhiều người Việt-Nam than-phiên về một công sở. Được người khác cho biết cần phải đến đó để hỏi thăm cách-thức du ngoại, họ đến đó và hỏi nhưng rồi chỉ để biết rằng họ phải mang lại ba tấm hình.

Lúc đã mang ba tấm hình tới đó, họ vẫn hi-vọng được biết thêm về thủ-tục xuất ngoại thì lại chỉ được biết phải mang thêm một vài giấy tờ khác. Một nhà lãnh-đạo giỏi sẽ tự mình nhận-định thấy ngay những cố-gắng nhị-bội của

dân-chúng (mà họ phục-vụ) phải làm, và những công việc ngoại-lệ của nhân-viên họ như thế là thừa. Và nhà lãnh-đạo đó có lẽ sẽ cho in một danh-bộ những điều người muốn xuất-ngoại cần biết và những việc những người này phải làm. Như thế không những nhân-viên của mình đỡ việc mà còn làm cho công-chúng tiếp-xúc với sở của mình, có cảm-tưởng tốt về hiệu-năng của sở. Và cảm-tưởng tốt-đẹp ấy dĩ-nhiên sẽ lại phản-chiếu vào chính-phủ. Trong trường-hợp không có chỉ-thị từ những cấp quản-đốc cao hơn, nhà lãnh-đạo phải biết dùng sáng-kiến của mình để thay thế những chỉ-thị đó. Một nhà lãnh-đạo giỏi phải biết giao-phó quyền-hành cho nhân-viên dưới quyền để phát-triển cho cấp dưới đức-tính trung-thành, lòng tự-tin, óc sáng-kiến và tinh-thần công-tác. Sự do-dự không muốn ủy-thác quyền-hành, chứng-tỏ một sự lãnh-đạo kém yếu. Người lãnh-đạo phải biết nhận lệnh của cấp trên để giao-phó công-tác cho cấp dưới.

9. Một nhà lãnh-đạo giỏi phải biết nhận-lãnh phần trách-nhiệm của mình. Nếu không, hay nếu đổ lỗi cho người khác, thì đức-tính trung-thành và lòng kính-trọng của cấp dưới đối với mình sẽ bị hủy-hoại.

Chúng ta vừa xét qua chín nguyên-tắc lãnh-đạo. Bây giờ chúng ta hãy xét đến một vài đức tính lãnh-đạo, những đức-tính mà nhân-viên muốn tìm thấy nơi người lãnh-đạo họ. Đó là những đức-tính nhân-sinh, có thể giản-dị-hóa công việc áp-dụng chín nguyên tắc lãnh-đạo mà chúng ta vừa thảo-luận. Những đức-tính ấy giúp đỡ nhà lãnh-đạo được cấp dưới tín-nhiệm, kính-nể và cộng-tác. Các nhà lãnh-đạo có thể phát-triển những đức-tính mà họ không sẵn có và củng-cố thêm những đức-tính mà họ đã có. Tôi xin kể một vài những đức-tính ấy để quý-vị xét :

1. Sẵn-sàng, chăm-nom và coi-sóc cẩn-thận công việc.
2. Ăn-mặc sạch-sẽ, luôn luôn vui-vẻ.
3. Can-đảm về cả hai phương-diện tinh-thần và thể-xác.
4. Quyết-định mau chóng khi cần và trình-bày những quyết-định ấy một cách mạch-lạc và đầy đủ.
5. Tín-cậy là đức-tính làm cho ta làm cẩn-thận trong bất cứ công việc gì, dù có hay không kiểm-soát cũng vậy.

6. Bền-bỉ về cả hai phương-diện tinh-thần và thể-xác, là đức-tính rất cần để tiếp-tục và hoàn-thành công việc.
7. Nhiệt-tâm là sự hăng-hái làm những công việc đến tay. Sự nhiệt-tâm có thể truyền sang nhân-viên một cách dễ dàng.
8. Lực là khả năng bắt người khác tuân theo ý muốn của mình.
9. Khiêm-nhượng : không quá tự-cao và tự-phụ một cách vô-lý.
10. Khôi-hài, nghĩa là đức-tính biết thưởng-thức những khía-cạnh vui vui của đời sống hàng ngày, nhất là những điều liên-quan đến chính mình.
11. Có sáng-kiến nghĩa là có ý-chỉ hành-động trong trường-hợp không có lệnh và xuất-trình những đề-nghị hay đề cải-tiến tổ-chức hay bộ của mình.
12. Thanh-liêm là đức-tính thẳng-thắn và khí-khải của người lãnh-đạo. Đức-tính này phải được mọi người nhìn nhận. Cấp dưới không bao giờ thanh-liêm hơn cấp trên. Nhà lãnh-đạo phải giữ lời hứa của mình.
13. Thông-minh là đức-tính của người lãnh-đạo có thể hiểu-thấu những vấn-đề phải giải-quyết ở trình-độ chỉ-huy của mình.
14. Phán-đoán, nghĩa là đức-tính cho ta lượng-độ các yếu-tố và quyết-định khôn-ngoan.
15. Công-bằng hay là vô-tư trong sự thưởng-phạt.
16. Trung-trực đối với người trên và người dưới. Một nhà lãnh-đạo không thể hi-vọng người dưới trung-trực với mình nếu mình không trung-trực với họ và với người trên.
17. Cảm-khải nghĩa là phân-sẻ các cảm-tưởng của người cùng làm với mình.
18. Khéo-léo là đối-xử với người trên và người dưới một cách khéo-léo, không làm méch lòng ai.
19. Vị-tha là đức-tính cho ta bảo-vệ và phục-vụ quyền-lợi của người khác trước khi bảo-vệ quyền-lợi của ta.

Chúng ta đã định-nghĩa nghệ-thuật lãnh-đạo và xét qua một vài đức-tính cấp dưới mong thấy ở người lãnh-đạo họ. Bây giờ ta

hãy xem một vài biện-pháp cần phải áp-dụng để cải-tiến tiêu-chuẩn lãnh-đạo trong ngành hành-chính.

1. *Lương-bổng của công-chức.* Từ xưa đến nay, trong một tổ-chức, dù là công hay tư, đồng lương bao giờ cũng tương-xứng với công việc làm. Nếu lương-bổng của người công-chức không bằng lương của người tư-chức cũng có những trọng-trách giống nhau thì có lẽ trong chính-phủ, sự lãnh-đạo không được hoàn-hảo. Thỉnh thoảng ta cũng gặp một nhà hành-chính tài-cán không quan-tâm đến vấn-đề lương-bổng để phục-vụ nhân-dân. Tuy-nhiên một hệ-thống lương-bổng đầy đủ là biện-pháp đầu tiên để cải-tiến và duy-trì mức-độ lãnh-đạo cao-đẹp trong ngành hành-chính.
2. *Tổng-Thống.* Để đặt ở địa-vị cầm đầu hệ-thống hành-chính chúng ta phải lựa-chọn một người có đủ « nghệ-thuật lãnh-đạo » và có thể lôi-kéo người dưới quyền (là những nhà lãnh-đạo hành-chính) hoàn-thành những kết-quả tốt đẹp một cách mau-chóng. Quý-vị ở Việt-Nam và chúng tôi ở Hoa-Kỳ đều được cái may có những vị Tổng-thống tài-ba.
3. *Giao-phó quyền-hành và trọng-trách :* một biện-pháp khác để cải-tiến trình-độ lãnh-đạo ở địa-hạt hành-chính là sự giao-phó quyền-hành và trách-nhiệm cho những nhân-viên đặc-lực. Tổng-thống Việt-Nam và Tổng-thống Hoa-Kỳ không thể làm hết thấy những hoạt-động trong hệ-thống chính-quyền phức-tạp mà các vị ấy cũng không thể dành toàn quyền hành-động về mình. Các vị ấy phải chọn nội-các và các vị cố-vấn một cách khôn-ngoan để giao-phó cho những người phụ-tá ấy thi-hành những chính-sách và chương-trình to rộng. Nhà hành-chính tài giỏi nhất thế-giới cũng không thể làm công-chuyện một cách tốt đẹp nếu không được giao-phó quyền công-tác và cứ phải tuân lệnh cấp trên về đường-lối chính-sách.
4. Một biện-pháp khác nữa mà chính-phủ các quốc-gia trên thế-giới phải theo, là sự lựa chọn người theo tài-năng và giá-trị của họ. Áp-dụng luật « tài-năng và giá-trị » trong bất cứ công-tác nào thay vì chiêu theo áp-lực của các nhóm chính-trị. Tỷ-dụ như nếu bộ Công-chính và các kỹ-sư kiêu-lộ đang sửa- soạn đề-trình một kế-hoạch về hệ-thống công-lộ, nhưng lại có áp-lực từ nơi những người có thế-lực muốn làm hệ-thống

ấy một cách khác và với một giá bội phần đắt hơn, mà nếu bộ Công-chính bằng lòng theo kế-hoạch thứ 2, thì tinh-thần và sự lãnh-đạo ở bộ này do đó sẽ sa-sút đi nhiều. Sự kiện này một đôi khi có xảy ra ở Hoa-Kỳ và tôi chắc cũng xảy ra ở những nước khác.

5. *Chính-sách thăng-thưởng căn-cứ ở tài-năng*, là một biện-pháp rất quan-trọng để cải-tiến mức-độ lãnh-đạo. Niên-tuổi có thể là một yếu-tố để thăng-thưởng nhân-viên nếu nhân-viên ấy có thực-tài. Nhưng nếu căn-cứ một cách mù-quáng ở niên-tuổi mà thôi để thăng trật cho nhân-viên, thì ta sẽ có một tổ-chức ứ-động, không sản-xuất và thiếu tinh-thần phục-vụ.
6. *Huấn-luyện*. Các nhà hành-chính phải luôn luôn tìm kiếm người có tài chỉ-huy và có khả năng lãnh-đạo trong số những nhân-viên dưới quyền mình, và huấn-luyện cho họ có thể thay thế những viên-chức lãnh-đạo hiện-tại để chuẩn-bị thời kỳ những người này từ-chức hay về hưu. Các nhà hành-chính phải giúp cho những nhân-viên tài-cán kia có dịp học-hỏi, mà phương-pháp hay nhất là thay phiên họ cho họ qua làm những công việc mới.

Tôi đã nói rằng một nhà lãnh-đạo giỏi phải luôn luôn chuẩn-bị cho người khác có thể thay thế mình làm công việc của mình một cách tốt đẹp hơn hay ít ra cũng bằng mình. Thế mà chúng ta cũng vẫn còn thấy một số nhà lãnh-đạo không cho ai biết công-tác của họ vì sợ có người sẽ giỏi bằng họ trong công việc ấy.

Để kết-luận, tôi xin nhắc lại mấy điểm chính : Ngày nay, nghệ-thuật lãnh-đạo rất quan-trọng và là căn bản cho sự thành-bại của một chính-phủ hay một cơ-sở kinh-doanh.

Nghệ-thuật lãnh-đạo không bẩm-sẵn có ở mỗi người và có thể được học-hỏi, trau-dôi và thực-hành.

Những nguyên-tắc lãnh-đạo là những phương-pháp lãnh-đạo chắc-chắn nhất : chúng ta đã thảo-luận 9 nguyên-tắc này.

Những đức-tính lãnh-đạo là những đức-tính nhân sinh và làm cho công việc thi-hành các nguyên-tắc lãnh-đạo, thêm phần dễ-dàng. Chúng tôi đã nói qua 19 đức-tính lãnh-đạo ấy, mà các nhân-viên mong muốn tìm thấy nơi người lãnh-đạo của họ.

Những nguyên-tắc và đức-tính ấy, nếu được học-hỏi và thi-hành, sẽ cải-tiến trình-độ lãnh-đạo ở nhiều công-sở trong chính-phủ.

Ta có thể thẩm-nhuần những nguyên-tắc và đức-tính ấy như tài đánh dương-cầm của người nhạc-sĩ, thuật đánh máy của người thợ-ký và nghề đi săn của người đi rừng.

Chúng ta cũng đã thảo-luận về 5 biện-pháp có thể cải-tiến mức-độ lãnh-đạo trong ngành hành-chính :

- 1) lương-bổng,
- 2) giao-phó quyền-hành và trách-nhiệm,
- 3) dùng người vì tài-năng và chọn chương-trình vì giá-trị của nó,
- 4) thăng-thưởng căn-cứ ở tài-đức, và
- 5) huấn-luyện những người có tài trở nên các nhà lãnh-đạo trong hiện-tại và tương-lai.

Tôi tin rằng không có nghề nào đẹp bằng nghề lãnh-đạo, — « nghệ-thuật lãnh-đạo », — khả năng diu-giát.

IV PHƯƠNG-PHÁP ĐÀO-TẠO
NHÂN-VIÊN CHỈ-HUY

IV

PHƯƠNG-PHÁP ĐÀO-TẠO NHÂN-VIÊN CHỈ-HUY

Frederic R. Wickert

Nhu-cầu đào-tạo nhân-viên chỉ-huy.

Cách đây chừng một năm, trong một dịp về vùng đồng quê để làm một trong những công việc chúng tôi sang Việt-Nam để làm, mấy bạn đồng-nghiệp của tôi đã gặp một tình-trạng kỳ lạ : họ đã được biết rằng một số lớn vũ-khí, chuyển-giao cho Chính-phủ Việt-Nam, đã bị tháo gỡ thành từng bộ-phận riêng. Nòng súng thì được chứa trong một kho, báng súng thì được cất trong một kho khác nhưng cách kho chứa nòng súng hơn 10 cây số và một bộ-phận khác lại được chứa trong một kho khác cách kho thứ nhất 15 cây số ở một hướng khác nữa. Tình-trạng này thật quả kỳ lạ. Trong trường-hợp cấp-bách, liệu người ta làm cách nào để lắp mau chóng những bộ-phận ấy thành những cây súng hẳn hoi để sử-dụng. Hơn nữa, nếu đối-phương chỉ cần làm nổ được một kho là tất cả những bộ-phận chứa trong những kho kia trở nên vô-dụng. Mấy bạn đồng-nghiệp của tôi đã hỏi những sĩ-quan chỉ-huy hữu-trách lý-do vì sao súng lại được chứa như vậy, thì những người kia trả lời :

1. Nếu đối-phương chiếm-đoạt được một kho thì những bộ-phận chứa đựng trong kho ấy không đủ cho chúng ta giáp súng và vì vậy sẽ vô-dụng ;
2. Họ vẫn tổ-chức những kho quân-nhu như thế mà cũng không có lý-do nào để thay đổi tình-trạng đó.

Tôi đã lưỡng-lự rất nhiều trước khi kể cùng quý vị câu chuyện này. Chuyện này cũng đã cũ và có thể tình-trạng này đã được cải-thiện như nhiều cục diện trong hệ-thống công-chức ở đây đã cải thiện trong năm qua. Ta có thể tìm được nhiều trường-hợp tương-tự trong bất cứ hệ-thống chính-quyền nào, dù là ở Việt-Nam, Mỹ, Nga, Trung-Hoa, Pháp... Không một hệ-thống hành-chính nào là hoàn-toàn, nhưng bao giờ ta cũng có thể cải-tiến hệ-thống này ít hay nhiều.

Có điều ai cũng biết là Tổng-thống không luôn luôn hoàn toàn hài lòng về cách-thức làm việc của một số công-chức. Tổng-thống đã tuyên-bố rằng sự khuyến-khích nhân-viên chỉ-huy « mạo-hiêm » một chút để cải-tiến hệ-thống hành-chính là một việc thật khó.

Tình-trạng này có thể được sửa đổi bằng cách nào ? Ta có nên tìm những nhân-viên chỉ-huy mới để thay thế những người cũ hay không ? Ta có nên huấn-luyện những người cũ để cho họ trở nên những nhân-viên chỉ-huy tài-giỏi hay không ? Điều đương-nhiên nên làm là ta hãy dùng những người hiện nay đang ở những địa-vị chỉ-huy ấy và huấn-luyện thêm cho họ.

Tuy-nhiên tôi vẫn nghe thấy nói ở Việt-Nam rằng sự huấn-luyện là điều chỉ dành cho nhân-viên thừa-hành và cho chuyên-viên mà thôi. Nói như thế nghĩa là quan-niệm rằng các viên-chức chỉ-huy và đôn-đốc không cần được huấn-luyện. Tôi hi-vọng trong số chúng ta ở đây hôm nay cũng đã có người đồng ý rằng chính các viên-chức chỉ-huy cũng cần được huấn-luyện.

Thêm một lý-do vì sao các viên-chức chỉ-huy ở đây không thích được huấn-luyện là cách-thức người ta dùng chữ « huấn-luyện » ấy. Mà ở Hoa-Kỳ cũng thế, các viên-chức chỉ-huy không muốn người ta nói rằng họ cần được « huấn-luyện ». Vì lý-do kể trên, người ta chuộng từ-ngữ khác thích-dáng hơn là « phát-triển » nhân-viên chỉ-huy hay quản-đốc. Có lẽ nếu ta kiếm được một chữ nào thích-dáng hơn nữa thì sự huấn-luyện có thể được ưa-thích hơn.

Phương-pháp đào-tạo nhân-viên chỉ-huy.

Nếu chúng ta đã đồng ý với nhau rằng các viên-chức chỉ-huy cũng cần phải được huấn-luyện thêm thì chúng ta phải tự-hỏi nên dùng những phương-pháp cụ-thể và thực-tiến nào ? Tôi tin rằng quý vị ở đây cũng đã biết nhiều về những phương-pháp ấy. Tuy thế nhưng tôi cho rằng chiều hôm nay chúng ta cũng nên xét qua một cách đầy đủ những phương-pháp ấy để quý-vị có thể hiểu rõ phạm-vi lựa chọn cùng những kết-quả có thể thâu-hoạch được với những phương-pháp ấy.

Chúng ta hãy chia những phương-pháp đào-tạo nhân-viên chỉ-huy thành hai loại lớn : Một là những phương-pháp thường-thức, không được qui-định từ trước, và hai là những phương-pháp được trù-thảo trước khi đem ra áp-dụng. Tôi tin rằng quý-vị sẽ thấy cả hai phương-pháp này đều đáng được áp-dụng.

Những phương-pháp không qui-định từ trước.

Phương-pháp thường-thức, không được qui-định từ trước, là phương-pháp bắt nhân-viên chỉ-huy phải vừa làm vừa học. Nhân-viên ấy được bổ-nhiệm vào một chức-vụ chỉ-huy, tuy không được huấn-luyện trước nhưng phải thành-công nhờ ở tài riêng của mình. Đây là một phương-pháp hết sức giản-dị và thực-tiến. Nhưng, cũng như những phương-pháp khác cho nhân-viên được học-hỏi bằng kinh-nghiệm, những kinh-nghiệm ấy có thể trở nên quá đắt làm cho chính phương-pháp ấy trở nên kém thực-tiến và không tốt đẹp như khi mới xét.

Có người nói rằng những kinh-nghiệm thực-tế của một nhân-viên tự-nhiên được bổ-nhiệm vào một chức vụ chỉ-huy để rồi phải tự lo-liệu lấy, đã là đủ. Như thế có đúng chắng? Một sự theo dõi những nhân-viên chỉ-huy học nghề theo phương-pháp này chứng-tỏ rằng họ không vì thế mà bắt-buộc phải trở nên những nhà chỉ-huy giỏi. Ta hãy lấy tỷ-dụ sau đây: một viên thư-ký vì có 20 năm kinh-nghiệm trong nghề thư-ký tự-nhiên được bổ-nhiệm giữ một địa-vị chỉ-huy. Nhưng khổ một nỗi, hai mươi năm kinh-nghiệm ấy không phải là 20 năm tiến-bộ liên-tục mà chỉ là 20 lần một năm kinh-nghiệm mà thôi.

Một phương-pháp thường-thức thứ hai là bắt nhân-viên chỉ-huy tương-lai phải nhận-xét và bắt-trước những kỹ-thuật chỉ-huy của cấp trên. Phương-pháp này có lẽ là phương-pháp nặng dưng nhất. Nhưng ta cũng phải tự-hỏi liệu phương-pháp này có đủ hay không, nhất là ở Việt-Nam là nơi sự nhận xét cấp trên rất có giới-hạn vì số quản-đốc-viên trung-cấp tài-ba rất ít.

Một phương-pháp thường-thức thứ ba là để cho nhân-viên chỉ-huy tự học hỏi thêm một mình. Nhân-viên này có thể trở nên một người chỉ-huy có tài bằng cách đọc sách, suy-nghĩ, nhận-xét và nếu có thể nói chuyện với những nhà lãnh-tự danh tiếng. Phương-pháp này cũng có lợi nhưng chỉ có kết-quả đến mức nào mà thôi. Nhưng tiếc rằng nhiều người có thể trở nên những viên-chức chỉ-huy giỏi lại không chịu bỏ thời-giờ tự-luyện thành những nhà lãnh-tự giỏi.

Những phương-pháp được trừ-thảo ít hay nhiều.

Ngay như nếu quý-vị cho rằng các phương-pháp thường-thức không qui-định từ trước là đủ cho sự đào-tạo nhân-viên chỉ-huy, thì

tôi cũng xin quý-vị xét thêm những phương-pháp được trù-thảo ít hay nhiều ngày nay vẫn được áp-dụng.

Phương-pháp thứ nhất trong loại này là phương-pháp do đó một nhân-viên chỉ-huy cao-cấp phải được luôn luôn nhắc-nhở rằng ông ta có trách-nhiệm đào-tạo nhân-viên dưới quyền trở nên những lãnh-tụ tương-lai tài-cán. Sự-thực thì về sau chúng ta sẽ phải nhờ cậy một phần nào ở phương-pháp này để hoàn-thành việc đào-tạo nhân-viên chỉ-huy tương-lai. Tại sao ta lại không nên chỉ dùng phương-pháp này mà thôi? Nhược-điểm lớn nhất của phương-pháp này là đa số các nhân-viên chỉ-huy vì quá bận làm những công việc khác, nên không chú-trọng đến công-việc này. Tôi không tin rằng chúng ta đây có thể biết được một vài người chỉ-huy ở cấp cao mà lại dành nhiều thì-giờ để đào-tạo những viên-chức chỉ-huy dưới quyền họ. Tuy-nhiên, những người này nếu có, cũng chỉ là một thiểu-số rất nhỏ và rất ít nhà chỉ-huy cao-cấp dành thời-giờ của họ làm công-việc này. Vì vậy thường thường, ta không nên quá tin ở phương-pháp này.

Phương-pháp thứ hai trong loại này là « phương-pháp huấn-luyện nhân-viên phụ-tá ». Mỗi người chỉ-huy phải có một phụ-tá đủ khả-năng để làm công việc của mình bất cứ lúc nào. Nếu nhà chỉ-huy bị ốm hay phải đi đâu xa, hoặc ngay chỉ đi vắng ít lâu thì cũng phải có một người phụ-tá thay mình trong thời-gian mình vắng mặt. Về phương-diện hình-thức thì phương-pháp này thật là tốt đẹp. Nhưng đến khi đem nó ra áp-dụng thì nhiều nhân-viên chỉ-huy lại có ý e ngại. Họ sợ sẽ có người học được công-việc của họ và có thể giành mất công-việc của họ. Phản-ứng mà ta có thể có đối với sự sợ hãi này là những người ấy không đáng được bổ-nhiệm giữ chức-vụ chỉ-huy. Một người chỉ-huy giỏi phải không sợ những nhân-viên phụ-tá tranh mất công việc và địa-vị của mình. Điều không may là sự thế này, nói thì dễ mà làm thì khó. Chúng ta còn có thể bàn được nhiều về phương-pháp huấn-luyện người phụ-tá cho mình, nếu các nhân-viên chỉ-huy có thể bỏ được nỗi lo sợ mất việc vẫn ngấm-ngâm trong thâm-tâm họ.

Tuy vậy người ta vẫn có cách thi-hành những phương-pháp này, bất-chấp những sự e ngại của nhân-viên chỉ-huy. Trước kia tôi đã quen một nhân-viên chỉ-huy cao-cấp áp-dụng phương-pháp này và bắt buộc tất cả các nhân-viên chỉ-huy dưới quyền ông phải mỗi người huấn-luyện một nhân-viên phụ-tá. Ông nói và thi-hành lời nói của ông, rằng ông sẽ bảo bất kỳ lúc nào một hay hai nhân-viên chỉ-huy dưới quyền ông đi vắng một thời-gian và ở một nơi nào không có

máy điện-thoại để người khác có thể tiếp-xúc với những người đó. Họ không được nói với nhân-viên dưới quyền biết lý-do vắng mặt và những người phụ-tá cho họ phải tự-động thay thế họ trong thời-gian họ vắng mặt. Những thời-gian vắng mặt bố buộc này có thể kéo dài từ một nửa ngày đến ba hay bốn ngày. Nếu tổ-chức không làm việc được trọn chu dưới quyền người phụ-tá thì người chỉ-huy ấy sẽ phải chịu trách-nhiệm. Và đã có một đôi khi, có người bị cất-chức vì không đào-tạo được những người phụ-tá tài-cán. Và lẽ dĩ-nhiên nếu người phụ-tá đã làm công-việc được tạm-thời giao-phó cho y một cách tồi bại để cho nhân-viên chỉ-huy cấp trên của y phải bị cất-chức thì y sẽ không được giao-phó công việc ấy, vì y đã chứng-tỏ không có đủ tài-cán khi được dịp thay-thế người chỉ-huy của y. Tôi cũng xin nói thêm rằng trường-hợp này cũng là một trường-hợp thi-hành phương-pháp ấy một cách quá khắt-khe. Tuy-nhiên, quý-vị cũng đã thấy rằng phương-pháp đào-tạo nhân-viên phụ-tá có thể được đem ra áp-dụng với những nhân-viên không chịu đào-tạo người thay thế họ.

Một phương-pháp thứ ba trong loại này được gọi là phương-pháp « thay phiên ». Theo kế-hoạch này thì những nhân-viên chỉ-huy tương-lai đã được tuyển-lựa cẩn-thận được bổ-nhiệm thi-hành một chương-trình dự-liệu và chỉ-định công-tác. Họ có thể phải làm việc sáu tháng trong một bộ rồi qua làm việc sáu tháng sau ở một bộ khác, xong sáu tháng sau nữa thì làm công việc chỉ-huy ở địa-phương với tư-cách là quận-trưởng, xong lại thêm sáu tháng ở văn-phòng của ông tỉnh-trưởng, và cứ như thế mà tiếp-tục. Có đôi khi phương-pháp này lại được tu-bổ thêm bởi sự trao-đổi kinh-nghiệm về những công-tác được chỉ-định cho mỗi người, khi những học-viên này được thỉnh thoảng tụ-hợp để tường-trình về kinh-nghiệm riêng về công-tác đã chỉ-định cho họ. Theo chương-trình này thì các nhà chỉ-huy phải thực lòng giúp đỡ những người tập-sự phát-triển khả-năng. Hơn nữa chúng ta cũng phải lượng-định cẩn-thận thành-tích riêng của mỗi nhân-viên công-tác để có thể qui-định khả-năng làm việc của mỗi người.

Một hình-thức khác của phương-pháp này là cho những nhân-viên chỉ-huy tương-lai ấy những trách-nhiệm càng ngày càng lớn đã dự-định từ trước cho đến khi nào họ không thể đảm-đương được những trách-nhiệm cao hơn. Chương-trình này cần phải được kiểm-soát chặt chẽ ở trung-ương và cũng có khi được gọi là « chương-trình tu-nghiệp ».

Có người lại hi-vọng rằng các nhân-viên chỉ-huy sẽ thâu-thập được kinh-nghiệm rộng lớn bằng cách này hay cách khác để chuẩn-bị họ đảm-đương những chức-vụ cao, vì trong đời công-chức của họ, họ đã tình-cờ được chuyển từ sở này qua sở khác nhiều lần. Nhưng điều không may là những người được chuyển như vậy không phải là những nhân-viên chỉ-huy tốt nhất, vì lý-do khiến họ bị chuyển thường là việc làm câu-thả hoặc không làm vừa lòng cấp trên trong tổ-chức. Ta phải có một sự chỉ-huy và một sự dự-định tập-trung để chọn những người có nhiều tài-năng nhất và cho họ học-hỏi nhiều thứ loại kinh-nghiệm khác nhau.

Lại có một phương-pháp nữa bắt chúng ta phải vào sổ những thành-tích của các cấp chỉ-huy trung-hạ. Ta phải tra-cứu những số-sách này kỹ-lưỡng để lựa-chọn những nhân-viên khả-dĩ có thể đề-nghị cho thăng trật. Làm như vậy thì những người có khả-năng có nhiều triển-vọng được thăng thưởng hơn là nếu ta cứ hoàn-toàn phụ-mặc cho nhân-viên chỉ-huy cao-cấp hơn ta quyết-định về sự thăng-thưởng : ông này mặc-nhiên sẽ chỉ lựa chọn trong số những người có may mắn được ông ta quen biết. Hơn nữa, nếu một khi hệ-thống này được áp-dụng thì ta phải báo-cáo cho mọi người biết rằng hệ-thống ấy, kể từ ngày nào là bắt đầu được thi-hành. Chỉ riêng sự-thể này cũng đã là một động-cơ mạnh để thúc-đẩy nhân-viên tự-luyện thành những nhà chỉ-huy giỏi.

Cách đây ít lâu có dịp được nghiên-cứu cách-thức tổ chức ở một công-sở Việt-Nam, tôi đã nhận-định thấy rằng công sở Việt-Nam này không có loại sổ ghi thành-tích cá-nhân của nhân-viên. — Tôi phải nói ngay rằng tôi không biết các sổ khác có ở trong tình-trạng đó hay không. — Tôi đã xin xem hồ-sơ của chừng 20 nhân-viên chỉ-huy cao nhất. Lọc-soát nhiều hồi người ta mới kiếm ra hai bộ hồ-sơ nhưng lại không đầy-đủ. Họ nói rằng những hồ-sơ kia thì còn giữ ở những tổ-chức mà những nhân-viên ấy làm việc cách đây mấy năm. Trong trường-hợp một nhà chỉ-huy cao-cấp hơn muốn xem xét người nào trong số 20 nhân-viên ấy đáng được thăng thưởng, thì nhà chỉ-huy ấy chỉ căn-cứ được quyết-định của mình ở cảm-tưởng của riêng mình đối với những người đó, vì không có hồ-sơ nào để nghiên-cứu. Kinh-nghiệm chứng-tỏ cho ta hay rằng những nhà chỉ-huy cao-cấp vì quá bận việc nên không thể biết tường-tận về nhân-viên dưới quyền, và sẽ thấy những hồ-sơ ghi thành-tích cá-nhân của

nhân-viên dưới quyền, giúp được mình nhiều trong công việc thăng thưởng nhân-viên phụ-tá nếu những hồ-sơ ấy tương đối đầy-đủ và có giá-trị.

Lại thêm một phương-pháp nữa trong loại-thứ này là phương-pháp « cố-vấn cho cấp chỉ-huy ». Theo phương-pháp này thì những nhà cố-vấn đã có huấn-luyện hẳn hoi, sẽ nghe các nhà chỉ-huy biện-bạch và trình-bày những nỗi khó khăn gặp trong công việc. Họ sẽ phải làm cho nhà chỉ-huy mà họ có nhiệm-vụ cố-vấn, tin cậy nơi họ, và những nhà chỉ-huy ấy sẽ biết có thể nói một cách tự-do với cố-vấn của họ. Sự thế có người chăm-chú nghe mình nói những sự khó-khăn trong công-việc, mà người này lại không là một hiểm-họa cho địa-vị của mình, là một thủ-tục đã mang lại nhiều kết-quả khả quan tại một vài nước. Tôi cũng biết rằng trong lúc hiện-tại ở Việt-Nam có rất ít nếu không phải là không có người được huấn-luyện để làm cố-vấn và cũng có rất ít nhà chỉ-huy thực-tâm muốn được bổ-tá. Tôi chỉ nói đến phương-pháp này để quý-vị nghiên-cứu hầu áp-dụng sau này mà thôi.

Những « phương-pháp được trù-thảo ít hay nhiều » thường được thi-hành trên một căn-bản cá-nhân. Tôi muốn xin phép quý-vị trở qua địa-hạt những phương-pháp đã có được hoạch-định để huấn-luyện nhiều người. Nhiều khi những phương-pháp này được dùng là vì nhiều người có thể được huấn-luyện cùng một lúc và làm như vậy đỡ tốn kém.

Những phương-pháp đã hoạch-định để huấn-luyện nhiều người.

Một phương-pháp đương nhiên trong loại thứ này là sự chuẩn-bị và phân-phát những tài-liệu in như những tập nguyệt-san và sách vở có giá-trị thông-tin và tuyên-truyền để cho các nhà chỉ-huy đọc và nghiên-cứu. Bao giờ ta cũng nên có những tài-liệu in này trong các chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy. Các nhà chỉ-huy có thể học được nhiều bằng phương-pháp này. Tuy nhiên, phương-pháp này chưa thể được coi là đầy đủ. Nhiều nhà chỉ-huy không chịu đọc những tài liệu đến tay họ hoặc họ không quan-tâm đến những bài học mà những tài-liệu ấy có thể chứa đựng.

Và lẽ cố nhiên, một phương-pháp khác có thể là sự thành-lập một học-viện như Viện Quốc-gia Hành-chính, là tổ-chức có nhiệm-vụ huấn-luyện những thanh-niên nam-nữ đã được tuyển-lựa kỹ để

trở nên viên-chức hành-chính. Tuy sự huấn-luyện này có rất nhiều giá-trị, nhưng đó không phải là phương-pháp huấn-luyện độc nhất nên dùng. Những vấn-đề mới của quốc-gia và những kỹ-thuật mới khi phát-xuất ra, có thể sẽ do những người đã từ-giã ghế nhà trường từ lâu năm hoặc chưa bao giờ cấp sách đến học-viện này, giải quyết. Tôi xin lấy một tỷ-dụ : người ta vẫn bảo rằng Việt-Nam cần phải có một thủ-tục ngân-sách mới. Nếu thủ-tục này được đem ra áp-dụng, thì cũng còn phải được học-tập và thực-hành bởi các đôn-đốc-viên mọi cấp. Các đôn-đốc-viên và các nhà chỉ-huy có khi cần phải được huấn-luyện nhiều về hệ-thống ngân-sách mới, bất chấp đến sự huấn-luyện quá-khứ và kinh-nghiệm của họ.

Những lớp học tổ-chức tại Viện Quốc-gia Hành-chính, ngoài giờ làm việc vào buổi tối có thể cho ta một phần sự huấn-luyện cần-thiết. Nhưng có những sự huấn-luyện, như về ngân-sách, mà mọi nhà chỉ-huy cần phải có, chứ không cứ gì những người ở Saigon hay những người tự-y theo học những lớp học tối này mà thôi.

Thêm một phương-pháp khác vẫn được tất cả các chính-phủ trên thế-giới áp-dụng là lựa-chọn những viên-chức chỉ-huy có tài, quen việc, sắp sinh từ 35 đến 40 tuổi và huấn-luyện thêm cho họ tại một trung-tâm huấn-luyện cao-đẳng. Nếu Việt-Nam chịu theo thủ-tục này thì Viện Quốc-gia Hành-chính có thể lại có thêm một nhiệm-vụ nữa ngoài những nhiệm-vụ hiện nay đã ủy-thác cho viện.

Lại thêm một phương-pháp huấn-luyện nữa là sự tổ-chức những buổi nói chuyện như buổi nói chuyện hôm nay. Người ta đã nhận-định thấy trong nhiều chính-phủ rằng phương-pháp « diễn-thuyết » nếu được thi-hành đúng đắn, rất là thích-hợp với các nhà chỉ-huy cao-cấp. Tuy nhiên, những bài diễn-văn không thực sự là có kiến-hiệu để làm cho người tá thay đổi thái-độ. Phương-pháp này có thể tốt đẹp ở chỗ trao-đổi tin-tức một cách trực-tiếp mà thôi. Và điều đáng phiến là quá nhiều người đến nghe diễn-văn chỉ ngồi lặng-yên suy-nghĩ đến những lý-do khiến những điều diễn giả nói không thể được đem ra áp-dụng.

Tuy không phải là một phương-pháp hoàn-toàn khác biệt, nhưng ta có thể nói rằng phương-pháp huấn-luyện bằng cách tổ-chức đại-hội và « hội-nghị » được luôn luôn nhóm họp để cho các nhà chỉ-huy cao cấp thông báo cho các cấp trung-hạ biết về những sự thay đổi chính-sách, có thể là những cơ-dịp để đào tạo nhân-viên chỉ-huy. Sự thực thì một số những kỹ-thuật vừa được tôi đề-cập, đã được áp-dụng trong những buổi họp như vậy.

Lại có những phương-pháp thảo-luận chung làm cho khán-giả tham-dự các cuộc thảo-luận sau bài diễn-văn hoặc tường-trình. Khuyết-điểm của phương-pháp này là có người muốn nhưng không giám trình bày quan-điểm của mình trước một số đồng cử tọa. Thêm nữa, những câu hỏi được mọi người xuất-trình thường khi phản-ảnh những điều người ấy không biết hơn là có lợi cho tư-tưởng của đa-số cử-tọa.

Chúng tôi đã dự-định phương-pháp thảo-luận chung bằng cách yêu cầu quý vị viết trên giấy những câu hỏi làm quý-vị thắc mắc. Kỹ-thuật thảo-luận này đã được trình-bày từ kỳ trước và quý-vị sẽ nhận-định phương-pháp này có thể áp-dụng được tốt đẹp hay không.

Một phương-pháp khác nữa là phân-phối một nhóm lớn thành nhiều nhóm nhỏ và khuyến-khích sự thảo-luận giữa những nhóm ấy, như giáo-sư Fox đã làm trong buổi diễn-thuyết của ông.

Lại thêm một phương-pháp thảo-luận nữa là chọn 5 hay 6 người khả-dĩ đại-diện được nhiều thành-phần trong cử-tọa. Tôi xin lấy một tỷ-du : trong một cuộc thảo-luận về vấn-đề liên-lạc lao-động trong hệ thống công-quyền, ta nên có một viên-chức cao-cấp trong chính-quyền, một công-chức danh-tiếng đại-diện cho quan-điểm của giới công-chức, một lãnh-tụ công-nhân được mọi người biết là hoạt-động rất đắc-lực trong các tổ-chức công-chức lao-động, một vị thẩm-phán đã xử nhiều vụ tranh-chấp lao-động và những trường-hợp tương-tự. Những người này sẽ lần lượt trình-bày một số vấn-đề theo quan-niệm của họ. Và có đôi khi ông chủ-tịch sẽ tóm tắt những điều mới trình-bày. Sau đó cử-tọa được mời hỏi từng diễn-giả một và các diễn-giả sẽ có thể thảo-luận với nhau.

Thêm một phương-pháp nữa, bắt cử-tọa tham-gia tích-cực hơn là phương-pháp dùng tới các phương-tiện « thỉnh-thị ». Tỷ-du ta có thể huấn-luyện được các quản-đốc-viên về các quan-hệ nhân-sinh bằng cách sản-xuất và chiếu những phim ảnh dùng về mục-phiêu đặc-biệt ấy. Lẽ dĩ-nhiên muốn xử-dụng những phim ảnh này thì công-việc đầu-tiên là phải lựa chọn cẩn-thận những phim ảnh ấy ; bình-luận đề-tài cuốn phim cho cử-tọa biết cuốn phim ấy nhằm mục-đích gì ; và sau khi chiếu sẽ để cử-tọa thảo-luận kỹ lưỡng về sự áp-dụng những nguyên-tắc đã trình-diễn về các quan-hệ nhân-sinh mà đúng lý phải được cử-tọa áp-dụng sau những nhận-xét về cuốn phim ấy. Những phương-pháp đã được hoạch-định để huấn-luyện nhiều người một lúc, cũng như các phương-pháp khác, phải

được dùng tới trong một kế-hoạch tổng-quát đào-tạo nhân-viên chỉ-huy. Tuy-nhiên nhất là với những nhân-viên chỉ-huy, không kể đến cấp-bậc cao-trọng của họ, vì cấp-bậc càng cao thì sự-thể này càng đúng, sự huân-luyện cá-nhân mỗi người bằng những phương-pháp tổng-quát lại càng khó. Vì vậy các phương-pháp cá-nhân, hay tốt đẹp hơn, các phương-pháp huân-luyện từng nhóm người cùng cấp-bậc và cùng có những vấn-đề tương-đồng một loại trong một tổ-chức, có thể đem lại nhiều kết-qua hơn. Bây giờ chúng ta hãy bàn sang những phương-pháp huân-luyện cho từng nhóm nhỏ.

Phương-pháp huân-luyện từng nhóm nhỏ.

Phương-pháp huân-luyện từng nhóm nhỏ là phương-pháp đào-tạo nhân-viên chỉ-huy bằng những buổi học-tập hạn-chế cho từng nhóm nhỏ từ 10 cho tới 20 người. Những buổi học tập này thường nhóm mỗi tuần một lần hay cứ cách hai tuần lễ lại nhóm một lần và cứ như thế trong độ tám hay mười tuần. Mỗi phiên họp có thể kéo dài từ một giờ rưỡi tới hai giờ đồng hồ. Thường thường những học-viên trong một nhóm là những đơn-độc-viên có cấp-bậc ngang nhau, ở cùng một trình-độ quản-độc. Tỷ-dụ một nhóm 15 đơn-độc-viên được huân-luyện cùng-nhau, có thể gồm toàn những người giữ chức chánh-sự-vụ ở một bộ hay ở nhiều bộ khác nhau. Thường thường, ngoại trừ những nhân-viên cấp cao nhất, sự huân-luyện theo kiểu này gồm tất cả những đơn-độc-viên trong một tổ-chức.

Có nhiều cách hoạch-định công việc huân-luyện những nhóm nhỏ. Cách thứ nhất là tổ-chức những lớp học hay những buổi thuyết-trình. Trong một nhóm nhỏ thường người ta dễ hứng thảo-luận một vấn-đề hơn là trong những nhóm đông. Vì theo lối này nhiều người có cơ-hội nói chuyện và tham-dự cuộc bàn-luận, và ta có thể học được rất nhiều khi phải nghĩ kỹ về những vấn-đề của mình và trình-bày những vấn-đề đó trước một số nhỏ khán-giả có thiện-cảm với ta. Những buổi họp này, tổ-chức như những lớp học, có đặc-điểm là giáo-sư phải xuất-trình nhiều điều căn-cứ nơi đó mà thảo-luận. Những buổi nhóm tổ-chức theo kiểu này có bổ-ích cho một vài loại huân-luyện. Tỷ-dụ ta có thể tổ-chức buổi học tập theo lối này nếu muốn giảng-giải về một hệ-thống công-vụ mới, sẽ áp-dụng trong chính-phủ.

Một phương-pháp luyện từng nhóm nhỏ nữa là phương-pháp « hội-nghị ». Khác hẳn với những buổi học tập tổ-chức theo lối lớp học nói trên, trong những buổi học-tập theo lối hội-nghị này người

huấn-luyện-viên không truyền dạy mà chỉ nghe và khuyến-khích sự bàn cãi. Ông ta làm cho nhóm ấy giải-quyết những vấn-đề liên-hệ bằng cách thảo-luận và trao-đổi tin-tức và cảm-tưởng. Trong kinh-nghiệm thâm-thập ở nhiều nước thì người ta đã thấy nên dùng phương-pháp « hội-nghị » này trước khi dùng đến phương-pháp « lớp học » để học-hỏi một vấn-đề riêng biệt nào. Theo lối thảo-luận tự-do trong những phiên-họp này, những người tham-dự có thể trình-bày những nỗi thắc-mắc của mình và được những người cùng cấp-bậc với mình giúp giải-quyết vấn-đề mà lại không sợ-sệt bị ai quở mắng hay khùng-bố. Thường thường người ta không thật lòng mà nhận thi-hành một kế-hoạch mới nếu không được bày tỏ hết những nỗi thắc-mắc của họ. Những phương-pháp này chẳng có gì mới lạ cả. Chúng ta có những bằng-chứng rõ rệt rằng ở nước Ai-Cập thượng-cổ người ta đã áp-dụng những phương-pháp này rồi. Tôi đã chứng-kiến phương-pháp này được áp-dụng để huấn-luyện cán-bộ Công-dân-vụ ở Việt-Nam. Chúng tôi cũng đã cho dịch sang Việt-ngữ một cuốn cẩm-nang về phương-pháp hội-nghị để dùng tại Việt-Nam.

Thêm một cách thảo-luận theo lối hội-nghị nữa là dùng một người trong số những người tham-dự hội-nghị làm chủ-tịch phiên họp, thay vì dùng những nhân-viên đã được huấn-luyện trước về phương-pháp hội-nghị này như những nhân-viên của viện quốc-gia hành-chánh hay nha công-vụ chẳng hạn. Khi mới bắt đầu thì những người được chỉ-định chủ-tọa hội-nghị có thể không thông-thạo lắm. Nhưng công việc chủ-tọa phiên-họp luyện cho những đôn-đốc-viên biết cách nghe và thâm-thập những điều người khác nói một cách cẩn-thận hơn. Khả-năng này sẽ giúp họ một khi trở về sở biết lắng tai nghe những đề-nghị của người dưới.

Những phương-pháp luyện từng nhóm nhỏ này sẽ rất có lợi nếu mỗi người-đến tham-dự, khảo-cứu riêng một vấn-đề. Mỗi người mang vấn-đề mình đã khảo-cứu kỹ-lưỡng và đã bàn-luận tại phiên-họp về áp-dụng ở sở mình. Rồi người này phải làm một bản tường-trình cho nhóm của mình về những điều mình đã áp-dụng được.

Tôi xin kể một câu truyện nhỏ về phương-pháp này. Một trong những người tham-dự lớp huấn-luyện bằng phương-pháp hội-nghị là một đôn-đốc-viên đã đứng tuổi, cục-cằn và bất lịch-thiệp. Trong lớp người ta giao cho ông này công-tác về sở mình tìm một người làm việc dưới quyền mình đã tận-tâm chịu khó và khen người này và phải tường-trình cho cả nhóm biết về kinh-nghiệm

này trong phiên-họp tới. Đôn-đốc-viên này cho rằng công-tác đó rất khó-khăn. Ông ta cứ chần-trừ mãi cho tới nửa giờ trước khi nhóm phiên họp tới. Nhưng rồi ông cũng lấy đủ can-đảm để gọi một trong những nhân-viên thân-tín nhất của ông vào và khen-ngợi người này đã hoàn-thành một công việc một cách tốt đẹp. Đôn-đốc-viên lại còn hỏi thêm : « Bà ấy và các cháu vẫn được mạnh chứ ? » Nhân-viên được khen-ngợi rất đỗi ngạc-nhiên và hỏi thăm ông chủ-sự có mệt hay không ? Vì đôn-đốc-viên khó tính này chưa xử-sự như thế bao giờ và khi biết ông này không mệt thì nhân-viên kia tỏ ra rất sung-sướng và vui lòng trả lời tường-tân về việc đôn-đốc-viên kia muốn biết. Khi báo-cáo về việc này, người đôn-đốc-viên khó tính tỏ ra rất khô-hài, một trình-độ khô-hài mà không ai trong số bạn đồng-nghiệp của ông ta có thể ngờ có ở ông. Như vậy ta thấy rằng vừa học vừa áp-dụng có thể rất bổ-ích cho một sự huấn-luyện được có kết quả.

Còn một phương-pháp phụ có thể áp-dụng cùng với những phương-pháp đào-tạo nhân-viên chỉ-huy là phương-pháp « đóng kịch ». Một vài người trong nhóm được yêu cầu giả vờ đối-phó với một trường-hợp điển-hình. Thường thường ta chỉ nên dùng phương-pháp này khi những người trong nhóm đã quen nhau khá rồi và không ngại đóng kịch trước mặt nhau.

Tỉ-dụ một người đứng lên đóng vai giầy nhân-viên chỉ-huy về sự quan-trọng của vấn-đề giao-tế dân-sự. Hầu hết mọi người đều công-nhận rằng giao-tế dân-sự là việc rất quan-trọng. Tuy-nhiên đến khi phải thực-hành nguyên-tắc này trong công-việc hàng ngày, thì họ có thái-độ như thể chưa nghe thấy chữ giao-tế dân-sự bao giờ cả. Trong khi đóng kịch thì một người có thể giữ vai một công-dân đến trả thuế mà vì nhầm-lẫn nhiều thành thử làm cho nhân-viên thu thuế gất-gổng. Trong khi đóng vai người công-dân, người đôn-đốc-viên được dịp biết cảm-tưởng của người dân ra sao khi bị đối-đãi không ra gì, và người đóng vai nhân-viên chính-phủ thì sẽ thấy rằng cục-cản và nóng-nảy là vô-lý đến mực nào. Phương-pháp huấn-luyện này có nhiều cách áp-dụng. Thoạt nghe thì tưởng là phương-pháp này chỉ nên dùng với trẻ con thôi. Nhưng người ta đã thấy phương-pháp này rất hiệu-nghiệm khi muốn huấn-luyện lại cho nhân-viên có thái-độ tử-tôn đứng mực. Ta sẽ có một thái-độ mới, hiệu-quả hơn trước một nhóm người mà ta không sợ. Phương-pháp này đã được áp-dụng hiệu-quả trong việc huấn-luyện nhân-viên cảnh-sát ở Nam-Việt trong địa-hạt giao-tế.

Giờ ta nên xét qua những phương-pháp huấn-luyện từng nhóm nhỏ của cộng-sản. Chắc các vị đã được nghe nói và có người đã biết rằng cộng-sản dùng phương-pháp kiểm-thảo phê-bình khắt-khe và hứa lần sau sẽ làm khá hơn. Ta nên phân-biệt rõ rệt những điểm dị-đồng giữa sự áp-dụng những kỹ-thuật và phương-pháp này tại các nước tự-do và các nước cộng-sản.

Cộng-sản thường hay dùng những người « nội-công » để khai màn các cuộc thảo-luận. Bắt đầu thì không ai muốn nói gì cả. Nhưng rồi nếu không có ai tự ý đứng lên nói thì những tên « nội-công » này đứng lên bịa đặt ra những lời tự phê-bình và cũng hứa hão rằng kỳ sau sẽ làm cẩn-thận hơn. Đã có một người nói rồi thì những người kia muốn khỏi mất thể-diện cũng đứng lên thú tội và hứa hẹn. Và rồi khi đã thú tội và hứa hẹn trước mặt mọi người, người đã thú tội thì sẽ mất thể-diện nếu không giữ lời hứa.

Trong những nước tự-do thì người ta không dùng đến kẻ « nội-công ». Không ai dọa nạt ai cả và sợ dĩ những phương-pháp này áp-dụng được là vì trong bất cứ một nhóm nào cũng có một vài người không ngại bắt đầu cuộc thảo-luận. Còn đa số những người kia cũng sẽ đứng lên nói khi đã chắc dạ. Khi thấy rằng những người nói trước rồi, không ai bị lôi thôi gì cả thì người ta cũng phát-biểu ý-kiến theo. Thường thường con người ai cũng muốn giải-quyết những nỗi thắc-mắc và những vấn-đề khó-khăn của mình. Những nước tự-do vẫn có thể dùng được những phương-pháp này mà vẫn tôn trọng được nhân-phẩm con người.

Giờ chúng ta đã xem xét qua thế nào là những phương-pháp không hoạch-định trước, những phương-pháp đã tru-hoạch rõ ràng để huấn-luyện những đám đông, và những phương-pháp đã tru-hoạch trước để huấn-luyện những nhóm nhỏ. Ta cũng tự hỏi nên dùng phương-pháp nào ở Việt-Nam ? Nên dùng phương-pháp nào là tùy theo mục-đích mình muốn đạt. Mà có lẽ ta phải dùng tới tất cả những phương-pháp này để đạt được những mục-phiêu khác nhau gồm trong chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy.

Phương-pháp bị nhiều người chỉ-trích nhất có lẽ là hai phương-pháp cố-vấn và huấn-luyện từng nhóm nhỏ. Đành rằng những phương-pháp này mất nhiều thì-giờ nhưng ta cũng phải công-nhận rằng ta không thể nào thay đổi được những tập-quán lâu đời và những thái-độ quá quen của người ta sau mấy buổi thuyết trình. Những nhân-viên cao-cấp thường hay loại-bỏ những phương-pháp huấn-luyện từng nhóm nhỏ khi hoạch-định chương-trình đào-tạo

nhân-viên chỉ-huy. Họ làm như vậy là vì phần đông chưa tự họ nhận-định thấy những phương-pháp ấy có hiệu-lực đến mức nào. Tôi chỉ còn biết nói rằng những phương-pháp này đã được áp-dụng một cách rất hiệu-nghiệm ở những nơi khác, và ta cũng nên hi-vọng rằng Việt-Nam cũng sẽ biết lợi-dụng những phương-pháp này tùy thời-gian và các điều-kiện khác.

Tổ-chức đào-tạo nhân-viên chỉ-huy.

Giờ ta nên xét xem cần phải có một tổ-chức như thế nào để thi-hành chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy, nếu ta muốn hoạch-định trước chương-trình huấn-luyện. Biện-pháp đầu tiên trong việc phát-khởi một chương-trình huấn-luyện nhân-viên chỉ-huy là trình-bày rõ rệt phần góp của giới quản-đốc cao-cấp trong việc hoạch-định chương-trình huấn-luyện. Thật ra, huấn-luyện những nhân-viên chỉ-huy sơ và trung-cấp là để giúp những quản-đốc-viên cao cấp làm việc có kết-quả hơn. Vì vậy quản-đốc-viên cao-cấp phải được biết và chấp thuận phương-pháp huấn-luyện và phải khuyến-khích người ta bỏ thời giờ ra để học tập, như là Tổng-thống đã khuyến-khích mọi người đi dự những buổi nói chuyện này. Hơn nữa, những quản-đốc-viên cao cấp phải sẵn-sàng nhận những sự thay đổi, vì trong các buổi học-tập ta có thể khám-phá ra những khuyết-diểm hành-chánh cần được tu-bổ. Sau rốt, những quản-đốc-viên cao cấp phải thực-tâm muốn có những cộng-sự-viên biết làm việc và làm việc có hiệu-lực. Không có sự cộng-tác của những quản-đốc-viên cao cấp thì không ai biết nên khởi đầu ở chỗ nào trong chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy.

Tôi xin kể một câu chuyện nhỏ để dẫn-chứng điều mới nói. Trong một hãng tư bên Mỹ có một ông giám-đốc có tuổi và rất khó tính nhưng vẫn được ban giám-đốc ủy-thác công việc chỉ-huy vì ông ta luôn luôn làm tăng được mức sản-xuất. Tuy-nhiên, có nhiều điều ông ta làm mà ít người ưa và không được kiến-hiệu lắm. Một hôm ông ta cho phép tổ-chức một chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy vì những hãng khác có chương-trình này, chứ không phải vì ông ta nhận thấy chương-trình này là cần-thiết. Phương-pháp hội-nghị được dùng. Những người tham-dự buổi họp tức khắc than-phiền về hiệu-năng kém yếu và tính tình đàng ghét của ông giám-đốc kia. Ông này nghe ngay thấy tiếng vang và lập-

tức bãi-bỏ chương-trình huấn-luyện. Ông ta không sẵn-sàng tự sửa và trong trường-hợp này tinh-thần cộng-tác hoàn-toàn thiếu hụt ở người lãnh-đạo.

Chương-trình huấn-luyện thường do một ủy-ban gồm có những nhân-viên chỉ-huy cao-cấp thảo-luận với sự trợ-giúp của những chuyên-viên huấn-luyện. Ở Việt-Nam cũng đã bắt đầu có một tổ-chức để làm việc này là Hội-đồng Liên-bộ Tu-nghiệp Công-chức. Hội-đồng này nhóm phiên họp lần thứ nhất hồi tháng Giêng vừa qua và sẽ họp kỳ tới vào tháng Bảy. Một cục-diện khác có thể làm cho chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy mang lại kết-quả tốt đẹp là việc thiết-lập một ủy-ban nghiên-cứu những nhu-cầu huấn-luyện. Công việc nghiên-cứu liên-tục này không nên giao-phó cho những nhân-viên chỉ-huy bây giờ đã quá bận, mà nên giao cho các nhân-viên ban phụ-tá. Sau đây là một vài triệu-chứng tỏ ra cần phải có một chương-trình huấn-luyện nhân-viên chỉ-huy. Tinh-thần thấp kém và thái-độ không chịu cố-gắng của nhân-viên, tình-trạng năng xảy ra những xích-mịch và cạnh-tranh giữa các phòng trở nên quá đáng, không thi-hành các kế-hoạch. Nhân-viên chỉ-huy không chịu có sáng-kiến, không có sự điều-chỉnh giữa các cơ-quan trong một tổ-chức, nhiều cơ-quan tranh giành nhau làm một công việc vì làm việc này dễ chịu và vì lẽ ấy bỏ dở tất cả những việc cần-thiết khác. Những nhân-viên cao cấp và chính những người được huấn-luyện cần phải công-nhận nhu-cầu này. Nếu không thì những chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy sẽ chẳng có bổ-ích gì. Tôi cho rằng những vấn-đề mà các vị nêu lên sau bài thuyết trình của giáo-sư Fox đã cho ta biết qua những nhu-cầu huấn-luyện ở Việt-Nam.

Còn một vấn-đề nữa trong công việc tổ-chức những chương-trình huấn-luyện này là việc lựa-chọn và huấn-luyện huấn-luyện viên. Không phải bất cứ ai cũng có thể làm huấn-luyện-viên được, và nếu muốn chương-trình này có kết-quả thì trước hết phải đào tạo huấn-luyện-viên. Rồi phải tổ-chức công việc huấn-luyện, điều-đình lấy những nơi họp, mời mọi người tới, vân vân...

Rồi lại còn việc lường định công-việc huấn-luyện và tổ-chức lại công-việc này để tu-bổ những khuyết-điểm của những chương-trình cũ. Có lẽ ta không nên mong đợi quá nhiều ở những bước đầu vì học hiểu phương-pháp tổ-chức và tham-dự việc đào-tạo nhân-viên

chỉ-huy cũng không phải là chóng. Tất nhiên, nếu càng lường định kỹ-lưỡng hơn thì ta lại càng tìm thấy nhu-cầu huấn-luyện tăng cường thêm; và như tôi đã nói, công việc huấn-luyện không bao giờ là hoàn-toàn chấm-dứt. Đành rằng thời-giờ dành cho việc huấn-luyện cũng còn phải tùy ở những phân-sự khác của những người được huấn-luyện, nhưng thường thường những vấn-đề này đều có thể giải-quyết được cả.

Và sau cùng là phải tổ-chức một ban huấn-luyện. Những chuyên-viên này nghiên-cứu nhu-cầu huấn-luyện, kiểm-điểm mọi phương-pháp và giới-thiệu những phương-pháp nào có hiệu-quả nhất. Họ giúp vào công việc lựa-chọn và huấn-luyện những huấn-luyện-viên, sửa-soạn những sách huấn-luyện và liên-lạc với những tổ-chức khác như Quốc-gia Hành-chánh Học-viện hay những tư-nhân để thâu góp ý-kiến. Họ đóng một vai-trò quan-trọng trong công việc huấn-luyện và điều-chỉnh những chương-trình huấn-luyện để tránh nạn nhị-bội. Họ điều khiển công-việc lường-định các chương-trình huấn-luyện và còn có thể xuất-bản những tờ nguyệt-san huấn-luyện để thỉnh-thoảng phân-phát cho các nhà chỉ-huy và các đơn-độc-viên.

Công việc đào-tạo nhân-viên chỉ-huy ở một vài nước Đông-Nam-Á.

Các nước Đông-Nam-Á đã làm được những gì để đào-tạo nhân-viên chỉ-huy. Tôi được biết rằng các phương-pháp thảo-luận từng nhóm đã được áp-dụng nhiều và đem lại kết quả tốt đẹp tại Ấn-Độ.

Một vài người — cả Việt lẫn Mỹ — vừa đi Phi-Luật-Tân về đã được chứng-kiến một phong-trào huấn-luyện được phát-động tại các công-sở đô-thành Ma-Ni, rồi đã được bành-trướng trong các công-sở chính-quyền trung-ương Phi. Các viên-chức cao-cấp, như Đô-trưởng Ma-Ni và Tổng-thống Magsaysay, đã muốn và đang cố gắng cho hệ-thống công-quyền được cải-thiện. Nhiều cơ-quan chính-quyền đã lựa-chọn các viên-chức kinh-nghiệm đặc-biệt tài-cán gửi tới học ở Viện Hành-chánh Phi-Luật-Tân để trở nên những huấn-luyện viên giỏi. Chúng tôi đã thấy họ học những lớp 35 người tổ-chức mỗi tuần 6 lần. Trong thời-kỳ huấn-luyện này, họ đã hoàn-thành xong một kế-hoạch cải-tổ một vài công-tác trong sở của họ. Trong những lớp này, họ đã học-tập các phương-pháp hội-nghị, kịch-hội, và nhiều kỹ-thuật thảo-luận từng nhóm nhỏ khác. Xong đến khi tốt nghiệp, họ sẽ áp-dụng những kỹ-thuật đó khi trở về

tổ-chức cũ. Kế-hoạch này đã đem lại kết-quả tốt-đẹp. Nhiều công-chức, kể cả nhiều nghị-sĩ dân-cử, tỉnh-trưởng, đô-trưởng... chưa được mời tới dự những lớp đó, hiện nay đang yêu-cầu được huấn-luyện như vậy.

Thái-Lan đã yêu-cầu một trong những người đứng lên tổ-chức lớp học đó ở Phi-Luật-Tân sang Vọng-Các để tổ-chức chương-trình đào-tạo nhân-viên chỉ-huy của mình.

Việt-Nam không cần phải theo gương này một cách mù quáng. Việt-Nam có thể, và nên có một kế-hoạch phù-hợp với nhu-cầu đặc-biệt của mình hơn. Nhưng cũng như hai quốc-gia kia, ta có thể làm được nhiều việc ở đây. Trên thế-giới không có một chính-phủ nào có tuyền nhân-viên chỉ-huy hoàn-toàn. Nhân-viên chỉ-huy bao giờ cũng cần phát-triển khả-năng của mình mãi mãi.

V NHIỆM-VỤ CỦA BAN PHỤ-TÁ CHỈ-HUY

V

NHIỆM-VỤ CỦA BAN PHỤ-TÁ CHỈ-HUY

Homer D. Higbee

Trong những buổi thuyết-trình trước, các diễn-giả đã thảo-luận bốn yếu-tố căn-chính để phát-triển và quản-trị công việc hành-chính một cách hiệu-quả. Trong bài thuyết-trình thứ nhất, quý-vị đã xét qua nhiệm-vụ quản-độc tổng-quát trong tổ-chức chính-phủ. Chắc quý-vị còn nhớ nhiều yếu-tố gây nên một sự quản-độc tốt đẹp. Giáo sư Fox đã thảo-luận với quý-vị về tính-cách quan-trọng của một trong những yếu-tố ấy là « sự quản-độc ở cấp-trung », nơi đây một phần lớn các công-tác của chính-quyền được thi-hành. Ông Hoyt đã thảo-luận sơ qua cùng quý-vị về một vài kỹ-thuật kiểm-soát và lãnh-đạo hữu-hiệu và trong bài thuyết-trình đọc hôm thứ hai vừa rồi, giáo sư Wickert đã giải-thích một vài phương-pháp tối-tân nhất để huấn-luyện và phát-triển khả-năng của nhân-viên chỉ-huy.

Thuyết-trình của tôi với quý-vị hôm nay đề-cập một đối-tượng mà các chính-phủ coi như những phương-tiện hữu-ích và năng-dụng nhất — là nhân-viên — nhưng chỉ giới-định trong phạm-vi nhỏ hẹp của một số người được lựa chọn. Hoạt-động của những người này muốn được có kết-quả tốt-đẹp phải được bổ-sung bởi sự xử-dụng một cách điều-hợp những tài-năng và kỹ-thuật đã được trình-bày trong những buổi thuyết-trình trước.

Bây giờ tôi muốn xin thanh-minh rằng những lời tôi sắp trình-bày cùng quý-vị là dành riêng cho những vị nào có trách-nhiệm phụ-tá một nhà chỉ-huy để qui-định những kế-hoạch và thủ-tục hầu thi-hành những chương-trình rộng lớn trong công việc hành-chính. Quý-vị là những người phải làm một phần lớn những công việc vụn vặt chi-tiết để thi-hành những quyết-định chính-trị của chính-phủ. Quý-vị phải ngày ngày đối-phó với áp-lực thời-gian cấp-bách để hoàn-thành kết-quả mong muốn một cách mau chóng. Quý vị là những người cần phải biết những phương-pháp đúng đắn làm cho công việc được hoàn-thành — những phương-pháp và kỹ-thuật để tổ-chức công việc của nhân-viên dưới quyền quý-vị.

Tôi sẽ xin trình-bày với quý-vị một kỹ-thuật mà nhiều tổ-chức quân-sự, dân-sự, công và tư, đã coi là dễ áp-dụng và dễ mang lại kết-quả. Kỹ-thuật này thường được gọi là « công việc phụ-tá chỉ-huy » và từ-ngữ này như được dùng ở đây có một ý-nghĩa rất rõ rệt, có thể được giải-thích như kỹ-thuật tổ-chức giúp cho ta làm được những công-tác lớn trong một thời-gian tối-thiểu một cách hữu-hiệu nhất.

Ban phụ-tá chỉ-huy là gì ?

Ban phụ-tá chỉ-huy là một ban gồm một số nhân-viên phụ-tá giúp-đỡ nhà chỉ-huy thi-hành nhiệm-vụ của người ấy. Công việc của người chỉ-huy và của ban phụ-tá phải được thống-nhất như một khối-lượng bất-khả-phân. Ban phụ-tá chỉ-huy chỉ có vì sự tồn-tại của những công-tác phức-tạp phải hoàn-thành. Công việc này muốn được hoàn-thành phải được một số nhân-viên có tổ-chức và được diu giắt cố-gắng thực-hiện những mục-phiêu chung của tất cả. Sự hoàn-thành mục-phiêu chung này tùy-thuộc ở một cơ-sở có phân-công chuyên-môn hoàn-toàn. Ban phụ-tá chỉ-huy là bước đầu trong công-tác phân-công chuyên-môn ở trong một tổ-chức. Tỷ-dụ như sở y-tế của một thành-phố lớn có thể có một ông giám-đốc, một ông phó-giám-đốc, một ông tổng-thơ-ký, một ông trưởng-phòng giáo-dục y-tế, một ông trưởng-phòng kiểm-soát bệnh-dịch và một ông trưởng-phòng thực-phẩm lành-mạnh. Chức-phận của những viên-chức này là bước đầu trong việc phân-công của tổ-chức. Dưới quyền họ là một số nhân-viên có những nhiệm-vụ chuyên-môn hơn : một số y-tá, chuyên-viên y-tế, huấn-luyện-viên giáo-dục y-tế, thơ-ký, chuyên-viên phòng thí-nghiệm v... v...

Tuy-nhiên ban phụ-tá chỉ-huy hoạch-định đường-lối mà tổ-chức ấy phải theo để hoạt-động, thâm-thập tin-tức cần-thiết, cố-vấn cho viên-chức chỉ-huy, chuẩn-bị những chỉ-thị để thi-hành kế-hoạch và tường-trình cho người chỉ-huy về sự thành-công hay thất-bại của một kế-hoạch. Nói tóm lại, ban này làm công-việc điều-chỉnh cần-thiết để giúp toàn-thể tổ-chức thực-hiện mục-phiêu chung.

Trong những tổ-chức hành-chính mới, nếu muốn dùng kỹ-thuật đó, ta phải có một vài yếu-tố cần-thiết cho công-việc của ban phụ-tá như sẽ được trình-bày sau đây :

A. — Công việc chỉ-huy.

Ta phải nhớ rằng trong bất cứ một tổ-chức nào, viên-chức chỉ-huy là người có trách-nhiệm về hết thấy mọi hành-động của tổ-chức. Để giúp-đỡ họ hoàn-thành nhiệm-vụ, viên-chức này có một số nhân-viên phụ-tá cao-cấp gọi-là « ban phụ-tá chỉ-huy ». Nhà chỉ-huy và ban phụ-tá phải được coi như một khối bất-khả-phân. Tuy-nhiên nhà chỉ-huy cũng phải dìu-giắt và khuyến-khích các người phụ-tá mình. Muốn trở nên một khối bất-khả-phân các nhân-viên ban phụ-tá phải kính-trọng và tín-nhiệm lẫn nhau. Một nhà chỉ-huy hay lãnh-tụ không thể làm được hết thấy mọi việc vì sức người cũng như thời-giờ chỉ có hạn mà thôi và không thể tự mình điều-tra mọi công việc để mà quyết-định một cách đứng đắn, và nghiên-cứu hết thấy các cục-diện để cho công-tác được thành-công.

Một nhà chỉ-huy giỏi phải giao-phó nhiệm-vụ một cách đầy đủ cho nhân-viên phụ-tá, không dấu-diếm điều gì, và bắt họ phải thâm-hoạch được kết-quả ở mức tối-đa. Một nhà chỉ-huy giỏi phải sẵn-sàng cho nhân-viên phụ-tá đầy đủ tin-tức ông biết, cần-thiết cho sự hoàn-thành công-tác chung của tổ-chức. Một nhà chỉ-huy cũng phải có khả-năng chuyển-giao những chỉ-thị của mình một cách rõ-ràng và gọn-ghe cho ban phụ-tá.

Nhà chỉ-huy phải sẵn-sàng nhận-lãnh những tư-tưởng và khuyến-cáo mạch-lạc, căn-cứ ở những sự thể đương-nhiên, ngay như nếu những tư-tưởng và khuyến-cáo ấy không phù-hợp với tư-tưởng của riêng mình. Trí-não một nhà chỉ-huy cũng phải đủ co-giãn để sẵn-sàng chấp-nhận những phương-pháp làm việc mới.

Nhà chỉ-huy phải nhìn-nhận công-lao của ban phụ-tá khi thành-công và không được cướp công của những người phụ-tá cho mình.

B. — Đức-tính của nhân-viên phụ-tá.

Muốn thành-công, một sự chỉ-huy tốt-đẹp chưa đủ, ta phải có một ban phụ-tá chỉ-huy có huấn-luyện kỹ-lưỡng. Nói như thế không có nghĩa là tất cả nhân-viên phụ-tá phải được huấn-luyện hoàn-toàn trước khi được bổ-nhiệm vào những chức-vụ này. Sự huấn-luyện tại-chức là một yếu-tố cần-thiết để phát-triển một tổ-chức cho được hoàn-hảo.

Sự huấn-luyện này không cần phải có bản-chất quá hình-thái, nhưng có thể là một loạt cố-gắng đứng mực của nhà chỉ-huy và của những nhân-viên phụ-tá có kinh-nghiệm, để giúp-đỡ các nhân-viên mới trở nên hoàn-toàn tài-cán.

Muốn cho công việc được hoàn-bị, mỗi nhân-viên phụ-tá chỉ-huy phải luôn luôn cố-gắng cải-tiến tài-năng của riêng mình. Không nhân-viên phụ-tá giỏi nào có quyền hoàn-toàn tin-cậy ở những phương-pháp làm việc cũ-kỹ. Người ấy phải luôn luôn tìm kiếm và áp-dụng những phương-pháp và tư-tưởng mới để cải-tiến công-việc của mình.

Mỗi nhân-viên phụ-tá chỉ-huy phải tường-trình một cách đứng-đắn ngay như nếu biết rằng nhà chỉ-huy có thể không đồng-ý với mình; nếu nhân-viên phụ-tá ấy chỉ tường-trình những điều làm cho nhà chỉ-huy bằng lòng, thì nhân-viên ấy không hề có ích-lợi gì cho đoàn-thể. Những người chỉ biết « gặt đầu » phải nhường chỗ lại cho những người tài-giỏi hơn có thể góp hoặc tranh-đấu cho những ý-kiến mới và hay dị-đồng khi những ý-kiến ấy có căn-bản ở những sự-kiện vững-chắc.

C. — Tổ-chức.

Một ban phụ-tá chỉ-huy phải được tổ-chức rõ-ràng. Mỗi nhân-viên phải biết mình hữu-dụng nhất ở địa-vị nào trong tổ-chức ấy. Các lệnh-truyền và công-tác phải được giao-phó qua các thủ-tục được qui-định sao cho nhanh-chóng nhất và được mỗi nhân-viên hiểu thấu. Cơ-sở của tổ-chức phải được trình-bày cho mỗi nhân-viên có một lãnh-vực trách-nhiệm riêng biệt và cho nhân-viên đó được xuất-trình những ý-kiến mình có lên cho nhà chỉ-huy.

D. — Tinh-thần đoàn-thể.

Ta không cần phải nói nhiều về phần tổ-chức quan-trọng này vì nó là một yếu-tố quá đương-nhiên để hoàn-thành những mục-phiêu của một tổ-chức.

Một ban phụ-tá phải làm việc như một đội — thành-công là thành-công chung của đơn-vị chứ không phải là của riêng ai. Một trong những đức-tính cần-yếu một nhân-viên phụ-tá chỉ-huy phải có là ý-chí muốn bóp-nghẹt những tham-vọng cá-nhân trước những hoài-bảo của đoàn-thể. Ta phải nhớ rằng một thành-tích tốt đẹp không cần phải phô-diễn, cũng được mọi người biết đến.

Có lẽ quý-vị cũng biết có những yếu-tố quan-trọng khác làm cho công-việc của ban phụ-tá được dễ bề thành-công hơn. Tuy-nhiên, những yếu-tố mà tôi vừa trình-bày; cho ta một căn-bản thảo-luận về vấn-đề ban phụ-tá phải hoạt-động như thế nào.

Hoạt-động của ban phụ-tá chỉ-huy.

Giả tử như nếu ta có một ban phụ-tá giỏi, đã được huấn-luyện kỹ-lưỡng về những kỹ-thuật phụ-tá chỉ-huy, thì ban phụ-tá ấy phải làm việc như thế nào ?

Căn-cứ ở những sự quan-sát và điều mình thấu-thập được bên trong và bên ngoài tổ-chức, nhà chỉ-huy phải qui-định một đường-lối công-tác. Nhà chỉ-huy có thể chuyển những quyết-định của mình cho ông phụ-tá-trưởng bằng chỉ-thị nói miệng hay viết, hay có thể chuyển những chỉ-thị ấy cho toàn-thể ban phụ-tá trong một phiên-họp chung với ban này. Trong mỗi trường-hợp, nhà chỉ-huy phải cho ban phụ-tá biết đầy-đủ tin-tức để giúp họ dự-thảo những kế-hoạch hay khuyến-cáo và từ lúc đó vấn-đề ấy là ở trong tay ban phụ-tá giải-quyết.

Dưới sự chỉ-huy của ông phụ-tá-trưởng, vấn-đề đó được phân-tích và phân-phối cho các nhân-viên ban phụ-tá, là những người sẽ góp phần vào công-cuộc tìm giải-pháp cho vấn-đề đó. Trước đây, tôi đã nhắc đến công-việc của ban phụ-tá như của « một đội », và đến vấn-đề điều-chỉnh; nói đến đây tôi lại nhớ tới một vài điều khác khiến ta phải chú-trọng vì những điều này rất quan-trọng trong việc tìm kiếm giải-pháp cho những vấn-đề đã đặt đề.

Tuy việc điều-chỉnh là phần trách-nhiệm cốt-chính của ông phụ-tá-trưởng, nhưng thành-bại là tùy ở tất cả số nhân-viên có hiểu và áp-dụng hay không áp-dụng những nguyên-tắc điều-chỉnh. Sự điều-chỉnh phải có ngay tại các đơn-vị thừa-hành và các cấp-bậc cao-trung trong một tổ-chức. Quan-trọng nhất trong công-việc điều-chỉnh là ý-chí muốn cộng-tác. Mỗi nhân-viên ban phụ-tá phải tự buộc mình phục-vụ tổ-chức và làm cho hiệu-năng của ban phụ-tá thêm tăng-cường. Trong sự huấn-luyện một ban phụ-tá, ta phải làm thế nào cho sự điều-chỉnh và cộng-tác trở nên gần như một tập-quán.

Sự điều-chỉnh có thể được phát-triển bằng tinh-thần hiểu-biết, sự huấn-luyện và thực-hành. Các nhân-viên ban phụ-tá chỉ-huy

cần phải biết rõ những trách-nhiệm giao-phó cho mỗi thành-phần trong một tổ-chức. Biết được như vậy, họ sẽ biết khi nào một vấn-đề cần phải có sự giúp-đỡ của các thành-phần kia.

Sau đây là một vài phương-pháp phát-triển sự điều-chỉnh và tinh-thần cộng-tác :

1. Các cuộc hội-họp không chính-thức.
2. Các cuộc hội-họp chính-thức và tường-trình về tình-hình của tổ-chức.
3. Loan-truyền mau lẹ những tin-tức cần-thiết.
4. Tiếp-xúc chặt-chẽ và trao-đổi tin-tức giữa các đơn-vị và với các nhân-viên trong các tổ-chức khác.

Ban phụ-tá chỉ-huy thu-lượm tin-tức do nơi những nhân-viên dưới quyền, do sự nghiên-cứu và quan-sát của riêng mình và do những tổ-chức khác. Những cố-gắng của ban phụ-tá để thu-lượm tin-tức, giúp nhà chỉ-huy có đủ dữ-đề để quyết-định. Những tin-tức này phải được phân-tách và thu ngắn để giữ lại những điểm chính mà thôi. Nhà chỉ-huy không thể mất nhiều thì-giờ đọc những tin-tức khó hiểu, trình-bày lộn xộn. Đồng thời một nhân-viên ban phụ-tá chỉ-huy cũng phải cung-cấp cho đồng-bạn và các đơn-vị dưới quyền đầy-đủ tin-tức.

Thường thường thì tất cả tin-tức phải được xuất-trình cho ông phụ-tá-trưởng vì ông này là người phân-tách và điều-hợp những tin-tức ấy với những tin-tức mà ông nhận được ở những nguồn tin khác, trước khi đệ-trình lên nhà chỉ-huy. Tuy nhiên, thỉnh thoảng cũng có những bản tường-trình kỹ-thuật được đệ-trình thẳng cho nhà chỉ-huy để giữ nguyên- vẹn tính-chất của những bản tường-trình đó. Trong những trường-hợp này, những bản tường-trình ấy phải được chuyển qua ông phụ-tá-trưởng cho công-việc của ban phụ-tá được đều-hòa.

Ta phải nhớ kỹ một điểm là trong các tổ-chức hoạt-động, nhiều khi ta không thể chờ đợi biết đầy-đủ tin-tức rồi mới quyết-định. Cả nhà chỉ-huy lẫn ban phụ-tá nên nhớ điểm này và hiểu rằng những quyết-định căn-cứ trên những bản tường-trình không đầy đủ, phải đủ cơ-giãn để có thể được sửa đổi nếu cần. Tuy-nhiên, ban phụ-tá phải cố-gắng tìm biết tất cả những điều-kiện liên-quan tới tổ-chức của họ để có thể biết trước khi nào cần phải sửa đổi

và cho nhà chỉ-huy biết rõ tình-hình của tổ-chức. Nhà chỉ-huy cũng phải được nhân-viên dưới quyền cho biết khi nào những khuyến-cáo của những người này căn-cứ ở những sự-dự-liệu hay ở những ban-tường-trình không đầy-đủ.

Đúng lý sau phần nghiên-cứu một vấn-đề thì tới phần dự-thảo kế-hoạch và khuyến-cáo. Những khuyến-cáo xuất-trình phải có tính chất thẳng thắn, không chịu ảnh-hưởng của ý muốn riêng của nhà chỉ-huy. Ưu-điểm và khuyết-điểm phải được nêu rõ để nhà chỉ-huy có thể biết tường-tận tình-hình trước khi quyết-định.

Việc chuẩn-bị kế-hoạch và khuyến-cáo phải được ông phụ-tá-trưởng điều-hoà chặt-chẽ vì ông là người sẽ xuất-trình những kế-hoạch ấy lên cho nhà chỉ-huy.

Sau khi các kế-hoạch và khuyến-cáo được chấp-thuận, mỗi nhân-viên ban phụ-tá phải chuẩn-bị chỉ-thị và huấn-lệnh cho các đơn-vị dưới quyền mình có phần công-tác hay hành-chính trong công việc ấy. Những huấn-lệnh đó phải được chuyển cho các đơn-vị dưới quyền đủ sớm cho họ có thời-giờ sửa soạn thi-hành.

Ban phụ-tá chỉ-huy phải làm sao biết chắc rằng tất cả những đơn-vị liên-hệ tới một huấn-lệnh hay chỉ-thị, phải nhận được và thấu-hiểu huấn-lệnh ấy. Nhiệm-vụ của ban phụ-tá chỉ-huy là làm cho lệnh ấy được thi-hành như đã dự-định. Nhân-viên phụ-tá cũng phải kiểm-soát chặt-chẽ cốt sao cho các đơn-vị thi-hành một cách đứng đắn lệnh nhận được. Ta có thể kiểm-soát bằng cách đích thân tới thăm các đơn-vị liên hệ và nghiên-cứu cùng phân-tách những tường-trình nhận được.

Công-tác phụ-tá chỉ-huy đầy đủ.

Vì tôi nhận xét rằng nhu-cầu cần tới những phương-sách hoàn-toàn có qui-cử dùng để hoàn-thành một công-tác tổ-chức, không khác nhau là mấy giữa Hoa-Kỳ, Nhật-Bôn, Thái-Lan, Pháp, Việt-Nam hay bất cứ nước nào trên thế-giới, tôi xin mạn phép trình-bày để quý vị suy-xét, một vài nguyên-tắc văn tắt đã trở thành cảm-nang hữu ích cho các nhân-viên phụ-tá chỉ-huy thuộc các đơn-vị cấp-tiến nhất trong chính-phủ Hoa-Kỳ.

Ấy là :

1. Tiên-liệu đầy đủ các chi-tiết.
2. Thăm dò ý-kiến các nhân-viên phụ-tá khác.

3. Nghiên-cứu, viết ra giấy, nghiên-cứu lại và viết ra giấy một lần nữa.
4. Khuyên nhà chỉ-huy việc gì nên làm, chứ đừng hỏi ông ấy xem mình phải làm gì.
5. Xuất-trình một đề-nghị hành-động điều-hợp duy-nhất : Đừng rườm-rà làm cho người khác để hiểu lầm.
6. Đừng xuất-trình những đề-nghị dài : Các giải-pháp đúng thường được nhận-định thấy ngay.

Đừng coi thường công-việc phụ-tá.

Công việc phụ-tá muốn được hoàn-hảo bắt nhân-viên phụ-tá phải nghiên-cứu các vấn-đề và xuất-trình giải-pháp cho các vấn-đề ấy bằng cách nào cho ông trưởng phòng hay nhà chỉ-huy chỉ có thể chấp-thuận hay bác bỏ chứ không phải sửa đổi từng chi-tiết.

Bổn-phận của nhân-viên phụ-tá là phải giải-quyết vấn-đề chi-tiết. Đừng mỗi lúc hỏi nhà chỉ-huy về những chi-tiết vụn vặt dù những chi-tiết này có nan-giải đến bao nhiêu. Tuy-nhiên ta nên thăm dò ý-kiến của những nhân-viên phụ-tá khác để giúp biện-pháp của ta có thể hoàn-tất và bao-gồm hết thấy những yếu-tố chính về vấn-đề đó.

Khi gặp phải những vấn-đề khó-khăn, một nhân-viên phụ-tá ít kinh-nghiệm thường hay gặp một xung-lực thúc-đẩy đi hỏi nhà chỉ-huy về những chi-tiết vụn-vặt. Mà sau khi hỏi, nhân-viên phụ-tá ấy sẽ có cảm-giác như mình là người kém hèn. Hỏi nhà chỉ-huy thì dễ, và sao nhà chỉ-huy giải-đáp thắc-mắc của mình cũng dễ thế. Ta hãy chống cự lại xung-lực đó. Ta chỉ nên chịu thua nó khi ta không biết công việc mà thôi. Mà công việc của ta là cố-vấn cho nhà chỉ-huy về những điều nên làm, chứ không phải là hỏi nhà chỉ-huy việc ta phải làm. Nhà chỉ-huy cần những giải-pháp của ta chứ không cần biết đến những nỗi khó khăn của ta.

Đừng làm cho nhà chỉ-huy phải mất nhiều thời-giờ về những lời giải-thích và trình-bày quá dông dài. Trong nhiều trường-hợp, công việc phụ-tá chỉ bao-gồm trong một văn-kiên đệ lên xin chữ ký của nhà chỉ-huy, không giải-thích thêm chút nào. Nếu ta đã tìm được giải-pháp thích-hợp, thì nhà chỉ-huy cũng sẽ nhận-định được ngay, và nếu có cần được giải-thích thì nhà chỉ-huy cũng sẽ gọi ta lên để giải-thích.

Đừng xuất-trình những giải-pháp không đầy đủ lên cho nhà chỉ-huy. Một giải-pháp phải đầy đủ trước khi được xuất-trình.

Khi trình-bày một vấn-đề ta không cứ phải đánh máy thành mấy bản cho thật sạch sẽ, nhưng không phải vì vậy mà ta đệ-trình nhà chỉ-huy một mớ dữ-đề lộn-xộn và bắt ông này nghiên-cứu rồi qui-định đường-lối và phương-pháp phải theo, vì công việc này chính là công việc của ban phụ-tá chỉ-huy, và nếu ban này làm tròn bổn-phận, thì nhà chỉ-huy sẽ được rảnh tay để làm những công việc khác quan-trọng hơn.

Và khi hoàn-thành xong một kế-hoạch nào, thì ta còn phải tự hỏi : « Nếu ta ở địa-vị chỉ-huy, thì ta có ký vào văn-kiện ta đã soạn và đặt thanh-danh của ta vào giá-trị của nó hay không. Nếu không thì ta hãy mang văn-kiện ấy về nghiên-cứu lại : việc ấy hẳn chưa được hoàn-bị ».

Tôi chắc rằng phương-pháp vừa trình-bày có thể đem áp-dụng được trong công-việc phụ-tá chỉ-huy của quý-vị cũng như đã áp-dụng được trong công việc của tôi. Xin quý-vị cho biết ý-kiến.

VI TÔ-CHỨC VÀ PHƯƠNG-PHÁP

VI

TỔ-CHỨC VÀ PHƯƠNG-PHÁP

Albert A. Rosenfeld

Tôi rất vui mừng được dịp nói chuyện với quý-vị về công-việc tổ-chức và phương-pháp, và về sự áp-dụng phương-pháp này tại đa số các tổ-chức công-nghiệp và tư-nhân nhằm một sự kiểm-soát liên-tục những công-tác nội-bộ của họ khiến cho những công-tác đó được thi-hành hiệu-quả. Và có lẽ tôi sẽ được hân-hạnh học hỏi biết thêm những việc các tổ-chức Việt-Nam đang làm trong địa-hạt này.

Tôi cũng biết rằng đa số quý-vị có mặt tại đây thừa biết những điều mà tôi sẽ trình bày, nhưng trong một buổi họp có ngần này người tham dự, kinh-nghiệm mỗi người không đồng-đều, ta phải nói qua những nguyên-tắc căn-bản.

Địa-hạt tổ-chức và phương-pháp — loại thứ các vấn-đề.

Các phân-tách-viên « Tổ-chức và Phương-pháp » phải quan-tâm đến những vấn-đề gì? Thường thường thì họ phải giải-quyết các vấn-đề:

1. Cơ-sở tổ-chức, giao-phó quyền-hành, tuyển-mộ nhân-viên, phân-phối nhân-viên giữa các sở, lường-định số-lượng và tiêu-chuẩn công-tác.
2. Luân-chuyên công-vấn và tài-liệu từ bàn này qua bàn khác, từ phòng này qua phòng khác, báo-cáo từ phòng này qua phòng khác. Chuẩn-bị và kiểm-soát các hình-thức và đường-lối cho chỉ-thị.
3. Chuẩn-bị chỗ làm việc và xếp-đặt bàn ghế và nhân-viên trong một văn-phòng, sử-dụng một cách hiệu-quả những máy-móc trong văn-phòng và giữ-gìn vật-liệu.

Vì tôi vừa mới đến Việt-Nam cách đây không lâu, nên tôi xin phép chỉ lấy những tỷ-du mà tôi đã thâm-thập được trong kinh-nghiệm của tôi ở Hoa-Kỳ. Tôi tin rằng làm như thế cũng được, vì những vấn-đề và công-tác trong địa-hạt quản-đốc này, dù là trong chính-quyền hay tại các tổ-chức kinh-doanh tư, dù ở Hoa-Kỳ hay ở Việt-Nam, cũng tương-tự với nhau cả.

Địa-hạt tổ-chức và phương-pháp thực quả mênh mông. Tôi thiết-tưởng rằng trong khoảng thời-gian ngắn ngủi dành cho buổi nói chuyện của chúng ta hôm nay, và xét rằng quý-vị đều giữ những chức-vụ cao cấp trong chính-phủ, chúng ta không nên mất thời giờ thảo-luận về sự qui-định một bản mẫu hay về một đồ-biểu tổ-chức, vì quý-vị đều có ở dưới quyền nhiều chuyên-viên để làm những việc đó, nhưng chúng ta nên bàn-luận về những kỹ-thuật ấy có thể giúp-đỡ những quản-đốc-viên ở chỗ nào.

Những kỹ-thuật tổ-chức và phương pháp như những phương-tiện giúp-đỡ các nhà chỉ-huy quản-đốc công-việc tốt đẹp hơn.

Nhiệm-vụ chính của quý-vị, những viên-chức trong chính-phủ, là bảo-đảm sự hoàn-thành những kế-hoạch được giao-phó cho quý-vị một cách hiệu-quả và tận-tảo nhất. Như vậy, quý-vị phải xem-xét những điểm sau đây trước khi bắt tay làm một nhiệm-vụ hay chương-trình to rộng :

1. Tổ-chức — phải đặt những nhân-viên vào những chỗ thích-hợp nhất với khả năng của họ.
2. Phương-pháp — một công-tác phải được thi-hành thế nào, ở đâu và lúc nào.
3. Lương-định công-việc — công-việc ấy có được làm một cách đúng-đắn, đúng hạn và ít tổn-kém không ?

Tôi tin chắc nếu quý-vị áp-dụng những kỹ-thuật TC + PP mà tôi sắp trình bày thì chương-trình quý-vị phải thi-hành thế nào cũng thành-công hay ít nhất chương-trình ấy cũng được thi-hành hiệu-quả.

Nguyên-tắc tổ-chức.

Tôi đã dùng những chữ « nguyên-tắc tổ-chức » trong dàn bài của bản tường-trình này vì tất cả các tổ-chức công và tư đều đã nhận-định được rằng họ có những vấn-đề tương-tự trong công-cuộc tự tổ-chức để hoàn-thành công-việc do đó có sự tồn tại của những tổ-chức ấy, và vì trong nhiều trường-hợp thì câu trả lời cũng đã giống nhau.

Tuy nhiên, sự thực thì những « nguyên-tắc » ấy không thể được

áp-dụng trong bất cứ một tổ-chức nào nếu không được sửa-đổi lại đôi chút cho phù-hợp với một vấn-đề đặc-biệt, vì trong mỗi trường-hợp :

1. Các tổ-chức gồm nhiều nhóm người, không khi nào có chung một thái-độ để đối-phó với một tình-hình.
2. Mỗi nhóm người là một lực-lượng bất-định và sống, nên phản-ứng của nhóm người ấy trước một tình-hình đặc-biệt có thể thay đổi vì thời-gian.
3. Lễ dĩ-nhiên ta phải điều-hợp những nguyên-tắc TC + PP với các điều-kiện trong trường-hợp của ta.

Vì vậy, có lẽ ta nên coi những nguyên-tắc ấy như những câu hỏi mà nhân-viên một tổ-chức phải giải-đáp trong một tình-hình đặc-biệt. Chúng ta hãy xét qua một vài câu hỏi đó.

1. Một đôn-đốc-viên có thể chỉ-huy và điều-chỉnh công-việc của bao nhiêu người ? Để trả lời câu hỏi này, chúng ta phải xem xét đến những yếu-tố sau đây :
 - a) Công-việc ấy có phải là công-việc thường-xuyên lập đi lập lại mỗi ngày hay không ?
 - b) Tất cả nhân-viên dưới quyền có làm những công-việc giống nhau không ?
 - c) Chương-trình thi-hành có phải là một chương-trình liên-tục, ổn-định hay là một chương-trình mới và co-răn.
 - d) Nhân-viên dưới quyền có làm việc gần người chỉ-huy hay không ?
2. Công việc này hay những công việc trực-hệ có được làm ở một nơi khác hay không ?
3. Đôn-đốc-viên có nhiệm-vụ thực-hiện công-tác có đủ quyền-hành để làm công-việc đó không ?
4. Liệu trách-nhiệm và quyền-hạn làm một công-việc nào đã được giao-phó cho cấp-bậc hành-chính thấp nhất có thể giao chưa ? Trước khi giao-phó quyền-hành và trách-nhiệm cho cấp dưới, ta phải biết :
 - a) Chính-sách và các thủ-tục công-tác có hay không căn-cứ trên những nguyên-tắc chung để cho những công-tác ở bên ngoài được tương-đối đồng tính.

- b) Ta có nên hay không nên tập-trung một vài những công-tác ấy để cho thêm kiến-hiệu và ít tốn kém hơn ?
- c) Quyết-định phải được mau-lẹ chừng bao nhiêu ?
- d) Ta có đủ nhân-viên tài-đảm dưới quyền để nhận lãnh trách-nhiệm hay không ?
5. Về phương-diện hành-chính, có nhân-viên nào ở dưới quyền kiểm-soát của nhiều đơn-đốc-viên hay không ? Dĩ nhiên họ có thể bị nhiều đơn-đốc-viên khác kiểm-soát về phương-diện kỹ-thuật.
6. Một trách-nhiệm hay chức-vụ trong tổ-chức có được giao-phó một cách rõ-rệt cho một người hay một đơn-vị trong tổ-chức, hay không ?
7. Những trách-nhiệm và chức-vụ giao-phó cho một tổ-chức có được qui-định một cách rõ-rệt và không thể nhầm-lẫn, hay không ?
8. Mỗi nhân-viên có biết mình phải chịu trách-nhiệm đối với ai, và những ai chịu trách-nhiệm đối với mình, hay không ?
9. Căn-bản của cơ-sở tổ-chức, nghĩa là địa-điểm, sản-phẩm và nhiệm-vụ... có được các cấp bậc trong một tổ-chức tôn trọng hay không ?

Triệu-chứng của một tổ-chức không hoàn-bì.

Tôi thiết nghĩ rằng chỉ riêng với những kinh-nghiệm cá-nhân, quý vị ai cũng có được một khả-năng gần giống như linh-bẩm, báo cho mình biết ngay rằng một nhóm được tổ-chức qui-cử và làm việc tốt hay xấu. Nếu ta có dịp phân-tách « linh-bẩm » ấy, thì ta sẽ nhận-định thấy rằng nó phát-xuất từ những điều sau đây :

1. Các nhà chỉ-huy thường hay quá quan-tâm đến những chi-tiết, không có thời giờ dự-thảo kế-hoạch, lường-định kết-quả của công-tác và hoạch-định chính-sách. Quý-vị có thể sửa đổi tình-trạng đó bằng cách phát-triển những lê-lối và tiêu-chuẩn công-tác, giao-phó quyền-hành cho nhân-viên dưới quyền giải-quyết những vấn đề thường ngày. Chúng ta đã thấy rằng với khái-niệm nhận-hiễm một cách « có tính toán », mà tôi sẽ đề-cập trong một đoạn sau, ta nên giao-phó quyền-hành

cho nhân-viên dưới quyền và nhận trước trường-hợp thất-bại có thể một đôi khi xảy ra, còn hơn là tự mình xem-xét mọi chi-tiết để làm chậm trễ công việc. Tôi xin lấy một tỷ-dụ :

Có lần tôi được mời xem xét lại những công-tác của một đơn vị của một hãng làm thịt hộp lớn. Đơn-vị này sản-xuất mỗi ngày hàng mấy trăm ngàn ký thịt hộp và người quản-đốc-viên có toàn quyền qui-định các công-tác — nghĩa là phương-pháp nấu và đóng thịt vào hộp, bán thịt ấy ra thị-trường, thu xuất tiền, v... v... — như ý muốn của ông ta. Mỗi ngày đơn-vị ấy thu được 50.000 mỹ-kim. Nhưng nếu ông ta chỉ cần muốn mua một cái bút chì hay một băng máy chữ, ông ta cũng phải viết thư cho trụ-sở chính ở tận Chicago. Tình-trạng đó lẽ dĩ-nhiên đã được thay đổi, vì nếu người quản-đốc-viên ấy có đủ tài-cán và được giao-phó trọng-trách thu nhận mỗi ngày 50.000 mỹ-kim tiền bán thịt, thì chắc chắn ông ta phải được tín-nhiệm mua những dụng-cụ văn-phòng cần-thiết. Chuyện này có thể chứng-tỏ một điểm khác có thể được áp-dụng trong các hoạt-động quản-đốc khác cũng như trong công-việc tổ-chức. Lệ-lối bắt trụ-sở trung-ương phải thỏa-thuận sự mua dụng-cụ văn-phòng của các cơ-quan phụ-thuộc, có từ khi hãng ấy còn nhỏ và các chi-nhánh chỉ tập-trung ở Chicago mà thôi. Trong tình-trạng đó thì tập-trung sự mua bán dụng-cụ văn-phòng là một điều đáng làm vì như thế đỡ tốn-kém. Nhưng tình-trạng đó đã thay đổi mà những lệ-lối cũ vẫn không thay đổi cho phù-hợp với các điều-kiện mới. Tôi thiết nghĩ cứ vài năm một lần, quý-vị nên kiểm-điểm lại hệ-thống tổ-chức và thủ-tục công-tác của quý-vị ngay như nếu công việc có vẻ vẫn trôi chảy, vì mục-phiêu và chương-trình có thể thay đổi, cơ-sở tổ-chức và các thủ-tục áp-dụng cũng phải được thay đổi cho phù-hợp với những chương-trình và mục-phiêu ấy.

2. Một triệu-chứng thứ hai là các nhân-viên không quan-niệm một cách rõ-rệt phạm-vi quyền-hành và trách-nhiệm của họ, và vì vậy một vài trách-nhiệm hình như ở giáp giới giữa hai chức-vụ, không được ai nhận-lãnh và trái lại có khi lại được nhiều người cùng đảm-nhận một lúc. Quý-vị có thể sửa-đổi tình-trạng đó bằng cách ra chỉ-thị nói về quyền-hạn và trách-nhiệm, tương-tự như những chỉ-thị mà tôi sẽ đề-cập trong một đoạn sau.

3. Tình-trạng thiếu-thốn về sự hiểu biết những mục-phiêu và chính-sách của tổ-chức trong địa-hạt của mỗi nhân-viên
4. Nhân-viên ít có sáng-kiến trong khi thừa-hành nhiệm-vụ.

Tuy hai triệu-chúng (3) và (4) chứng-tỏ nhân-viên thiếu huấn-luyện nhưng đó cũng thuộc vấn-đề tổ-chức, vì thường phát-xuất từ sự thiếu chỉ-thị rõ-rệt về những chính-sách và mục-phiêu tổng-quát và sự-thể nhân-viên không hiểu rõ những quan-hệ của công-việc của họ đối với công-việc của những nhân-viên khác. Quý-vị sẽ thấy rằng nếu được am-hiểu công-việc của cả một tổ-chức thì một nhân-viên có thể đề-nghị những sự sửa-đổi trong chính công-tác của người ấy, và như vậy làm cho công-việc của những nhân-viên khác dễ-dàng hơn.

Phổ-biến hệ-thống của tổ-chức.

Ta không thể nói rằng một tổ-chức thực-sự là có hệ-thống, nếu hệ-thống ấy không được tất cả những người liên-hệ, quen thuộc với nó. Toàn thể các nhân-viên làm trong tổ-chức ấy phải hiểu rõ những công-việc giao-phó cho họ và sự liên-quan của những công-việc ấy đối với những nhân-viên khác trong nhóm. Những người ngoài nhóm có tiếp-xúc với tổ-chức ấy cũng phải được biết rõ hệ-thống của tổ-chức, để họ biết phải tiếp-xúc với nhân-viên nào khi có một vấn-đề nào, và hiểu sự quan-hệ giữa các nhân-viên trong tổ-chức mà họ phải tiếp-xúc. Vì vậy, bất cứ hệ-thống tổ-chức nào cũng phải được trình-bày đầy đủ, phổ-biến cho tất cả nhân-viên trong tổ-chức và những người năng tiếp-xúc với tổ-chức. Những tài-liệu ấy phải gồm những khoản sau đây :

1. Một danh-sách những chức-vụ trong tổ-chức ấy nghĩa là một danh-bộ những hoạt-động được trình-bày một cách rõ-rệt, thuộc phần trách-nhiệm của mỗi đơn-vị trong tổ-chức.
2. Đồ-biểu tổ-chức — có nhiều thứ loại đồ-biểu tổ-chức có thể được dùng riêng hay chung để trình-bày hệ-thống của một tổ-chức. Trong những loại đồ-biểu thông-thường nhất có :
 - a) Những đồ-biểu cơ-cấu, trình-bày cách tổ-chức căn-bản của tổ-chức và những quan-hệ căn-bản giữa các đơn-vị trong tổ-chức ấy.
 - b) Những đồ-biểu công-tác, trình-bày những bổn-phận và nhiệm-vụ của các đơn-vị trong tổ-chức.

- c) Những đồ-biểu cấp-hạng, trình-bày cấp-bậc và chức-tước của các nhân-viên trong một đơn-vị.
- d) Những đồ-biểu hỗn-tập, nghĩa là những đồ-biểu phối-hợp hai hay nhiều đồ-biểu nói trên.

Sắp đặt công việc.

Sắp đặt công-việc là sự chuẩn-bị một chương-trình gồm nhiều giai-đoạn liên-tiếp để hoàn-thành những mục-phiêu của tổ-chức một cách nhanh-chóng nhất và ít tốn-kém nhất. Sắp đặt công-việc là phân-tách một chương-trình ra làm nhiều phần và qui-định thời-gian hoàn-thành những phần đó. Sự sắp đặt công việc sẽ giúp ta hiểu thêm về các vấn-đề nhân-viên, dụng-cụ và chỗ làm việc v. v... Ta phải cần bao nhiêu yếu-tố để hoàn-thành một giai-đoạn và tổng-cộng cho cả chương-trình ta phải cần bao nhiêu. Vì vậy, ta cũng sẽ có một căn-bản vững-chắc hơn để sửa soạn ngân-sách của ta.

Nhưng nếu muốn thâu lượm được nhiều kết-quả ở sự sắp đặt công việc, ta phải có một vài-phương-tiện xem-xét kết-quả thâu lượm và so-sánh những kết-quả ấy với chương-trình. Người ta thường dùng hai phương-pháp để đạt tới đích này; phương-pháp tương-trình mà tôi sẽ đề-cập trong một đoạn sau và phương-pháp thanh-tra. Thanh-tra là sự xem-xét những điều-kiện trong đó một kết-quả đã được thâu lượm, và kết-quả ấy rồi so-sánh những điểm này với chương-trình đã hoạch-định. Làm như vậy, lại thêm những yếu-tố bao gồm trong những bản tương-trình có định-kỳ, có thể giúp ta tìm kiếm ra những lỗi lầm hoặc khuyết-điểm còn có thể sửa đổi được và nếu cần, còn có thể tu-chỉnh cả chương-trình để cho chương-trình đó phù-hợp với thực-tế hơn.

Lương-định công-việc.

Mục-đích của sự lương-định công-việc là làm cho những nhân-viên dưới quyền ta và ta biết rõ công-việc mà ta phải-chịu trách-nhiệm, hiện đang được làm như thế nào và để giúp ta có một số-lượng công việc tương-đồng với số-lượng nhân-viên dưới quyền ta. Nếu ta có một số nhân-viên quá nhiều đối với công-việc của ta thì nhân-lực đã bị phí-phạm. Và nếu số nhân-viên không đủ để làm công-việc, thì công-việc ấy sẽ bị đình-trệ. Với những kỹ-thuật lương-định công-việc, ta có thể:

1. Chuyển nhân-viên một cách mau-lẹ từ những hoạt-động này qua những hoạt-động kia tùy theo công việc nhiều ít.

2. Lượng-định hậu-quả của những sự thay-đổi trong sự tổ-chức, trong những thủ-tục và trong các yếu-tố vật-liệu...
3. Xuất-trình những đề-nghị xin thêm hoặc giảm bớt số nhân-viên và lượng-định những nhu-cầu tương-lai về nhân-viên.
4. So sánh các thành-tích của nhiều văn-phòng về một địa-hạt hoạt-động chung để tìm hiểu văn-phòng nào kiến-hiệu nhiều nhất hay kém nhất.

Giản-dị-hóa công-việc.

Giản-dị-hóa công việc là phân-tách các yếu-tố có ảnh-hưởng đến sự làm một công việc và quy-định những thủ-tục làm việc được giản-dị-hóa. Những thủ-tục giản-dị-hóa ấy là kết quả của sự loại bỏ những sự phung-phí về nhân-lực và vật-liệu.

A. Chúng ta có thể giản-dị-hóa công việc bằng cách phân-tích

1. Những giấy mẩu, những bản tường-trình và tài-liệu khác dùng trong thủ-tục mà ta gọi là « công việc giấy tờ ».
2. Những công việc dùng những giấy tờ đó.
3. Chỗ làm việc cho nhân-viên làm công việc đó.

B. Để

1. Loại bỏ những công việc không cần thiết.
2. Giản-dị-hóa những công việc cần yếu.
3. Làm những công việc đó một cách tiết-kiệm nhất.
4. Có những chỗ làm việc khiến cho ta có nhiều kết-quả nhất.

Giấy tờ.

Giấy tờ là một công việc tuy đáng ghét nhưng rất cần thiết trong bất cứ một tổ-chức công hay tư nào lớn vì đó là phương-tiện thực-tiên độc nhất để thông-báo cho nhân-viên những chương-trình và thủ-tục mới và để thu-thập những tin tức do đó ta có thể lượng-định các công-tác và quyết-định và để phổ-biến những hoạt-động của tổ-chức.

Tôi không biết các nhân-viên hệ-thống công-quyền Việt-Nam phải xem bao nhiêu giấy tờ mỗi ngày, vì những giấy tờ đó gồm đủ thứ tài-liệu: chỉ-thị, phiếu, báo-cáo, luật lệ, lệnh, thơ từ..., có khi

phải viết ra, xét lại, gửi đi, chuyển giao, lưu-trữ một hay nhiều lần. Nhưng ta có thể tưởng-tượng được số-lượng của những giấy tờ đó không phải là nhỏ. Với các kỹ-thuật TC và PP, ta có thể làm cho những giấy tờ ấy « có hiệu quả » hơn trong việc quản-đọc.

Thủ tục hay những chỉ-thị về các phương-pháp làm việc.

Mỗi nhân-viên chỉ trông thấy một phần nhỏ trong công việc chung. Vì tất cả những phần này liên-đối với nhau, và phải phù hợp chặt chẽ với nhau, nên nhà chỉ-huy có tầm mắt bao-quát về công việc chung, phải là người trình-bày những phương-pháp và phương-tiện làm công việc đó, và phải viết những điều đó vào giấy.

Kinh nghiệm riêng đã cho tôi thấy nhiều chỉ-thị bị nhân-viên coi thường hay thi-hành không đúng đắn vì họ không hiểu những kế-hoạch và ý-kiến bao gồm trong những chỉ-thị đó. Những chỉ-thị của ta có nhiều triển-vọng được nhân-viên thi hành đúng đắn hơn nếu những chỉ-thị ấy

- rõ rệt,
- đầy đủ,
- ngắn,
- dễ đọc,
- dễ nhớ.

Ta làm thế nào để có những chỉ-thị đó? Tôi đã cố gắng theo những luật sau đây, và tôi đã thấy những luật ấy giúp tôi tới đích mong muốn:

1. Người viết chỉ-thị không những phải quen thuộc với vấn-đề đề-cập trong chỉ-thị mà còn phải biết rõ những lý-do khiến có chỉ-thị ấy.
2. Chỉ-thị viết phải nói rõ ràng
 - a) ai là người có trách-nhiệm thi-hành chỉ-thị ấy,
 - b) vì sao cần hay nên làm như vậy,
 - c) phải làm gì,
 - d) phải làm việc đó lúc nào,
 - e) làm việc đó ở đâu,
 - f) làm thế nào để hoàn-thành việc đó.
3. Giải-nghĩa mỗi sự-thế, khái-niệm, và quan-hệ mà người đọc chỉ-thị có thể không hiểu rõ.

4. Mô-tả rõ ràng số-lượng công việc nghĩa là trình-bày căn-nguyên phát-xuất ra mỗi tài-liệu và cách-thức theo tiếp mỗi giai-đoạn như trình-bày trong thủ-tục, nhất là về cách trình-bày giấy mẫu và các tài-liệu công-tác khác.
5. Loại bỏ tất cả những chỉ-thị, phương-pháp và luật-lệ cũ vẫn được áp-dụng.
6. Viết một cách dễ hiểu và giản-dị. Dùng những câu văn ngắn và giản-dị. Trình bày những ý-nghĩ chính trong những đoạn riêng biệt. Dùng những từ chính và từ phụ nổi bật trong tài-liệu. Nếu có thể thì lấy tỷ-dụ cụ-thể.

Kiểm soát bằng giấy mẫu.

Giấy mẫu dùng để giữ cho những hồ-sơ và tài-liệu chuyên tin được đồng đều và giản-dị. Với sự phân-tích và cải-tiến các giấy mẫu và lề lối dùng những giấy này ta có thể:

1. Giản-dị-hóa các giấy mẫu thích-nghi và cần-thiết.
2. Cải-tiến những thủ-tục văn-phòng căn-cứ trên giấy mẫu.
3. Dùng một loại giấy mẫu cho những mục-phiếu công-tác giống nhau.
4. Loại bỏ những giấy mẫu không cần-thiết và không phù-hợp với hiện-tình.

Làm như vậy, ta có thể:

1. Giản-dị-hóa thủ-tục làm việc.
2. Có những thủ-tục đồng đều và mau chóng, làm cho ta đỡ phí phạm thời giờ dùng để sắp đặt và lưu-trữ công-văn.
3. Đỡ mất thời-giờ xếp những giấy mẫu phức-tạp mà không cần-thiết.

Kiểm-soát bằng báo-cáo.

Báo-cáo có thể được định-nghĩa là một tài-liệu chuyên-giao từ một phòng qua một hay nhiều phòng khác để giúp người ta hiểu:

1. Chính-sách.
2. Các thủ-tục kiểm soát.
3. Lương-định công-tác hoàn-thành.
4. Chuẩn-bị những báo-cáo khác.

Trước khi được đem ra dùng, các bản báo-cáo phải được xem lại kỹ-lưỡng để :

1. Loại bỏ tất cả những điều báo-cáo không cần-thiết và phức-tạp.
2. Biết chắc rằng những điều đề-cập trong những bản tường-trình ấy có lợi cho đích dự-định và thời-gian tường-trình đã được quyết-định một cách thực-tế.
3. Biết chắc rằng các chỉ-thị và giấy mẫu dùng để tường-trình được rõ rệt và đầy-đủ.

Kiểm-điểm như vậy, ta sẽ :

1. Có một sự dự-thảo chương-trình và kiểm-soát công-tác hữu-hiệu hơn, bằng những bản tường-trình giản-dị, dễ-hiểu.
2. Tiết-kiệm được sức làm việc hiện nay dùng để sửa-soạn, chuẩn-bị, chuyển-giao, xem-xét và lưu-trữ những bản báo cáo không cần-thiết.

Những thủ-tục báo cáo hợp-lý có thể và phải được dùng để giữ cho trình-độ quản-độc phù-hợp với những vấn-đề và tiến-triển của một chương-trình hành-động của tổ-chức và xuất-trình một căn-bản để lường-định và theo-rõi công-việc đang được làm.

Thư-tin.

Nếu cứ ít lâu có dịp xem lại các thư từ đã gửi, thì ta sẽ thấy nhiều bức gần như giống nhau. Cho những loại thư này, ta có thể sửa soạn những mẫu thư, và cho quay ronéo. Như vậy những người thư-ký đánh máy sẽ được rảnh tay hơn và cho ta đỡ tốn-phi giấy than và giảm-bớt số lượng thư-tin ta phải đọc và ký.

Tôi muốn nói thêm một vài điều về những điều bao gồm trong các thư-từ của quý-vị. Tôi tin rằng ở Việt-Nam cũng như ở Hoa-Kỳ, những người nhận được thư của ta sẽ không quan-tâm đến những câu văn đẹp mà chỉ quan tâm tới sự thể thư đó có trình-bày một cách rõ-ràng và vắn-tắt những điều họ muốn biết. Viết một bức thư ngắn mà nói đủ những điều mình muốn nói không phải là dễ. Một trong những vị chánh-án Tối-cao Pháp-viện lỗi-lạc nhất của Mỹ, ông Oliver Wendell Holmes đã có lần viết cho một người bạn như sau : « Tôi viết cho bạn một lá thư dài là vì tôi không có thời-giờ viết một lá thư ngắn ». Tôi cũng còn một tỷ-du khác nữa : Cách đây ít lâu tôi gửi cho một hãng một phiếu mua hàng và hỏi họ một vài

điều về sự gửi hàng đó. Họ gửi cho tôi một lá thư quay ronéo dài hơn một trang rưỡi, nói lằng-quảng đầu đầu. Người ký lá thư đó hình như cũng biết vậy nên đã thêm mấy giòng như sau : « Đây chỉ là một lời mời mở trưng-mục, dù sự trả lời của ông có thế nào, chúng tôi cũng cứ gửi cho ông hàng ông đã đặt mua ».

Giản-dị bao nhiêu nếu ông ta đã viết ngay mấy hàng đó trên đầu bức thư !

Lưu-trữ công-văn.

Tôi tin chắc rằng quý-vị đã biết nhiều về địa-hạt này, vì tôi đã được dịp đến thăm một vài công-sở Việt-Nam và thấy những chông văn-kiện lưu-trữ xếp trên bàn, trên tủ và ngay cả ở dưới đất. Hơn nữa, nếu cơ-quan của ta phát-triển thêm và có đủ dụng-cụ để sản-xuất một văn-kiện thành nhiều bản, thì ta sẽ thấy rằng số văn-kiện lưu-trữ cũng sẽ tăng lên gấp bội.

Ta có nhiều phương-pháp giải-quyết vấn-đề văn-kiện lưu-trữ đó :

1. Hủy-bỏ.
2. Giữ, nhưng để ở một nơi nào khác ngoài văn-phòng.
3. Chụp vào phim nhỏ và giữ những phim ấy.
4. Chuyển sang một phòng văn-khố riêng.

Sự lựa-chọn dùng một trong những phương-pháp trên đây phải tùy thuộc những điều-kiện luật-pháp và sự năng-dụng hay không năng-dụng những văn-kiện ấy. Tỷ-dụ : Tại sở Văn-khố Việt-Nam, tôi đã chính mắt trông thấy những bìa giữ giấy tờ xin nghỉ phép từ năm 1932. Ta có thể quyết-định rằng sau một thời-hạn hai năm, những công-văn ấy sẽ vô-dụng và có thể được hủy-bỏ. Nhưng cũng có những biểu-đồ về ống nước và giầy điện mà ta muốn giữ mãi mãi cho đến khi toà nhà hư gì thì chữa chạy để dằng hơn. Trong trường-hợp này ta có thể dùng phim nhỏ để lưu trữ những đồ-biểu đó.

Dù muốn làm gì ta cũng phải biết những công-văn ta có thuộc loại gì, mỗi người chúng ta đang giữ độ bao nhiêu thứ-loại và số-lượng những tài-liệu lưu-trữ ấy tăng thêm nhanh chóng là ngần nào ? Như thế, biết cách-thức dùng những tài-liệu ấy và vì vậy chừng bao lâu có dịp lục tới một lần, ta mới có thể quyết-định phải giữ những tài-liệu ấy trong bao lâu, ở ngay phòng công-văn của ta hay là ở một nơi khác. Tôi tin quý-vị sẽ để ý đến một khái-niệm mới nay đang được các giới ở Mỹ chú-tâm liên-quan để sự giải-

quyết vấn-đề tài-liệu cũ — khái-niệm nhận-hiêm cứ phá bỏ những tài-liệu về sau có thể sẽ cần tới nhưng chưa chắc đã cần tới lắm. Để tôi xin kể với quý-vị một ty-du :

Có lần một công-ty cao-su lớn mời tôi đến giúp : công-ty này không còn chỗ nào để lưu-trữ tài-liệu, vì những kho chứa hàng cũng đã chật cả. Và để giải-quyết tình-trạng này, công-ty đó định chụp những tài-liệu lưu-trữ vào phim, như vậy tốn-kém mỗi năm gần 30 ngàn Mỹ-kim. Một phần lớn những tài-liệu lưu-trữ đó là những cuống phiếu lương của nhân-viên. Công-ty đó có 15.000 nhân-viên và trả lương họ mỗi tuần. Vì công-ty đó ở trong một tiểu-bang có luật-định phải giữ những tài-liệu cũ cho tới 11 năm sau, vì thày kiện bảo họ rằng nếu họ không giữ những cuống phiếu lương đó để làm bằng thì một nhân-viên có thể nói rằng mình không được trả lương trong một thời hạn, giả-tỷ như mười năm, và công-ty lại phải trả người ấy số tiền lương mười năm đó. Điều này đúng, nhưng chúng tôi đã điều-tra, và những nhân-viên làm việc lâu năm nhất bảo cho chúng tôi hay rằng chưa có trường-hợp nào có nhân-viên không được trả lương, lại không kêu ngay mấy hôm sau. Vì vậy tôi đã thuyết-du được ban quản-đốc rằng tuy phải giữ sổ-sách của mười một năm trước, nhưng trường-hợp phải trả lương nhân-viên hai lần thực là hiêm nếu không phải là không có, và vì vậy cứ nhận cái hiêm ấy còn rẻ hơn là tiếp-tục giữ những cuống phiếu ấy trong mười một năm.

Sắp-đặt văn-phòng.

Quý-vị hiện nay ở trong một thời kỳ thiếu văn-phòng và dụng-cụ mà số nhân-viên thì lại cứ tăng nhiều thêm mãi. Nghiên-cứu cách-thức xếp-đặt bàn ghê trong văn-phòng của ta có thể giúp ta xếp-đặt những bàn ghê ấy một cách thuận-tiên cho công-việc.

Những bàn ghê trong một văn-phòng phải được xếp-đặt sao cho :

1. Công việc và giấy-tờ được luân-chuyển mau lẹ, không làm chậm-trễ công việc chung.
2. Tiết-kiệm diện-tích làm việc nhưng cũng để cho nhân-viên đủ rộng chỗ để làm việc nhanh chóng.
3. Điều-kiện làm việc phải thế nào cho hiệu-năng của mỗi người được tăng-cường và làm cho không-khí ở phòng làm việc được dễ thở.

Một đồ-biểu có thể một đôi khi cho ta biết ngay cách sắp đặt bàn ghế có được tốt đẹp-hay không. Ta nên vẽ trên đồ-biểu ấy đường đi của công-việc chuyển từ bàn này qua bàn khác. Nếu nhiều đường vẽ mực gặp nhau, tức là bàn ghế còn có thể xếp đặt tốt đẹp hơn.

Khi xếp đặt bàn ghế trong văn-phòng, ta nên xem-xét những yếu-tố sau đây :

1. Công việc của một đơn-vị phải luôn luôn chuyển về một hướng.
2. Đặt những đơn-vị năng tiếp xúc với nhau ở gần nhau.
3. Đặt những văn-phòng công-chúng năng tiếp-xúc ở gần của vào.
4. Đặt những văn-phòng chuyên việc mật ở những nơi xa đường phố.
5. Đừng làm quá nhiều văn-phòng riêng-rẽ vì như vậy sự kiểm-soát sẽ thêm khó khăn mà còn làm cho công việc kém trôi chảy.
6. Dùng những văn phòng đủ sáng sửa cho nhân-viên làm công việc giấy tờ.

Khởi-sự công-việc tổ-chức và phương-pháp trong sở.

Mở đầu bản tường-trình này, tôi đã trình quý-vị rằng tôi sẽ nói nhiều về cách-thức áp-dụng những kỹ-thuật TC và PP hơn là chính những kỹ-thuật ấy vì những kỹ-thuật ấy chỉ liên-quan đến các chuyên-viên mà thôi. Tuy nhiên, tôi cũng biết rằng vì thiếu ngân-sách và chuyên-viên, nhiều vị không được hưởng sự giúp đỡ đó. Tôi muốn nhấn mạnh rằng những nhân-viên dưới quyền quý-vị có thể làm được một phần lớn công-việc này.

Tỷ-du :

1. Ta không cần phải có tài chuyên-môn cũng có thể viết được những chỉ-thị, đủ rõ-ràng để trả lời các câu hỏi : ai, cái gì, bao giờ, ở đâu và làm thế nào ?
2. Đọc những nghị-định liên-dới đến công việc của ta một cách cẩn-thận, ta có thể làm một danh-bộ những trách-nhiệm của ta. Dem danh-bộ ấy ra so-sánh với những trách-nhiệm của các phòng, ta có thể qui-định tất cả những trách-nhiệm của ta đã được giao-phó hay chưa.

3. Từ danh-bộ đó, ta có thể chuẩn-bị phổ-biến hệ-thống của tổ-chức như được trình-bày ở trên.
4. Ta có thể qui-định những mục-phiêu cho mỗi chương-trình phải hoàn-thành. Hồi đầu thì không được kỹ lắm, nhưng về sau với đôi chút thực-hành, ta có thể qui-định được những mục-phiêu ấy một cách kỹ-lưỡng hơn.
5. Ta có thể xét lại những bản báo cáo nhận được, thay đổi đi chút ít nếu cần, để ta có được đầy đủ những tin-tức cần-thiết giúp ta có thể đo-lượng sự tiến-triển của mỗi chương-trình.
6. Ta có thể làm một cuốn sổ ghi số những tài-liệu ta có, để qui-định nên giữ những tài-liệu ấy trong bao lâu và những giới-hạn pháp-lý là thế nào về xử-dụng những tài-liệu ấy.
7. Và quan-trọng hơn hết, ta có thể khuyến-khích nhân-viên của ta đề-nghị lên ta những biện-pháp làm cho công-việc thêm phần kiến-hiệu. Những nhân-viên, nam cũng như nữ, thường ngày vẫn làm những công-việc hàng ngày trong sở, dư biết những bản-sao mà họ phải đánh hay xếp vào tủ có được dùng nữa hay không. Nếu ta biết dùng nguồn kiến-thức ấy với những câu nói khéo léo, thì ta có thể nâng cao hiệu-năng làm việc ở sở của ta.

Như tôi đã nói, số chuyên-viên TC và PP ở Việt-Nam hiện nay rất giới hạn, nhưng Viện Quốc-gia Hành-chính sẽ đào-tạo thêm mỗi năm nhiều chuyên-viên này và tình-trạng thiếu-thốn này sẽ được giải-quyết.

Có lẽ sang năm, ngân-khoản dành cho địa-hạt này sẽ được rộng-rãi hơn. Trong khi chờ đợi, nếu quý-vị nhìn-nhận một chương-trình như thế là cần, và xử-dụng số tiền và nhân-viên hiện có, thì là quý-vị đã bước qua những bước đường đầu khó-khăn nhất. Đến đây, tôi lại muốn kể hầu quý-vị câu chuyện có lẽ không thực, nhưng chứng dẫn được điểm này. Người ta kể rằng hồi Thế-giới Đại-chiến Thứ Nhất, tam-tướng (nghĩa là Tổng-thống Wilson, Thủ-tướng Lloyd George và Thủ-tướng Clemenceau) quyết-định phải giải mìn nổi ở khắp Bắc-Hải để đối-phó với tàu ngầm. Họ bèn cho gọi vị Tư-lệnh Mặt Trận Bắc-Hải, là Thủy-sư Đô-đốc Slims tới và cho ông này hay quyết-định đó. Đô-đốc Slims kêu rằng ông không có đủ thủy-lôi và tàu đặt mìn để mở một chiến-dịch rộng lớn như vậy. Tổng-thống Wilson bèn hỏi Đô-đốc Slims: « Thế ông có một chiếc tàu đặt mìn và một quả thủy-lôi chứ? »

— Lễ dĩ nhiên là có, ông Đô-đốc đáp.

— Vậy thì ta cứ hãy đặt quả mìn ấy đi và cứ tiếp-tục cho đến khi nào hoàn-thành xong công việc đặt mìn này.

Với công việc Tổ-chức và Phương-pháp cũng vậy, ta hãy cứ bắt đầu với những yếu tố sẵn có, rồi ta sẽ thấy mỗi cố gắng ấy cũng vẫn cho ta có lợi về cả hai phương-diện hiệu-năng và tiết-kiệm.

VII PHỤC-VU NHÂN-DÂN

VII PHỤC-VỤ NHÂN-DÂN

Gene A. Gregory

Sự giao-tiếp với nhân-dân có lẽ là cục-diện quan-trọng nhất trong nhiệm-vụ của người công-chức và có lẽ cũng là vấn-đề lớn-lao nhất mà quý vị phải đối phó với tư-cách là những người công-bộc. Nhiều cuộc khảo-cứu khoa-học đã chứng tỏ rằng ngay trong giới chuyên-viên kỹ-thuật như giới kỹ-sư, sự thành-công của một người là nhờ ở kiến-thức chuyên-môn của người ấy chừng 15 phần trăm, còn là tùy thuộc nghệ-thuật giao-tế của người ấy tới 85 phần trăm, nghĩa là tùy-thuộc ở nhân-cách và khả-năng lãnh-đạo của người ấy.

Hôm nay tôi muốn xin thảo luận vấn đề này với quý vị về vấn-đề giao-tế và sự quan-trọng của vấn-đề này đối với công việc cai-trị của quý vị trong một chính-thể dân-chủ.

Vào đầu bài thuyết-trình này, tôi sẽ đề-cập một vài nhận-định về một vài đặc-điểm quan-trọng của nền dân-chủ và của bản-chất con người. Và tôi sẽ cố dùng những kinh-nghiệm của riêng tôi và của những người khác về địa-hạt giao-tế và công-vụ để rút một vài luật-định thực-tế có thể giúp chúng ta khi phục-vụ nhân-quần.

Người công-chức trong một chính-thể dân-chủ.

Trước đây, có hồi tôi đã làm việc ở một công-sở mỗi ngày nhận được hơn 500 lá thư của những người thuộc mọi tầng-lớp dân-chúng, và tất cả những thư-từ ấy đều được gửi đến để yêu-cầu một điều gì. Luật của sở ấy là « phục-vụ » đã được nhân-viên chỉ-huy sở ấy trình-bày như sau trong một lúc vui đùa : « Nếu có bức thư nào xin ta cái nóc điện Quốc-Hội Mỹ thì chúng ta cũng phải gửi nóc điện ấy cho tác-giả bức thư đó. Dù người ấy có muốn gì, ta cũng phải trả lời cho người ta một cách lễ-độ và mau-chóng ».

Nhân-viên chỉ-huy này là một viên-chức dân-cử và các viên-chức dân-cử phải nhận-định được tinh-cách cần-thiết của một tinh-thần phục-vụ và giao-tế tốt đẹp, vì nếu không nhận-định được điều đó, lần sau cử-tri sẽ không bầu cho họ trúng cử nữa. Điều-

luật của người công-chức này đã được chứng-tỏ là đúng vì trong 15 lần đầu phiếu suốt 30 năm vừa qua ông ta đã luôn luôn được công-chúng tín-nhiệm với những số thăm lớn.

Chẳng may, người công-chức chuyên-nghiệp không được có một yếu-tố nhắc-nhở hữu-hiệu tương-tự để kiểm-soát hiệu-năng của sự giao-tế của họ. Trong một xã-hội dân-chủ người ấy phải luôn luôn tự nhắc-nhở vai trò của mình. Sự thực thì người đó là một người công-bộc, và chỉ thành-công nếu nhận-định được điều đó, vì nhân-dân bao giờ cũng tìm kiếm đức-tính này và chỉ hài lòng khi tìm được những người có đức-tính đó.

Việt-Nam hiện đang trong thời kỳ cách-mạng cuồn cuộn. Những cái thói-nát và tàn-tích của chính-thể thực-dân để lại đang bị đả-phá để nhường chỗ cho một cơ-sở mới phù-hợp với chế-độ dân-chủ của thế-kỷ thứ hai mươi. Những sự thay-đổi mau lẹ do cuộc cách-mạng này đem lại, liên-quan trước nhất và nhiều nhất đến những cơ-sở của chánh-quyền, là chỗ tập-trung công-chức.

Ta có thể nhận thấy nhiều bằng-chứng tiên-báo một sự thay đổi lớn, mà quan-trọng nhất là công-việc của Quốc-hội Lập-hiến đang dự-thảo một hiến-pháp cho Việt-Nam. Tất cả những điều tiên-đoán về bản dự-thảo hiến-pháp chứng-tỏ rằng cơ-sở mới của công-quyền Việt-Nam sẽ là một cơ-sở cộng-hoà với những thể-chế dân-cử căn-cứ trên nguyên-tắc dân-quyền.

Những cuộc cách-mạng hiện-tại còn đem lại sự thay-đổi xấu-xa nhưng khó thấy, về những cơ-sở và thủ-tục của công-quyền; mà đây tôi muốn nói nhiều nhất đến những cơ-sở hành-chánh trong chính-phủ.

Đa số những bộ và cơ-quan công-quyền hiện-hữu là di-sản của chế-độ thuộc-địa và của chánh-thể giao-thời của Bảo-Đại. Những quản-độc-viên đứng đầu những cơ-quan ấy xưa kia là những viên-chức thời thuộc-địa, xong tiếp là những người được Bảo-Đại chỉ-định và nay là những nhân-viên được Tổng-thống Ngô-Đình-Diệm bổ-nhiệm. Ngoài điểm này, ta vẫn nhận thấy một sự thay-đổi trong giới nhân-viên của những bộ và cơ-quan ấy và đã có và vẫn đang có một sự thay đổi liên-tục trong tư-tưởng của chính-quyền.

Vì các nhu-cầu của công-quyền cũng thay-đổi, nên những mục-phiêu và động-cơ căn-bản của một chính-phủ quốc-gia dân-chủ lẽ đương-nhiên cũng khác hẳn với các mục-phiêu và động-cơ của một chính-quyền thuộc-địa.

Mục-đích căn-bản của bất cứ một chính-quyền thực-dân nào cũng là kiểm-soát dân thuộc-địa vì quyền-lợi của cường-quốc chiếm-đóng. Mức-độ theo đó một chính-thể thực-dân phục-vụ quyền-lợi của dân thuộc-địa, rốt cục bao giờ cũng do cường-quốc chiếm-đóng qui-định. Có điều chắc chắn, là những chính-thể thực-dân ít khi căn-cứ sự tồn-tại của nó trên lòng dân, mà trái lại chỉ tự duy-trì được bởi những khí-cụ và kỹ-thuật kiểm-soát và võ-lực. Và lịch-sử đã chứng-tỏ cho chúng ta hay rằng những chính-thể ấy có nhiều điểm giống với chủ-nghĩa chuyên-chế của một thời-đại quá-khứ phôi-sơ hơn là giống với chủ-nghĩa của một quốc-gia dân-chủ tân-thời.

Những cơ-sở hành-chính được chuyển-giao cho chính-phủ Việt-Nam Tự-do đã được thiết-lập trước kia để phục-vụ quyền-lợi của một cường-quốc thuộc-địa, và đã căn-cứ trên những khái-niệm kiểm-soát và võ-lực chứ không căn-cứ trên những khái-niệm được tác-tạo để mua chuộc lòng dân. Một khi quyền-lực do những khí-cụ của lực-lượng ấy tạo-nên đã bị đập tan vì lòng dân hết khiếp sợ, thì chính-thể ấy cũng đổ vỡ theo; vì một chính-phủ không phục-vụ quyền-lợi của dân-chúng chỉ có những khí-cụ ấy để kiểm-soát mà thôi.

Một chính-thể dân-chủ hiện đang được thai nghén. Chủ-quyền trước kia bị một cường-quốc thực-dân chiếm đoạt nay đã được trao lại cho nhân-dân, ý niệm căn-bản cho công-quyền vừa bỏ tính-cách võ-lực để nhận một tính-chất tự-do và tự-chủ.

Một chính-thể dân-chủ thường được định-nghĩa là một chính-thể của dân, bởi dân và vì dân. Thế nghĩa là nhân-dân là chủ; nhân-dân cầm quyền bằng cách tuyển-lựa những vị đại-biểu thay mặt cho nhân-dân ở những ngành lập-pháp và hành-pháp của chính-quyền; và chính-quyền mà nhân-dân thành-lập chỉ là một phương-tiện tích-cực để xúc-tiến quyền-lợi của dân bằng những chương-trình xã-hội phân-phối một cách đồng đều những cơ-dịp cho các cá-nhân và củng-cố sự tự-do chính-trị và hậu-quả đương-nhiên của quyền tự-do đó, là sự ổn-định kinh-tế. Ở trung-tâm hệ-thống này là nhân-dân; và nhân-dân là quyền-hạn tối-chung vì đó các chính-phủ đã được thiết-lập.

Chính khái-niệm chủ-quyền nhân-dân này bao-gồm trong chủ-nghĩa dân-chủ, là quan-niệm qui-định vai-trò của người công-chức trong một xã-hội dân-chủ.

Trong bất cứ một hệ-thống công-quyền nào, người công-chức là đại-diện cho quyền tối-cao. Nhưng tùy theo quyền ấy thuộc một

hay nhiều người, vai trò của người công-chức cũng thay đổi rất nhiều. Những điều-kiện của sự đại-diện ấy trong một chế-độ quân-chủ rất khác những điều-kiện trong một chế-độ thuộc-địa; và những điều-kiện ấy còn thay đổi nhiều hơn với sự thiết-lập những cơ-sở dân-chủ.

Trong một quốc-gia dân-chủ, nhiệm-vụ cốt-chính của người đứng đầu ngành hành-chính và của cả ngành này là khuyến-khích một sự tham-gia tối-đa của nhân-dân vào những chương-trình của chính-phủ và trong sự quy-định những mục-phiêu của chính-quyền. Công-quyền cố-gắng phân-phối hơn là tập-trung trách-nhiệm cốt để tránh những hệ-thống tổ-chức quan-giai trong đó có những hạng người được hưởng những đặc-ân và những quyền-lợi đặc-biệt.

Trong khuôn-khố và điều-kiện này, người công-chức hành-động như một kẻ trung-gian giữa những viên-chức dân-cử và nhân-dân. Những người công-chức có thể được coi như tai mắt của ngành hành-chính. Quý vị phải luôn luôn tìm hiểu những hoài-bảo và nhu-cầu luôn luôn biến đổi của nhân-dân; mà muốn hoàn-thành tốt đẹp nhiệm-vụ này quý-vị phải căng thẳng các giác-quan. Đồng thời, quý vị cũng là tay chân của chính-phủ vì quý vị là những người đem thi-hành các chương-trình và chính-sách của chính-phủ.

Trong một chính-thể dân-chủ, nơi đây sự phục-vụ công-chúng là điều quan-trọng nhất, trách-nhiệm của người công-chức đối với Tổng-thống và đối với nhân-dân bội phần lớn lao hơn trách-nhiệm của người công-chức trong một chính-thể độc-tài. Vì người công-chức chuyên-nghiệp năng tiếp-xúc với công-chúng hơn là những nhà chỉ-huy cao-cấp trong chính-phủ, vì sự thành-công về phương-diện chính-trị của những nhà chỉ-huy ấy và sự tín-nhiệm của công-chúng cần-thiết để thi-hành một cách hiệu-quả những chương-trình của chính-phủ, trực-thuộc một phần lớn ở một sự phục-vụ tốt đẹp và ở sự duy-trì một tình-trạng giao-tế khôn khéo của các công-chức chuyên-nghiệp, nên vai trò của người công-chức chuyên-nghiệp trong công-quyền rất được đề-cao.

Nhưng một đặc-tính khác của hệ-thống công-chức trong các chế-độ dân-chủ là người công-chức có nhiều quyền và bảo-đảm hơn là dưới những chính-thể độc-tài. Nếu người công-chức còn làm tròn nhiệm-vụ phục-vụ quần-chúng một cách trung-thành, và nếu người ấy còn tỏ ra xứng đáng với sự tín-nhiệm của nhân-dân và của những người được nhân-dân lựa chọn để đại-diện cho họ, thì qui-chế của

người công-chức ấy trong công-quyền cũng sẽ được các chính-thể dân-chủ bảo-đảm. Sự bảo-đảm này rất là hệ-trọng vì, như Tổng-thống Ngô-Đình-Diệm đã nhấn-mạnh trong buổi khai-trương loạt bài thuyết-trình này, người công-chức vẫn chỉ là người và như vậy họ phải được hưởng tất cả những quyền-hạn và công-lý dành cho con người tự-do, kể cả sự bảo-đảm chống thất-nghiệp.

Tôi muốn cùng quý-vị khai-thác ba cục-diện căn-bản của sự phục-vụ nhân-dân : thể-chất, phương-pháp và cách-thức cư-xử. Thể-chất nghĩa là chính-sách ; phương-pháp nghĩa là hiệu-năng hay tình-trạng thiếu hiệu-năng ; và cách-thức cư-xử nghĩa là thái-độ của người công-chức đang khi phục-vụ. Tất cả ba yếu-tố này phải được tính sao vừa đủ với những nhu-cầu căn-bản của nhân-dân, để làm-thỏa-mãn những sự mong-đợi của họ nơi chính-phủ và để kết-được sự tín-nhiệm và hợp-tác của nhân-dân.

Trong mấy cục-diện này, tôi sẽ nhấn-mạnh nhiều nhất đến cục-diện thứ ba, nghĩa là đến cách-thức cư-xử, vì trong những bài tường-trình trước các diễn-giả đã nói nhiều đến yếu-tố hiệu-năng. Hơn nữa vì cục-diện này liên-hệ đến nhân-sinh trong hành-chánh, một cục-diện tuy đương-nhiên nhưng lại dễ quên nhất. Điều này lại càng đúng hơn trong thời-kỳ cách-mạng, khi cục-diện luôn luôn biến-đổi mau lẹ và người ta chỉ quan-tâm đến hiệu-năng thay vì những quan-hệ nhân-sinh.

Dĩ-nhiên, tất cả chúng ta đều dự-hiệu rằng hiệu-năng và quan-hệ nhân-sinh liên-quan với nhau rất chặt-chẽ. Tôi chỉ muốn nhấn-mạnh sự-thế đó và trình-bày một vài đặc-điểm của sự liên-quan đó trong sự phục-vụ quần-chúng.

Chính-sách của chính-phủ phải nhằm phục-vụ nên an-sinh chung của nhân-dân.

Tuy trong một chính-thể dân-chủ, cơ-quan lập-pháp có nhiệm-vụ tối-chung đặt để chính-sách, nhưng những công-chức chuyên-nghiệp cao-cấp cũng tham-dự vào công-việc đặt để chính-sách vì chức-vụ của họ, vì công-việc thảo các dự-án và xuất-diện trước các ủy-ban của Quốc-hội Lập-pháp. Hơn nữa, một khi chính-sách đã được trù-thảo xong, thì công-việc thi-hành chính-sách hoàn-toàn trong tay nhà cai-trị.

Trong khi trù-thảo chính-sách cũng như trong khi thi-hành chính-sách ấy, yếu-tố hướng-dẫn người công-bộc phải là sự an-sinh

chung của nhân-dân. Trong một chế-độ dân-chủ, không thể có sự tư-vị; mà cũng không thể có được sự dự-thảo những chương-trình không phù-hợp với yếu-tố an-sinh chung.

Tôi thường được nhiều người kể cho những thí-dụ về sự thiên-vị dưới thời thực-dân, mà tôi chắc rằng quý-vị đều biết tỷ-dụ này: người ta thường nói rằng chính-quyền thời đó đã làm nhiều đường-lộ rất tốt, nhưng mỗi con đường ấy lại đưa tới một sở cao-su hay một ấp-trại nào khác của thực-dân. Người ta cũng đã kể một câu chuyện tương-tự về thành phố Mạc-Tư-Khoa, nơi đây con đường tốt tráng-nhựa độc-nhất là con đường chạy từ điện Cẩm-Linh đến vùng ngoại-ô Ritzly là nơi các « đồng-chí » ủy-viên cao-cấp nhất có nhà vi-la. Và người ta cũng nói rằng con đường đó luôn luôn bị cấm để giành riêng cho xe cộ chở các cán-bộ cao-cấp Nga-Sô đi lại, từ nhà đến sở hay từ sở về nhà họ.

Trong hai trường-hợp tôi vừa kể, tuy công-chúng cũng được phục-vụ một phần nào, nhưng kế-hoạch đắp đường ấy đã không được dự-thảo để xúc-tiến nền an-sinh chung. Nếu áp-dụng yếu-tố an-sinh chung làm tiêu-chuẩn, thì nhiều con đường khác tốt-đẹp hơn chắc-chắn đã được làm.

Một trường-hợp khác để dẫn-chứng điểm này là vụ mỏ dầu ở Teapot Dome đã xảy ra tại Hoa-Kỳ sau năm 1920 ít lâu trong nhiệm-kỳ của Tổng-thống Warren G. Harding. Vụ này đã làm cho công-chúng và báo-chí ở nước chúng tôi phần-nặng trong bao nhiêu năm.

Đây tôi xin kể sơ-lược câu-chuyện đó: ông Albert Fall, Tổng-trưởng Nội-vụ trong nội-các Harding, được giao-phó trách-nhiệm cho thuê lại một số giếng dầu dự-trữ ở Elk Hill và Teapot Dome — những giếng dầu dự-trữ này đã được để dành để cho Hải-quân sử-dụng về sau này.

Đảng lẽ phải kêu đấu thầu công-khai, thì Fall đưa ngay hợp-đồng ấy cho bạn y là Edward L. Doheny, để được Doheny cho « mượn » một số tiền là một trăm ngàn mỹ-kim. Xong đó, áp-dụng một phương-pháp độc-tài, Fall ra lệnh cho thủy-quân Mỹ ở vùng đó xua đuổi những người có giếng dầu ngay gần các giếng dầu dự-trữ ở Elk Hill.

Những người này bị đuổi trước họng súng và lưới lè, đã đệ đơn kiện chính-phủ tại toà-án địa-phương. Vụ hồi-lộ 100.000 mỹ-kim Teapot Dome vì thế được đem ra ánh sáng. Trước vụ này, chưa bao giờ xảy ra một điều gì như vậy trong địa-hạt công. Vì thế công-

chúng ý-thức được rõ rệt rằng quyền-lợi của họ bị xúc-phạm, và sự phản-đối đã phát khởi dữ dội đến nỗi nhiệm-kỳ của Harding bị chấm-dứt trước kỳ hạn, đảng Cộng-Hoà suýt bị tan vỡ và Albert B. Fall phải kết án tù sau những phiên xử sôi-nổi.

Trong một chế-độ dân-chủ, khi người công-chức được giao-phó trọng-trách xúc-tiến an-sinh chung, mà lại vi-phạm sự tín-nhiệm ấy, thì người ấy sẽ bị công-chúng, mà họ phản-bội, lên án một cách chính-đáng và ác-nghiệt. Các toà-án sẽ có nhiệm-vụ qui-định tội-trang của họ.

Luật đời là bình-đẳng và đồng-quyền giữa mọi người. Công-ly, về phương-diện xã-hội, kinh-tế cũng như chính-trị, cấm-chế sự thiên-vị hay đặc-ân cho những quyền-lợi hoặc giai-cấp đặc-biệt nào. Ai vi-phạm luật-điều luân-ly này, sẽ bị nhân-dân ghét bỏ và nguyên-rủa.

Không gì thay-thế được hiệu-năng.

Trong sự phục-vụ nhân-dân, không gì thay thế được hiệu-năng. Giá-trị phục-vụ của một công-sở đương-nhiên tương-xứng với hiệu-năng của các người công-chức và của tổ-chức nơi đây những người kia làm việc. Nhưng không phải hiệu-năng chỉ liên-hệ mật-thiết đến sự thi-hành những chương-trình của chính-phủ và sự phục-vụ nhân-dân, mà còn có một ảnh-hưởng tâm-ly rất lớn-lao đối với quần-chúng.

Chẳng hạn như sự chậm trễ giầy tờ về luật-lệ thương-mại, làm cho nền thương-mại phải đình-trệ và gián-tiếp ảnh-hưởng tai hại cho kinh-tế. Nhưng đồng-thời, sự chậm-trễ này làm cho một số lớn dân-chúng phẫn-nộ vì quyền-lợi của họ bị va chạm, nó cũng sẽ phá-hoại hay làm giảm tín-nhiệm của họ nơi chính-phủ và cũng vì vậy mà làm cho một số người khác mất tín-nhiệm ấy.

Điều này cũng đúng trong sự nhận và gửi nhiều công-văn khác. Những lúc phải chờ đợi vô-ly, những yếu-kiện quá nhiều, và những sự đi lại tới các sở công chỉ làm mất lòng công-chúng; đây là chưa nói đến những thời-gian mỗi người, vì phải chờ đợi, nên không làm được điều gì có ích cho xã-hội. Nếu ta cộng những thời-gian phí-phạm của hết thấy mọi người thì ta sẽ thấy rằng số-lượng thời-giờ đã bị phí-phạm không phải là ít.

Đến đây tôi muốn nhắc tới tấm bảng thường ta vẫn thấy treo ở các công-sở, nói rằng: « Xin vắn-tắt, thời-giờ là tiền-bạc ». Bảng

này là để giúp đỡ công-chúng, nhưng đôi-khi cũng là để nhắc nhở ngay những công-chức làm việc tại sở đó : Thời-giờ cũng là tiền-bạc đối với những người vì có việc phải đến các công sở và phải mất quá nhiều thời-giờ. Sự phục-vụ nếu được nhanh chóng sẽ làm cho công-chúng hài lòng.

Một vài luật-điều căn-bản giúp ta thành-công trong sự phục-vụ.

Thìa khóa mở đường cho ta thành-công trong sự phục-vụ nhân-dân trong một chế-độ dân-chủ là sự nhận-định rằng quan-trọng hơn hết là nhân-dân ; và chỉ nhân-dân mới là đáng-kể. Nhân-dân thì nhận-định được điều này một cách dễ dàng, hay đúng hơn thì mỗi cá-nhân cũng nhận thấy rằng mình cũng là một yếu-tố đáng-kể ; và trong bất cứ điều gì liên-quan tới y, thì y sẽ tự cho mình là đáng-kể hơn tất cả mọi người khác. Hơn nữa bao giờ một cá-nhân cũng muốn được người khác coi làm trọng.

Có một điều-luật hết sức quan-trọng về cách-thức cư-xử của một người công-chức hay bất kỳ một ai muốn thành-công trong việc công hay tư, cũng phải theo. Nếu ta theo điều-luật đó, thì ta sẽ thành-công duy-trì được những sự liên-lạc công và tư tốt đẹp. Nhưng ngay lúc không áp-dụng luật ấy nữa, là ta bắt đầu tự tạo cho ta những sự phiền-toái không bao giờ chấm-dứt đặng.

Điều-luật ấy là : thành-thực trọng-đãi người mình gặp. Giáo-sư John Dewey, một trong những nhà triết-gia Mỹ lỗi-lạc nhất đã nói rằng ý muốn được người khác coi mình là quan-trọng là nhu-cầu ăn xâu nhất trong tâm-linh của con người ; và giáo-sư William Jones đã viết : « Nguyên-tắc ăn xâu nhất trong nhân-bản là ý muốn được người khác quan-tâm đến mình ». Chính nhu-cầu này làm cho con người khác giống vật và khiến cho loài người tiến-bộ đến như ngày nay.

Các nhà triết-học đã suy-nghĩ hàng mấy chục thế-kỷ về cái điều-luật của quan-hệ nhân-sinh : nhưng qua những suy-nghĩ đó, ta chỉ thấy có một châm-ngôn tuy không mới nhưng rất mực quan-trọng. Chúng ta ai cũng biết châm-ngôn này, vì nó đã vượt quá mọi biên-giới quốc-gia. Cách đây 3.000 năm, Zoroastre đã dạy châm-ngôn ấy cho những người tôn-sùng Hỏa-đạo tại Ba-Tư. Cách đây 2.400 năm, Khổng-Tử truyền bá châm-ngôn ấy ở Trung-Hoa, và Lão-Tử đã giảng châm-ngôn ấy cho các môn-đồ của ngài ở một nơi trong thung-lũng sông Hán. 500 năm trước chúa Giê-Su, Phật-Tổ đã truyền-giảng châm-ngôn ấy ở hai bên bờ sông Gange. Và cuốn sách thiêng

của Ân-Độ-Giáo đã ghi câu ấy một ngàn năm trước Phật-Tổ. Chúa Giê-Su ở thành Nazareth, trong khi truyền-giáo ở những vùng đồi đá tại xứ Judée, cách đây 19 thế-kỷ, đã tóm tắt châm-ngôn ấy thành một điều-luật, có lẽ là điều-luật quan-trọng nhất trên thế-giới : « Hãy cư xử với người khác như thể ta muốn họ cư-xử với ta ».

Ta muốn những người tiếp-xúc với ta phải thỏa-thuận với ta, nhìn-nhận chân giá-trị của ta. Ta muốn người ta có cảm-giác là ta cũng là một nhân-vật quan-trọng trên thế-giới này (đây có lẽ là một trong những lý-do vì sao công-chức khắp thế-giới luôn luôn ưa-thích lễ-nghi). Ta không muốn nghe những lời phỉ-nịnh ré-tiền, nhưng ta lại bằng lòng những lời phê-bình thành-thật. Ta muốn bạn ta hay những người liên-kết với ta thực lòng khi tán-thành ta và rộng-rãi khi ca-tụng ta. Tất cả mọi người chúng ta đều muốn điều đó.

Ta nên nhớ điều này khi có người có việc phải đến sở ta làm. Ta hãy cứ thử tưởng-tượng ta đứng ở địa-vị người đó. Ta dư biết cảm-tưởng của người kia như thế nào vì cũng có lần ta phải làm như họ.

Đặc-điểm của một người công-chức giỏi là khả-năng của người ấy có thể tự đồng-hóa với những người nghèo-hèn nhất trong xã-hội. Cách đây ít lâu, tôi được gặp một cán-bộ phát-triển canh-nông cấp tỉnh tại một làng không mấy cách Saigon. Cán-bộ này có khả-năng ấy tới một mức-độ gần như ở chỗ lý-tưởng. Anh ta quen thân tất cả mọi người trong làng. Những câu chào hỏi thân-mật và nông-hậu mà anh ta nói khi tới gần mỗi nhà cho ta có cảm-giác anh là người láng giềng hay là một người bạn lâu đời của người được chào. Và tôi không lấy làm lạ khi anh ta cũng được đối đáp nông-hậu lại. Đối với dân-chúng vùng này, anh ta không phải là một nhân-viên của chính-quyền mà chỉ là công-bộc của họ mà thôi. Anh ta không phải là người ngoài đời với họ. Anh ta biết rằng muốn phục-vụ quyền-lợi của dân-chúng vùng ấy, muốn phục-vụ chính-phủ và quyền-lợi của chính anh, anh phải được nhân-dân vùng đó tín-nhiệm. Anh được tín-nhiệm, và do đó chính-quyền địa-phương, bộ canh-nông và toàn-thể chính-phủ cũng được nhân-dân vùng đó tín-nhiệm. Bộ canh-nông sẽ thi-hành được kế-hoạch một cách dễ-dàng hơn, truyền-nhập những khái-niệm mới về kỹ-thuật trồng-trọt tại làng ấy một cách mau lẹ hơn vì viên cán-bộ ấy đã thực-sự tự-đồng-hóa được với dân-chúng làng ấy. Anh biết rằng muốn thành-công, anh phải giúp họ chứ không thể sai-bảo được họ.

Mặt khác một người công-chức được sống suốt đời ở vùng quê, và đã tự tay cấy cấy ruộng-đất, có thể tuyên-bố một cách ngay-thờ rằng ông ta biết hết về những điều-kiện của nông-dân — một sự tự-phụ nguy-hiêm như bất cứ một sự tự-phụ nào khác. Nhưng thực ra, người công-chức này có khi không tiên-đoán được, không hiểu được trong óc người nông-dân và những động-cơ thúc-đẩy họ. Sự xử-dụng quyền-hành đã khiến người công-chức qua những kinh-nghiệm mới và có những thái-độ mới có thể phân-cách người ấy với nhân-dân trong làng. Người công-chức có một qui-chế mới, một sự tìn-nhiệm mới tuy có đôi khi rất mong manh như búp sứa bên ngoài, do sự xuất-hiện tại các buổi lễ đem lại, những điều-kiện sinh-sống mới và những cách-thức ăn mặc mới. Những buổi tiếp-tân, những bữa tiệc chính-thức hay bán chính-thức, công việc giấy tờ và các buổi hội họp hình như cứ dần dần cô-đơn-hóa người công-chức. Và người công-chức nay trở nên khó tính.

Ông Tỉnh-trưởng ăn bận quần áo may bằng vải sớt-kin, đi một chiếc xe hơi có tài-xế lái và sống một cuộc đời tương-đối sang trọng, ở gần nhân-dân tới mức-độ nào? Ông hiểu và biết những vấn-đề của người nông-dân tới mức-độ nào? Tôi tin-chắc rằng ta không cần phải ăn mặc quần áo bà ba đen, đi guốc mộc và đội nón lá dờ cho dân chúng hiểu mình không phải là người ngoài đời với họ. Nhưng nhiều khi người ta căn-cứ ở bề ngoài để đánh giá một người. Thái-độ dân-với-dân (thân-dân) sẽ bị thất-lợi nếu ta luôn luôn muốn phô-diễn võ-lực, quyền-hạn và quan-trọng-tính. Nếu ta hành-động như thế ta là một người dân, thì dân chúng dễ nghe ta hơn. Vì trong khi đóng vai người công-chức, nhớ được rằng *mình cũng vẫn còn là một phần của công-chúng* là một điều rất khó. Chính vì chức-vụ của ta và những kết-quả ta thâu-hoạch được trong khi giữ chức-vụ ấy mà ta được kính nể. Ta cũng vẫn là một phần trong nhân-dân mà ta phục-vụ. Rốt cuộc quyền-lợi của nhân-dân vẫn là quyền-lợi của ta.

Giao-tế tốt đẹp là quan-hệ nhân-sinh tốt đẹp.

Người công-chức phải luôn luôn cố-gắng để xúc-tiến và duy-trì những sự tiếp-xúc với tất cả các tầng-lớp và giai-cấp trong nhân-dân. Ta hãy gặp càng nhiều người càng hay. Khi tiếp-xúc với công-chúng ta hãy nghĩ rằng cá-nhân mỗi người không có giống nhau và nhân-dân là nhiều cá-nhân anh Hai, bác Cả, dì Út hợp-thành.

Mỗi khi nghĩ tới ai, ta hãy nghĩ tới người đó qua hai giai-đoạn : một là ta có thể học được thêm điều gì ở người đó, và hai là ta có thể làm được gì giúp người đó.

Ta hãy thành-thực quan-tâm tới người đó. Ralph Waldo Emerson, một nhà đại văn-hào kiêm triết-gia Mỹ đã nói : « Bất cứ một người nào tôi gặp cũng có một vẻ gì hơn tôi. Và tôi tìm học điều đó ở người ấy ». Một người nhà quê chắc chắn biết hơn ta về tình-hình và các nhu-cầu của làng anh ta ; một nhà kinh-doanh hay một người thợ tiêu-công-nghệ cũng chắc chắn biết hơn ta về địa-hạt kinh-doanh hay tiêu-công-nghệ ; mà chính ra thì những người này cũng hiểu nhiều về địa-hạt của họ, hay đúng ra cũng có cảm-tưởng biết nhiều về địa-hạt của họ.

Tư tưởng của mỗi cá-nhân về các điều-kiện liên-quan đến y, đến gia-đình, đến làng-xã hay đến công việc của y, rất đối quan-trọng cho người công-chức, vì nếu muốn có hiệu-năng thì người công-chức phải hiểu thấu những tư-tưởng, động-cơ, hoài-bảo và nhu-cầu của nhân-dân. Nếu muốn hiểu nhân-dân, trước hết ta phải hiểu từng cá-nhân một.

Nhưng lại có một lý-do khác khiến ta nên thành-thực quan-tâm tới người khác. Quan-tâm tới người dân, tức là ta đã nhân-sinh-hóa bộ máy công-quyền. Con người luôn luôn muốn nói chuyện về những vấn-đề của họ. Chỉ một thái-độ chăm chú lắng nghe có thể làm cho một người cau có khi gặp ta, đến khi đi có một bộ mặt tươi vui và thỏa-mãn, tin-tưởng rằng ta hay là chính-phủ mà ta đại-diện là tốt, hoặc giả ít ra « cũng không đến nỗi nào ».

Bí-quyết của một cuộc nói chuyện có kết-quả là gì ? Có lẽ chẳng có gì đáng gọi là bí-quyết cả. Một sự quan-tâm chuyên chú tới người đến thăm ta là điều cần-thiết.

Như thế phải chăng thật quả là giản-dị ? Ta không cần phải đi đến cấp-băng cử-nhân luật mới có thể tìm kiếm ra điều đó. Thế mà các viên-chức cao-cấp trong chính-phủ chỉ nghĩ đến xây những toà nhà lớn đẹp và đắt tiền để đặt công-sở, cung-cấp những tiên-nghi tối-tân nhất, dự-thảo những chương-trình tỹ-mỹ để giúp-dỡ công-chúng, xuất những món tiền khổng lồ để thi-hành những chương-trình đó, nhưng họ vẫn không làm gì cho nhân-viên biết nghệ-thuật nghe — mà trái lại cứ luôn luôn cất quăng và cãi lại những người tới hỏi thăm công việc và làm cho họ tức bực, gần như là để uổng họ đi.

Tôi lại xin kể một tỷ-dụ một nhà kinh-doanh Nữu-Uớc. Sự thể kinh-nghiệm này liên-quan đến sự thiết-lập một công-nghiệp, không phải là điều quan-trọng, vì sự thể này cũng đã có thể xảy ra tại một công-sở. Những nguyên-tắc chung có thể được áp-dụng trong cả hai địa-hạt.

Một nhà kinh-doanh một hôm đi mua một bộ quần áo tại một cửa hàng lớn tại trung-tâm thành-phố Nữu-Uớc. Được mấy hôm mẫu chiếc áo, ấy phai ra làm cổ còn áo sơ-mi của ông bị lem. Trở lại hiệu ấy, tay cầm bộ đồ mới mua, ông đi tìm người bán để trách. Ông vừa bắt đầu nói thì người bán hàng kia đã cướp lời ông và nhấn mạnh rằng từ trước đến nay, cửa hàng ấy đã bán đi hàng trăm bộ đồ như vậy mà không xảy ra chuyện gì. Nhưng giọng nói của anh ta làm như gắt. Đúng lúc ấy thì một người bán hàng thứ hai đến xen vào câu chuyện và nhấn mạnh rằng những bộ đồ mua với giá ấy, bao giờ cũng hơi thôi ra một chút.

Đến đó thì người khách hàng hoàn-toàn phần-nộ : người bán hàng thứ nhất đã tỏ ra không tin lòng thẳng-thắn của ông, thì người thứ hai lại bảo ông đã mua một bộ đồ rẻ tiền. Ông sắp muốn ném bộ đồ ấy vào mặt hai tên bán hàng kia thì người chủ-sự gian hàng ấy tới. Ông này là người biết rằng sự chiều khách giúp cho ta dễ phát-đạt, nên đã khéo chiều ông khách kia và làm cho ông này hoàn-toàn thỏa-mã.

Trước hết, ông nghe lời trình-bày của khách-hàng từ đầu đến cuối. Rồi đến khi hai người bán hàng kể lể và trình-bày quan-điểm của họ xong thì ông chủ-sự nghe theo người khách hàng. Rồi cùng, ông nhìn-nhận không hiểu vì lý-do nào, áo ấy đã thôi mẫu, nhưng hỏi ông khách hàng một cách rất lễ-độ ông khách muốn sao thì sẽ xin chiều theo.

Chỉ mấy phút trước, ông khách còn muốn đòi nhà hàng đó trả lại tiền. Bây giờ thì ông chỉ hỏi lại xem nên làm gì. Sự phai mẫu ấy có kéo dài hay không ? Phải làm gì để cho áo ấy đỡ phai mẫu ? Ông chủ-sự gian hàng ấy bèn đề-nghị ông khách nên thử mặc tiếp bộ đồ ấy thêm một tuần-lễ nữa và nếu nó còn phai nữa thì ông khách sẽ được đền bù một bộ đồ mới. Ông chủ-sự gian hàng ấy lại xin lỗi ông khách đã làm ông khách phải mất thì giờ tới lui cửa hiệu. Và ông khách trở về nhà với bộ đồ ấy nhưng trong lòng hoan-hỉ. Một tuần sau, mẫu áo không còn phai ra cổ sơ-mi nữa và từ đó ông ta vẫn tín-nhiệm của hàng ấy.

Ta không lấy gì làm lạ nếu người chủ-sự nói trên lại chính là người chủ-nhân của hàng ấy. Còn hai kẻ bán hàng kia thì suốt đời sẽ chỉ là những nhân-viên thừa-hành mà thôi.

Trường-hợp trên đây có thể được áp-dụng ở nhiều nơi : Một người có lý-do để khiếu-nại nhiều, cũng sẽ có một thái-độ ôn-hòa nếu gặp một người biết chăm-chú nghe — nghĩa là yên-lặng trong khi người đối-diện than thở như một con rắn độc đã phun nọc độc thì không còn nguy-hiểm nữa.

Một đôi khi, người đến thăm sở ta chỉ muốn gặp một người biết nghe họ một cách chăm-chú và thân-mật để họ tự giải-quyết lấy vấn-đề đang làm họ thắc-mắc.

Trong những giờ phút đen-tối nhất hồi trận nội-chiến Mỹ, Tổng-thống Lincoln đã có lần viết thư cho một ông bạn già ở Springfield, tiểu-bang Illinois, mời ông này tới Hoa-Thịnh-Đôn. Lincoln nói rằng có nhiều vấn-đề muốn bàn với ông ta. Ông bạn láng giềng già kia được mời vào toà Bạch-Cung để nghe Tổng-thống nói liền trong mấy giờ đồng hồ về sự công-bố một tuyên-ngôn giải-phóng dân da đen nô-lệ. Nói thao thao một mình trong mấy giờ, đến khi nói xong Tổng-thống bèn bắt tay ông bạn già, chào ông ta và cho đưa ông ta về, không hề hỏi ông ta một câu nào về ý-kiến của ông ta về vấn-đề đó. Tổng-thống Lincoln đã một mình nói chuyện trong mấy giờ, nhưng làm như vậy hình như các ý-nghĩ trong đầu ngài được mạch-lạc thêm. Ông láng-giềng già kia tuyên-bố rằng Tổng-thống trông có vẻ bằng lòng hơn là khi chưa nói.

Tổng-thống Lincoln có cần được cố-vấn đâu, ngài chỉ cần có người chăm-chú nghe ngài nói. Không những thói này là của các bậc vĩ-nhân mà chính những người thường cũng hay có. Nguyệt-san *Reader's Digest* đã có đăng sự-thật ấy trong một câu như-sau : « Nhiều người đến thăm bác-sĩ chỉ để giải-bày tâm-sự mà thôi ». Chúng ta cũng có thể nói rằng nhiều người đến một công-sở chính-phủ cũng chỉ vì lý-do đó.

Nhưng ta có thể cãi lại rằng ta quá bận. Ta không có thời giờ nghe chuyện tâm-sự của người khác. Vâng, bận, điều đó đúng nhưng mục-phiêu của ta là phục-vụ nhân-dân. Mà nhiều khi ta có thể phục-vụ một cách tốt-đẹp hơn bằng những thái-độ hiểu biết ấy.

Hay ít ra đó cũng là điều Tổng-thống Phi-Luật-Tân Magsaysay nghĩ. Tổng-thống Phi vẫn duy-trì một văn-phòng mà ngài gọi là văn-phòng khiếu-nại chỉ để nghe những sự khiếu-nại của dân-chúng.

Mỗi trường-hợp khiếu-nại được một nhân-viên điều-tra kỹ-lưỡng. Nếu sự khiếu-nại ấy chính-đáng thì nhà đương-cục sẽ cho ngay lệnh sửa-đổi tình-trạng đó. Nếu không thì người công-dân đi khiếu-nại cũng biết mình được nghe và đối-đãi tử-tế, như vậy cũng được khuây khỏa thêm phần nào. Ta đã được biết có lần chính Tổng-thống Magsaysay đã đáp phi-cơ tới một vùng hẻo-lánh xa-xôi để chữa một sự bất-công của chính-phủ đối với một công-dân và giúp người này giải-quyết vấn-đề của riêng y. Sự ủng-hộ-nhiệt-liệt của nhân-dân thôn-làng cho Tổng-thống Magsaysay đã chứng-tỏ giá-trị của quan-niệm của ngài về quan-hệ nhân-sinh.

Một trong những luật giản-dị nhất giúp ta thành-công trong địa-hạt quan-hệ nhân-sinh là « tươi-cười » : Hành-động bao giờ cũng hiệu-quả hơn là văn-tự, và một nụ cười hồn-nhiên có nghĩa là : « Tôi rất sung-sướng được gặp ông ». Nhưng một nụ cười giả dối không lừa được ai. Nụ cười khích-lệ được các quan-hệ nhân-sinh, phải là nụ cười thành-thật, thực-thà và thân-hữu. Một ông chủ-sự phòng nhân-viên của một cửa hàng lớn ở Nữu-Uớc đã có lần nói rằng thà ông thuê một thiếu-nữ chưa học xong lớp, thương-mại mà có một nụ cười tươi vui để chiêu đãi khách hàng, còn hơn là mượn một bà thạc-sĩ triết-học nhưng có một bộ mặt nhà đấm. Vì sao ? Vì nhiệm-vụ chính của nhân-viên bán hàng là chiêu đãi khách hàng và một nụ cười thành-thật hồn-nhiên là dấu-hiệu của một người biết thuật chiêu-dãi.

Nụ cười cũng có một ảnh-hưởng tốt đẹp với chính người nở nụ cười đó. Nó làm cho ta muốn giúp đỡ người khác. Một người có một nụ cười vui vẻ sẽ dễ « bằng lòng » giúp đỡ người khác hơn là một người mồm méo lệch xuông.

Thỉnh thoảng chúng ta vẫn thường gặp những người hình như không thể bằng lòng muốn giúp đỡ ai về một việc gì dù rằng việc ấy không có gì là khó khăn cả. Hình như có một loại công-chức chỉ ứa trả lời « Không ». Vì một lý do nào đó, loại người này hình như chỉ có cảm-giác xử dụng quyền-hành của họ nếu họ trả lời bằng chữ « Không ».

Cách đây ít lâu, tôi được dịp thấy tận mắt một tỷ-dụ của thứ loại công-chức này. Trong khi chờ đợi đến phiên tôi tại một công-sở, tôi được nghe một người trình-bày một cách khá hợp-lý trường-hợp của ông ta trước một viên-chức. Ông ta ra vẻ cương-quyết và tiếp-tục biện-luận một cách, tôi phải thú thực, khá đúng lý đối với tôi, trong

chừng một giờ đồng hồ. Riêng sự-thể viên-chức kia, không mời ông ta ngồi, cũng đã chứng-tỏ rằng cách-thức làm việc của y là không ra gì. Về sau y có vẻ như đã quyết-tâm : y tuyên bố không muốn nói lý do, nhưng y không thể làm thỏa-mãn được lời yêu-cầu đó. Sau cùng, y còn nổi nóng và yêu-cầu người khách ra về, vì y bận quá và đã mất quá nhiều thời giờ. Ông khách trả lời rằng nếu thời-giờ của viên-chức kia quý thì thời-giờ của ông cũng quý, và ông đã mất 8 giờ cố-gắng giải-quyết vấn-đề của ông, nhưng chính là lỗi ở viên-chức ấy, nếu thời-giờ bị phung-phí vì ông chỉ đòi hỏi những điều mà ông có quyền đòi hỏi mà thôi. Sau cùng, ông khách yêu-cầu được vào tiếp-kiến ông giám-đốc thì viên-chức kia lại trả lời rằng : không nên làm cho vấn đề ấy thêm phức-tạp. Ông khách nài nỉ mãi và rốt cuộc được tiếp-kiến ông giám-đốc thì ông này chỉ giải-quyết vấn-đề ấy trong không đầy hai phút.

Lẽ dĩ-nhiên, hậu-quả của một sự đối-đãi như vừa kể làm cho ông khách kia và tất cả những người được nghe hai bên cãi cọ phải chán ghét. Ngay như nếu ông khách kia có trái, thì người ngoại-cuộc cũng có cảm-tình với ông ta vì ông ta đã bị cư-xử tồi tệ. Và điều chắc là ông ta sẽ kể lại cho bạn-hữu về việc này. Nếu cách-thức cư-xử như trường-hợp trên trở nên thông-thường, thì người công-chức ấy hay chính-phủ mà y đại-diện ở văn-phòng đó sẽ không còn được nể-trọng nhiều nữa.

Trong một xã-hội dân-chủ, báo-chí, các tổ-chức công-dân và ái-quốc sẽ đem trường-hợp này lên cho người đại-diện của họ tại quốc-hội, hay nếu người liên hệ thực-sự bị thiệt-hại thì trường-hợp đó sẽ được đem ra xử ở tòa. Viên-chức kia sẽ bị quở phạt hay bị thải-hồi. Nhưng trong khi chờ đợi, thì sự tín-nhiệm nơi chính-phủ sẽ bị thiệt-thòi vì cảm-tình xấu đối với nhân-viên ấy mỗi ngày một thêm mãi, điều mà ta có thể tránh được nếu viên-chức kia hiểu rõ trách-nhiệm phục-vụ và hoàn-thành trách-nhiệm ấy một cách hăng hái, lễ-độ và hiệu-quả.

Song lại còn một loại công-chức vì sợ nhận-lãnh trách-nhiệm và vì có óc thủ-an, nên cũng không làm gì nốt. Làm như vậy có thể là một phương-pháp giúp cho ngân-khoế đỡ tốn kém, nhưng chắc-chắn là công việc sẽ không được hoàn-hảo. Mà viên-chức này cũng chẳng mua chuộc được lòng dân : trái lại nó chỉ là một thứ thuốc đầu độc đời sống của quần-chúng và không những làm ngưng-trệ bộ máy công quyền mà còn chia rẽ nhân-dân với chính-quyền.

Tốt hơn là luật cho rằng ngoại trừ những trường-hợp có lý-do chính-đáng để nói « không », thì ta phải luôn luôn nói « vâng » hay « để tôi làm ». Đó là thái-độ làm cho bộ máy chính-quyền quay đều hòa và làm cho nhân-dân thêm tin-nhiệm nơi chính-quyền. Ít người có dịp chứng-kiến người công-chức có hành-động khả dĩ nâng cao tinh-thần của nhân-dân và kiến tạo những điều-kiện phát-triển thêm phẩm-cách con người, là điều sẽ có lợi cho toàn thể xã-hội.

Thêm một luật khác về sự quan-hệ nhân-sinh, đáng được nhắc nhở tới : đừng bao giờ ngăn cản người khác hỏi ta về những quyết-định của ta hay phê-bình ta. Trái lại, người công-bộc phải lắng tai nghe những lời phê-bình và để tâm đến những lời phê-bình đó ngay như nếu những lời phê-bình đó không hoàn toàn đúng cả. Tôi cũng không muốn nói rằng người công-chức phải biến-đổi các hành-động đã quyết-định để theo những lời phê-bình đó. Nhưng yếu-tố quan trọng nhất phải là người đó sẵn sàng nghe những lời phê-bình, và cân nhắc những lời đó để trở nên mỗi ngày một khôn ngoan hơn. Nếu không thì làm sao mà người ấy có thể biết được những điều quan-trọng cần phải biết : nghĩa là dư-luận của quần-chúng về những quyết-định hay hành-động của mình. Thêm nữa, từ những sự phê-bình, ta có thể học hỏi thêm những phương-pháp để cải-tiến hành-động của ta, và như vậy lợi-dụng được tư-tưởng và kinh-nghiệm của người khác.

Giao-tế trực-tiếp.

Như chúng ta đã biết, ta có thể như trong trường-hợp viên chủ-sự gian-hàng của hãng buôn Nữu-Uớc kia, biết sự quan-trọng của một sự giao-tế tốt đẹp, nhưng sự giao-tế này có thể bị những nhân-viên cấp dưới, có tiếp-xúc trực-tiếp với công chúng, phá-hoại một cách vô tình hay cố ý, trường-hợp này cũng có thể xảy ra với giới công-chức.

Mỗi công sở đều có một số nhân-viên hàng đầu có thể làm hại hay xúc-tiến sự giao-tế rất nhiều. Trong số những nhân-viên này gồm có người điện-thoại-viên, nhân-viên tiếp khách, các người thư-ký và gác cổng.

Những người này mỗi ngày tiếp-xúc với rất nhiều người, hơn tất cả các viên-chức cao-cấp. Cảm-giác của người đến tiếp xúc với họ rất quan-trọng vì có ảnh-hưởng lớn tới ta và tới sở của ta.

Đã bao nhiêu lần, khi phải đánh điện-thoại cho một sở khác,

ta đã được một điện-thoại-viên hay một người thư-ký trả lời một cách cáu kỉnh, như thể muốn mắng ta vì sao đã làm rộn họ. Quý vị chắc cũng nhiều khi muốn cắt hay cho người điện-thoại-viên ấy một bài học về sự lễ-độ khi nói điện-thoại.

Kinh-nghiệm đã chứng tỏ cho ta hay rằng một câu nói dễ nghe như « chào ông (bà), đây là bộ Y-Tê, thưa ông muốn nói chuyện với ai? », làm cho người gọi điện-thoại vui thích và sẵn sàng nói chuyện một cách ôn-hoà với người được gọi. Trong một vài trường-hợp chỉ một câu lễ-độ nho nhỏ như vậy cũng làm cho người gọi đến để khiếu-nại không muốn khiếu nại nữa. Trong bất cứ trường-hợp nào, ta phải làm cho công chúng có một cảm-giác tốt-đẹp về ta, như vậy làm cho công việc của ta thêm phần dễ dàng.

Điều này cũng đúng cho trường-hợp người chiêu-đãi-viên trong sở của ta. Một cái nhìn khiêu-khích hay một câu chào hỏi thiếu lễ-độ cũng đủ làm cho người khách quay đi, và làm cho người công-dân kia không được hài lòng ngay trước khi ta có dịp nói chuyện hay hỏi người ấy muốn gì? Lại vấn một câu hỏi lễ-độ bằng một giọng nói dễ thương, chứng tỏ ý muốn phục-vụ, làm cho người khách an lòng và có tinh-thần hiểu biết trong khi hội-đàm với ta.

Tôi một mức-độ thấp kém hơn, thái-độ người gác cổng cũng có ảnh-hưởng tới công-việc giao-tế. Tuy người canh gác chỉ ít tiếp-xúc với công-chúng nhưng, điều hệ-trọng là mỗi khi tiếp-xúc người ấy phải có thái-độ lễ-phép. Vì nhiệm-vụ của y không cần y phải dùng võ-lực hay những lời nói nặng, người canh gác có thể giúp ích cho sở ta nếu có lễ-độ và tỏ ý muốn giúp đỡ những người đến sở của ta.

Nhưng các nhân-viên giao-tế tiên-phong của chính-phủ là nhân-viên cảnh-sát-đoàn. Tuy sự kiểm-soát ngành cảnh-sát không thuộc phạm-vi của một sở nào khác, nhưng cách-thức cư-xử của cảnh-sát-đoàn và công-việc chung của sở cảnh-sát có một ảnh-hưởng rất lớn đối với thái-độ của nhân-dân đối với các sở khác của công quyền. Nếu cảnh-sát tỏ ra lịch-thiệp và ưa giúp đỡ công-chúng trong khi thừa-hành phận-sự, thì cảnh-sát-viên sẽ được coi là bạn của dân và có thể góp được một phần lớn trong công cuộc bắc cầu nối liền chính-phủ và nhân-dân. Nếu cảnh-sát-đoàn tỏ ra cục-cằn và độc-đoán, thiếu lễ-độ và bác-ái thì nhân-dân sẽ căm hờn và sợ hãi chính-phủ. Một lần nữa, tôi xin nhắc lại rằng cảnh-sát-viên cũng là công-bộc. Nhiệm-vụ của họ là duy-trì trật-tự và làm công việc này, họ phải thấu hiểu nhân-dân và tôn-trọng sự toàn-ven của

nhân-dân ; không biện-pháp gì có thể làm cho nhân-dân tín-nhiệm chính-phủ bằng một lực lượng cảnh-sát trung-trực, hiệu quả và lễ-độ.

Sự quan-hệ của thư từ.

Nhiều người ta có « gap » nhưng chưa bao giờ được trông thấy tận mặt, hay có dịp nói chuyện thẳng với họ ; một phần lớn sự tiếp xúc của ta với công chúng được làm bằng thư từ. Vì vậy, cách thức viết những thư từ ấy rất là hệ-trọng.

Bây giờ tôi xin quý-vị trở lại chuyện công-sở nhận được mỗi ngày hơn 500 lá thư. Chắc quý-vị cũng chưa quên luật của sở ấy là cố gắng làm thỏa mãn ý muốn của người gửi bức thư đó và trả lời mau lẹ cho họ. Và phải trả lời họ cách nào cho họ hiểu rằng chúng ta ở đây là để phục-vụ. Tại làm sao viên-chức đó lại coi điều này như rất quan-trọng. Vì đối với ông ta, trên thế-giới không có ai quan-trọng hơn là những người ông ta phục-vụ.

Một sự trả lời nhanh chóng là một bằng-chứng hiển-nhiên cho người gửi thư hỏi, tỏ rằng lời yêu cầu của họ có quan-hệ đối với ta, một sự thể sẽ làm cho họ vừa lòng. Và lẽ dĩ-nhiên một sự trả lời nhanh chóng mà tích-cực sẽ làm cho họ vui lòng hơn. Nhưng nếu không thể trả lời được họ ngay về vấn-đề họ hỏi, thì hãy viết cho họ một bức thư ngắn nói rằng đơn của họ đang được xét và họ sẽ được trả lời trong một ngày gần đây. Và nếu câu trả lời là « không » thì ta cũng phải gửi thư trả lời một cách nhanh chóng và giảng giải cho họ vì sao đơn của họ lại không được chấp-nhận.

Làm thế nào cho nhân-dân bằng lòng cộng-tác với ta ?

Nhiều vị ở đây có nhiệm-vụ thi-hành những chương-trình của chính-phủ. Những chương-trình này muốn được thành-công phải có sự tán-trợ của một phần công-chúng. Điều này thật đúng đối với các chương-trình tu-chỉnh nông-nghiệp, an-ninh trên đường-lộ, giáo-dục, phát-triển kinh-tế, cải-thiện vệ-sinh, v... v... Vì vậy trong công cuộc thi-hành những chương-trình này, sự giao-tế phải giữ một vai trò hết sức quan-trọng.

Về điểm này, ta chỉ có một cách làm cho công-chúng tự ý cộng-tác là làm cho công-chúng ưa thích sự cộng-tác đó.

Dĩ-nhiên ta có thể bắt buộc một người đưa cho ta chiếc đồng-hồ của y, nếu ta dí một cây sủng sáu vào hông y. Ta có thể bắt nhân-viên làm việc — trước mặt ta — nếu ta hăm dọa đuổi họ. Ta

có thể bắt một đứa trẻ con làm một công việc gì bằng roi vọt hay bằng hăm dọa và ta có thể hăm dọa bắt bỏ tù hay phạt vạ một người nào nếu người đó không làm điều ta muốn. Nhưng những phương-pháp độc-tài này có những hậu-quả rất tai-hại.

Ở Trung-Cộng, và hình như ở Bắc-Việt cũng vậy, các kế-hoạch kiến-thiết đường-lộ và đường xe-hỏa đang được tiến-hành. Vì một lý-do nào, các chính-thể ấy không muốn dựa vào sự tham-dự tình-nguyên của nhân-dân và đã phải dùng biện-pháp lao-công cưỡng-bách. Và có thể những kế-hoạch ấy được hoàn-thành xong, nhưng hàng vạn công-nhân đã bỏ tính-mạng trên công-trường. Chúng còn đẩy dọa nhân-dân, và sẽ còn phải dùng đến những biện-pháp vũ-lực và khủng-bố mỗi ngày một tàn-bạo thêm để ngăn-cản dân-chúng lật-đổ chính-thể của chúng.

Chắc đa số quý-vị cũng còn nhớ phản-ứng của người Việt-Nam đối với thuế rượu và sự cưỡng-bách mua rượu cách đây không bao lâu. Theo như tôi biết, thì chương-trình ấy chỉ làm cho nhân-dân oán-hờn những người có trách-nhiệm thi-hành mà thôi.

Trong một chính-thể dân-chủ, ta không còn cách nào khác bắt buộc dân-chúng làm một việc gì, nếu không phải là làm cho họ ưa-thích công việc đó. Nhưng ta phải làm thế nào để cho họ ưa-thích ?

Trước hết, chương-trình của ta phải phù-hợp với nhu-cầu và hoài-bảo của nhân-dân.

Riêng về phần tôi rất ưa dâu tây và kem. Nhưng tôi cũng biết rằng cá thì lại thích run rế. Vì vậy mỗi khi đi câu, tôi không nghĩ đến sự tôi ưa-thích mà chỉ nghĩ đến sự ưa-thích của cá tôm mà thôi. Tôi không mắc mỗi câu với dâu tây và kem mà với run hay rế.

Một hôm một nhà hiền-triết và người con của ông muốn xua một con bê vào chuồng. Nhưng họ đã làm cùng một lỗi là chỉ nghĩ đến điều họ muốn mà thôi. Vì vậy họ đã nghĩ đến dùng vũ-lực ; nhà hiền-triết kia thì đẩy mà người con trai thì kéo. Nhưng về phía con bê, nó cũng chỉ nghĩ đến sự nó muốn. Vì vậy nó dang chân và nhất định không chịu rời chỗ ăn cỏ. Người đẩy tở gái của họ đã tìm ra giải-pháp. Cô ta không viết được những cuốn sách hay những bài luận-văn nhưng ít ra trong trường-hợp này, cô đã hành-động thông-minh hơn nhà hiền-triết kia. Cô ấy nghĩ tới điều ước muốn của con bê và để tay vào mồm con bê cho nó mút, và cô dẫn được nó vào chuồng.

Khi làm việc với nhiều người khác, vấn-đề cốt-yếu nhất là tinh thần hăng hái và cộng-tác của họ. Cũng như ta có thể đưa con bê đi một cách dễ dàng vào chuồng, nếu ta áp-dụng một kỹ-thuật giản-dị và tự-nhiên ; ta có thể được người khác cộng-tác với ta một cách dễ dàng nếu ta áp-dụng một phương-pháp nhân-đạo. Nếu ta nói với họ về an-sinh của họ và trình-bày cho họ thấy những ích-lợi của họ nếu họ cộng-tác với ta, thì họ sẽ thành-thực cộng-tác với ta và sẽ vui thích vì đã được ta mời họ cộng-tác. Một khi đạt được điểm này thì các vấn-đề khác tựa-hồ như đã giải-quyết xong vì dân-chúng sẽ coi kế-hoạch của ta như kế-hoạch của họ, và ta sẽ được họ cộng-tác với ta rất chặt-chẽ. Làm cho họ hiểu rằng chương-trình của ta cũng là chương-trình của họ là công việc khó-khăn nhất.

Khi tiếp-xúc với dân-chúng để xin họ cộng-tác với ta, ta phải có một thái-độ thân-hữu.

John D. Rockefeller, Jr., cho ta một tỷ-du tốt đẹp : Hồi năm 1915, Rockefeller phải đối-phó với một cuộc đình-công ở Công-Ty Dầu và Sắt Colorado mà ông kiểm-soát. Cuộc đình-công đòi tăng lương này là một trong những cuộc đình-công gay go nhất trong lịch-sử lao-động Mỹ. Sau nhiều tuần-lễ tiếp-xúc với công-nhân ngay tại chỗ, Rockefeller đã nói với đại-biểu công-nhân đình-công như sau :

« Hôm nay là một ngày may mắn trong đời tôi. Đây là lần đầu tiên tôi được dịp gặp đại-biểu công-nhân, đôn-độc-viên và kiểm-soát-viên của hãng này. Tôi có thể nói chắc với các bạn rằng tôi rất hãnh-diện được tới đây, và tôi sẽ nhớ mãi suốt đời buổi họp này. Nếu cuộc hội-họp này đã được cử-hành trước đây hai tuần-lễ thì tôi chỉ là một kẻ lạ đối với đa-số các bạn, chỉ quen thuộc với một vài người mà thôi. Nhưng tuần trước có dịp đi thăm tất cả những trại công-nhân ở các vùng than mỏ ở phía Nam, tôi được dịp nói chuyện riêng rẽ với từng người và với gần hết các vị đại-diên của công-nhân, ngoại-trừ những người vắng mặt ; tôi cũng đã có dịp đến thăm gia-đình các bạn, gặp vợ con các bạn và với tinh-thần hiểu biết lẫn nhau đó, tôi rất vui mừng được dịp này để thảo-luận với các bạn về những quyền-lợi chung của chúng ta.

« Vì đây là một buổi họp giữa các đôn-độc-viên của hãng và các đại-diên của công-nhân, nên tôi không có quyền được có mặt tại đây. Nhưng chính nhờ ở các bạn mà tôi mới có mặt tại đây

hôm nay, vì tôi không được cái may-mắn ở về bên này hay bên kia của làn mức; tuy vậy tôi có cảm-giác như liên-kết chặt-chẽ với các bạn, vì theo ý tôi, tôi thay mặt cho những người có cố-phần và những vị giám-đốc của hãng này ».

Bài diễn-văn này đã đem lại kết-quả lạ-lùng. Nó làm nhẹ bớt những luồng gió căm-hờn đang hăm dọa lôi-cuốn cả hai bên tranh-chấp. Bài diễn-văn này cũng làm cho ông được nhiều người thân-phục và đã mở đường cho một giải-pháp làm thỏa-mãn công-nhân thợ mỏ và khiến họ trở về làm việc.

Giả-tý như Rockefeller đề-cập vấn-đề này một cách khác, cai-cọ với các đại-diện công-nhân và gào thét những sự-khiến tai hại vào mặt họ. Giả-tý ông đã nói với họ rằng họ trái và dùng đủ mọi lý lẽ để bảo cho họ là họ không phải, thì kết-quả đã trái ngược hẳn. Căm-hờn và thù-hằn sẽ tăng-cường thêm để rồi cuộc đình-công tiếp-diễn mãnh-liệt hơn là khi ông chưa can-thiệp.

Ta nên ghi chú rằng Rockefeller đã đến thăm nhiều người để tìm hiểu lập-trường của họ. Điều hết sức quan-trọng đối với quý vị trong khi thi-hành chương-trình của quý vị là phải thành-thật nhận-xét các sự-thế từ quan-điểm của nhân-dân. Ta hãy cảm-thông với họ về những ý-kiến và hoài-bảo của họ và ta sẽ có một chương-trình tốt đẹp hơn và sẽ thu lượm được một sự cộng-tác đẹp đẽ hơn để thi-hành chương-trình ấy.

Một lần nữa, tôi lại xin nhắc tới Abraham Lincoln. Lincoln đã có lần nói : « Ta có một phương-châm cổ mà đừng nói rằng : 'một hạt mật giúp ta bắt được nhiều ruồi hơn là một lít dấm' ». Vì vậy đối với người cũng vậy, nếu ta muốn họ đứng về phía ta, ta hãy làm cho họ tin rằng ta là một người bạn thực-thà. Đó là một « giọt mật » làm cho họ mến ta, và làm cho họ tin ta một cách chắc chắn nhất.

Một thái-độ thân-hữu đã làm cho họ dễ thỏa-thuận với ta hơn rồi. Điều này lại đặc-biệt đúng hơn nếu ta nhấn mạnh vào sự đồng-đích và mục-phiêu chung của người đó với ta. Hãy làm cho người mà ta muốn họ cộng tác với ta nói « vâng » hay ít ra cũng đừng nói « không ».

Như giáo-sư Overstreet đã nói trong cuốn *Influencing Human Behavior*, một chữ « không » là một chướng-ngại-vật khó vượt qua nổi. Khi một người nói « không » thì danh-dự của y bắt y phải giữ vững lập-trường phủ-quyết ấy mãi. Có thể về sau y nhận-định thấy

lập-trường ấy không đúng nhưng rồi lòng tự-ái sẽ bắt y cứ giữ mãi thái-độ ấy. Vì vậy ta đừng nên làm cho ai ngay lúc đầu đã từ chối sự ta yêu-cầu.

Về điểm này, tôi xin nhắc tới Socrate: Socrate trước kia là một người ưu-tú, dù ông đi chân đất và lấy một thiếu-nữ 19 khi ông đã gần tứ tuần, và đầu gần sỏi hần. Socrate đã làm một việc mà chỉ một vài vĩ-nhân trong lịch-sử có thể làm: Socrate thay đổi cả đường-lối tư-tưởng của nhân-loại.

Phương-pháp của Socrate là gì? Kỹ-thuật của ông mà ngày nay ta gọi là « Phương-pháp Socratique » căn-cứ trên chữ « phải » hay « vâng ». Ông chỉ hỏi những câu hỏi mà người đối-diện phải đồng ý với ông. Và ông cứ tiếp-tục những câu hỏi ấy cho đến khi người nói chuyện với ông phải chấp-nhận kết-luận của ông, một cách thành-thực.

Đây là một phương-pháp rất có ích khi những chương-trình của ta không phù-hợp với những tập-quán và thành-kiến lâu đời. Tất cả những lý lẽ mà ta có thể viện ra không thể làm cho họ thay đổi thái-độ mà chỉ làm cho họ không tin ta và từ chối không chịu cộng-tác với ta.

Lại thêm một luật khác có ích cho ta khi ta yêu cầu sự cộng-tác của người khác, là ta phải nhớ rằng đa-số dân-chúng, ngay những người tự-phụ là thực-tế nhất, cũng vẫn còn duy-tâm và thích làm những việc có tính-cách đẹp. Ta phải làm thế nào cho những chương-trình của ta cũng căn-cứ ở những mục-phiêu tốt đẹp ấy. Và ta sẽ thấy rằng yếu-tố này sẽ làm cho người ta dễ chấp-nhận hơn và làm cho họ có ý muốn đứng về bên ta hơn.

Để làm cho dân-chúng hiểu rõ chân giá-trị của chương-trình của ta, ta sẽ phải quan-trọng-hóa chương-trình ấy. Nhiều khi đó là phương-pháp-duy-nhất để trình-bày cho công-chúng hiểu rõ chương-trình ấy.

Báo *Philadelphia Evening Bulletin*, một trong những nhật báo Mỹ hay nhất đã gặp một trường-hợp dẫn-chứng điều tôi vừa nói. Cách đây mấy năm, báo ấy bị lâm nguy bởi một sự vận-động nguy-hiểm. Có tin đồn đại tới tai những nhà buôn chuyên-môn đăng quảng-cáo trong báo ấy nói rằng báo ấy đăng quá nhiều quảng-cáo và quá ít tin-tức và không còn được độc-giả ưa-chuộng như trước nữa. Vậy phải đối phó ra sao?

Báo *Evening Bulletin*, bèn cắt tất cả những tin-tức đăng trong một số báo, xếp-đặt lại cho có thứ-tự và xuất-bản thành một cuốn

sách. Cuốn sách ấy nhan đề là *Một Ngày*, gồm 307 trang; nghĩa là đây bằng một cuốn sách bán 2 mỹ-kim; ấy thế mà sách ấy được in ngay trong một hôm và bán có 2 xu. Sự ấn-loát những tin-tức và bài vở vào một cuốn sách chứng-tỏ báo ấy tái-dăng rất nhiều tin-tức giá-trị và bài-vở chọn lọc.

Sau cùng muốn được sự cộng-tác của dân chúng, ta nên tổ-chức những cuộc thi-đua làm cho họ cố-gắng toàn-diện để hoàn-thành mục-phiêu của ta một cách nhanh-chóng hơn. Nói tới thi-đua, tôi không muốn nói tới những sự tranh giành bản thủ vì tiền mà là tới ý-chí muốn làm việc một cách tốt đẹp hơn. Một sự thi-đua, một tinh-thần cạnh-tranh khiến cho con người muốn làm công-việc một cách tốt đẹp hơn, có thể giúp ta thi-hành nhiều chương-trình một cách hoàn-bị.

Thông-tin.

Trong một chính-thể dân-chủ, có lẽ không có phương-pháp nào tốt đẹp hơn để làm công-chúng hài lòng bằng phương-pháp cho dân chúng biết tất cả những công-tác đang thi-hành trong cơ-quan hay trong bộ của ta. Không kể tới quyền nhân-dân phải được biết những điều mà người đại-diện của họ đang làm với quyền dân chúng phó thác nơi họ, dân chúng phải được biết nếu chính-phủ có thành-công hay không.

Thường thường ta hay mắc phải một lỗi lầm lớn là coi công-chúng như ngậy thơ để lừa, có thể bằng lòng những tin-tức chọn lọc nửa sai nửa đúng. Điều này không thể nào kéo dài mãi. Lịch-sử đã chứng tỏ rằng ta có thể lừa dối toàn thể nhân-dân trong chốc lát, và có thể lừa dối một vài người trong một thời-gian lâu dài, nhưng ta không thể nào lừa dối tất cả mọi người mãi mãi.

Một chính-phủ dân-chủ chỉ có thể tồn-tại khi nhân-dân và chính-phủ cộng-tác chặt-chẽ với nhau và tín-nhiệm lẫn nhau. Muốn sự tín-nhiệm ấy được tốt đẹp, công-chúng phải được biết và hiểu công việc của chính-phủ đang tiến-hành ra sao. Vì vậy chính-phủ phải cho nhân-dân biết đầy-đủ tin-tức bằng các phương-tiện thông-tin như báo-chí và đài phát-thanh để các hội ái-quốc có thể giúp đỡ ta giáo-dục công-chúng về những chương-trình mà ta muốn thi-hành.

Ta phải tổ-chức thêm nhiều cuộc hội-hợp báo-chí như cuộc hội-hợp báo-chí của ông Bộ-trưởng Kinh-tế trong tuần vừa qua, sẽ được bao-chí và quốc-dân hoan-nghe. Thêm nhiều sự tiếp-xúc trực-

tiếp với bao-chí và các lãnh-tụ tổ-chức ái-quốc sẽ đem lại nhiều kết-quả tốt-đẹp cho chính-phủ, nhiều công-sở ngoại-quốc nhận-định cần phải có một viên-chức giao-tế chuyên-môn tìm kiếm những biện-pháp mua chuộc sự ủng-hộ và cộng-tác của nhân-dân.

Kinh-nghiệm đã chứng-tỏ rằng chỉ những nhân-viên có trách-nhiệm trực-tiếp đối với quản-đốc viên cao nhất của một cơ-quan mới có đủ điều-kiện để hiểu biết hoài-bảo và cá-tính của nhà chỉ-huy ấy cùng những chương-trình của cơ-quan ấy. Sự giao-tế muốn được hiệu-quả phải được thi-hành một cách trực-tiếp, không thể để cho một cơ-quan trung-ương « sản-xuất » hàng lỗi một lúc.

Trong bài tường-trình này, tôi đã đề-cập tới nhiều kỹ-thuật giao-tế. Nhưng yếu-tố quan-trọng nhất vẫn là : người công-chức phải biết và hành-động căn-cứ trên sự nhận-thực rằng nhân-dân là yếu-tố quan-trọng nhất và nhiệm-vụ của người công-chức là phục-vụ nhân-dân. Một sự phục-vụ tốt đẹp là chìa khóa đưa ta đến thành công.

VIII - MỘT VÀI CỤC-DIỆN CỦA CÔNG-VIỆC
QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH NGÀY NAY

VIII. MỘT VÀI CỤC-DIỆN CỦA CÔNG VIỆC QUẢN-TRỊ NGÂN-SÁCH NGÀY NAY

Frank M. Landers

Trước khi thảo-luận về công việc quản-trị ngân-sách, tôi xin kể để quý vị nhớ năm điều hay nguyên-tắc sau đây, có thể áp-dụng được trong tất cả các giai-đoạn của sự quản-trị tài-chính, mà sự thực, thì có thể áp-dụng trong bất cứ một trường-hợp quản-trị nào, trong cả hai địa-hạt công và tư.

Năm nguyên-tắc ấy là :

1. Những công việc phụ-tá, như sự dự-thảo ngân-sách, không phải tự nó là cứu-cánh của nó, mà chỉ là những trợ-tá thành-phần trong công-cuộc quản-đốc toàn-diện có thể đem lại những kết-quả tốt đẹp hơn cho chính-quyền.
2. Quyền quyết-định và hành-động phải được giao-phó cho người có trách-nhiệm hoàn-thành chương-trình.
3. Sự quyết-định về những vấn-đề công-tác phải được giao-phó ngay cho cả những cấp-thấp nhất trong ngành hành-chính.
4. Sự kiểm-soát các công-tác phải được thi-hành một cách trực-tiếp, giản-dị và thông-minh.
5. Nhân-viên công-tác phải được biết những mục-phiêu và mục-đích của một chương-trình và phải được dịp tham-dự công việc hoạch-định chương-trình ấy.

Tôi xin quý-vị hãy để tâm đến năm nguyên-tắc này trong khi tôi trình bày một vài cục-diện chính-yếu của công việc quản-trị ngân-sách ngày nay. Xin quý vị hãy nhận-xét những nguyên-tắc này được áp-dụng tới mức-độ nào trong sự quản-đốc ngân-sách ở đây. Tôi cũng xin quý vị hãy thử lường-độ giá-trị của những nguyên-tắc ấy và tìm hiểu xem có nên đem áp-dụng những nguyên-tắc ấy vào hệ-thống quản-trị ngân-sách ở đây hay không. Nếu quý vị không đồng-ý với tôi, thì tôi cũng xin quý vị hãy nói ngay là

không. Tôi xin mạn phép nhắc quý-vị rằng mục-đích của những buổi thuyết-trình này là thảo-luận và trao-đổi ý-kiến để giúp chúng ta cải-thiện những thủ-tục công-tác của công-quyền.

Ta có thể phân-tách một cuộc thảo-luận về sự quản-đốc ngân-sách ra làm năm giai-đoạn chính :

1. Tài-liệu về ngân-sách
2. Lịch ngân-sách
3. Chuẩn-bị ngân-sách
4. Kiểm-điểm ngân-sách và
5. Thi-hành ngân-sách.

Tài-liệu về ngân-sách.

Những cục-diện mới về công việc quản-trị ngân-sách bắt chúng ta phải thảo những tài-liệu về ngân-sách sao cho :

- a) dễ hiểu,
- b) giản-dị, và
- c) dễ đọc.

Muốn cho được dễ hiểu, một tài-liệu về ngân-sách phải có tính-cách đầy đủ, trình-bày rõ ràng cả kế-hoạch thuế má của chính-phủ cho thời-hạn ngân-sách ấy có hiệu-lực. Tài-liệu ấy cũng phải trình-bày hết thấy mọi sự-kiến, dù những sự-kiến ấy có không hay đẹp về phương-diện thuế-vụ hay chính-trị.

Ngày nay, khi mà các lập-trường chính-trị quốc-tế đang đối chọi nhau, các hoạt-động phòng-thủ thường thu hút một phần lớn ngân-sách. Ngay như vậy, sự quy-định các nhu-cầu phòng-thủ và không phòng-thủ một cách riêng rẽ, cũng chứng-tỏ một ngân-sách không tốt đẹp, vì làm như vậy, cán-cân ngân-sách sẽ không được đồng đều. Tài-liệu về ngân-sách phải bao gồm hết thấy mọi khoản thuế, bất chấp đến căn-nguyên hay mục-đích dùng chi-khoản ấy. Nói tóm lại, tài-liệu này phải trình-bày đầy đủ mọi công-tác tài-chính và kế-hoạch hoạt-động dự-định của chính-phủ cho hiện-tại và cho một định-hạn tương-lai. Nếu tài-liệu này không có đủ những yếu-tố ấy thì tức là không đủ.

Một tài-liệu về ngân-sách có khi trình-bày tất cả những công-tác sắp làm một cách phức-tạp và rắc rối. Sự thực thì ta thường

thấy nhiều tài-liệu về ngân-sách trình-bày một cách đầy đủ nhưng quá rắc-rối làm cho ngay đến các nhà chuyên-môn về vấn-đề tài-chính cũng phải khó khăn mới hiểu được. Các tiêu-chuẩn mới bắt tài-liệu này phải được trình-bày với một lối hành-văn giản-dị. Như vậy, một văn-kiện trình-bày các ngân-khoản về tiền thưởng mà mô-tả các dự-án và chương-trình làm việc, có nhiều ý-nghĩa hơn là một văn-kiện trình-bày chức-vị của mỗi nhân-viên cùng các khoản-chi mà không tiết-lộ mục-phiêu khiến những số tiền đó phải được tiêu dùng.

Tỷ-du : một tài-liệu về ngân-sách đề-nghị tiêu bao nhiêu tiền để đài-thọ bao nhiêu liều thuốc trích chống bệnh ngã nước và bệnh lên sỏi, thì dễ hiểu hơn là một tài-liệu chỉ nói dùng bao nhiêu bác-sĩ, bao nhiêu y-tá và phải mua bao nhiêu kim-trích và máy khử-trùng.

Một tài-liệu sẽ dễ đọc hơn nếu tài-liệu này phù-hợp với các tiêu-chuẩn tân-thời. Ai là người có đủ thời-giờ đọc hàng trăm trang số và chữ-khó để tìm hiểu ý-nghĩa của tài-liệu ấy. Vì vậy, nhiều chính-phủ cho ấn-hành những « tài-liệu tóm-tắt về ngân sách » để trình bày những chi-tiết của ngân-sách một cách dễ hiểu.

Lịch ngân-sách.

Tuy có một vài giai-đoạn trong các kế-hoạch tài-chính — như phần dự-định xuất-ngân — phải hơn một năm mới làm xong, nhưng một niên-khoá 12 tháng là thời-hạn thông-thường để lập ngân-sách. Điều quan-trọng về lịch ngân-sách là các thủ-tục phải được khởi-sự đủ sớm để cho ngân-sách được chấp-thuận và thi-hành ngay từ đầu năm tài-chính mới.

Vì các chính-phủ mỗi ngày có thêm nhiều hoạt-động và các công-tác mỗi ngày một phức-tạp thêm, nên thời-hạn cần-thiết để hoàn-thành một ngân-sách càng ngày càng lâu dài thêm. Ta có thể nói rằng thủ-tục ngân-sách là một thủ-tục liên-tục thường-xuyên.

Ta thường thấy có chính-quyền đặc-biệt nghiên-cứu ba ngân-sách liền cho ba năm liên-tiếp. Như vậy cơ-quan ngân-sách trung-ương có thể kiểm-điểm lại số sách của năm tài-chính vừa chấm-dứt và lại có thể thi-hành ngân-sách năm đó và đồng-thời chuẩn-bị ngân-sách năm sau.

Lại phức-tạp hơn, là vấn-đề của cơ-quan công-tác. Cơ-quan này phải khởi-sự dự-thảo những chương-trình làm việc liên-quan đến

ngân-sách trước ngày giở cơ-quan trung-ương xét đến những chương-trình này, nghĩa là có thể tới 18 tháng trước khi ngân-khoá bắt đầu. Thường-thường cơ-quan trung-ương cần đến những dự-án ấy một năm trước và tài-liệu ngân-sách đầy đủ phải được đệ-trình quốc-hội chừng ba hay sáu tháng trước khi năm tài-chính bắt đầu.

Chuẩn-bị ngân-sách.

Công-việc chuẩn-bị ngân-sách gồm hai-phần chính :

- a) Chính-sách tài-chính, và
- b) Chuẩn-bị của cơ-quan liên-hệ.

Chính-sách tài-chính hoàn-toàn thuộc thẩm-quyền của Tổng-thống. Tổng-thống có toàn-quyền quy-định những mục-phiêu và đích nhằm mà ngài muốn đưa chính-phủ tới. Để tới những đích này, dĩ-nhiên Tổng-thống phải quan-tâm tới tình-hình kinh-tế tổng-quát cũng như tới tình-hình nội-bộ và quốc-tế. Các điều-kiện kinh-tế chắc-chắn là có ảnh-hưởng mật-thiết đến thu-khoản của ngân-sách. Đồng-thời Tổng-thống cũng có trách-nhiệm quy-định các phương-tiện hoàn-thành những mục-phiêu và mục-đích đó. Điều này lại càng đúng trong trường-hợp của Việt-Nam, là nơi các khoản chi thường lớn hơn các khoản thu nhiều phần.

Những điều vừa nói không thể được giải-thích là ta cần phải — hoặc nên — có một ngân-sách thăng bằng, về phương-diện thu và chi. Như quý-vị biết, có những thời-kỳ một quốc-gia phải và nên khuyến-khích kinh-tế bằng cách tiêu ra nhiều hơn số thu vào. Điều quan-trọng là những chi-khoản phải được tiêu ra một cách sáng suốt. Đó là lý-do vì sao quyền kiểm-soát chính-sách tài-chính phải được giao-phó cho một người — Tổng-thống.

Mặc dầu chính-sách tài-chính của Tổng-Thống là đề-tài làm căn-bản cho một chương-trình chung, nhưng phần cốt-yếu vẫn là sự chuẩn-bị ngân-sách do nhiều cơ-quan đảm-nhiệm. Nếu sự chuẩn-bị này được thi-hành cẩn-thận, thì ngân-sách được quy-định sẽ tốt đẹp. Còn nếu sự chuẩn-bị không được tốt-đẹp, thì dù cơ-quan trung-ương có cố-gắng nhiều đến đâu cũng không thể bổ-lấp khuyết-điểm.

Sự chuẩn-bị ngân-sách do nhiều cơ-quan đảm-nhiệm có thể được chia ra làm năm phần :

1. Trách-nhiệm của giám-đốc cơ-quan.
2. Tinh-cách phù-hợp với chính-sách của Tổng-thống.
3. Trình-bày rõ-ràng mục-phiêu và các ngân-khoản phải chi.

4. Trình-bày các nhu-cầu theo trình-độ quan-trọng của những nhu-cầu này, và
5. Đứng ước-chi một cách quá-đáng.

Năm điểm kể trên đây rất dễ hiểu. Tuy-nhiên ta cũng nên giải-thích thêm một vài giòng. Trước hết, người giám-đốc của một cơ-quan phải hiểu nhu-cầu của cơ-quan mình. Chữ ký của mình ở văn-kiện này là, hay phải là, bằng chứng ý-nghĩ của mình về nhu-cầu của cơ-quan dưới quyền mình để thi-hành chính-sách đã được Tổng-thống vạch rõ trong thông-điệp về ngân-sách của Người. Tuy người chỉ-huy một cơ-quan có thể giao-phó quyền này cho nhân-viên phụ-trách ngân-sách trong cơ-quan của mình, nhưng vị chỉ-huy ấy vẫn có trách-nhiệm coi sao cho công-việc ấy được thi-hành đúng đắn.

Thứ hai, một vị chỉ-huy sáng-suốt của một cơ-quan phải căn-cứ nhu-cầu của mình trên những cuộc hội-họp, nơi đây tất cả các nhân-viên đôn-đốc đã được triệu-tập để được giải-thích về các mục-phiêu và mục-đích của cơ-quan, làm sao cho phù-hợp với chính-sách tài-chính chung của chính-phủ. Mỗi nhân-viên này cũng phải trình-bày những nhu-cầu của mình để rồi có thể hoàn-thành nhiệm-vụ của mình một cách dễ-dàng hơn. Nói một cách khác thì công-việc qui-định nhu-cầu ngân-sách của một cơ-quan bắt đầu từ những cấp-bậc chỉ-huy thấp kém nhất, nơi đây công-việc hoàn-thành các trách-nhiệm của cơ-quan, được làm. Quan-trọng hơn hết là sự-kiện tất cả các nhân-viên có trọng-trách trong một cơ-quan phải được góp phần quy-định ngân-sách và vì vậy có thể chú-ý và hiểu rõ công-việc mình làm hơn.

Các-khoản chi ưu-tiên có thể và sẽ phải thay đổi từ năm này và qua năm khác vì những điều-kiện của các hoạt-động hay của các chương-trình cũng nhằm những mục-phiêu biến-đổi từ năm này qua năm khác. Sự chuẩn-bị ngân-sách hàng năm là dịp cho cơ-quan — cũng như Phòng Ngân-sách — kiểm-điểm lại nhu-cầu để tiếp-tục các chương-trình hiện-tại và biện-minh cho sự thiết-lập các chương-trình mới.

Trình-bày các nhu-cầu theo trình-độ quan-trọng, cơ-quan ấy có thể hướng-dẫn Cơ-quan Ngân-sách Trung-ương cắt bớt các chi-khoản nếu cho thế là cần.

Sau cùng tất cả các nhu-cầu tài-chính của một cơ-quan phải được ước-định một cách thẳng thắn. Sự ước-chi một cách quá-đáng là một lầm lỗi không thể tha-thứ được.

Kiểm-điểm ngân-sách.

Trong một xã-hội hoàn-toàn phát triển theo lẽ lối dân-chủ, ta nhận thấy có bốn trình-độ kiểm-điểm ngân-sách trong sự quản-trị ngân-sách :

- a) Kiểm-điểm bên trong cơ-quan,
- b) Tại phòng ngân-sách,
- c) Tại Quốc-hội, và
- d) Do nơi công-chúng.

(a) *Kiểm-điểm bên trong cơ-quan.* Muốn có hiệu-quả nhiều, sự kiểm-điểm ngân-sách phải bắt đầu ngay từ lúc chuẩn-bị ngân-sách này. Nói một cách khác thì những đơn-vị công-tác ở cấp thấp nhất phải được quyền thảo những văn-kiện trình-bày nhu-cầu của họ để xuất-trình lên những cấp cao hơn và ghi vào một văn-kiện chung cho toàn-thể cơ-quan. Đến giai-đoạn phối-hợp nhiều văn-kiện này nhà chỉ-huy cũng có thể kiểm-điểm lại xem những nhu-cầu ấy có phù-hợp với chính-sách chung của chính-quyền hay không.

Thủ-tục này phải được lập đi lập lại qua nhiều trình-độ cho đến khi tới vị giám-đốc cơ-quan. Nếu thủ-tục này được thi-hành đúng-đắn, và nếu sự kiểm-điểm ở mỗi trình-độ được thi-hành hoàn-bị theo chính-sách tài-chính của Tổng-thống, cũng như chính-sách tài-chính của cơ-quan, thì kết-quả sẽ được mỹ-mãn.

(b) *Tại phòng ngân-sách.* Công việc chính của phòng ngân-sách là kiểm-điểm lại những đơn xin ngân của các cơ-quan và xem-xét sao cho những đơn ấy phù-hợp với :

1. Chính-sách tài-chính của Tổng-thống,
2. Có thể được đài-thọ bởi ngân-sách niên-khoá tới, và
3. Chính-thực nhằm hoàn-thành những mục-phiêu dự-định.

Làm những công việc này, Phòng Ngân-sách Trung-ương cần một số nhân-viên :

1. Đủ nhiều để làm trọng-lượng công-việc đó ;
2. Được biết đầy-đủ tin-tức về các chương-trình, tổ-chức, và thủ-tục của các cơ-quan ; và

3. Được huấn-luyện để áp-dụng chính-sách tài-chính của Tổng-thống.

Ta không thể nói rõ số-lượng nhân-viên của một phòng ngân-sách trung-ương phải như thế nào. Đây là một điều tự-nhiên có thể biết sau một thời-gian thực-hành công việc. Đến đây tôi xin nói rằng theo quan-điểm của riêng tôi, Phòng Ngân-sách của Chính-phủ Việt-Nam hiện nay rất thiếu nhân-viên. Phòng này phải được tăng-cường và hướng về một hướng mới.

Điều quan-trọng hơn hết về nhân-viên Phòng Ngân-sách Trung-ương là những người này phải là những người thực-sự hiểu và ưa-thích những vấn-đề mà cơ-quan phải đối-phó. Quan-niệm mới cho rằng ta nên để cho một viên thanh-tra quan-sát riêng một số cơ-quan và chương-trình để cho viên-chức này được hiểu thấu các vấn-đề của cơ-quan ấy. Viên-chức này có nhiệm-vụ giúp cho cơ-quan đó hoàn-thành được nhiệm-vụ của họ; nói một cách khác, thì viên-chức ấy cũng như một ông trạng-sư biện-hộ cho cơ-quan đó.

Viên-chức này, với tư-cách là đại-diện của Tổng-thống, còn có bổn-phận phê-bình những khuyết-điểm và khuyên-cáo cắt bớt hoặc bãi bỏ những chương-trình và hoạt-động không còn quan-trọng hay cần-thiết nữa.

Giai-đoạn tối-chung của sự kiểm-điểm ngân-sách dĩ-nhiên, là thuộc quyền Tổng-thống. Nếu các giai-đoạn khởi đầu chuẩn-bị và kiểm-điểm được thi-hành đúng-đắn, thì công việc kiểm-soát của Tổng-thống chỉ là để lấy lệ mà thôi. Tuy nhiên cũng có đôi khi một vài vấn-đề liên-can đến chính-sách căn-bản được nêu lên và những vấn-đề này sẽ được Tổng-thống giải-quyết trong giai-đoạn chót của sự kiểm-điểm.

- (c) *Kiểm-điểm tại Quốc-hội Lập-pháp*: Trong những cơ-cấu công-quyền gồm một viện lập-pháp đã được thiết-lập và đang hoạt-động, thì một-trong những nhiệm-vụ quan-trọng nhất của viện này là kiểm-điểm và thông-quá ngân-sách. Chính các quốc-gia dân-chủ theo thủ-tục này để kiểm-soát các chính-sách của ngành hành-chánh. Quốc-hội, bằng cách chuẩn-y hay giữ lại những ngân-khoản theo hình-thức sung-

dụng, có thể chấp-thuận hoặc bác-bỏ những chương-trình hay chính-sách của chính-phủ và ảnh-hưởng tới đường lối của chính-phủ.

Vì các hoạt-động của những chính-phủ tân-tiến ngày nay rất phức-tạp, nên tại nhiều quốc-gia đã có ý-muốn cải-tiến sự kiểm-điểm ngân-sách. Các ủy-ban của Quốc-hội nhiều khi quá chuyên-chú đến những chi-tiết về nhân-viên và vật-dụng hơn là giới-định nhiệm-vụ kiểm-điểm của họ ở những chính-sách và chương-trình bao-quát. Đây là một trong những lý-do chính khiến ta phải có một sự chuẩn-bị ngân-sách tốt đẹp. Ta hãy hi-vọng rằng Quốc-hội Việt-Nam sẽ tránh những khuyết-điểm đó và gây nên một hệ-thống kiểm-điểm ngân-sách hữu-hiệu.

- (d) *Kiểm-điểm do nơi công-chúng.* Tuy thủ-tục này không có tính-cách bó buộc, nhưng ở những quốc-gia mà báo-chỉ và các phương-tiện thông-tin khác không bị kiểm-soát, thì người công-dân có thể kiểm-soát được ngân-sách ở giai-đoạn tối-chung. Sự bằng lòng hay không bằng lòng của nhân-dân đối với ngân-sách một năm sẽ có ảnh-hưởng đến lá phiếu của họ trong kỳ bỏ thăm năm sau. Và đây dĩ-nhiên là dân-chủ chủ-nghĩa phát lộ ở trình-độ giản-dị nhất vì nó cho người công-dân được dịp bày tỏ quan-điểm của họ trong các vấn-đề của quốc-gia.

Thi-hành.

Một khi ngân-sách đã được Tổng-thống, — thường khi với đề-nghị của một hội-đồng hay là Quốc-hội — chấp-thuận, thì thủ-tục thi-hành bắt đầu. Tại nhiều quốc-gia, kể cả Việt-Nam, hình như thủ-tục này gần như là một chướng-ngại-vật. Ta thường nhận thấy có nhiều thứ-loại sung-dụng làm cho các cơ-quan liên-hệ khó mà hoàn-thành được công việc.

Quan-niệm mới về sự thi-hành ngân-sách cho rằng thủ-tục phải được hết sức giản-dị để làm cho công-việc của chính-phủ được thi-hành mau lẹ; tuy vậy những sự kiểm-soát vẫn phải được chặt chẽ, và không thể mở đường cho sự gian-lận. Ba yếu-tố quan-trọng nhất trong thủ-tục thi-hành ngân-sách là :

- a) Hệ-thống ước-chi,

b) Trách-nhiệm của cơ-quan, và

c) Kế-toán và tường-trình.

- (a) *Hệ-thống ước-chi.* Tuy nhiều viên-chức trong chính-phủ hình như cứ nghĩ rằng có bao nhiêu tiền thì phải tiêu cho hết, một sự sung-dụng ngân-khoản chỉ là một sự cho phép tiêu chỗ tiền cần dùng mà thôi. Dụng-cụ chính trong sự kiểm-soát chi-phí là hệ-thống ước-chi. Hệ-thống này tránh cho ta nạn tiêu quá hạn và bảo-đảm sự chi-tiêu nhằm các mục-phiêu dự-định mà thôi.

Ngay sau khi sự sung-dụng được chuẩn-y, Cơ-quan Ngân-sách Trung-ương phải gửi những bảng ước-chi đi các nơi. Trên những bảng này, cơ-quan liên-hệ sẽ biên những số tiền và mục-phiêu khiến phải dùng những số tiền đó. Các khoản ước-chi thường dùng cho từng ba tháng một tuy có đôi khi có pháp-chế bất làm để dùng cho từng tháng một. Thời-biểu ước-chi phải chứng-tỏ được rằng các ngân-khoản được chia đều trong năm để tránh sự thiếu hụt cuối năm.

Thêm vào cục-diện thời-gian, thời-biểu ước-chi còn phải kể rõ mục-phiêu và mục-đích của những sự chi-tiêu đó. Khi những bảng thời-biểu này được gửi trả lại cơ-quan trung-ương, thì cơ-quan này phải phân-tích những bảng ấy xem có đủ đồng đều với các tháng khác trong năm và xem những mục-phiêu và mục-đích có được phù-hợp với các kế-hoạch được trình-bày trong văn-kiện về ngân-sách hay không. Sự kiểm-điểm ngân-sách này rất là cần-thiết để cho các ngân-khoản được tiêu cho mục-phiêu đã dự-định.

Nếu thời-biểu đúng — hay sau khi sửa cho đúng — thì sẽ được chuẩn-y. Thường-thường thì bản chính sẽ được gửi về phòng kế-toán trung-ương và một bản sao được gửi cho cơ-quan liên-hệ, là cơ-quan được quyền chi.

- (b) *Trách-nhiệm của cơ-quan.* Một khi thời-biểu ước-chi đã được chấp-thuận, thì cơ-quan liên hệ có trách-nhiệm thi-hành chương-trình. Trong sự quản-trị ngân-sách ngày nay, cơ-quan công-tác có toàn-quyền chi-tiêu trong phạm-vi bảng ước-chi và thi-hành chương-trình đã được chấp-thuận.

Ngày nay, người ta mỗi ngày một nhận-định được rõ ràng thêm rằng một hệ-thống sung-dụng tiền-xét như ở

Việt-Nam chỉ làm chậm trễ các thủ-tục và về sau, không kiểm-soát được các chi-khoản một cách hữu-hiệu. Quan-trong hơn, là cơ-quan công-tác sẽ mất một phần trách-nhiệm, và trách-nhiệm ấy sẽ chuyển qua tay các nhân-viên phụ-tá là những người có đôi khi chỉ quan-tâm đến hình-thức hơn là đến thể-chất của sự chi.

Bây giờ các học-giả chuyên về môn quản-trị ngân-sách quan-niệm rằng cơ-quan công-tác phải được quyền quyết-định trong phạm-vi của mình và phải chịu trách-nhiệm về những hoạt-động của mình.

- (c) *Phòng kế-toán và báo-cáo trung-ương.* Các cơ-quan công-tác phải chịu trách-nhiệm căn-cứ vào những sự ghi-chú của hệ-thống kế-toán trung-ương. Như đã nói trong một đoạn trước, bản chính của thời-biểu ước-chi được gửi cho phòng kế-toán trung-ương để phòng này ghi số trong mỗi trường-hợp liên-hệ đến mỗi cơ-quan.

Khi một cơ-quan muốn tiêu một số tiền, cơ-quan này sẽ phải gửi một văn-kiện tới Phòng Kế-toán Trung-ương để phòng này biết chắc rằng ngân-khoản ấy có sẵn trong ngân-sách, và mục-phiêu của khoản-chi ấy đã được phê-chuẩn.

Phòng Kế-toán Trung-ương không có bổn-phận phải coi xét những đơn xin chi-khoản có đúng đắn hay thiếu đúng đắn. Bổn-phận này là của cơ-quan xin chi-khoản. Nếu sách kế-toán của cơ-quan chứng-tỏ rằng cơ-quan này còn đủ ngân-sách cho mục-phiêu của chi-khoản kia, thì đơn-vị kế-toán chỉ việc chấp-nhận đơn ấy. Tuy nhiên nếu đơn-vị này thấy có điều gì sai thì cũng không tự ý quyết-định mà sẽ gửi đơn ấy về cơ-quan liên-hệ để xin giải-thích hay gửi đơn đó cho Cơ-quan Ngân-sách Trung-ương kiểm xét và điều-tra.

Phòng Kế-toán Trung-ương không phải là cơ-quan tối-cao của chính-phủ. Phòng này chỉ ghi-chú các sự-thể và tường-trình những sự-thể này lên cho các nhà quản-đốc hữu-trách. Phòng này phải tường-trình theo hạn-kỳ cho các cơ-quan hữu-trách để các cơ-quan này có thể căn-cứ vào đó mà quyết-định.

Tóm tắt.

Những điều vừa trình bày ở trên là những điểm chính trong khai-niệm quản-trị ngân-sách ngày nay. Theo khái-niệm này thì Tổng-thống có trách-nhiệm tối-chung phát-triển các chính-sách và mục-phiêu chung của tổ-chức chính-phủ. Ngân-sách đã trở nên một phương-tiện tích-cực của ngành quản-đốc và kiểm-soát hành-chánh hơn là một thứ dụng-cụ tiêu-cực để giới-hạn các khoản chi. Với tính-cách ấy, ngân-sách có thể giúp đỡ các cơ-quan công-tác xử-dụng được ngân-khoản xuất cho mình tiêu một cách thích-hợp.

Quý-vị chắc còn nhớ năm nguyên-tắc mà tôi nói lúc ban đầu. Tôi tin-tưởng rằng cuộc thảo-luận này đã chứng-minh được năm nguyên-tắc ấy. Bây giờ tôi chỉ xin hỏi quý-vị rằng hệ-thống hiện-tại của Việt-Nam có như vậy hay không? Nếu không, thì quý-vị có nghĩ rằng một vài cục-diện có thể được thay đổi theo đường lối mà tôi vừa trình-bày hay không? Nếu có thì đâu là khuyết-điểm trong hệ-thống ngân-sách hiện-tại? Và ta nên sửa đổi những khuyết-điểm ấy như thế nào?

**IX CẤP CHỈ-HUY VÀ HỆ-THỐNG
NHÂN-VIÊN**

IX

CẤP CHỈ-HUY VÀ HỆ-THỐNG NHÂN-VIÊN

David L. Wood

Định-nghĩa các danh-từ.

Trước hết tôi hãy xin định-nghĩa các danh-từ dùng trong đề-tài thảo-luận hôm nay. Tôi cũng xin giới-định phạm-vi thảo-luận hôm nay về « cấp chỉ-huy chính-quyền dân-sự và hệ-thống nhân-viên công-vụ ». Một sự thảo-luận về công-việc quản-trị nhân-viên ở địa-hạt kinh-doanh tư-nhân sẽ không khác mấy, nhất là nếu ta xem vấn-đề này từ con mắt của một người Mỹ. Đây là một địa-hạt đã được chính-phủ và các nhà kỹ-nghệ trao-đổi rất nhiều về ý-kiến cũng như chuyên-viên. Các hợp-doanh và công-ty Mỹ lớn có những số nhân-viên tương-đương với số nhân-viên của chính-phủ và cũng có một hệ-thống quản-trị nhân-viên tương-tự như hệ-thống của chính-phủ.

a) Cấp chỉ-huy

Chữ « chỉ-huy » nhiều khi chỉ được dùng với một nghĩa rất eo-hẹp để chỉ-định một mức-độ rất cao về quyền-hạn. Riêng cho hôm nay, tôi muốn xin đề-nghị dùng chữ « chỉ-huy » với một ý-nghĩa rộng-rãi hơn. Cấp này bao-gồm quý-vị cùng hết thảy các đơn-độc-viên khác có nhiệm-vụ quy-định công-tác và khuyến-nghị hoặc tán-thành các biện-pháp về chính-sách nhân-viên liên-quan tới công-chức.

b) Nhân-viên

Danh-từ « nhân-viên » sẽ bao-gồm các công-chức chính-ngạch, công-nhật hay lương-khoán của chính-phủ Việt-Nam cũng như những nhân-viên chính-thức bất-định-kỳ và tạm-thời của chính-phủ Mỹ, không phân-biệt ai. Tôi sẽ cố giải-thích danh-từ một cách đúng hơn nếu có dịp nói tới những sự khác biệt trong các loại nhân-viên đó về vấn-đề trả lương hay phụ-cấp của từng loại.

c) Hệ-thống nhân-viên

« Hệ-thống nhân-viên » gồm tất cả những điều-luật, huấn-lệnh và chính-sách liên-quan một cách trực-tiếp hay gián-tiếp đến sự thu-dụng nhân-viên và những cơ-quan, đơn-vị cùng cá-nhân làm việc cho chính-quyền để kiến-tạo và quản-trị những điều-luật và chính-sách ấy. Tôi sẽ cố-gắng dùng những danh-từ « quản-trị nhân-viên » để chỉ những người có bổn-phận thi-hành các chính-sách và điều-kiện công-vụ mà thôi.

Những định-nghĩa mà tôi vừa xuất-trình cũng quý-vị, có một ý-nghĩa rất rộng vì ta có thể dùng một chữ ấy để chỉ nhiều những công-tác giống nhau. Tại Việt-Nam, nhiều vấn-đề bao-gồm bên trong các điều-luật trong khi ở Hoa-Kỳ thì được giải-quyết bởi các viên-chức nhân-viên-vụ. Tại Hoa-Kỳ, hệ-thống công-chức chỉ có những pháp-chế tổng-quát tương-tự như những pháp-chế của các bộ trung-ương và các toà Đại-biểu ở Việt-Nam ; song những pháp-chế ấy cũng được áp-dụng cho các nhân-viên ở cấp-hạng thấp kém nhất tại các làng mạc nhỏ bé nhất.

Sau khi đã định-nghĩa mấy danh-từ dùng trong bản tường-trình này, giờ tôi xin trình-bày cách-thức mà tôi đề-nghị, để thảo-luận về vấn-đề này.

Cách thức thảo-luận.

Sự quản-trị nhân-viên là một công việc liên-quan tới nhân-sinh và vì vậy không thể nào được coi như một khoa-học như các khoa-học khác. Sự thích-ứng các cá-nhân với các điều-kiện nhân-cách và với các vấn-đề, là bí-quyết đưa ta đến thành-công thực-sự trong đa-số các giai-đoạn quản-đốc nhân-viên. Tuy nhiên, ta có thể đặt con người theo từng thứ loại và cũng có thể tiên-đoán thái-độ của người ta tới một mực-độ nào ; và một giải-pháp căn-bản hợp-lý là điều rất cần-thiết trong công cuộc dự-thảo và quản-trị một chương-trình về nhân-viên liên-hệ đến 50.000 người.

Vì vậy, tôi xin quý vị chiều hôm nay và thỉnh-thoảng về sau cũng nghĩ tới vấn-đề công-chức với những danh-từ vô cá-tính tựa như là khi nghĩ tới các máy móc và vật-liệu mà họ phải dùng. Để lấy một tỷ-dụ cụ-thể ở ngành kỹ-nghệ tư-nhân, tôi xin quý-vị hãy thử tưởng-tượng mình là một nhà thầu-khoán có ký-kết một

bản giao-kèo bắt mình phải xây 36 căn nhà giống nhau như đúc. Nếu ta muốn được nhiều lãi, thì ta phải thuê kiến-trúc-sư về một kiểu, dùng chung cho tất cả các toà nhà và mua ngay một lúc số gỗ cần-thiết để làm tất cả 36 toà nhà kia. Ta cũng phải quyết-định phải dùng tới bao nhiêu công-nhân và dùng họ trong bao lâu. Ta nên dùng một số bao nhiêu thợ mộc để làm cả 36 căn nhà một lúc, thì hơn; nhưng nếu ta không có đủ thợ giỏi thì ta hãy luân-chuyên số thợ giỏi đi làm hôm nay ở nhà này ngày mai ở nhà khác; và để chờ những thợ phụ làm tiếp công việc của những người kia.

Rất ít cơ-quan chính-phủ có những vấn-đề cụ-thể và giản-dị bằng vấn-đề của người thầu khoán này; những nguyên-tắc áp-dụng vẫn tương-tự. Theo quan-điểm khoa-học, nhiệm-vụ của hệ-thống công-chức chỉ là quy-định các công việc phải làm, tìm kiếm những người có nhiều khả-năng nhất để làm những công việc đó, và xếp đặt các điều-kiện làm việc và lương bổng sao cho mỗi nhân-viên ưa-thích công việc, làm việc một cách cân-cù, dùng hết năng-lực và tự tìm cách cải-thiện công việc của mình.

Quý vị, với tư-cách là những nhà chỉ-huy, phải quan-tâm đến công việc này vì quý vị có trách-nhiệm tiến-hành và hoàn-thành mọi công-tác với số nhân-viên do hệ-thống nhân-viên cung-cấp cho quý vị.

Quý vị sẽ thấy khó mà quan-niệm các công-tác và nhân-viên một cách « vô-cá-tính » vì quý vị mỗi ngày phải giải-quyết các vấn-đề đặc-biệt với những nhân-viên mà quý vị coi như bạn-hữu hay ít ra cũng như những người quen biết. Quý vị chỉ có một thái-độ « vô-cá-tính » khi quý vị luôn luôn coi những chức-vụ như là những sự-kiện cụ-thể, theo với định-nghĩa sau đây :

« Một chức-vụ là một số những nhiệm-vụ và trách-nhiệm được cấp trên giao-phó cho một người và phải được người ấy hoàn-thành với tất cả khả-năng. Một chức-vụ có thể là trường-kỳ hay tạm-thời, làm việc trọn ngày hay một số giờ trong ngày, và có thể có người giữ hay chưa có người giữ ».

Quan-điểm.

Việt-Nam hiện đang trong thời-kỳ phát-triển hệ-thống công-chức quốc-gia. Vì vậy một vài quyết-định chính-sách bao-quát phải được thi-hành trong thời-kỳ liên-quan tới sự giao-thiệp giữa

cấp chỉ-huy và hệ-thống nhân-viên trong mỗi giai-đoạn chuyên-môn của công-việc quản-trị nhân-viên, mà tôi có ý-định thảo-luận hôm nay.

Trước hết tôi cần phải « đoán trước những điều xảy ra trong tương-lai » và mạn phép lựa chọn một giải-pháp trong mỗi trường-hợp để làm cho cuộc thảo-luận này thêm phần giản-dị. Mỗi sự lựa chọn này chỉ tiêu-biểu cho quan-điểm của riêng tôi và căn-cứ trên những sự nhận-định của tôi về Việt-Nam theo những tiêu-chuẩn đã được nhìn-nhận ở khắp mọi nơi ; nhưng tôi phải xin quý vị nhớ rằng tình-hình ở Việt-Nam có nhiều cục-diện mà tôi chưa biết, có thể biện-minh cho sự lựa chọn khác thích-đáng hơn.

- a) Tôi bắt đầu từ sự ước-định rằng Việt-Nam muốn phát-triển hệ-thống nhân-viên bằng cách thay đổi thích-ứng các hệ-thống cổ-truyền (do quá-khứ thuộc-địa và quan-liêu để lại) hơn là muốn thiết-lập một hệ-thống hoàn-toàn mới mẻ.

Việt-Nam còn cần sự giúp-đỡ của những viên-chức lâu năm kinh-nghiệm ; và tôi tin-tưởng rằng các công-chức Việt-Nam sẽ không phản-đối những sự thay đổi vì thái-độ ấy có thể sẽ làm cho bước đầu công việc cải-cách thêm phần khó-khăn.

- b) Tôi ước-định rằng Việt-Nam mong muốn có một hệ-thống công-chức tích-cực hơn là tiêu-cực.

Mãi cho đến chừng năm 1914, hệ-thống nhân-viên của nhiều quốc-gia trên thế-giới hấy còn tiêu-cực — nghĩa là, nhiệm-vụ chính của họ chỉ có là phòng ngừa những sự thâu-nạp, thăng thưởng và thải-hồi công-chức một cách không hợp-pháp vì lý do chính-trị. Từ ngày đó, các quốc-gia đều có khuynh-hướng tổ-chức các hệ-thống nhân-viên một cách tích-cực. Các hệ-thống nhân-viên càng ngày càng giúp đỡ thêm các vị chỉ-huy trong sự tuyển-dụng và đào-tạo chuyên-viên, duy-trì một tinh-thần phục-vụ cao và khuyến-khích cùng ước-định đời công-chức của các nhân-viên.

Nhu-cầu hiện-tại của Việt-Nam trong sự bành-trướng và phát-triển các cơ-quan công-quyền cũng giống như nhu-cầu mà Thế-giới Đại-chiến I đã tạo ra cho chính-phủ các nước Tây-phương và phát-khởi khuynh-hướng đi tới một hệ-thống nhân-viên tích-cực.

Ảnh-hưởng chính-trị không thể và không được là một mối hăm-đọa cho nền Công-vụ như trước kia. Vì các công việc trong chính-phủ càng ngày càng chuyên-môn thêm nên công-chức cũng phải có tài chuyên-môn. « Các nhà chính-khách » càng ngày càng hiểu rằng sự giúp tìm việc cho một trong số 10 người bạn của mình chỉ « cho mình thêm một kẻ vô ơn và 9 kẻ thù ».

Hệ-thống « văn-phòng » ở mỗi bộ tại Việt-Nam làm cho những sự bộ-nhiệm « chính-trị » trở nên chính-đáng và làm lệch các áp-lực chính-trị đè nén trên nền Công-vụ ở một vài quốc-gia khác như ở Hoa-Kỳ.

- c) Tôi ước-định rằng ít ra trong những tình-trạng hiện-tại, Việt-Nam muốn đào-tạo những công-chức có chuyên-môn hơn là những người giỏi toàn thế. Ở Hoa-Kỳ, các cơ-sở liên-bang và địa-phương đều theo lý-thuyết mới này. Lục-quân, thủy-quân và bộ Ngoại-giao của Hoa-Kỳ thì vẫn theo lý-thuyết cũ, và vẫn hoạt-động như ở Việt-Nam. Ở Hoa-Kỳ chúng tôi vẫn còn hai phe đối-lập chỉ cho lý-thuyết của họ là đúng mà thôi. Những người chống-chế lý-thuyết chuyên-môn viện rằng lý-thuyết này hủy-hoại yếu-tố kích-thích vì có nhiều chức-vụ không phương thăng trật. Phía bên kia lại nói rằng lý-thuyết đối-phương hủy-hoại yếu-tố kích-thích vì cho rằng sự thăng thưởng không còn tùy-thuộc công-tác nữa. Hệ-thống nhân-viên Mỹ bị chỉ-trích là quá chuyên-môn-hóa và cách đây ít lâu, một bản báo-cáo gửi quốc-hội Mỹ đã khuyến-nghị sự thiết-lập một chức-vụ hành-chính cao-cấp ở mỗi đầu ngành như chức đốc-sự ở Việt-Nam. Bộ Ngoại-giao Mỹ bị chỉ-trích là có tập-quán tự-túc nhân-viên và một bản tường-trình đệ lên quốc-hội đã khuyến-nghị thâu-nạp thêm chuyên-viên tài-cán ở các cấp trung và các cấp cao hơn.

Sự thế rằng cuộc tranh-chấp giữa hai lý-thuyết này vẫn còn tiếp-tục ở nhiều nơi và chưa được hoàn-toàn giải-quyết có thể là một bằng-chứng tỏ rằng hệ-thống nhân-viên nên giữ cả hai lý-thuyết và dùng những lý-thuyết ấy sao cho có hiệu-quả nhất. Sự-kiện này rất có thể đúng cho các nước nhỏ, khi họ chỉ có một vài chức-vụ rất chuyên-môn không cần đến sự thiết-lập ra một ngạch như ở các nước lớn hơn.

Dù hoạch-định của Việt-Nam thế nào về vấn-đề này, tôi cũng xin đề-nghị rằng sự thiếu hụt chuyên-viên trong

chính-quyền Việt-Nam hiện-tại bắt ta nên chọn lý-thuyết chuyên-môn vì rằng các chuyên-viên có thể được đào-tạo mau lẹ hơn là các nhân-viên giới toàn thể.

- d) Tôi cũng ước-định trọng phạm vi buổi nói chuyện hôm nay rằng Việt-Nam ưa-thích một hệ-thống phân-phối hơn là một hệ-thống tập-trung về nhân-viên và như vậy là làm theo khuynh-hướng tập-trung chính-sách và phân-phối công-tác đang được áp-dụng ở khắp mọi nơi trên thế-giới.

Tuy nhiên Việt-Nam cũng nên có một sự tập-trung về hệ-thống báo-cáo và lưu-trữ công-văn, vì đó là điều cốt-yếu để thiết-lập một chính-sách thực-tế chung cho Quốc-Gia và để có những kế-hoạch phối-định công-tác một cách hiệu-quả hơn. Trước khi qua giai-đoạn phối-định, thì sự tiêu-chuẩn-hóa các công-tác và sự huấn-luyện chuyên-viên phải được hoàn-thành xong và sau giai-đoạn phối-định, ta phải có một hệ-thống kiểm-soát định-kỳ hữu-hiệu.

Tôi cũng xin nói rằng trong một thời-kỳ thiếu chuyên-viên, ta nên có một công-quyền tập-trung để:

1. Quyết-định sự ưu-tiên cần dùng chuyên-viên giữa các cơ-quan, và

2. Bảo-vệ quyền được tái-dụng và thăng thưởng của những người công-chức tình-nguyện xin được chuyển-giao sang giữ những chức-vụ mới hay tạm-thời để phát-triển chương-trình chung của quốc-gia.

Sự công-tác giữa cấp chỉ-huy và hệ-thống nhân-viên.

Tôi xin mạn phép nhắc lại với quý-vị rằng đề-tài buổi thảo-luận ngày hôm nay là « Cấp chỉ-huy và hệ-thống nhân-viên ». Có nhiều khi ngay trong một chính-phủ, các nhà chỉ-huy và các nhân-viên-vụ lại muốn thảo-luận về những đề-tài « Cấp chỉ-huy nghịch với hệ-thống nhân-viên ». Một sự công-tác tích-cực và hỗ-tương là biện-pháp duy-nhất để tránh những sự không hay đó. Dù hệ-thống công-chức có theo khuynh-hướng nào, và dù có một chính-sách đặc-biệt nào được chấp-nhận, thì sự thành-công hay thất-bại của các chương-trình cũng tùy-thuộc ở tinh-thần công-tác này.

Cấp chỉ-huy phải hết sức cố-gắng đi tìm những biện-pháp tốt đẹp giải-quyết những vấn-đề cá-nhân của những người làm việc

dưới quyền họ. Viên-chức nhân-viên vụ phải, và chính ra nên làm cho tất cả các công-chức được hưởng một sự đối-đãi theo đúng với qui-chế của họ. Mỗi người phải hiểu quan-điểm của người khác để tinh-thần công-tác được bảo-vệ. Đó là lý-do vì sao tôi đã nhấn-mạnh phương-diện vô-cá-tính khi nói chuyện với những cấp chỉ-huy và vì sao tôi sẽ nhấn-mạnh phương-diện cá-nhân khi nói chuyện với các viên-chức nhân-viên-vụ.

Quyền-lợi của ta cũng bắt ta nên có tinh-thần cộng-tác. Nhà chỉ-huy nào đã không cộng-tác bằng cách dùng đến một ngoại-lệ không hợp-lý với điều-lệ chung để giải-quyết một vấn-đề sẽ thấy mình tự nhiên có thêm năm vấn-đề khác phải giải-quyết. Ngược-lại, hệ-thống nhân-viên nào phủ-nhận nhu-cầu hợp-lý của những quy-tắc lệ-ngoại hay sự sửa đổi tổng-quát, sẽ bị vượt qua và sẽ thấy rằng có những nhà chỉ-huy tìm cách thay đổi được tinh-thần, nếu không là văn-thế, của những điều-lệ đó.

Sự cộng-tác này có thể có tính-cách chính-thức, như khi các viên-chức nhân-viên-vụ và cấp chỉ-huy cùng hội họp trong những ủy-ban công-chức địa-phương hay toàn-quốc, khi các dự-án chính-sách về vấn-đề nhân-viên được đưa lên nhà chỉ-huy để hội-y hay khi những nhà chỉ-huy cho các viên-chức nhân-viên-vụ biết nhu-cầu của họ về địa-hạt nhân-viên để chuẩn-nhận.

Sự cộng-tác có thể có tính-cách không chính-thức, như trong các buổi hội-họp nhân-viên chỉ-đạo, và các cuộc bàn-luận giữa các cấp chỉ-huy và các viên-chức nhân-viên-vụ, và định-đoạt khi nào nhóm này sẽ bình-luận với các nhân-viên về công-tác của nhóm kia. Cả hai thứ-loại cộng-tác này phải nên được áp-dụng và phát-triển. Sự cộng-tác có tính-cách không chính-thức phải được chú-trọng đặc-biệt vì người ta thường coi thường tính cách quan-trọng của nó.

Tổng-qui-chế công-vụ Việt-Nam và các qui-chế riêng từng ngành đã khuyến-khích sự cộng-tác này bằng cách lập ra những ủy-ban hỗn-hợp có đại-biểu của cả hai cấp chỉ-huy và nhân-viên vụ. Sự cộng-tác này lại càng được dễ dãi thêm vì phòng nhân-viên bao giờ cũng được đặt gần phòng làm việc của nhà chỉ-huy chính của mỗi cơ-quan. Với những điều-kiện thuận-tiện này, các nhà chỉ-huy và các viên-chức nhân-viên vụ phải biết lợi-dụng để phục-vụ quyền-lợi chung.

Những yếu-tố căn-bản của hệ-thống nhân-viên.

Một hệ-thống nhân-viên toàn-quốc tốt đẹp phải có những yếu-tố gì ? Để làm bài thuyết-trình hôm nay, tôi xin kết-hợp những chức-vụ về nhân-viên thành các thứ loại sau đây :

1. Những thủ-tục và một hệ-thống công-văn đầy-đủ và tiêu-chuẩn-hóa.
2. Chính-sách căn-cứ trên một sự thấu hiểu những điều-kiện hiện-tại.
3. Dự-thảo trước kế-hoạch về nhân-viên cho các cơ-quan và chương-trình mới.
4. Tuyển-mộ nhân-viên một cách tích-cực và vô-tư.
5. Lựa chọn và bổ-nhiệm nhân-viên theo khả-năng của họ.
6. Huấn-luyện để phát-triển khả-năng.
7. Xứ-dụng một cách tối-đa những khả-năng hiện có : dùng biện pháp phụ-cấp để khuyến-khích năng-xuất ; chuẩn-bị các điều-kiện làm việc thuận-tiện ; thăng-thưởng căn-cứ trên kết-qua và kinh-nghiệm ; sự tiến phát lâu dài của các công chức.
8. Một chương-trình xa-thải hợp-lý.

Bây giờ tôi xin thảo-luận từng khoản này một cách đầy đủ hơn :

1. *Hồ-sơ ghi chép.* — Những hồ-sơ ghi chép về nhân-viên gồm có ba loại, căn cứ theo nguyên-tắc chức-vụ và theo khả-năng :
 - a) *Bảng ghi cấp-ngạch*, gồm có các đồ-biểu tổ-chức, hay danh-sách những chức-vụ được có trong một cơ-quan hay một đơn-vị ; thứ-loại chức-vụ theo một tiêu-chuẩn chung và nhiệm-vụ cá nhân.
 - b) *Hồ-sơ ghi thành-tích cá-nhân* gồm đơn xin việc, các chứng-minh-thư (giấy khai-sinh, giấy quốc-tịch, trình-độ giáo-dục, tình-trạng quân-dịch), giấy bổ-nhiệm, các bản tường-trình về công việc làm cùng những sự thay đổi trong sự xếp hạng và lương-bổng của nhân-viên ấy.
 - c) *Bảng ghi các sự bổ-nhiệm* gồm có một bảng nhân-viên và những tường-trình từng định-kỳ về nhân-viên (để

trình-bày rõ số nhân-viên và các chức-vụ được đảm-nhiệm). Những bảng ghi cấp ngạch và bảng ghi các sự bổ-nhiệm là những yếu-tố cần-thiết để chuẩn-bị và quản-tri ngân-sách của quốc-gia hay của một cơ-quan. Những hồ-sơ ghi thành-tích cá-nhân rất là cần-thiết để bổ-nhiệm họ vào công-việc thích-hợp nhất với tài-năng của họ. Những bản tóm-tắt thành-tích cá-nhân rất cần cho cấp trên để chuẩn-bị sự giao việc, tuyển-mộ và huấn-luyện nhân-viên, và để chứng-minh chính-sách đề-nghị mộ thêm nhân-viên cho hợp-lý.

2. *Chính-sách.* — Chính-sách nhân-viên là kết-quả của nhiều quyền-lợi bắt nguồn từ nhiều nơi. Các quy-chế và nghị-định áp-dụng, do các ngành lập-pháp và hành-pháp của công-quyền đặt ra, được thi-hành bởi ngành tư-pháp. Những quyết-định của bộ tài-chính thiết-lập tiêu-chuẩn lương-bổng cho hết thảy các công-chức. Những nghị-định tổ-chức và ấn-định những điều-khoản về vấn-đề nhân-viên. Mỗi cơ-quan chính-phủ có thể quy-định chính-sách riêng biệt về vấn-đề nhân-viên. Nếu bị phân-tán và giải-rác, tất cả những chính-sách này sẽ không giúp được chương-trình hướng-dẫn của các chuyên-viên về vấn-đề nhân-viên cũng như không giúp được các viên-chức thừa-hành và không giúp được cho sự phát-triển một chính-sách quốc-gia đồng-đều. Những tình-hình tương-tự ở các quốc-gia khác đã bắt chính-phủ những nước này thảo những điều-lệ về nhân-viên (cho các nhà luật-sư), những sách mẫu về nhân-viên (cho các chuyên-viên) và những cuốn sổ tay (cho toàn-thể các nhân-viên).

Một cuốn sách mẫu về vấn-đề nhân-viên sẽ giúp ta đào-tạo một cách mau chóng chuyên-viên và giúp họ đỡ phải tra-cửu trong các phòng công-văn và các tập công-báo khi học-tập và là một phương-tiện lý-tưởng để loan-báo những chính-sách mới hay khi những chính-sách đang được thay đổi. Một cuốn sổ tay phân-phát cho mỗi nhân-viên sẽ giải-quyết nhiều vấn-đề tinh-thần gây ra bởi sự không biết chính-sách nhân-viên và có thể cho nhân-viên biết những điều họ thắc mắc để đỡ cho các nhà chỉ-huy mất nhiều thời-giờ dần-giải cho họ.

3. *Kế-hoạch.* — Vấn-đề kế-hoạch bắt giới chỉ-huy và hệ-thống nhân-viên phải công-tác chặt chẽ với nhau; nhất là trong

trường-hợp thiếu chuyên-viên. Vấn-đề này bao gồm sự phân-tích cách-thức tổ-chức và các phương-pháp áp-dụng, sự phân-loại các chức-vụ và chương-trình tuyển-mộ nhân-viên. Ở Việt-Nam, nhiệm-vụ « tổ-chức và phương-pháp » được giao phó cho cơ-quan Công-Vụ. Ở những nước không có cơ-quan này thì các chuyên-viên phân-tích TC và PP và các chuyên-viên phân-loại chức-vụ rất cần phải công-tác chặt-chế với nhau.

Nhiều thuyết-trình-viên khác đã trình-bày các thủ-tục TC và PP. Về phương-diện nhân-viên, thì kế-hoạch là : định-nghĩa và mô-tả các thứ-loại chức-vụ và số lượng chức-vụ cần-thiết ; qui-định trình-độ giáo-dục, kinh-nghiệm và chuyên-môn tối-thiểu để làm mỗi thứ công-việc ; qui-định số lượng thích-hợp cho mỗi công việc theo lương-biểu chung ; và chuẩn-bị những dự-án nghị-định cho phép tuyển-mộ thêm nhân-viên, tu-chỉnh lại những quy-chế hiện-hữu hay thiết-lập một lương-biểu mới chiếu theo chức-vụ cho mỗi loại thứ công việc, kế-hoạch tuyển-mộ bao-gồm sự quyết-định xem những nhân-viên hiện-tại có đủ điều-kiện có thể được thăng-thưởng hay chuyển-chuyên sang những chức-vụ mới hay không, chuẩn-bị những cuộc thi nếu cần có, và sự công-bố việc tuyển-mộ đó.

Vấn-đề chuẩn-bị kế-hoạch nhân-viên từ trước rất là quan-trọng. Vì nó để cho các nhà chỉ-huy có thời-giờ quyết-định những biện-pháp về lương bổng và về chức-vụ mới và để sửa-soạn các cuộc thi tuyển-lựa nhân-viên bằng những phương-pháp mới. Và như vậy sẽ có dự thời giờ để huấn-luyện các nhân-viên mới trước ngày khởi sự thi-hành một chương-trình hoặc dụng-cụ mới tới nơi. Sự chuẩn-bị kế-hoạch phải có tinh-cách liên-tục để cho các cơ-quan đã được thiết-lập có thể cải-tiến được các nhân-viên của họ và biện-minh cho những đề-nghị gia-tăng ngân-sách về việc xin tuyển-mộ thêm nhân-viên. Sự tuyển-mộ, lựa chọn, bổ-nhiệm, huấn-luyện, sử-dụng và sa-thải các nhân-viên là những kỹ-thuật chuyên-môn tối can-hệ cho những viên-chức nhân-viên-vụ : tôi sẽ không mô-tả những kỹ-thuật này trong buổi thảo-luận hôm nay. Tôi sẽ chỉ nói tới những điều quý vị có thể lưu-tâm và lấy những tỷ-du ở Mỹ liên-quan tới sự tìm kiếm giải-pháp chung cho vấn-đề nhân-viên.

4. *Tuyển-mộ nhân-viên.* — Ở Hoa-Kỳ, sự tuyển-mộ nhân-viên cho mọi cấp bậc bao giờ cũng được tiếp-tục thi-hành. Một khi đã quyết-định xong những điều-kiện tối-thiểu về lương bổng cho một thứ loại công việc thì các nhà chỉ-huy trước hết phải chuyển-chuyển hay thăng thưởng những nhân viên sẵn có vào những chức-vụ đó. Chức-vụ trống còn lại mới tuyển-dụng người ngoài (chính-phủ) vào. Quyền tuyển-mộ nhân-viên thường được giao-phó cho các đơn-vị liên-hệ với phận-sự là kiểm-soát lại xem các người mới tuyển có đủ điều-kiện cần-thiết không. Tuy các công-chức chính-ngạch thì được ưu-tiên thăng trật hoặc bổ-nhiệm vào những chức-vụ mới, nhưng tất cả những người nào cùng làm một công việc đều phải được hưởng một đồng lương ngang nhau. Yếu-tố có thể làm cho nhân-viên ưa-thích được vào ngạch là số giờnghỉ nhiều hơn, được bảo-vệ chống sự sa-thải và những quyền-lợi hưu-bổng mà nhân-viên ngoại-ngạch không được hưởng. Các cuộc thi tuyển-lựa thường thường nhằm mục-đích sát-hạch kiến-thức chuyên-môn cần-thiết để làm chức-vụ đó, song chúng tôi cũng có tuyển-dụng nhân-viên « hiểu biết toàn-thể » trong đám sinh-viên tốt nghiệp và vào các chức-vụ văn-phòng.
5. *Lựa chọn và bổ-nhiệm.* — Các viên-chức chỉ-huy thường được lựa chọn thăng thưởng hay bổ-nhiệm vào một chức vụ thiếu người một người trong 3 người được đề-nghị. Các nhân-viên mới tuyển thường được lưu-tâm đặc-biệt để cho họ quen với công việc trong tổ-chức mới. Thường thường những người mới được tuyển-dụng phải qua một thời-kỳ huấn-luyện « tu-nghiệp » do ban huấn-luyện của Phòng Nhân-viên phụ-trách. Ban này cũng có nhiệm-vụ khuyến-cáo các viên-chức chỉ-huy về phương-pháp « tu-nghiệp » một nhân-viên mới vào công việc thích-hợp nhất cho khả-năng của người này.
6. *Huấn-luyện.* — Các cơ-quan nhân-viên-vụ trung-ương trong các sở của chính-phủ Mỹ, thường có nhiệm-vụ quan-sát nhu-cầu huấn-luyện và tiên-đoán những nhu-cầu sau này sẽ cần cho nhân-viên với các cách huấn-luyện chuyên-môn, cũng là nhiệm-vụ chỉ-huy các lớp tu-nghiệp hoặc chỉ-dẫn các viên-chức thừa-hành về kỹ-thuật huấn-luyện. Trách-nhiệm này dĩ-nhiên chỉ có khi các chức-vụ đã được phân-loại và khả-năng làm những công việc đó đã được phân-tích. Trách-nhiệm này cũng bó buộc một cơ-quan — hay một chính-phủ — phải quan-

sát khả-năng của nhân-viên hiện-hữu, trình-độ xử-dụng những khả-năng ấy và những bản báo-cáo định-kỳ trình-bày số chức-vụ chưa có người làm và số nhân-viên có thể được thăng trật.

Nhân-viên đôi khi phải theo học những khóa huấn-luyện tại chỗ. Những khóa học này có thể được tổ-chức bởi cơ-quan đương-sự hay do một trường đại-học tại chỗ tổ-chức theo một hợp-đồng ký-kết giữa hai bên. Những người học xong một khóa học này được coi như đã học được thêm một hay nhiều năm ở trường đại-học, để định-đoạt rõ giá-trị đương-sự xứng-đáng với những loại chức-vụ nào.

7. *Xử-dụng nhân-viên.* — Hôm nay tôi dùng danh-từ « xử-dụng nhân-viên » với một ý-nghĩa rộng rãi để chỉ-định tất cả những hoạt-động liên-quan tới một người công-chức từ lúc được bắt đầu làm việc đến lúc về hưu hay bị sa-thải, hay thôi việc.

Một số lớn những hoạt-động này thuộc địa-hạt chuyên-môn và phải do những đơn-vị riêng biệt trong phòng nhân-viên thi-hành. Ta có thể phân-thứ những hoạt-động ấy ra làm ba thứ:

- a) Loại thứ nhất liên-quan đến vấn-đề giờ-giấc và điều-kiện làm việc của nhân-viên, sự giải-quyết những thắc mắc của người này và khuyên-nhủ họ về những vấn-đề của riêng cá-nhân họ liên-quan đến công việc chung, thiết-lập những tiêu-chuẩn thưởng-phạt, và giúp các tổ-chức nhân-viên giao-tiếp với cấp chỉ-huy.
- b) Loại thứ hai là xếp-đặt công việc hàng ngày của các nhân-viên vào những công-tác thích-hợp với khả-năng của họ nhiều nhất.
- c) Loại thứ ba gồm những công-tác ghi-chú thành-tích của nhân-viên, dự-định sự luân-chuyển nhân-viên giữa các cơ-quan trung-ương và địa-phương của một tổ-chức và chương-trình thăng trật cho nhân-viên.

Nguyên-tắc « lương bổng đồng đều cho những người cùng làm một việc » rất là quan-trọng để duy-trì một tinh-thần phục-vụ cao đẹp và để kích-thích nhân-viên làm việc một cách tốt đẹp hơn và tìm làm những công-tác khó-khăn hơn.

8. *Sa-thải*. — « Sự sa-thải » nhân-viên thường gồm các lý-do sau đây : giảm số nhân-viên, thái-hồi, cách-chức, hay hưu-trì. Trừ biện-pháp thái-hồi đặc-biệt tại Hoa-Kỳ gọi là « chọn về vườn », đa số các lý-do trên đây đều tương-tự ở mọi nước khác. Phương-pháp « chọn về vườn » được áp-dụng cho hệ-thống các ngạch để những viên-chức tại cấp cao nhất của ngạch cũng vẫn phải cố gắng làm việc, và cũng nhằm mục-đích cho những người ở cấp dưới có phương thăng thưởng vì sẽ có chỗ trống. Ở cơ-quan ngoại-giao Mỹ, những hội-đồng « chọn về vườn » được thành-lập cho mỗi cấp trong ngạch và họp mỗi năm một lần để xem xét hồ-sơ của tất cả nhân-viên trong cấp đó. Hội-đồng đề-nghị thăng-thưởng cho nhân-viên có năng-lực nhất và « chọn về vườn » những nhân-viên kém nhất, tùy theo tỷ-số nhân-viên đã hạn-định cho từng cấp. Các nhân-viên chỉ bị « mời về vườn » thực sự khi nào bị hội-đồng đề-nghị thái-hồi liên 2 bận.

Phân nhiệm-vụ của cấp chỉ-huy để cho hệ-thống nhân-viên được hoàn-hảo.

Cấp-chỉ-huy có một nhiệm-vụ quan-trọng trong mỗi yếu-tố căn-bản của hệ-thống nhân-viên. Nhà chỉ-huy phải tổ-chức và mô-tả công việc của văn-phòng ông một cách đúng sao cho hệ-thống nhân-viên có thể tuyển-lựa những người thích-đáng nhất để làm những công việc đó. Nhà chỉ-huy nên hiểu rõ chính-sách nhân-viên và lập-trường hậu-thuần chính-sách đó để có thể trình-bày chính-sách ấy cho các nhân-viên dưới quyền mình và tránh những vấn-đề tinh-thần có thể xảy ra. Một nhà chỉ-huy phải cư-xử một cách công-bình với tất cả các nhân-viên dưới quyền theo đúng với chính sách hiện-hữu, và đề-nghị những biện-pháp sửa đổi nếu những chính-sách ấy không còn phù-hợp với các điều-kiện công-tác nữa. Viên-chức nhân-viên-vụ phải được các cấp chỉ-huy báo trước về sự tuyển mộ thêm nhân-viên, để kịp thì giờ chọn những nhân-viên xứng đáng khi được cần đến. Nhà chỉ-huy cũng phải giúp đỡ nhân-viên thâu-nhận và bổ-nhiệm nhân-viên mới theo khả-năng hơn là theo lập-trường chính-trị và cảm-tình cá-nhân. Nhà chỉ-huy lại phải thu-xếp cho các chương-trình huấn-luyện hiện-dịch có thể thi-hành được. Phương-pháp của một nhà chỉ-huy áp-dụng để lựa chọn và bổ-nhiệm nhân-viên dưới quyền phải làm cho những người này hiểu rằng cách-thức được thăng-thưởng mau chóng như vậy là

hiệu-năng của công-tác. Sự cho điểm nhân-viên dưới quyền một cách có lương tâm sẽ cho các nhân-viên tài-cán được thăng-thưởng chắc-chắn. Những cố-gắng của nhà chỉ-huy để điều-dắt các nhân-viên dưới quyền sửa chữa những khuyết-điểm của họ, sẽ tránh cho họ bị sa-thải.

Phân góp của hệ-thống nhân-viên để thi-hành một cách hiệu-quả các công-tác của chính-quyền.

Hệ-thống nhân-viên phải giữ những hồ-sơ ghi chép một cách đầy đủ để cho các nhân-viên được đối-đãi một cách công bằng, và thưởng-phạt công-minh mặc dầu một chương-trình dùng đến 50.000 người không thể nào để ý đến từng người một. Hệ-thống này phải có những chính-sách rõ rệt, phổ-biến rộng-rãi, và phải hỏi ý-kiến cấp chỉ-huy trước khi tu-chỉnh lại một điểm nào trong chính-sách ấy. Hệ-thống này phải có đủ chuyên-viên đã được huấn-luyện về những kỹ-thuật mới nhất liên-quan đến sự tổ-chức và phân-tích phương-pháp, xếp-loại chức-vụ, chuẩn-bị các cuộc thi và ghi điểm. Hệ-thống này cũng phải có những chương-trình tức-khắc và dài hạn để tuyển-lựa và huấn-luyện một khối công-chức tài giỏi cho Việt-Nam. Hệ-thống này lại còn phải nâng cao tinh-thần phục-vụ của công-chức, dù là chính-ngạch hay ngoại ngạch. Hệ-thống này lại phải phát-triển và quản-trị những thủ-tục lương-bổng sao cho đó là một kích-thích-tố kiến-hiệu. Hệ-thống này phải bảo-vệ nhân-viên chống với những sự sa-thải trái phép và xúc-tiến biện-pháp sa-thải những nhân-viên thiếu lương-tâm có hại cho tinh-thần của những người siêng năng chăm-chí.

Kết-luận.

Việt-Nam đã bắt đầu một vài biện-pháp để phát-triển một hệ-thống công-chức tốt đẹp. Việt-Nam hiện ở một địa-vị thuận-tiện để giữ lại những ưu-điểm của hệ-thống các ngạch và vẫn có thể lấy thêm những ưu-điểm của các hệ-thống khác (không ngạch). Cơ-quan Công-vụ Việt-Nam còn rất nhiều công việc trong sự chuyển các ngạch Đông-Dương cũ ra ngạch Quốc-Gia và thi-hành những qui-chế hiện sẵn có. Tôi tin rằng nhiều điều tôi vừa kể trong bản tường-trình này đã nhắc quý-vị nhớ tới chuyện « một tàu đặt mìn » với một quả mìn mà một đồng-nghiệp của tôi đã nói đến trong một bài tường-trình trước.

Tôi xin đề-nghị rằng biện-pháp đầu tiên nên thi-hành ở địa-hạt

quản-trị nhân-viên là sự phân-loại chức-vụ và nguyên-tắc « lương-bổng đồng đều cho những người cùng làm một công việc ». Với đề-nghị này, tôi không có ý nói nên bỏ những số tiền trợ-cấp về gia-đình và về giá sinh-hoạt khác nhau tùy theo địa-phương. Tôi chỉ muốn nói rằng những sự trợ-cấp ấy phải kể riêng biệt với số lương căn-bản và phụ-cấp căn-cứ trên công việc làm mà thôi. Với đề-nghị này tôi muốn xin quý-vị bỏ nguyên-tắc « lương-bổng đồng đều cho những người có bằng cấp giống nhau ». Tôi rất thán-phục tinh-thần chuộng-học của người Việt-Nam. Nhưng tôi chỉ xin nhắc với quý-vị rằng hồi thời Gia-Long, giáo-dục khoa-bảng là *giáo-dục tổng-quát* cho phép người đỗ được vào bất cứ chức vụ nào trong công-quyển. Nhưng kiến-thức đã phát-triển quá mau và bây giờ khó ai còn có được một nền giáo-dục tổng-quát nữa. Sự kỹ-nghệ-hóa đã tạo nên nhiều chức-vụ chuyên-môn ăn lương rất hậu mà không cần phải có một nền giáo-dục khoa-bảng rộng lớn. Các hoạt-động của chính-phủ cùng đi song song với kỹ-nghệ và cũng cần những tài năng chuyên-môn đó. Nhiều người không có dịp được học cao — đâu có phải là lỗi ở người ta — thế mà trong lúc quốc-gia cần người, được cử lên giữ được những chức-vụ cao cấp và đã thực-hiện được công-tác do một cách vẻ vang, trong khi tưởng rằng chỉ có những người có bằng-cấp cao mới làm nổi. Những người này còn được giữ những chức-vụ cao ấy trong nhiều năm nữa, trong khi hệ-thống giáo-dục Việt-Nam cần phải chuyên-tâm đào-tạo một số dự-trữ chuyên-viên.

Tôi tin-tưởng rằng ở Việt-Nam sẽ cho nền Công-Vụ của mình một nghị-lục và một niềm tin mới, và làm giảm bớt những nỗi thắc mắc do sự đối-đãi bất-đồng gây nên; xử-dụng những tài-năng hiện có một cách hiệu-quả nhất và thiết-lập những tiện-nghì mới cho nền Công-Vụ tương-lai mà chỉ thay đổi chút ít trong các qui-chế công-chức hiện-tại. Tôi xin quý-vị nhận những lời chúc thành-công chân-thành nhất của tôi.

X TRÁCH-NHIỆM VÀ BỔN-PHẬN CỦA NGƯỜI CÔNG-CHỨC ĐỐI VỚI QUỐC-DÂN

X TRÁCH-NHIỆM VÀ BỔN-PHẬN CỦA NGƯỜI CÔNG-CHỨC ĐỐI VỚI QUỐC-DÂN

Ralph H. Smuckler

Trong sáu tuần lễ vừa qua, Phái-đoàn Trường Đại-học Michigan State đã được Tổng-thống Việt-Nam giao-phó danh-dự thảo-luận về một vài cục-diện quan-trọng của nền Hành-chính với quý vị, những người giữ chức-vụ quan-trọng trong chính-phủ Việt-Nam Cộng-hoà. Danh-dự này vừa là một thử-thách khó-khăn vừa là một dịp may mắn cho chúng tôi.

Danh-dự này là một thử-thách khó-khăn vì mỗi tuần, một hay hai người trong nhóm chúng tôi phải đọc diễn-văn trước một cử-tọa chọn-loc và trình-bày những ý-nghĩ cùng quan-điểm của mình về những đề-tài và vấn-đề mà nhiều vị trong cử-tọa này biết ít ra cũng bằng chúng tôi. Có điều chắc là đối với chúng tôi, ít có thử-thách nào lớn-lao hơn là cố-gắng này nhằm giúp quý-vị hiểu thêm và suy-nghĩ nhiều nữa về những vấn-đề đó. Đọc qua những câu hỏi mà quý vị viết cho chúng tôi và những lời bình-luận của quý vị về những điều chúng tôi trình-bày, thì chúng tôi đã nhận thấy rằng nếu chúng tôi đã không trình-bày được điều gì làm cho kiến-thức của quý-vị thêm mở rộng, thì ít ra chúng tôi cũng đã thành-công khuyến-khích và hướng-dẫn được tư-tưởng của quý-vị về những cục-diện quan-trọng của nền hành-chính.

Danh-dự này cũng là một dịp may cho chúng tôi vì mới được gần đây viên-chức hành-chính bận rộn đến tham-dự một cuộc thảo-luận không phải là chuyện dễ. Như quý vị đều biết, Phái-đoàn Đại-học Michigan State chúng tôi đã sang Việt-Nam theo lời mời của chính-phủ Việt-Nam, để cộng-tác với quý vị trong công việc phát-triển hệ-thống nhân-viên và hành-chính. Chúng tôi thành-thực hy-vọng rằng những bài thuyết-trình của chúng tôi sẽ là bước đầu cho một sự cộng-tác hiệu-quả giữa chúng ta. Chúng tôi rất mong sẽ được cộng-tác với quý vị ở các bộ hay các sở của quý vị ngõ hầu thực-hiện những mục-phiêu mà chúng tôi cũng có bổn-phận hoàn-thành nghĩa là công-việc xúc-tiến nền hành-chính ở Việt-Nam.

Vì là diễn-giả cuối cùng sau nhiều người khác đã thuyết-trình và thảo-luận với quý vị, tôi nhận-định thấy rằng các bạn đồng-nghiệp của tôi có cái may mắn đi trước tôi, đã đề-cập nhiều điều hôm nay tôi muốn nói, và đã nhấn-mạnh nhiều điểm quan-trọng mà hôm nay tôi muốn nhấn mạnh. Không phải vì đề-tài để lại cho tôi thuyết-trình không quan-trọng bằng những đề-tài kia, vì tôi coi vấn-đề « trách-nhiệm và bốn-phần của người công-chức đối với quốc-dân » là một trong những vấn-đề quan-trọng nhất trong một quốc-gia dân-chủ, nhưng tôi tin chắc rằng quý-vị sẽ đồng ý với tôi rằng chúng ta không thể chia hẳn những vấn-đề theo ranh-giới nhất-định và rằng các vấn-đề tổ-chức, đôn-độc và quản-độc, ngân-sách, hệ-thống nhân-viên và giao-tế đều có liên-quan đến địa-hạt « trách-nhiệm » mà tôi được hân-hạnh thảo-luận hôm nay.

Trách-nhiệm là gì ?

Khái-niệm trách-nhiệm trong công-việc hành-chính liên-hệ mật-thiết với bốn-phần, tinh-thần trách-nhiệm và công-việc kiểm-soát. Một người công-chức có tinh-thần trách-nhiệm là người được cấp trên tin-cậy về các hoạt-động của người ấy trong địa-hạt công-quyền. Người ấy hoạt-động theo đúng chính-sách của chính-phủ chủ-trương và tất cả những hoạt-động của người ấy nhằm xúc-tiến và hoàn-thành những chính-sách kia. Người ấy làm thỏa-mãn được sự trông đợi của những cấp trên, và những hoạt-động của người ấy đều được kiểm-soát bằng những thủ-tục hành-chính và pháp-lý. Nói tóm lại một người công-chức có tinh-thần trách-nhiệm là người thi-hành đầy-đủ nhiệm-vụ của mình mà không vượt qua quyền-hạn đã giao-phó cho mình.

Cũng tương tự như thế, ta có thể nói rằng một tổ-chức hành-chính có tinh-thần trách-nhiệm khi ta có thể tin-cậy nơi tổ-chức ấy, khi tổ-chức ấy cố-gắng làm thỏa mãn nhu-cầu của những chương-trình được hoạch-định và khi tổ-chức ấy luôn-luôn được cấp trên kiểm-soát.

Hệ-thống hành-chính phải có trách-nhiệm đối với ai ?

Cách đây ít lâu, tôi được danh-dự tham một cuộc thi vấn-đáp tại viện Quốc-gia Hành-chính. Mỗi sinh-viên có thể được hỏi nhiều câu, nhưng vì tôi biết trước hôm nay sẽ có buổi thảo-luận về đề-tài này, nên tôi đã hỏi họ : « Một nhà hành-chính phải chịu trách-

nhệm-đối với ai ? ». Các sinh-viên đã trả lời trăm người như một. Họ đều nói rằng một nhà hành-chính phải chịu trách-nhiệm trước các viên-chức cao-cấp hơn mình và trước nhân-dân. Chúng ta có thể nhận-định ở câu trả lời này một bằng-chứng cụ-thể tinh-thần dân-chủ của những thanh-niên đang dần thân vào con đường hành-chính, vì trong một quốc-gia dân-chủ, trách-nhiệm tối-chung bao giờ cũng là đối với quốc-dân.

Trong một chính-thể dân-chủ, một tổ-chức hành-chính phải trả lời về những hành-động của mình cho các nhà lãnh-đạo cấp trên và những người này phải chịu trách-nhiệm trước quốc-dân — trách-nhiệm này thường được kiểm-soát bằng các cuộc tuyển-cử. Khi ta nói rằng một nền hành-chính có tinh-thần trách-nhiệm, nghĩa là hệ-thống hành-chính này luôn luôn cố-gắng làm thỏa-mãn các hoài-bảo của nhân dân như được ấn-định bởi người đã được quốc-dân đề-cử để thay mặt họ. Có nhiều chế-độ dân-chủ thì lại có nhiều phương-pháp kiểm-soát hành-chính khác nhau để giữ cho hệ-thống hành-chính có tinh-thần trách-nhiệm và ý-chí phục-vụ; nhưng dù là phương-pháp nào, sự kiểm-soát tối-chung vẫn nằm trong tay nhân-dân, là thành-phần có thể kiểm-soát tất cả hoạt-động của một hệ-thống hành-chính qua những thủ-tục chính-trị của quốc-gia và của bộ máy chính-quyền. Những hoài-bảo của nhân-dân là những điều quan-trọng nhất và nếu nguyên-tắc này không được tôn-trọng tới mức-độ nào thì hệ-thống hành-chính ấy có tính-cách phản dân-chủ tới mức-độ ấy.

Vấn-đề tranh-chấp giữa quyền-hạn và trách-nhiệm.

Một trong những vấn-đề thực-sự nan-giải trong một chính-thể dân-chủ là sự tranh-chấp giữa quyền-hạn và trách-nhiệm. Ngoài trừ một vài trường-hợp, các chính-phủ ngày nay là những tổ-chức lớn, nghĩa là không những có nhiều nhân-viên cộng-tác, cơ-sở làm việc rộng lớn mà còn có những quyền-hạn rộng rãi, có thể có ảnh-hưởng tới tất cả các cục-diện đời sống hàng ngày của người công-dân. Cũng như ở đa số các nước khác trên thế-giới công-quyền ở Việt-Nam có một ảnh-hưởng sâu rộng và liên-tục tới các hành-động, dự-tính và hoài-bảo của người công-dân. Các luật-lệ, nghị-định và pháp-chế hành-chính áp-dụng tại quốc-gia này cũng như tại các quốc-gia khác, có ảnh-hưởng tới công-việc kinh-doanh và kỹ-nghệ của quốc-gia, sức khỏe và hạnh-phúc của nhân-dân cùng sự phát-triển của quốc-gia. Sự tập-trung quyền-hạn này trong tay

công-quyền là một hậu-quả dễ-hiểu của thời-đại chúng ta sống; phản-ảnh tính-cách phức-tạp của nền kinh-tế tân-tiến và của tình-hình quốc-tế ngày nay.

Nếu chúng ta có thể hiểu vì sao công-quyền lại giữ một phần quan-trọng trong đời sống hàng ngày của chúng ta, thì chúng ta — những người sống trong một quốc-gia dân-chủ — sẽ quan-tâm đến vấn-đề để kiểm-soát công-quyền, bắt công-quyền này phải làm những điều ta muốn. Nói tóm lại chúng ta phải quan-tâm nhiều tới công-cuộc giữ gìn sao cho các tổ-chức chính-phủ lớn hoàn-thành những hoài-bảo của chúng ta, ở trong phạm-vi kiểm-soát của chúng ta và có tinh-thần trách-nhiệm trước nhân-dân. Vì thế chúng ta có vấn-đề nan-giải như sau: làm sao có thể kiểm-soát chính-phủ mà vẫn cho chính-phủ này đầy đủ quyền-hạn và tính-cách cơ giãn để đối-phó với những vấn-đề mà ta đã giao-phó cho chính-phủ ấy giải-quyết? Chúng ta càng kiểm-soát được hệ-thống hành-chính bao nhiêu thì lại có khuynh-hướng lớn mạnh bấy nhiêu bắt buộc hệ-thống này có tính-cách bất-động và không mềm dẻo. Tuy nhiên xử-dụng quyền-hạn một cách bừa bãi không kiểm-soát sẽ làm cho chính-phủ mất tinh-thần trách-nhiệm.

Nhiều phương-pháp đã được dùng để giữ cho một chính-phủ dân-chủ duy-trì tinh-thần trách-nhiệm đối với công chúng. Chúng ta có thể nói rằng các cuộc tuyển-cử cho chúng ta phương-tiện giữ cho chính-phủ của chúng ta phải làm vừa lòng chúng ta. Đó là một điều đúng. Khi tuyển-cử có tính-cách tự-do, sự lựa-chọn của dân chúng căn-cứ ở một cuộc tranh-thủ tự-do giữa những lực-lượng chính-trị đối-lập với nhau một cách thẳng thắn, tuyển-cử là phương-pháp căn-bản và hữu-hiệu nhất để nhân-dân kiểm-soát công-quyền.

Tuy-nhiên trong các quốc-gia dân-chủ, những viên-chức được quốc-dân tuyển-lựa chỉ là một thiểu-số — các nghị-sĩ, tổng-thống hay thủ-lĩnh ngành hành-pháp ở một vài nước, và có lẽ thêm một vài người nữa mà thôi. Ở một vài nơi, tỷ-dụ như ở các tiểu-bang Mỹ, một số lớn các viên-chức hành-chính cao cấp được nhân-dân trực-tiếp bầu-cử. Tập-quán này lại đặt thêm nhiều vấn-đề và nhân-xét khác. Vì đa-số các quốc-gia dân-chủ chỉ thỉnh thoảng mới tổ-chức các cuộc tuyển-cử và chỉ bầu-cử một vài viên-chức chính-yếu thì làm sao mà những viên-chức này có thể kiểm-soát được công việc của một tổ-chức hành-chính lớn lao và phức-tạp, khi họ lên nhiệp-chính?

Có điều chắc là tuyên-cử không thì chưa đủ. Mặc dầu không đi sâu vào những vấn-đề khác liên-quan đến các cuộc tuyên-cử được quan-niệm như một phương-tiên kiểm-soát của công-chúng, ta có thể nói được rằng các viên-chức trúng-cử phải có khả năng kiểm-soát hệ-thống hành-chính theo đường lối công-chúng mong muốn. Nếu công chúng biểu-lộ ý-muốn cải-cách thì những cuộc cải-cách ấy phải được thi-hành. Nếu công chúng có ý-muốn thi-hành nhưng chính-sách đặc-biệt nào thì chính-phủ phải tìm những biện-pháp để thi-hành những chính-sách đặc-biệt ấy. Vì vậy, ta phải có một hệ-thống hành-chính vừa có năng-lực và được tổ-chức khéo léo mà còn phải làm theo ý muốn của các lãnh-tụ, là những người có trách-nhiệm trước công-chúng.

Làm sao một tổ-chức hành-chính có được tinh-thần trách-nhiệm ?

Làm sao tổ-chức hành-chính có được tinh-thần trách-nhiệm ? Làm sao mà bảo đảm được mãi mãi quyền kiểm-soát của công-chúng ? Nhiều kỹ-thuật đã được áp-dụng trong các hệ-thống hành-chính khắp thế-giới. Một trong những kỹ-thuật này là sự *tổ-chức hệ-thống hành-chính theo cấp-đẳng*. Làm theo nguyên-tắc này, một người công-chức phải chịu trách-nhiệm trước một người khác ở cấp trên, và người khác này lại phải chịu trách-nhiệm trước một cấp khác cao hơn thì chúng ta có được một hệ-thống kiểm-soát từ trên xuống dưới. Nếu ông Tổng-trưởng hay ông Bộ-trưởng ra một lệnh, thì ông ấy có thể hi-vọng lệnh ấy được thi-hành đến nơi đến chốn vì mỗi người phải chịu trách-nhiệm trước cấp trên về công việc của mình trong sự thi-hành lệnh ấy. Dĩ nhiên ngoài nguyên-tắc này ta phải *phân-định rõ ràng các nhiệm-vụ và có một đường lối kiểm-soát rõ rệt*.

Dĩ-nhiên, chúng ta chỉ có thể hy-vọng một nhà hành-chính làm tròn nhiệm-vụ nếu chúng ta cho người ấy *đầy-đủ quyền-hạn* để hoàn thành nhiệm-vụ đó. Chúng ta không thể bắt một người công-chức phải có tinh-thần trách-nhiệm nếu chúng ta không cho họ đầy-đủ quyền hành-động. Trách-nhiệm mà không đi đôi với quyền-hạn sẽ khiến cho người công-chức có thái-độ vô-trách-nhiệm. Và một trong những điều-luật sơ-đẳng nhất của công việc hành-chính là phạm-vi quyền hạn quyết-định phải được tương-xứng với trình-độ trách-nhiệm của viên-chức ấy.

Một phương-pháp khác làm cho các công-chức có tinh-thần trách-nhiệm là một *hệ-thống ngân-sách và kế-toán đầy-đủ*. Kiểm-

soát tài-chính là một trong những biện-pháp hữu-hiệu nhất làm cho vị tổng-thống biết công việc đang làm trong hệ-thống hành-chính dưới quyền mình. Đồng thời ngành lập-pháp, khi kiểm-soát ngân-quỹ, sẽ kiểm-soát được những chính-sách của hệ-thống hành-chính. Nguyên-tắc này không những có thể áp-dụng được cho Quốc-hội và cho tổng-thống mà cũng là một phương-pháp kiểm-soát tốt đẹp cho các quản-đốc-viên khác trong hệ-thống cấp-đẳng. Những sự kiểm-soát hành-chính nếu được thi-hành đúng đắn, có thể là những phương-pháp hữu-hiệu nhất để kiểm-soát các kế-hoạch của hệ-thống hành-chính.

Chúng ta lại có nhiều phương-pháp đặc-biệt khiến các nhà hành-chính có những đức-tính khả dĩ cho ta có thể tin-cậy nơi họ. Tôi thiết-nghĩ rằng công việc của tôi hôm nay không phải là thảo-luận vào tận chi-tiết vấn-đề này với quý vị. Tôi tin chắc rằng đa-số quý vị đều dư biết những kỹ-thuật do các tổ-chức lập-pháp dùng để kiểm-soát như các sự điều-tra của các ủy-ban trong quốc-hội, báo-cáo có định-kỳ của nhân-viên hữu-trách, và sự kiểm-soát ngân-sách mà tôi vừa mới nói tới. Nhiều điều-luật và thủ-tục pháp-ly đã được phát-triển theo tinh-thần pháp-luật Anh-Mỹ và nhiều hệ-thống pháp-chế của những nước khác, bảo-đảm cho người công-dân hay một tập-đoàn công-dân quyền kiểm-soát các hành-động hành-chính độc-tài hay bất-công. Ngay trong địa-hạt hành-chính, hệ-thống nhân-viên cũng có bốn-phận làm cho tổ-chức được tin-cậy. Sự bổ-nhiệm các viên-chức cao-cấp trong một bộ hay một cơ-quan bởi vị thủ-lĩnh hành-chính dân-cử, là một bước đầu tiên về hướng đó.

Các phương-pháp kiểm-soát không hình-thức.

Đáng lẽ xét cứu những phương-pháp kiểm-soát hình-thức và riêng biệt, tôi muốn xin thảo-luận một vài phương-pháp không hình-thức và dường như kém đương-nhiên, để tiến-tới một nền hành-chính có tinh-thần trách-nhiệm. Có lẽ phương-pháp tốt đẹp nhất bảo-đảm cho ta một hệ-thống hành-chính có ý-thức trách-nhiệm là sự huấn-luyện các nhà hành-chính trở nên những người có đức-tính tự-giác. Nếu các nhà hành-chính nghĩ rằng ai cũng phải hành-động một cách ý-thức thì hệ-thống hành-chính đã tiến được một bước dài tới ý-thức trách-nhiệm trong cả hệ-thống. Quan-niệm trách-nhiệm theo đường lối này tức là nhấn mạnh vào tính-chất cá-nhân của

trách-nhiệm và tính-cách quan-trọng của cảm-giác cá-nhân của người công-chức cần phải tự kiểm-soát để hoạt-động với tinh-thần trách-nhiệm.

Làm thế nào phát-triển được tinh-thần đó? Dĩ nhiên nếu các nhà hành-chính trước khi bắt đầu phục-vụ, đã phát-triển những đức-tính cần-thiết, thì vấn-đề này cũng được giản-dị-hóa đi phần nào. Hệ-thống nhân-viên khi tuyển-mộ thêm người làm, phải tìm kiếm những người thanh-liêm, thẳng thắn và trung-thành với khái-niệm phục-vụ. Nhưng không phải bất cứ một người công-chức nào cũng phải hoàn-toàn có những đức-tính này và nhiều đức-tính cần-thiết khác. Ngoài sự tuyển-mộ nhân-viên, còn yếu-tố gì có thể phát-triển tính tự-kiểm và đức-tính muốn hành-động một cách có ý-thức trong khi phục-vụ.

Ta có thể dùng nhiều phương-pháp để nuôi dưỡng và nâng cao trình-độ luân-lý và trách-nhiệm trong giới công-chức. Nhiều biện-pháp có thể được áp-dụng để củng-cố trình-độ luân-lý và kiến-tạo đức-tính chăm làm của người công-chức. Ở địa-hạt này, khả-năng lãnh-đạo là một yếu-tố tối-cần. Tỷ-dụ như nhà lãnh-tụ phải cho nhân-viên hiểu rõ các mục-phiêu của tổ-chức. Nhà lãnh-tụ hành-chánh ấy phải trình-bày cho họ hiểu rằng tương-lai của mình và của nhân-viên dưới quyền mình còn tùy ở sự thành-công hay thất-bại của tổ-chức, phải thưởng cho những nhân-viên nào đã làm việc một cách tốt đẹp và luôn luôn quan-tâm đến những chính-sách của đơn-vị. Ngoài ra, ông ta không được thăng thưởng cho những kẻ có thái-độ vô-trách-nhiệm, hay đối-đãi một cách bất-lich-sự với công-chúng mà họ có bổn-phận phải phục-vụ. Sau một thời-gian cho làm thử, thì ông ta phải cất chức những người như vậy. Một trong những đặc-điểm của những nhà lãnh-tụ giỏi trong một tổ-chức hành-chính là khả-năng chỉ-huy làm sao cho những tiêu-chuẩn luân-lý ấy được củng-cố. Yếu-tố ấy rất hệ-trọng đối với tinh-thần của tổ-chức nhưng cũng còn là một phần nhiệm-vụ của một tổ-chức kiến-hiệu, hoạt-động một cách ý-thức.

Thêm với phần chỉ-huy trong một tổ-chức, một phương-pháp khác khả-dĩ có thể nâng cao trình-độ luân-lý và tự-kiểm là sự tham-gia vào các nghiệp-đoàn. Tại Hoa-Kỳ, chúng tôi có nhiều nghiệp-đoàn công-chức tham-gia rất đông. Đó là những hội phi-chính-trị chỉ nhằm mục-đích xúc-tiến các nghề-nghiệp, bao gồm nhiều thứ loại nghề chuyên-môn và cả nghề làm công-chức nữa. Tỷ-dụ như chúng tôi có một hiệp-hội hành-chính, một tổng-hội

quản-đốc-viên thành-phố, một hiệp-hội nhân-viên ngân-sách-vụ, một hiệp-hội nhân-viên-vụ, những hiệp-hội cảnh-sát-trưởng, công-chức an-ninh-vụ, bác-sĩ công, kỹ-sư, kinh-tế-gia, v... v... Mỗi hiệp-hội này qui-định một tiêu-chuẩn hạnh-kiêm, chỉnh-thức hay không chỉnh-thức, có một ảnh-hưởng rất bao-quát trong hệ-thống hành-chính ở các trình-độ quốc-gia cũng như tiểu-bang. Những hội này không phải là những tổ-chức chính-trị và rất ít khi công-bố thái-độ trong các vấn-đề chính-trị. Những tổ-chức này chỉ có tinh-cách giáo-nghiệp và có mục-đích xúc-tiến địa-hạt nghề-nghiệp riêng. Những hiệp-hội này giữ một vai-trò quan-trọng trong sự thiết-lập thứ-loại quan-niệm làm cho các người công-chức có một thái-độ ý-thức. Tôi cũng được biết rằng ở Việt-Nam hiện một hiệp-hội hành-chính đang được thành-lập và cũng như ở nhiều quốc-gia trên thế-giới, cố-gắng này là một bước đường tiến đúng hướng.

Quyền-hạn và trách-nhiệm.

Trong một tổ-chức hoạt-động quy-củ, quyền quyết-định là do nơi tất cả các cấp. Ngay những nhân-viên chỉ có nhiệm-vụ thi-hành những chỉ-thị của cấp trên trong những công-tác thường ngày, cũng thỉnh-thoảng ở phải trường-hợp phải quyết-định, mà quyết-định này có thể sẽ có một hậu-quả không nhỏ trong sự hoàn-thành công-việc. Nếu chúng ta đồng-ý rằng điều tôi vừa nói là đúng, thì tôi chắc chúng ta cũng sẽ thỏa-thuận rằng những quyết-định của cấp trung và cấp cao có một tinh-cách quan-trọng tổng-quát hơn và khó-khẩn hơn. Sự quyết-định thường thường rất giới-hạn ở những cấp dưới mà lại rất rộng rãi ở những cấp chỉ-huy cao. Quyết-định của người cầm đầu một sở, liên-can đến nhiều chương-trình và vì vậy rất khó lựa cho đúng. Tốt đẹp nhất, thì những người dù ở cấp bậc nào khi quyết-định cũng phải chịu trách-nhiệm về quyết-định ấy. Tuy vấn-đề thái-độ ý-thức không chỉ giới-định trong phạm-vi các nhà chỉ-huy cấp cao, nơi đây quyền-hạn rất rộng, nhưng sự quyết-định và thái-độ ý-thức là yếu-tố quan-trọng nhất.

Tình-trạng này khiến một nhà cai-trị cao cấp, nếu muốn công-việc được quyết-định một cách ý-thức, sẽ tập-trung quyền định-đoạt trong tay một vài nhân-viên dưới quyền mà ông tin-cậy nhất. Ông ta sẽ phải lựa chọn những người này cẩn-thận và cho họ đủ quyền quyết-định thay mình trong khi giới-hạn quyền này không giao cho những cấp dưới. Nguyên-tắc này có thể làm cho công-

việc được trôi chảy về phương-diện trách-nhiệm nhưng lại trái ngược hẳn với các mục-phiêu tốt đẹp khác của công việc hành-chính. Một cơ-sở hành-chính loại này, với sự tập-trung quyền quyết-định trong tay một vài người sẽ làm cho những người thiếu số này phải để tâm đến tất cả mọi việc. Và rất ít những viên-chức cấp dưới được quyền quyết-định.

Và kết-quả sẽ không được tốt đẹp trên phương-diện hiệu-năng và vì nhiều lý-do khác, chẳng bao lâu những công việc thường ngày sẽ cũng đến tay những nhân-viên cao-cấp. Những người này sẽ luôn luôn phải quan-tâm đến những công-việc nhỏ nhất cần chữ ký và sự thỏa-thuận của họ. Các công-tác trong tổ-chức ấy sẽ bị đình-trệ, vì một người dù khỏe-mạnh chăm làm thế nào, cũng chỉ xem xét được mỗi ngày một số nhỏ văn-kiện mà thôi. Vì vậy ích-lợi của phương-pháp giải-quyết vấn-đề quyết-định bằng cách giao-phó trách-nhiệm này trong tay một số ít nhân-viên sẽ bị thuyên giảm đi nhiều vì một tổ-chức kém hiệu-năng và không tháo-vát. Tôi dùng chữ « tháo-vát » là vì những nhân-viên ở các cấp dưới sẽ quen chờ người khác quyết-định hộ mình và sẽ không dùng khả-năng và óc tưởng-tượng của mình nữa.

Ta có thể tìm một giải-pháp trung-dung điều-hoà hai quan-niệm này : Quyền-hạn phải được giao xuống cho tới một cấp-hạng nhân-viên nào sao cho tổ-chức hoạt-động được chơn tru mà đồng-thời những người có quyền quyết-định ở các cấp-ngạch thấp cũng phải ý-thức được trách-nhiệm của họ về những hành-động và quyết-định của họ.

Một phương-pháp dung-hoà hai quan-niệm trái ngược này là sự giao-phó trách-nhiệm cho nhân-viên cấp dưới, những hành-động của những người này phải được kiểm-soát sao cho họ luôn luôn ý-thức được nhiệm-vụ khi quyết-định. Tôi đã nói tới sự dùng các biện-pháp kiểm-soát ngân-sách và kế-toán để làm cho người công-chức có ý-thức trách-nhiệm. Chúng tôi đã nhận thấy trong một vài đơn-vị hành-chính ở Hoa-Kỳ rằng những sự kiểm-soát nói trên có thể đem lại cho ta những kết-quả mong-muốn để giải-quyết vấn-đề nan-giải này. Nói một cách khác, thì nếu ta giao quyền hành-động cho các nhân-viên ở mọi cấp-bậc hành-chính và nếu ta dùng ngân-sách và kế-toán để kiểm-soát ở cấp trên thì ta có thể hoàn-thành được cả hai mục-phiêu. Dĩ nhiên, sự kiểm-soát ngân-sách sẽ không được dùng riêng rẽ, nhưng đó cũng là một yếu-tố kiểm-soát quan-trọng.

Một hệ-thống hành-chính cứ tập-trung tất cả quyền quyết-định trong tay những nhà chỉ-huy cấp cao để cho những quyết-định ấy đi đúng đường-lối chủ-trương của mình, sẽ thấy các công-tác bị đình-trệ lại bội phần. Các cấp dưới phải được quyền quyết-định và những quyết-định của những cấp dưới sẽ phải được kiểm-soát và kiểm-điểm lại ở cấp trên : phương-pháp này sẽ giúp ta thực-hiện mục-phiêu của chính-phủ một cách dễ-dàng hơn..

Hệ-thống nhân-viên và vấn-đề trách-nhiệm.

Những chuyên-viên công-vụ ngày nay đồng ý về sự cần-thiết phải bảo-vệ người công-chức khỏi bị sa-thải sau mỗi biến-đổi chính-trị. Một người công-chức chuyên-nghiệp không thể bị sa-thải để dành chỗ cho bạn-hữu thân-tín của một chính-đảng mới thắng trong cuộc tuyển-cử. Trái lại, người công-chức chuyên-nghiệp phải phục-vụ một cách đặc-lực chính-phủ dù chính-phủ này thuộc chính-đảng nào điều-khiển cũng vậy. Hơn nữa, người công-chức trong hệ-thống chuyên-nghiệp không được lãnh một vai trò quan-trọng trong các cuộc vận-động tuyển-cử. Thực-ra ở Hoa-Kỳ, người công-chức chỉ được phép có một hành-động chính-trị quan-trọng là đi bỏ phiếu vào ngày tuyển-cử.

Tất cả chúng ta đều đồng-ý rằng một người công-chức chuyên-nghiệp phải được bảo-vệ chống lại những sự thay-đổi về địa-hạt chính-trị. Tuy-nhiên nếu chúng ta xét điều này một cách kỹ-lưỡng thì sẽ thấy nó có thể có hậu-quả trái ngược về địa-hạt trách-nhiệm và hiệu-năng mà chúng ta vừa thảo-luận. Nếu một viên-chức mới đắc-cử gặp toàn những người công-chức phụ-tá không đồng quan-điểm với mình, nghĩa là không đồng-ý với chủ-trương đã được đa-số nhân-dân chấp-thuận, thì người đó không thể hoàn-thành được chính-sách của mình, nghĩa là những chính-sách đã được công chúng tán-đồng. Điều này lại càng đúng trong trường-hợp xảy ra sau khi một chính-đảng đã được nhân-dân tín-nhiệm nhiều nhiệm-kỳ liên-tiếp. Trong những trường-hợp này các người công-chức thường không theo kịp những chính-sách mới đã được công-chúng tán-thành.

Để giải-quyết vấn-đề này trong trường-hợp tổng-thống-chế, ta có thể dùng phương-pháp bổ-nhiệm bộ-trưởng. Ông bộ-trưởng và những phụ-tá cận-tín nhất, đại-diện cho tư-tưởng của vị tổng-thống mới, sẽ có thể kiểm-soát được chương-trình mới trong bộ dưới quyền ông.

Nếu các người công-chức hành-động với ý-thức trách-nhiệm thì công-việc không phải là khó lắm. Tuy-nhiên, nếu không được thế, thì hệ-thống nhân-viên phải không được quá cứng rắn để ngăn-cản sự thế chức và cất chức những nhân-viên thiếu tinh-thần trách-nhiệm đối với các lãnh-tụ mới. Những sự cất chức này phải được thi-hành một cách thẳng thắn với đầy đủ bảo-đảm thủ-tục tổng-quát, nhưng phải được thi-hành.

Nếu các nhà lãnh-tụ cao-cấp phải chịu trách-nhiệm trước công chúng về những hoạt-động của tổ-chức hành-chính dưới quyền thì họ phải có đủ điều-kiện kiểm-soát nhân-viên của họ đồng-thời vẫn duy-trì những bảo-đảm cho các người công-chức chuyên-nghiệp.

Chịu trách-nhiệm về cái gì?

Chúng ta vừa thảo-luận về sự quan-trọng của vấn-đề trách-nhiệm trong một chính-thể dân-chủ và chúng ta đã thảo-luận vấn-đề « trách-nhiệm đối với ai ». Chúng ta đã xem qua một vài phương-pháp bảo-đảm ý-thức trách-nhiệm của người công-chức và một vài vấn-đề liên-hệ. Một trong những vấn-đề quan-trọng là người công-chức phải có trách-nhiệm ở những loại thứ hành-động nào. Nói một cách khác thì công-chúng trông-đợi ở người công-chức những gì và coi như họ có trách-nhiệm về những hành-động nào?

Ở Việt-Nam Cộng-hoà là nước vừa dành lại xong chủ-quyền, thì có lẽ giải-pháp cho vấn-đề này cũng hơi khác hơn là ở Hoa-Kỳ. Phần trách-nhiệm của người công-chức trong một công-sở hay ở hệ-thống hành-chính ở Việt-Nam có phần rộng lớn hơn và quan-trọng hơn là trường-hợp người công-chức ở những nước khác.

Chắc chắn chúng ta ai cũng đồng-ý rằng những vấn-đề mà Việt-Nam phải đối-phó là những vấn-đề khó-khăn nhất các quốc-gia thế-giới tự-do phải đối-phó. Ở cả hai phương-diện thời-gian và địa-dư, Việt-Nam là một quốc-gia tiên-tuyến, thế-giới đang ngóng nhìn. Và cũng như những người sống gần biên-giới ở bất kỳ nơi nào, dân-tộc Việt-Nam phải đối-phó với những vấn-đề quan-trọng như phát-triển kinh-tế, ổn-định và dân-chủ-hóa công-quyền, và nâng cao trình-độ sinh-hoạt của nhân-dân. Tuy có nhiều quốc-gia khác vẫn sẵn sàng giúp-đỡ, nhưng nhiệm-vụ chính-yếu vẫn là thuộc phần người Việt-Nam. Và một yếu-tố quan-trọng giúp thực-

hiện những mục-tiêu của quốc-gia là hệ-thống hành-chính ở khắp nước. Hệ-thống hành-chính Việt-Nam sẽ đóng một vai trò quan-trọng trong những năm sắp tới. Công chúng có quyền bắt các người công-chức phải giữ trách-nhiệm thi-hành nhiệm-vụ của họ một cách tốt đẹp nhất.

Phân-tách khái-niệm tổng-quát này ra nhiều thành-phần nhỏ, chúng ta sẽ thấy người công-chức phải có trách-nhiệm thi-hành một cách tốt đẹp nhất những chính-sách của chính-phủ. Thêm vào phần hoạt-động, hệ-thống công-vụ cũng phải xét đến phần trái là phần bất-động. Nền hành-chính không những phải chịu trách-nhiệm về những điều đã làm mà còn phải chịu trách-nhiệm về những điều đáng lẽ phải làm, mà đã không làm vì tình-trạng bất-động và thiếu sáng-kiến. Nói một cách khác thì công chúng hi-vọng chính-phủ xem-xét hết thấy các yếu-tố để tìm kiếm biện-pháp cho các vấn-đề và để kêu gọi sự quan-tâm của công-chúng vào chính-sự. Sự bất-động ở những nơi phải hoạt-động cũng là một lầm lỗi lớn như sự hành-động sai lầm và là một vi-phạm sự tín-nhiệm của công-chúng. Sự bất-động hay hành-động không đầy đủ có thể được coi như một bằng-chứng của một nền hành-chính thiếu tinh-thần trách-nhiệm.

Hệ-thống công-chức ở đây là một cộng-đồng những người được huấn-luyện và giáo-dục chu-đáo nhất ở Việt-Nam; như tôi đã nói khi vào đề, rất ít khi chúng tôi được dịp thảo-luận với một số cử-tòa đồng như ở đây hợp nên bởi toàn những người công-chức hoạt-động. Và tôi xin nói thêm rằng những dịp tụ-họp được các người tài-giỏi trong xã-hội Việt-Nam một cách đông-đủ như hôm nay, rất là hiếm vị ở Việt-Nam cũng như ở Hoa-Kỳ các nhà hành-chính thuộc thành phần có giáo-huấn nhiều. Các người công-chức có một nhiệm-vụ đặc-biệt nặng-nề. Vì không những quý vị là những phân-tử lãnh-đạo mà quý vị còn ở trong địa-vị *ngiên-cửu* và *tư-tướng* về các vấn-đề của quốc-gia để tìm giải-pháp cho những vấn-đề ấy. Tư-tướng cũng khó khăn bằng hành-động — và chắc quý vị cũng đồng-ý với tôi rằng tư-tướng và hành-động phải đi đôi với nhau để hoàn-thành những mục-phiêu của hệ-thống hành-chính. Công-chúng không những tin-cậy hay không tín-nhiệm người công-chức về những hành-động của họ mà cả ở sự sẵn-sàng tìm kiếm những giải-pháp mới, xử-dụng óc tưởng-tượng để thay đổi, cải-tổ và phát-minh ra những phương-pháp mới.

Để trả lời câu hỏi do đó người công-chức phải chịu trách-nhiệm

về cái gì, chúng ta có thể trả lời rằng ngoài sự thanh-liêm, lịch-thiệp và hiệu-năng, chính-phủ và công-chúng sẽ bắt người công-chức phải chịu trách-nhiệm về những hành-động của họ, về sáng-kiến vượt tình-trạng bất-động và khả năng thích ứng giải-quyết những nỗi khó-khăn trong địa-hạt hành-chính và trong các chương-trình của quốc-gia.

Tóm tắt.

Để kết-luận, chúng ta có thể nói rằng một nền hành-chính có tinh-thần trách-nhiệm là một nền hành-chính luôn luôn hoàn-thành xong nhiệm-vụ mà không vượt qua quyền-hạn được giao-phổ. Những nhiệm-vụ này, những mục-phiêu của tổ-chức là do các viên-chức dân-cử quyết-định. Nền hành-chính phải có trách-nhiệm tối-chung đối với quốc-dân.

Trong khi nhiều phương-pháp hình-thức được các quốc-hội và toà-án dùng để giữ cho nền hành-chính xứng-đáng với sự tín-nhiệm của quốc-dân, nhưng tinh-thần trách-nhiệm cũng có thể được xúc-tiến bởi những phương-pháp không hình-thức. Nếu riêng mỗi người công-chức phát-triển những tiêu-chuẩn tự-kiểm và luân-lý về trách-nhiệm cá-nhân, thì toàn-thể tổ-chức cũng có tinh-thần trách-nhiệm. Để hoàn-thành mục-phiêu này, công-chức phải được tuyển-lựa kỹ lưỡng. Các nghiệp-đoàn cũng có thể giữ một vai-trò quan-trọng trong công-cuộc phát-triển những tiêu-chuẩn hạnh-kiểm tốt đẹp.

Nhiều cục-diện tốt đẹp của nền hành-chính lại hình như tương-phản với nhau. Chúng ta đã thảo-luận về hai trường-hợp này — quyền-hạn tương-phản với trách-nhiệm và hệ-thống công-chức chuyên-nghiệp với trách-nhiệm. Và chúng ta đã thấy rằng những tranh-chấp này không phải là không thể giải-quyết.

Sau cùng, chúng ta đã xét vấn-đề: Trách-nhiệm về cái gì? Tôi đã kết luận về vấn-đề này rằng công chúng hi-vọng rất nhiều ở người công-chức Việt-Nam. Quý-vị sẽ có trách-nhiệm về những hành-động sáng suốt và lễ-độ, về sáng-kiến vượt tình trạng bất-động và về những giải-pháp tốt đẹp cho các vấn-đề.

Lúc vào đề tôi đã nói rằng loạt bài tường-trình này là một sự thử-thách lớn đối với Phái-đoàn Trường Đại-học Michigan State chúng tôi. Sự thật, tuy sự thử-thách này lớn nhưng còn vô cùng nhỏ

bé nếu so sánh với sự thử-thách mà công-chức chính-phủ Việt-Nam phải đối phó. Trong-nhiệm-vụ đang chờ đợi quý-vị, chúng tôi sẽ rất vui sướng được giúp đỡ quý vị, nhưng quan-trọng nhất vẫn là phần trách-nhiệm của quý vị. Tất cả chúng tôi xin chúc quý vị được nhiều « may mắn ».

Aspects of Modern Public Administration

*Published in Cooperation with the
Michigan State University Advisory Group in Viet Nam*

NATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION

SAIGON - 1956

CONTENTS

Introduction	VII
I The Role of Management in Government <i>by</i> WALTER W. MODE	3
II The Role of Middle Management <i>by</i> GUY H. FOX	17
III The Art of Leadership <i>by</i> HOWARD W. HOYT	31
IV How to Develop Executives <i>by</i> FREDERIC R. WICKERT	43
V Staff Work <i>by</i> HOMER D. HIGBEE	61
VI Organization and Methods Work <i>by</i> ALBERT A. ROSENFELD	71
VII Service to the Public <i>by</i> GENE ADRIAN GREGORY	87
VIII Some Aspects of Modern Budget Administration <i>by</i> FRANK M. LANDERS	111
IX The Executive and the Personnel System <i>by</i> DAVID L. WOOD	123
X Responsibility and Accountability in the Public Service <i>by</i> RALPH SMUCKLER	139

INTRODUCTION

The dynamics of public administration is a study which was largely neglected before the present century. Until comparatively recent years students of government devoted themselves primarily to constitutional, political, and legal institutions. Surprisingly little attention was given to the practical questions surrounding the faithful and efficient execution of public policy, or to studying how the bureaucracy might be used effectively to further — rather than thwart — the public will.

The past twenty years, however, have seen an awakening to the importance of the administrative, or business, side of government. It has become increasingly evident that policies, no matter how enlightened, and no matter how harmonious with the public interest, are of little consequence unless they are carried out by men and women of intelligence, technically qualified, democratically inclined, and dedicated to the concept of public service.

The progress and development of Free Viet-Nam hinges in very large measure upon the development of an effective, responsible system of democratic governmental administration. Sovereignty has brought Viet-Nam new burdens and responsibilities. The Vietnamese nation is now confronted with social and economic problems

of the greatest magnitude. The administrative branch of the government will play an important role in the formulation of policies upon which the solution to these problems depend. Moreover, in the execution of policies it is necessary to delegate discretionary authority to administrators. True, effective democracy demands the subordination of personal authority to that of the law. But in successfully dealing with the problems of a technological age, the rule of law cannot be rigid and inflexible; it must be flexible and resilient in order that its administration can adjust to varying and unpredictable circumstances.

In Viet-Nam, the President of the Republic and the National Assembly, as the elected representatives of the people, properly determine the fundamental policies of the nation. The success or failure of their policies for keeping Viet-Nam abreast of the advances of history and insuring its survival as a free and independent state will largely depend upon the effectiveness of Vietnamese administration.

The President of the Republic has recognized the need for a sound administrative system, responsive and accountable to the will of the people. For this reason, at the beginning of 1955, a contract was signed between the representatives of the Vietnamese government and Michigan State University according to which the university was to send to Viet-Nam a number of experts to work at the National Institute of Administration and to study concurrently ways and means of reorganizing Vietnamese administrative agencies to make them more suitable to the needs of a modern nation.

Carrying out the instructions of the President of the Republic, the National Institute of Administration, in cooperation with the experts of the Michigan University Group in Viet-Nam, organized a series of lectures on the problems of public administration. The lectures, held in the Saigon City Hall during May and June, 1956, were attended by a large audience of high-ranking Vietnamese civil servants.

Because of the large number of requests for copies of the addresses and because of our belief that the remarks of the speakers might be of interest to many persons who were unable to attend the sessions, we have recorded the lectures in book form. It is our

sincere hope that this volume will contribute in some small measure to the success of the peaceful revolution now taking place in Viet-Nam for the establishment of greater freedom and justice.

It remains to acknowledge the assistance we have received from Messrs. Nguyễn-ngoc-Linh and Nguyễn-ngoc-Phach of the Viet-Nam Translation Service, who contributed their competence as translators to the success of this lecture series and the publication of this book.

VU QUOC THONG
Director, National Institute
of Administration

WESLEY R. FISHEL
Chief Advisor, Michigan State
University Group in Viet-Nam

Saigon, December 1956

**THE ROLE OF MANAGEMENT
IN GOVERNMENT**

THE · ROLE OF MANAGEMENT IN GOVERNMENT

by *Walter W. Mode*

All of us probably have experienced that when two or more people get together one individual usually takes the lead in what is said or done. It is a perfectly natural thing for leadership to show itself. It points out that leadership is not something possessed by only a few people, but is inherent in all of us. Every one of us here today is a leader at some time in some place.

This emphasizes the fact that each of us really has management qualifications which can be developed if we work at it. As supervisors, we know that we get better results from our employees whom we lead than from those whom we drive. Like everyone else, they accomplish more when they follow directions willingly than when they are motivated by fear of reprisals or loss of their jobs.

You can recall how you got others to work with you in school, in clubs, in your family and in other jobs. As a good leader you had to keep ahead of your followers but not so far ahead that you left them behind and found yourself alone. Also, you have been on the « receiving end » of supervision. You have distinguished good supervision from bad. You have experienced taking directions — how have you responded to taking *orders* as compared to your response at being *requested* ? You have experienced receiving clear and complete explanations of your work. Many of you have been « put on your own ». The sum total of your experiences in management and the relationships in working with other people point to the conclusion that management skills can be learned and applied. Now let us take a quick glance at a few of the trends in modern management.

Policy Making

One of the very first skills in modern management must relate itself to policy making. Policy is the foundation for arrêtés, regulations, and instructions. Policy is an approved course or guide for administrative action. Who is responsible for policy making ?

Usually, the boss, the top executive such as the Secretary of State, but *no one man develops policy*. It is done through consultation up and down the line. It stems from the experiences of executives, supervisors and workers. It is formed by developing a policy and trying it out: by reviewing it and adjusting it to changing positions and needs. Policy statements must be clear and understandable and in writing. Policy, its objectives and purposes, must be explained and thoroughly discussed with each level of administration. The earmarks of good policy are that they are clear, concise and complete without being wordy. They are based on sound principles, are realistic and workable, are developed cooperatively and are characterized by smooth execution, complete understanding and efficient operation. A weak policy is often evidenced by confusion, misunderstanding and inefficient operation.

Organization

Closely akin to policy making is the organization principle and delegation of authority. The organization must be as simple as possible, Sir Henry Deterding; head of the World-wide Royal Dutch Shell says: « There is a master key to success with which no man can fail. Its name is simplicity: simplicity I mean in the sense of reducing to the simplest possible terms every problem that besets us. Almost every man can succeed if only he will simplify everything in his life — everything that is complicated is wrong. Simplicity rules everything worthwhile ».

The organization must not be broken down into many small units. Each unit must justify itself.

The organization must be able to meet new conditions. This is especially true in Free Vietnam today. It must be capable of working as a team to meet new, unforeseen problems. Personnel should not become so identified with their department that they lose sight of the overall objectives. Objectives come first. Organization is a means to an end, not an end in itself. The organization must have the ability to grow or contract without fundamental or radical change. In order to prevent duplication of effort and overlapping of responsibility which causes confusion and delay, every necessary function must be clearly assigned to a single unit of the organization. This will promote simple routines and direct effective action. Staff units must be recognized and must perform staff functions. Staffs advise and suggest. They do not command, order or direct. They assist the head of the organization. He may take action on their suggestion. This becomes his action, not the

staff's. In this way the staffs share in the responsibility of overall planning, coordination and review.

Responsibility must be matched by authority. Unless action is taken to assign authority along with responsibilities, executives might turn into glorified messengers. Don't give a man a job unless you also give him the necessary tools. Consider authority and responsibility as a team.

Each person must know to whom he reports and who reports to him. There must be a definite line of authority that is clearly understood. As executives, you must respect lines of authority when dealing with subordinates. Executives generally have a tendency to by-pass supervisors. They like to deal with people directly in order to get quick action. However, in by-passing assistants they break down the lines of authority. Each person in the organization must have one boss and only one boss. When this principle is not applied, confusion and frustration result. «No man can serve two masters».

Communication within the organization must be good. Up, down and sideways. Traditionally communication is down. It is usually in the form of orders. Recently the idea of communications going up — to the boss — has been introduced. People at lower levels have good ideas and legitimate complaints. Understanding and hearing their ideas is sometimes like putting money in the bank. It is an old adage that the man close to the problem usually knows quite a bit about it.

Constant effort should be expended to find «A better way to do a task». Procedures should never be considered final. A new machine or a new idea may change them anytime. Control must be exercised through attention to exceptional rather than routine problems. This is commonly called «management by exception». It is expressed in the idea «take care of the big things and the little things will take care of themselves». It is realistic in that the executive is too valuable to continually use his time on small details. Too many supervisors require that every routine action flow across their desks. They bury their heads in detail and become so used to the minor aspects of the work that the big problems stagger them and they cry for help. Another way of saying this is «Don't catch the centimes as the piastres roll by». Develop your supervisors by making sure they get their share of big problems to solve. Finally, a system of performance review and improvement must be built into the organization. This system will enable you to know how you are doing. Checks should be made for work quality as well as quantity. If fair standards of output are estab-

lished the employees will try to better these standards. Performance might be reviewed by reports, inspections, cost analyses and management audits. Make sure that each report serves a current purpose. Sometimes the purpose leaves but the report stays. This is one way of spending your money for nothing.

Role of Executive

With your policy formulated and your organization under way, let us now turn to the executive's role. The first factor of successful management is an understanding of the job to be done. What is the plan? Planning is not an end but a means. It is the starting point for administrative action by the executive.

Today, we are interested in what will help us to become executives and leaders of our employees. Let us see if we can identify some of the more important *qualities* which we could expect to find in a leader. Think for a moment of a person you have worked for or with, who, in your opinion, was a good leader. *What is the one ability or quality that makes him outstanding?* Let me suggest a few which I think are important to supervisory leadership:

A good leader must quickly sense the job to be done, and prepare plans to have it carried out. Usually a «master plan» which is explained to the workers will give direction to the effort. A good leader not only knows that duties should be delegated but he also knows *how* to delegate. He must start by analyzing his own job to see how much of it he can delegate and by delegating simple things. Delegation does not relieve a supervisor of ultimate responsibility; therefore, he must delegate carefully and wisely.

Each supervisor can make better decisions if he profits by experience and constantly evaluates previous decisions against their results. He sticks to his decision once made, and plans for carrying it through. However, a good supervisor can recognize a wrong decision and will take steps to adjust. He should develop the habit of making decisions promptly and accepting full responsibility for each decision, once it is made.

Each supervisor must understand all parts of each job so that he can concentrate on the difficult parts and assist new workers. This is done by setting up a training plan for each job and by instructing carefully on each element of the job. A supervisor can be resourceful if he keeps improving his own skill and knows fully the abilities as well as the limitations of his men. Other people, especially his employees, will rely on a supervisor if he

makes honesty a practice in small ways as well as big ways, if he deals absolutely fairly and squarely with all his men and has no favorites.

Another quality of the executive or leader is patience. Patience will become a habit if the supervisor recognizes differences among people, that they are not all the same nor equally competent.

To summarize, there are many abilities and qualities which are necessary for good executive directions such as sensing the job to be done, making plans, making prompt decisions based on facts, understanding each job under his supervision, training his employees, and handling human relations with patience.

We have explored some practical ways by which we can strengthen our job leadership. These are sound methods and can be used to help us. We now face another question — why is it that we so seldom do anything about these matters. This question is highly significant. We usually say that we do not have time or that we forget about these things when we are busy or that « it is too late for me to change my habits ».

What we are saying is that the « art » of leadership is a series of habits in daily conduct which, through practice, become part of us. The way to acquire this art is to begin with the little things we do and consciously strive to do them better. The time to begin is now. You know perhaps better than anyone else what some of your weaker points are as a supervisor. Begin working on those. Develop a few new habits, work on those, then go on to others. By doing this we develop our leadership qualities.

Another idea that we might use to get rid of a bad habit is to replace it with a good one. If my weakness happened to be in job training (probably because I feel inadequate to do it) I might plan in advance for each such situation so that when I started to train the employee, it would be easier to do it the right way. I merely force myself to replace a weak habit with a stronger one.

Budgeting as a Tool of Management

We now have covered policy making, organization, and executive leadership as they relate to management. We shall now turn our attention to budgeting as a tool of management. Every government depends upon the nature of the society in which that government needs sufficient money for its work. Broadly speaking, the amount of money required for the support of a particular government operates, upon the character of its political system and upon the types of functions which it assumes. The money needed is

affected by the political system under which it works, especially by the social and economic aims of that system. The process by which money is obtained and applied to the support of government varies widely from country to country. But in every instance this process is conditioned by human circumstances, in which political ideas, governmental structures, economic conditions, and social policies are the main considerations. In a democracy the money needs of the government are not regarded in the same light nor met in the same way as in an autocracy, mainly because the political thinking of the one assumes a point of view which is quite different from that of the other. Thus a parliamentary government uses different rules and regulations from a government controlled and managed by a dictator. Also, the standards and conditions of its economic life exert a modifying influence. The economic and social policies which a government attempts to carry out tend to fashion its methods of raising and spending money. A government which fosters individualism, for example, does not pursue the same methods as one that has collectivism as its goal.

Amid all of these variations in the methods of financing governments in different parts of the world and under different forms of political organizations, there are still some uniform elements. One of these is a plan for the money needs of a government, embracing both income and outgo. Another is a procedure, or method, by which this plan is formulated, authorized, executed and controlled. A third is the existence of some governmental authority which assumes responsibility for the plan in each of its successive stages. These elements are modified by historic environment, political ideas, governmental patterns, and the exigencies of human existence. But the fact remains that all modern governments do plan their money needs through their regular constituted authorities. This process of financial planning has been called « budgeting » a word that has been used in this sense for about two centuries.

In considering budgeting as a tool of management we must look to the responsibility of budget administration. In government we are spending the money of other people. That factor makes it necessary for us to be even more prudent, more scrupulous, and more economical in governmental expenditures than we would be if we were spending our own funds. Why? From an ethical point of view, because we are acting as trustees for the property of others. We have an obligation to the taxpayers which cannot be lightly discounted. Historically the budget is vitally connected with the development of representative government. It is one of

the constitutional bulwarks of every government of this general type.

What is budget? When viewed in the light of present day usage and considering its historical background the budget may be said to have three essential elements:

1. A financial plan.
2. A procedure for formulating, authorizing, executing and controlling this plan.
3. Some governmental authority responsible for each successive stage in this procedure.

These elements in combination are usually called the « budget process » or simply « budgeting » while the financial plan itself is known as the « budget ». The budget as a plan sets forth the money needs of the government for a definite future period. In so doing it presents a balanced relationship between estimated expenditures and anticipated income. The budget is an instrument used by management in planning its future activities. It is a means whereby management charts its course for any given period. It includes an estimate of the expenses and income. Wise management uses budgeting as a continuous activity that must function during normal as well as abnormal periods. Budgets are yardsticks for the measurement of the efficiency of operations. They form the basis for comparing actual results and its accompanying costs with estimates taken from past experience. When the course has been charted and expressed through the medium of a budget, means must be found that will enable the agency to hold its course as planned, or if need be, to make orderly changes. This has been termed the « operation of the budget » or « budgetary control ».

The construction of a budget forces the formation of policies on the part of management. Through the budget, management is committing itself to a plan of action. This action requires decision regarding scope and sequence of future activity. It should be understood that a budget is a means toward an end and is not an end within itself. Budgets are made to be used. They are tools of management. They are standards against which every executive and supervisor in the organization may measure the results attained. They establish goals to which each agency and each employee within the agency must contribute his designated share in terms of the unified plan. This leads toward precision and confidence. An agency head knows what is laid out for his agency to accomplish. He knows what is expected of him. He knows when

he has done a good job or when and where he is falling behind. In this way, much of the worry of uncertainty is eliminated.

Budgets, properly constructed and operated, may have a constructive influence on the personnel of an organization. Budgets may serve as a means for bringing about realization of the common goals of all who belong to the organization and all who serve it. In this capacity the budget serves as a coordinating influence, one that brings unity to the organization. To administer the enacted budget effectively, an administrator must establish a system which will enable him to direct the work and which also will provide a continuous and current review to assure that operations are proceeding in accordance with plans.

The budget system should receive the attention and active support of the executive. His respect for the system and his use of its products will influence its acceptance throughout the organization.

There should not only be complete understanding of the existence, aims, and purpose of the system, but also their acceptance and cooperation by all the operating officials. Throughout the organization there should be a sense of public trust, a feeling of duty to carry out the functions established by law with the greatest economy and efficiency possible.

It is regrettable that the development of systems of budgetary preparation and control in its broader meaning has been so slow because the purposes of budgets are synonymous with management functions: planning, control and coordination. Many executives think of the term «budget» as applying only to financial planning. This, of course, dates back to the original concept of budgets as handed down by governmental organizations. However, with the noticeable surge of interest in improved management techniques, further development and refinement of budgeting as a management technique appears hopeful.

There are two distinct but closely interrelated phases of budgeting, preparation and control, which are of special significance. If the purposes of budgeting are to be fully realized, procedures of preparation and control must be *cooperative*. This means that there must be participation by representatives of all departments or groups throughout the organization.

Good budgeting procedure requires that demands shall be held flexible. Some degree of change is inevitable because of the kind of world we live in, but the fact that the future is uncertain does not justify aimless wandering. Quite to the contrary, it increases the need for planning and requires that plans be constructed in

a way to provide alternative lines of action. Various interpretations of the variable budget principle provides a means by which an organization replaces and reschedules its work to meet changing conditions.

Adequate budget preparation and control requires a system of records that will make available the various types of information pertinent to the subject with the least possible delay. The latter is particularly important in budgetary control. The shorter the time lag in the reporting of information, the more effective the control.

Employer Relationship

Assuming you now have your basic policy, your organization, your plan of operation and the money to operate we know that the execution of the plan must be worked through employees. We all know that unless employees have some sort of effective motivation to do a good job all we will get is half-hearted compliance. Yet to build and maintain a high level of morale is not something we can trust to luck. Supervisors have to be constantly vigilant to see that «the will to work» exists in the employee group.

Creating the proper attitudes starts with giving each new employee a good impression of the working conditions, the kind of assignment he is to get, the people he will work with, and, most important, the person he will be working for and with.

The state of morale of a work group seldom stays put for very long. It usually is rising or falling, and changes can be both great and rapid. To keep the average high, we have to be sensitive to employee feelings and take prompt action to eliminate or minimize what is bothering them, while we are supplying other motivation for high production. Most supervisors create a favorable relationship for high morale by setting an example of calmness, fairness, consideration and diligence. Also the supervisor talks freely and frankly with employees so that they can get any worries or troubles off their minds promptly. He encourages ideas for improvements and gives credit for them, keeps discussions on the work instead of on the workers, and lets people know in advance of any changes that will affect them.

No matter how willing an employee may be, he cannot become a satisfactory workman if he doesn't know what to do or how to do it. One of the most important parts of every supervisor's job is to train his people in necessary job skills and knowledges. Before rushing into job training it pays to take a little time to get ready.

in order to be sure that we know exactly what we are going to present, that no important items have been left out, that it is in a logical order to make learning easy, and that everything needed is at hand when training starts. When the time comes to instruct the employee, it may be helpful to get him ready to learn, to arouse his interest. Then take each step in order, *tell* him what it is and then *show* him how to do it. When he seems to understand, let him try the task and correct any mistakes at once. When he demonstrates that he has learned what to do and how to do it, put him to work and check occasionally to see how he is getting along. By following this rather simple procedure many of the training problems solve themselves. It boils down to this: understanding the job, have a good training plan and carrying out the plan.

Motivation of Employees

Another function of management is the motivation or stimulation of employees or getting things done through employees. The function of management is to get things done. The tools of management are people, things and money. The problem of management is the proper utilization of its tools. Money can be obtained in many ways — borrowing, taxing, appropriating. Things can be improvised, changed or done without. But people we must take as they are and utilize properly. Employees are these people and they have ambitions, pride and hope. The question is how can they be motivated to get things done. Motivation is the moving power behind all action, all conduct. We do things because we have to or because we want to. « Want to » is stronger and more enduring than « have to ». It changes forms of life, society, and institutions. It « gets things done ». Probably one of the most difficult problems of management is to understand the motivations and attitudes of employees so as to ensure that employees working together will give the ultimate service to the organization. It has been said that « You can buy a man's time, you can buy a man's physical presence at a given place: you can even buy a measured number of skilled muscular motions per hour or day. But you cannot buy enthusiasm: you cannot buy the devotion of hearts, minds and souls. You have to earn those things... ». That is the executive's job, because the most promising source of productivity in government is the *human will to work*.

Responsibility for Public Service

Finally, we turn to the government administrator's responsibility for public service. Top-level administrators are generalists.

The best ones in government service closely approach the politician in his ability to weigh forces, sentiments, and demands of the people. This is essential.

The concept of « public service » as a responsibility of government administrators permeates the entire thinking in the field of public administration. It is impossible to talk on any subject in this field without sooner or later making reference to this concept.

In planning, for instance, most if not all plans are predicated on the basis that the end product or objective to be met must be of service to the public. Organizations are designed to make it possible to carry out the objectives of the department or agency in the best manner. Controls and inspections are necessary to insure that the public gets the service planned for. Budgets and budgetary controls are designed to insure competent and economical expenditure of public funds. And as for communications, one important phase of communications is to insure that the administrator is informed of the public's desires.

In the last analysis, the criteria and objectives of public administration can be resolved more or less into a unity. Efficiency, planning, principle, philosophy — all of these are involved in the provision of service for the community's wants. Government servants should keep in mind the fact that the public is their master and that the fulfillment of communal wants is the ultimate test of all their activities. But administration is more than a lifeless plan. It plans, it contrives, it philosophizes, it educates, it builds for the community as a whole.

Here in Free Vietnam this responsibility was emphasized by President Ngô-dinh-Diêm in dedicating the National Institute of Administration when he said :

« The civil servant must understand that administrative operation does not constitute an end in itself but is simply a way to help the civil servant to serve the people with more diligence and efficacy. That is why the civil servant is to maintain a permanent contact with the population and to take care that complicated formalities do not become a barrier that separates the civil servants from the population and makes a closed and egotistic caste ».

The President of the Republic has thus defined one of the essential missions which is to make the civil servant elite understand that it is the *spirit* of a directive which counts, not the *letter* of the arrete.

|| THE ROLE OF MIDDLE MANAGEMENT

THE ROLE OF MIDDLE MANAGEMENT

by Guy H. Fox

In any large organization there are three broad, general zones of management: (1) top management; (2) middle management; (3) and first line supervision. No sharp lines of distinction can be drawn between these levels of responsibility, and opinions as to which category a specific falls might well differ.

In general, however, it may be said that middle management refers to the intermediate echelons of management. In Vietnam, for example, middle management would cover a rather broad, though not necessarily rigid, span and would include, among others, the following: the *directeurs généraux* (who, however, may be considered as being in the twilight zone between top and middle management); *chefs de services*; *chefs de bureau*; and possibly (depending on who is making the classification) the *chefs de sections*. Middle management would also include the heads and principal officials of field establishments; managers of public institutions such as schools, hospitals, and eleemosynary establishments. Some writers would include, also, the heads of departmental staff agencies and departmental auxiliary (or housekeeping) services such as purchasing, personnel, budgetary, and accounting offices. Regardless, however, of whether or not such staff and auxiliary officials should be considered as middle managers, I am confining my remarks today to line officials, i.e., to those officials who are in the chain of command and carry out the basic functions for which governments exist.

Middle management is a critical sector in an administrative organization. It is middle management which is responsible for the planning of specific programs and the direction of government operations. As Professor Leonard D. White has said, middle management deals with matters « vital to good administration, calling for skill, fidelity, and capacity for leadership ». It is with middle management that « the substantive action of government in behalf of citizens comes to fruition;... here it is that the spirit and temper of the public service and its reputation are largely made... It is also a training ground from which a considerable part of top management emerges ».

Indeed, experience has shown that middle management, if misdirected, can be an effective estoppel on democracy itself. I observed in the early post-war period in Japan such a sabotage of the democratic process by a bureaucracy which was out of tune with the policy making branches. The Japanese legislature would pass laws and the ministers would endeavor to carry them out, but old-time bureaucrats, still imbued with the spirit of authoritarianism and opposed to the new democratic reforms, would twist, distort and thwart the popular will. A somewhat similar, though not nearly so serious, situation existed in Great Britain following World War II when the Labor Party came into power. At least the Labor Administration complained that key positions in the civil service were filled with members of the Conservative Party who hampered the efforts of ministers to activate their legislative program.

It is submitted that in a democratic society middle managers invariably should bow to the will of the people as expressed by their elected representatives in the legislature and as executed by a politically responsible executive. It is not within the province of middle managers to decide or to change policies. Rather, it is their solemn duty to carry out faithfully and to the best of their abilities whatever policies the political branches decide, regardless of their own personal views to the contrary.

In spite of its importance to effective administration and even to the successful functioning of the democratic process, middle management has never received the attention which it deserves. Studies and analyses of the subject are rare. Moreover, administrative reforms have often neglected middle management and more frequently have been directed to the task of strengthening top management, especially through the development of adequate central staff and auxiliary services. While this strengthening of top management and the development of staff and auxiliary agencies are essential, it has diverted attention from the less dramatic, but no less important, field of middle management.

Another reason why middle management has received so little consideration is the fact that in many countries (the United States being an example), middle management is not a recognized occupational grouping or category. I shall comment further on, and clarify, this point shortly. At this juncture, I merely wish to call attention to the fact that in many countries middle managers frequently reach their positions because of specialized competence in a particular division or sub-division and not because of their general managerial qualifications. In other words, middle managers

are often considered primarily as functional specialists instead of members of a distinct class or group of managers.

In Vietnam I am happy to note the establishment and development of the National Institute of Administration as an indication of the awareness in this country of the need for selecting and preparing middle managers. Through its regular three-year degree program, its large evening school, its in-service training activities, its rapidly expanding library facilities in the field of government administration, its work in administrative research, and its other undertakings for the improvement of public administration, the Institute appears destined to play an increasingly prominent role in the advancement of middle management in Vietnam. I should like to express the earnest hope not only that the Institute continue to enlarge its present programs but also that other avenues for making middle management more effective be considered and explored. In this latter undertaking, you — who, for the most part, are middle managers — have the ability, the interest, and, I submit, the duty to your country to contribute liberally.

One of the few studies of middle management in the United States was made in 1951 by a presidential committee, popularly known as the Reed Committee. This committee, among its recommendations, stated

«... we think it would be helpful if the positions involving administrative duties were identified and carefully described in each department and agency, and if each department and agency made and kept current a list or inventory of persons who had demonstrated that they possessed administrative skill, with the personal and official history, present classification and other relevant data. We also believe that the continuous search for good prospective material for administration should be more definitely recognized in some departments... as a joint responsibility of supervisors and personnel officers... ».

Thus, the Reed Committee, while not going so far as to recommend an occupational grouping for middle managers, emphasized the point that the public service could be measurably improved through greater efforts to insure that middle managers possess managerial qualifications.

The Reed Committee also made a significant observation about the outlook of middle managers. Middle managers, the committee said, often « suffer from an insularity which hampers their effective coordination as parts of a single whole ». By that the com-

mittee meant that the vision of middle managers is frequently focused so closely on their relatively small domains that they develop a warped, distorted sense of importance of their agencies and their functions; as a result, they tend to think largely in terms of the protection and welfare of their units and fail to recognize a common responsibility to a common and single employer, the people as represented by the Legislature and the President.

According to Professors Fritz M. Marx and Henry Reining, Jr., the reasons for the narrow or insular outlook so often held by middle managers are twofold: (1) the size and (2) the functionalization of large-scale organizations. In their words, «Tied to a particular sub-division in a complex structure, the middle manager is apt to identify himself with the more tangible realities and objectives of his sub-division». Moreover, they point out that middle managers sometimes have difficulty in seeing themselves as parts of a managerial grouping rather than as parts of the technical specialities or professions within which they rose.

Now we are ready to consider the question: Should middle managers be primarily technicians or primarily managers? Should we recognize management *per se* in the intermediate levels of administration by creating, as the British have done, an occupational grouping of managers. There is no easy or universally accepted answer to the question (or questions). The answer may well depend on many factors, may vary among agencies or functions, or may depend upon the level of middle management.

Especially for the upper levels of middle management is there a good case for the proposition that middle managers should constitute an occupational grouping. In these levels, the tasks of the middle manager are largely administrative, that is, he devotes most of his time and energy to such managerial duties as planning, budgeting, organization, staffing, resolving disputes, directing, coordinating, reporting, following up decisions, and so forth. Many examples can be cited in which capable administrators have been eminently successful in directing varying functional fields to which they have been assigned. Though a manager needs to have an understanding of the function he directs, he can often acquire the sufficient essentials after assignment. Indeed, in the upper levels of middle management, the manager must supervise various technical functions and cannot be an expert in all; and certainly he should not have the narrow viewpoint of, nor represent the interests of, a single speciality. Rather, it would seem preferable

for him to be a generalist with a good, though not necessarily technical, understanding and appreciation of the specific functions under his direction.

An occupational grouping of middle managers would undoubtedly have certain advantages. Especially if accompanied by a system of inter-functional and even interdepartmental transfers, such a grouping would, as Professor Marx has said, impart to middle managers a greater awareness of their general role. In his words, « managers would gain a wider vision and greater capacity for coordinative adjustments ». Furthermore, as the same writer has pointed out, a career grouping of middle managers would facilitate an exchange of personnel between line and staff, thus promoting better line-staff understanding — an understanding which is, unfortunately, often lacking at present and which is greatly needed in administration.

Whatever may be the answer to the controversial question as to what extent middle managers should possess a technical knowledge of their functional field, one fact is clear. As the Reed Committee emphasized, they need to have managerial capacity in order to exercise effective leadership within their areas of supervision. They must be able to motivate and energize subordinates and to achieve teamwork in action. In short, they must be able, to use the words of Lawrence A. Appley, to get things done « through the efforts of other people ». Since the subjects of leadership and supervision are taken up by other lecturers in this series, I shall not discuss those topics now. However, I shall include some pertinent materials on the topic which you will find in the supplement to this lecture, a copy of which will be distributed to you at the close of today's meeting.

Effective middle management calls not only for capable management of a particular functional area. Middle managers also have the duty of coordinating and relating their actions to organization-wide aims and purposes. This, in turn, means a receptivity to the policy decisions of the top command and the coordination and collaboration with other middle managers.

For effective leadership and coordination, a good system of communications is essential. I am using the term « communications » in a broad sense to include telephonic and direct conversations, letters, news sheets, memoranda, reports, directives, consultations, conferences, committee meetings, bulletin boards, suggestion boxes — and even actions and attitudes which sometimes speak louder (and more accurately) than words.

Limitations of time preclude consideration of the essentials of an effective communications system. However, I should like to submit the general propositions that a good communication system should provide for three-way traffic: downward, upward, and horizontal (and one might even add «diagonal» as a fourth direction).

It is the duty of top management through downward communications to keep middle management informed of the over-all aims and goals of the organization. Middle management should be apprised, also, in so far as feasible, of the motivations, intentions, and reasons underlying the actions of top management. It is only by having an understanding of general aims and goals of the organization and the motives of top management that middle management will be in a position to make many decisions at their levels, thus relieving congestion at the top. Moreover, if middle managers have an understanding of general goals and motives, they will be better able to concentrate their energies on truly important matters; where middle management is ignorant of the aims of top management, minor matters are likely to assert themselves and to become magnified. Finally, by being cognizant of organizational aims and thinking, middle management can more readily be inventive and creative in fulfilling organizational purposes.

The effectiveness of middle management is further enhanced by a system of upward communications which permit that segment of management to participate in the formulation of plans and policies by top management. Since middle managers are familiar with the actual operations of government programs, they are in a good position to know what will work and what will not work; what is needed and what should be avoided. Therefore, plans and policies will be more realistic if they reflect the ideas of middle managers who must carry them out. Moreover, when their own thinking is embodied in plans and policies, middle managers are likely to carry them out with greater understanding and enthusiasm.

Parenthetically, it should be noted that the practice of keeping subordinates informed through downward communications, and of giving them an opportunity through upward communications to participate in matters concerning their interests should apply not only to the relations between top and middle management. It is equally important, and for the same reasons, that two-way communications should characterize the relationships between middle managers and their subordinates.

Equally important with downward and upward communications to the effective functioning of middle management are horizontal communications. It is horizontal communications which afford a means of coordinating the activities of various middle managers and of broadening their outlook. Since the subject of coordination will be discussed by other speakers, I shall comment only on the broadening of the outlook of middle managers through horizontal communications.

As Herbert A. Simon has shown, one of the many barriers to effective communications in an administrative organization is the «frame of reference» of the sender or recipient. Individuals and organizations often have «mental sets» or fixed patterns of thinking, which distort or color their perspective. The «mental set» may be caused by deeply ingrained habits, traditions, prejudices, absorption in a narrow speciality, or other factors. For example, an old-time navy man, who has reveled for many years in the glory of the battleship and accepted the theory of its invincibility, is slow to accept evidence of its vulnerability to new weapons. After the explosion of the first atomic bomb, it is interesting to note that the first reaction of a number of naval officers was to inform the press that atomic weapons did not challenge the supremacy of battleships and aircraft carriers. Or to use another example: Various agencies might interpret a certain problem regarding traffic accidents according to their respective backgrounds and functional specialties. The head of the traffic policemen, for example, might interpret the problem as calling for additional traffic personnel; the traffic engineering division and perhaps the department of public works might interpret the same facts primarily as calling for better, wider streets, more one-way streets, signal lights, etc.; the safety engineers might think principally in terms of devising new mechanical safeguards (such as safety glass, better brakes, improved vision) for vehicles; the public relations people may want to seek a solution through an educational publicity campaign; and other groups would undoubtedly have other approaches.

Sometimes officials will make what Professor Simon calls an «appraisal of a situation», and then tend to discount facts which run counter to the appraisal — an appraisal to which they have perhaps committed themselves and their organizations. For instance, at one point during the Korean War the higher levels of American intelligence became convinced that the Chinese Communists would not enter the war. Later, in spite of well-validated

facts which came from field sources to the contrary, the upper levels of intelligence refused to alter their stand. As we know, the results were very serious.

Just as the frame of reference limits an individual's or an organization's perception of communications, just so a good system of communications may result in a broadening of the frame of reference. If, for example, in the problem of traffic accidents referred to a few moments ago, the traffic police, the traffic engineers, the safety engineers, public works officials, public relations officials, and other concerned groups communicate sufficiently with each other and exchange ideas and information, each may in time come to see and appreciate the problem from the points of views of the others. As a result, the view point of each may be broadened and a concerted, coordinated effort can be made to solve the problem.

Closely related with the subject of communications is a final question to be considered. To what extent should top management exercise overhead control over middle management, and to what extent should middle management be autonomous and independent. This is a difficult question which can best be answered perhaps on a case-to-case basis. Nevertheless, I believe there are some general, guiding principles.

As to technical matters within the jurisdiction of their agencies, middle managers should have, in my opinion, a wide degree of independence. Only under extraordinary circumstances should top management interfere with middle management's technical decisions. If, for example, the pure food agency condemns food as unfit for human consumption or a division of factory inspection requires the harnessing of dangerous machines, top management should ordinarily accept those decisions unless there is a question of fraud, caprice, or *ultra vires* (illegal authority) by middle management. Under no circumstances is top management justified in interfering with technical decisions for purely partisan reasons.

The temptations on top management for such intervention may at times be strong. For instance, a liberal contributor to the campaign funds of the political party to which a top manager belongs and owes his position, may request a reversal of a decision affecting the contributor's interests; or a powerful legislator, whom for obvious reasons top management does not wish to antagonize, may ask that a decision affecting one of his constituents be overruled. In all such cases, it is submitted, top management has the duty to place the public's interests above party considerations. Aside from the ethical considerations, it can be said that good men thrive on

responsibility, and that a wide area of division and subdivision independence is indispensable for the development of strong, resourceful middle managers.

At the same time, however, it must be recognized that there is a proper area of high policy, the responsibility for which rests with top management. This responsibility cannot be adequately fulfilled unless middle managers are responsive. If, for example, top management has decided on certain measures for combatting inflation, it is essential that all agencies which affect the price and credit structure adjust their acts and programs to the accomplishment of the general aim. But sometimes middle managers resent the disturbances and distractions to their routine which such adjustments necessitate. There is often a tendency on the part of divisions and subdivisions to want to be left alone. (This tendency, incidentally, is sometimes supported and defended by a politically influential clientele which the agency regulates and with which the agency has become friendly — at times too friendly for the best interests of the public). Even if a clientele is not involved, middle managers, as already noted, may forget always to consider problems in the light of the needs and welfare of the whole department or the entire government. It is properly within the province of top management to require middle managers to stay in accord with over-all departmental and government-wide policies.

SUPPLEMENT

NOTES ON THE MANAGERIAL ASPECTS OF MIDDLE MANAGERS

Self-Evaluation

How may a supervisor evaluate his own work and the efficiency of his organization. The thirty-minute check-up on administrative management reproduced below can, with slight modification, be used by managers at most levels of most functions.

*A Thirty-Minute Check-Up on Administrative Management...**

1. Are we satisfied with the quantity of work output?
2. Are we satisfied with the quality of work output?

* Prepared by Milton L. Brown in 1945, then Chairman of the Committee on Training, Philadelphia Federal Council of Personnel Administration.

3. At what levels are operating difficulties apparent ?
4. Are the difficulties due to factors beyond our control ?
5. Are there some difficulties that we could control ?
6. Do operating and staff officers use accepted methods to identify unsatisfactory situations ?
7. Do all of our employees know what duties they are expected to perform ?
8. Do all of our employees know how well they are expected to perform their duties ?
9. Do all our employees know the relationship of their work to that of other work areas ?
10. Are our employees in general working with management or only for it ?
11. Are we using the following tools of management to remedy undesirable situations ?
 - Competent staff assistance ;
 - Increased delegation of supervisory and production duties ;
 - A sane program to train each employee in the skills and knowledges he needs to do his job ;
 - A plan of cross-unit training where practicable ;
 - Requirement of understudies ;
 - Satisfactory employee relations program ;
 - An adequate placement program.
12. Where can this agency get assistance in its personnel utilization program ?

Principles Basic to Good Manager-Subordinates Relations

A. General Principles *

1. Treat all people as individuals ;
2. Let people know how they are getting along ;
3. Give credit when due ;
4. Give people a chance to talk over in advance the things that affect them ;
5. Make the best use of people's ability.

B. *Handling a Specific Supervisory Problem.* In dealing with a specific supervisory question the manager may follow the four

* Walter Dietz, *The Foreman's Basic Kit.*

basic principles emphasized in the War Manpower Commission's Job Relations Training Program in the United States during World War II :

1. Get the facts — be sure you have the whole story ;
2. Weigh and decide — don't jump to conclusions ;
3. Take action — don't « pass the buck » ;
4. Check results — did your action help production ?

C. Communications.

Chester I. Barnard has said that « a person can and will accept a communication as authoritative only when four conditions simultaneously obtain » :

1. He can and does understand the communication
2. At the time of his decision, he believes that it is not inconsistent with the purpose of the organization
3. At the time of his decision, he believes it to be compatible with his personal interest as a whole
4. He is able mentally and physically to comply with it

Ten Commandments of Good Organization

The American Management Association has emphasized the importance of the understanding of responsibility in its ten rules for effective organization which follow :

1. Definite and clear-cut responsibilities should be assigned to each executive.
2. Responsibility should always be coupled with corresponding authority.
3. No change should be made in the scope or responsibilities of a position without a definite understanding to that effect on the part of all persons concerned.
4. No executive or employee, occupying a single position in the organization, should be subject to definite orders from more than one source.
5. Orders should never be given to subordinates over the head of a responsible executive. Rather than do this the officer in question should be supplanted.
6. Criticism of subordinates should, whenever possible, be made privately, and in no case should a subordinate be criticized in the presence of executives or employees of equal or lower rank.

7. No dispute or difference between executives or employees as to authority or responsibilities should be considered too trivial for prompt and careful adjudication.
8. Promotions, wage changes, and disciplinary action should always be approved by the executive immediately superior to the one directly responsible.
9. No executive or employee should ever be required, or expected to be at the same time an assistant to, and critic of, another.
10. Any executive whose work is subject to regular inspection should, whenever practicable, be given the assistance and facilities necessary to enable him to maintain an independent check of the quality of his work.

Administrative Delegation of Authority

James D. Mooney and Alan C. Reiley have written :

... the real leader... finds it easy to delegate authority, and is quick to do so whenever he perceives its necessity, but he remains ever conscious of the fact that there is one thing he cannot delegate, namely his own authority and the responsibility which it includes. It is in fact this very sense of responsibility which makes him so ready to delegate any task as soon as the total task begins to exceed his own unaided powers. Such men are the true organizers; we might call them the born organizers. Organizing genius seems to know instinctively that it must operate through the principle of delegation in order to achieve a real collective efficiency in the pursuit of the common object.



THE ART OF LEADERSHIP



THE ART OF LEADERSHIP

by Howard W. Hoyt

Leadership is very important today, not only in government but in business. We find whole nations trying to develop leaders. Good leadership, at administrative levels of government, can speed the progress of the government and increase the efficiency of public service to the people it serves. Poor leadership can destroy the most carefully laid plans.

In business, where competition is very keen today, we find business putting great emphasis on leadership and competing for good leadership. Quite often the difference between success and failure in business, is just the difference between good leadership and poor leadership. We often judge a company by its leaders more than by the products it manufactures. If you planned to invest your money in some company, you would check very carefully the leadership of the company.

Leadership is not inherited. It depends on traits which anyone can develop and techniques which can be applied.

Leadership is an art that can be acquired, cultivated, and practiced by anyone with mental and physical ability and anyone who has moral and ethical integrity.

Developing this art of leadership is a continuous process. It involves the recognition and practice of these basic traits of leadership and the understanding and application of good sound leadership principles.

The principles and techniques which we will discuss are the results of analysis of outstanding leadership displayed by successful leaders throughout the world, in military, government and business. I am sure that if you study and apply these principles and techniques with the people now under your supervision, you will develop the high standard of leadership your government so urgently needs today.

Let us define first of all, a few terms.

1. A leader is one who possesses qualities necessary to direct others.

2. A *commander* is one who is in charge of others by assignment or rank. This carries the attendant responsibility, trust and confidence.

3. *Leadership* is the art of influencing human behavior, — the ability to handle men.

4. *Leadership principles* are the fundamental rules, characteristics, traits or policies which are applied by a leader to control or guide, the actions of those he leads.

5. *Leadership techniques* are methods, that you use, or anyone else might use, when applying these leadership principles.

6. *Leadership traits* are distinguishing personal qualities you may have as an individual that are helpful in the exercise of leadership.

In every walk of life, in government, business, the athletic field, children at play, or on a hunting expedition, there are leaders and there are followers. All of us, however, are followers sometimes or other in the sense that we look to others for policy and guidance. And there is no discredit for that. Even the Presidents of our countries have to look to the people for guidance upon occasions. We all have learned what we know today by following or watching others.

Leadership is the art of influencing human behavior, — the ability to handle men. The leader must understand men, analyze men and predict pretty well what men will do under given circumstances and then be able to control men's behavior.

A leader must have the desire to lead and the character which inspires confidence. I talked to a Vietnamese police official the other day who has all of these elements of leadership except one. He understands men, he is quick to analyze men and can predict very well what they can do. He has the character which inspires leadership but he lacks the will to lead. He told me that if he accepted some of these positions of leadership offered to him from time to time, he would have less freedom and more worries. He lacked the will to lead.

There are many who have these leadership traits but who never become leaders; and likewise there are men who are lacking in some of these elements of leadership who are already in the positions of leaders.

I stated a few minutes ago, that leadership is not inherited, neither is the skill of typing, playing the piano, or hunting. But any intelligent, physically sound individual, by study, learning,

practice and application of certain know elements can master these skills and be known as a typist, a musician, a hunter or a leader.

There are two kinds of leadership: one is an authoritarian who is dogmatic, uses his authority and power to secure compliance. The other is the persuasive leader, who considers the differences of men, who sets the example. He is a leader instead of a driver. You can lead men much farther than you can drive them.

When a persuasive leader is put in charge of a group or an operation, he assumes the responsibilities of command. Command is the authority that one exerts over subordinates by virtue of rank or assignment. For example, each and everyone of you are in some position of command. You are responsible to someone for certain operations of others. Command carries with it responsibilities to your superior, special trust, and the confidence of your superiors and your subordinates. You thus have two responsibilities:

1. You see that the work is accomplished. This responsibility is to your superior and
2. You have responsibility to your men.

Man is the fundamental instrument in accomplishing the work. Methods may change and you may devise machines that will do much of the work but you still must depend on men for accomplishing the work. Therefore, it is most necessary, that as a leader you be concerned with men's desires, needs, and their mental state. You should know the basic principles of human behavior and apply the traits of leadership.

It is easy to determine when an office or an operation has good leadership. There are four points that you will note. They are:

1. *Discipline.* — This perhaps is more important in a semi-military organization such as police but is necessary in any organization. I mean by discipline the state of order and obedience existing in the unit. This is developed by being strict and meeting out punishment when it is necessary, always using it wisely, discretely and fairly, and by giving rewards when they are deserved. Rewards can be in the form of commendations or praise, either publicly or privately. A good leader will determine which will be the most effective. In handling men I have always tried to make it a policy to give more commendations and praise to my men than criticism. I always follow up the commendation with a written note to the man. He then has something to show his wife or friends. I put a copy in his file. Later I may have occasion to criticize this man for a mistake, but when I look in his file and

see the commendations, I temper my criticism. We have a saying in our country that you can catch more flies with honey than with vinegar.

2. Another indication of good leadership is *morale* — the mental and emotional state of the individual. Good morale contributes greatly to the efficiency of a unit. A unit with high morale is easily detected and certainly much easier led. It is detected by zeal, i.e., many individuals trying to do more than they are asked to do. I notice that in one of the offices in our building, many of the employees work late in the evening on problems they have. They seem to be more interested in solving these problems than their supervisor is. My conclusions are that these employees have a high state of morale. You can detect high morale by the feeling of personal worth. The employees have confidence in their leader; they feel important because they have been trained for their job. They have proper equipment. In police work, for example, uniforms contribute greatly to high morale. You can detect high morale also by a satisfaction and pride in accomplishment.

3. Another indication of good leadership is what we call « *esprit de corps* ». This is the mental and emotional state of the entire unit, just as morale is the mental and emotional state of the individual. « *Esprit de corps* » increases when group identification is increased. You notice this particularly in teams and contests. This is the reason that uniformed groups will have insignias on their shoulders. Traffic police officers want special designations because they are proud to be identified as traffic men. The unit achievement, both past and present, is a very strong force in developing an « *esprit de corps* ». You often hear veterans bragging, not about individual accomplishment, but about what their unit did. The « *esprit de corps* » of their unit was high.

4. Another indication of good leadership is, of course, *efficiency*. The ability successfully to accomplish the work assigned in the shortest time, minimum of effort, and the least confusion. You have efficiency because there has been good training. The groups know what they are doing and why. They have effective administration and leadership.

I recently went into an office for service. Although eight employees were in the room, three of them reading newspapers, no one made any offer to wait on me. I finally asked to be waited on. No one seemed to know what to do, neither did any of them care. I finally secured what I came after, but not without a lot of confusion and loss of time. They had poor efficiency. Like all the other

people leaving that office I was critical, not so much of them individually, but of the company they represent. They obviously lacked good leadership because they were inefficient; they worked in confusion. They were untrained, their morale was low as individuals and their « esprit de corps », as a group, was low. Efficiency is improved also by the other three points, — good discipline, high morale and « esprit de corps ».

I do not feel we can overlook the role of ethics in leadership. This is the science of moral duty. A leader must know what is morally right and wrong, must adhere to high standards of honor and integrity.

I am listing herewith nine principles of leadership and will discuss them briefly.

1. *A leader must know his job.* — He must know where he is going and what he is doing if he is to be a successful leader. He should know all of the duties, responsibilities, and problems of his subordinates. He very quickly gains their respect if he can take any one of their positions and do their work as well or better than they can. It is difficult for any subordinate to deceive a leader who knows all of the operations.

2. *A good leader should know himself.* — Learn all of his weaknesses and correct them by studying leadership principles and practicing sound leadership techniques. He should recognize his points of strength and use them to advantage.

You will pardon me for my frequent references to the police services, but most of my experience has been in that field. I once knew a man who was promoted to sergeant. He learned what some of his weak points were and tried hard to correct them. One was failing to look the man he was talking to straight in the eye. Another weak point he discovered was his voice. It was weak and hard to listen to. It was interesting to watch him trying to correct these two weak points. His voice became strong and he got to where he always looked straight at whomever he was talking to. At the same time he took full advantage of his strong points, such as good humor, alertness, enthusiasm, humility, unselfishness, etc. Needless to say he developed into a successful leader.

3. *A leader should know his men, and look out for their welfare.* — He should become personally acquainted with them so he can share with them their joys and sorrows, take personal interest in their hardships.

In America we always celebrate birthdays as occasions of

happiness. I had my secretary remind me a day in advance of the birthday of each of my employees. I would send them a personal greeting card as well as mention it to them when I saw them.

A leader should be concerned over the comfort of his men and be constantly working for better health conditions. You often see canteens, recreational facilities and lounging rooms developed by good leaders.

4. *A leader keeps his men informed.* — Men who understand reasons for certain actions perform better.

I sometimes wonder if a traffic officer, stationed at a certain corner, prohibiting turns at that corner, knows why he is doing this. I am sure if it were carefully explained to him he would take much more interest in his work. Last week, when I read in the newspaper the Prefect's explanation of the white lanes painted on Norodom, I wondered if all of the police officers who were asked to enforce compliance to these lanes had been advised by their leaders of the reasons for them or did they read of it first in the newspapers.

5. *A good leader sets the example.* — Men look to their leaders for patterns of conduct and, if they have a poor example set, they will use their leader's shortcomings as an excuse for personal failures. How many times have you had a man give as his excuse for tardiness the example of some leader who is quite often tardy?

6. *A good leader makes sure that the task assigned is understood, that it is properly supervised and that it is accomplished.* — The issuance of an order is the smallest part of the leader's responsibility. His principal responsibility is to make sure that the order is executed correctly. Have you ever heard a man who is supposed to be a leader explain «it's not my fault, I gave the order»?

7. *A good leader makes sound and timely decisions.* — He must be able to size up a situation and make a decision. This can be developed through practice by a leader with a little imagination. In police work, for example, if we are routinely patrolling our areas of responsibility, we keep asking ourselves «what would I do if this or that should happen»? We will then think out a course of action we would take. This is good practice. When the emergency does arise, he takes the correct action automatically because he has thought out in advance what he would do.

8. *A good leader seeks responsibility and develops a sense of responsibility among subordinates.* — I have heard the Vietnamese

complain about a certain government office. They will be told that they need certain information so they leave, get this information and return, only to be told they must have three pictures. After these are secured they return hoping to complete the procedure only to learn they must get something else. A good leader would, on his own initiative, see what these duplications of effort are doing to the people they are serving and the extra work it makes for his own men. He would probably devise an instruction sheet to give to applicants when they first apply, listing everything that will be needed and every step they will have to take. This would not only ease the work load of his staff, but would impress the public he serves with the efficiency of his office. This of course would reflect favorably on the government.

In the absence of instructions from higher up, the leader takes the initiative. A good leader delegates authority to subordinates. This develops trust, faith and confidence in the men. It develops initiative and cooperation. Reluctance to delegate authority indicates under-development in leadership. He must be able to take orders from superiors as well as pass them on.

9. *A good leader takes responsibilities for his actions.* — If he fails to take responsibility or passes the blame to others he destroys loyalty and respect.

We have just reviewed nine leadership principles. Let us look over a few leadership traits, the things that men want to see in their leader. These are human qualities that simplify the task of applying the nine leadership principles we have just discussed. They assist a leader in winning confidence, respect and cooperation.

Leaders can develop any of these traits they do not naturally have and they can strengthen those they already have. Let me list a few traits with you :

1. *Alertness.* — Is vigilance, promptness and wide awakesness.
2. *Bearing.* — The desirable physical appearance of the leader, dress, deportment, smiling countenance.
3. *Courage.* — This can be both physical courage and moral courage.
4. *Decisiveness.* — The ability to make decisions promptly when necessary and announce them authoritively, clearly and concisely.
5. *Dependability.* — The doing of one's duty with or without supervision.

6. *Endurance*. — Both mental and physical endurance which might be necessary to continue or complete a task.

7. *Enthusiasm*. — The zeal and interest in the task at hand. This enthusiasm is easily passed on to subordinates from their leaders.

8. *Force*. — The ability to impose one's will on others.

9. *Humility*. — Freedom from arrogance and unjustifiable pride.

10. *Humor*. — The ability to appreciate the many amusing happenings of everyday life, especially those which pertain to the leader himself.

11. *Initiative*. — The willingness to act in the absence of orders and to offer well thought out recommendations and suggestions for the improvement of the department or the organization.

12. *Integrity*. — The honesty and moral character of the leader which must be unquestioned. Men seldom show more integrity than that shown by their leader. A leader must keep his promises.

13. *Intelligence*. — The intellect of the leader must be adequate to master the problems presented by his level of command.

14. *Judgment*. — The power of the mind of the leader to weigh several factors and arrive at a wise decision.

15. *Justice*. — Being equitable and impartial in giving favors or punishment. Men like to know where the boss stands.

16. *Loyalty*. — Must extend both up and down. A leader cannot expect loyalty from his subordinates unless he is conspicuously loyal both to them and his superiors.

17. *Sympathy*. — The ability to share the feelings of those with whom one associates.

18. *Tact*. — The ability to deal with subordinates and superiors in an appropriate manner without giving offense.

19. *Unselfishness*. — The caring for and providing for the comfort of others before his own.

We have defined leadership and have looked at some of the qualities employees expect of their leaders. Now let's look at some of the specific steps that can be taken to improve standards of administrative leadership.

1. *Remuneration of administrators*. — It has long been a fact that in any organization, either public or private, you get just about what you pay for. If salaries of government administrative

employees are not comparable with those of similar positions of responsibility in professional and business occupations, you will probably lack good leadership in government. Now and then you find a qualified administrator who will sacrifice salary in the interests of public service. However, adequate salaries are a primary step in improving and maintaining the standards of administrative leadership.

2. *Chief executive.* — We must choose a man as chief executive who has the «art of leadership» and thus can inspire his subordinates who are administrative leaders into producing better results in less time. You in Vietnam and we in the United States are fortunate in having such executives as Presidents.

3. *Delegating responsibility and authority.* — Another step in improving the standards of administrative leadership comes in delegating responsibility and authority to those who can get a job done. Neither your President, or mine, can perform all the acts in the complicated machinery of government nor could they assume the authority for them. They must choose their cabinets and other advisors wisely and then rely on those aids to carry out their broad policies and plans. The best administrator in the world will not do a good job unless he is given the authority to conduct his own operations, subject only to policy guidance from higher authority. He must then be held responsible for their success.

4. *Rules of merit and worthiness.* — Another step which governments throughout the world must use is to apply the rule of merit and worthiness in any operation instead of applying the rule of pressure group desires or special political groups. For example, suppose that the Department of Public Works and Highway engineers are preparing and presenting a recommendation for new highway routing. If pressure is brought to bear by a few people of influence to route the new highway differently at considerably more expense, the morale and good leadership will break down if the department is forced to accept their suggestion. This sort of thing happens now and then in our country. I suppose it does in other countries too.

5. *Advancement based on merit.* — This is a very important step in improving standards of leadership, i.e., to develop and carry out a policy of promotion, based on merit. Seniority is good when it is tempered with merit. Seniority when followed blindly for the promotion of individuals will lead to a lifeless unproductive organization with low morale.

6. *Providing training.* — Administrators should be on a constant look-out for executive talent and leadership ability in their subordinates. They should develop these subordinates so that adequate replacements are available when present chiefs resign or retire. Opportunities for training in leadership must be provided. The rotation of jobs for the selected outstanding subordinate is a good technique of training.

It has been said that a good administrator appears to be working himself out of a job. He is always preparing others who can handle his job as well or better than he. We sometimes see executives who never let anyone learn the secrets of their operations for fear someone else will then be as smart as they are.

In conclusion, leadership today is very important. It is the foundation for the success of any government or business.

Leadership is, not inherited, but is an art to be acquired, learned, cultivated, and practiced.

Leadership principles are proven methods of leadership. We discussed nine of them.

Leadership traits are human qualities that make the application of leadership principles easier and we discussed nineteen traits that employees like to see in good leaders.

These principles and traits, properly learned and applied will improve the quality of leadership in all the services of the government. They can be mastered just as any other skill, playing a piano, using a typewriter, or hunting in the forest.

We have covered five steps in improving the standards of administration which were (1) good compensation, (2) delegation of authority and responsibility, (3) support for personal merit and worthiness of projects, (4) advancement based on merit, (5) leadership training for present and future leaders.

I can think of no better profession to get into than that of leadership, — the « Art of Leadership », influencing human behavior, the quality to handle men.

IV HOW TO DEVELOP EXECUTIVES

IV.

HOW TO DEVELOP EXECUTIVES

by Frederic R. Wickert

The Need for Executive Development

About a year ago several of my American colleagues, who were out in the Vietnamese countryside doing the work they came to Vietnam to do, came across a curious situation. They found that an appreciable number of rifles that had been turned over to the Vietnamese for their use had been disassembled. The barrels were stored in one building, the stocks in another building 10 kilometers away, and the bolt mechanisms in still another building 15 kilometers in another direction. This arrangement looked very strange. How could the various parts of the guns be brought together quickly in the event of emergency so the guns could be used? Also, it was clear that if enemy agents succeeded in wrecking just one building, all the gun parts in the other two buildings would become worthless. The Americans inquired of the executives in charge why the guns were stored this way. The executives' answer was, (1) if the enemy succeeded in capturing one building, they would not have captured complete and therefore usable guns, and (2) they were accustomed to storing guns in this way, and they saw no reason to change!

I hesitated to mention this story to you. The example I use is an old one and the situation has probably been improved as have so many aspects of this bureaucracy over the past year. One can find incidents like this in any bureaucracy, Vietnamese, American, Russian, Chinese, French, etc. No bureaucracy is perfect. It can always stand improvement.

It is no secret that your President is not always completely satisfied with the way some parts of the bureaucracy operate. He has specifically mentioned how difficult it is to get some bureaucrats to take risks, presumably in making administrative improvements.

How much of this general situation needs to be taken care of by replacing some of the present executives with new ones? How much can be taken care of by developing further the persons who

are already now filling executive positions? The obvious thing to do is to try to utilize the men who are already on the job by giving them additional training.

It has sometimes been asserted in Vietnam, however, that training is only for executants and specialists. The assumption is that executives and supervisors are above needing training. I hope by now that at least some of you are convinced that even executives need training.

A part of the resistance to training on the part of executives here may be traceable to the use of the word «training». In America, too, executives don't like to have it said that they need «training». For this reason the more dignified term, executive or management development, has come into favor. Perhaps the use of a more dignified term here too will make training more palatable.

Methods of Developing Executives — Introduction

If we agree that executives need further development, we should next ask ourselves, what concrete, practical methods can be used? I should say that you are already familiar with many of the methods. However, I think you will find it of value to survey with me this afternoon a fairly complete range of such methods so that you can see what the possibilities, what the choices, are.

Let us divide executive-development methods into two broad classes: first, the common sense, relatively unplanned procedures, and second, the planned methods. I think you will see that there is a place for both methods.

Unplanned Methods

The first, common-sense, unplanned method we might consider consists of requiring the executive to learn by doing. He is assigned to an executive position without previous training, and through his own ingenuity he is expected to succeed. This is an eminently practical, simple method. But like any other trial-and-error method, the mistakes made can be so expensive as to make the method itself not so practical and wonderful as might be thought at first blush.

It is claimed that the wealth of practical experience that men have who are suddenly given executive assignments and then allowed to sink or swim, is enough. But is it? Study of executives who have learned the job this way show that many such men do not necessarily become good executives. Take the case of a man

who is a good clerk and who, because he has had twenty years of experience, is made an executive. The trouble is that, the twenty years of experience may not have been twenty years of progressively more responsible experience but merely one year's experience as a clerk repeated twenty times.

A second, closely related, common-sense, unplanned method is to expect the future executive to learn by observing and then following the techniques of leadership he sees his superiors use. This method will probably always be very common. But we should ask whether this, too, is enough, especially here in Vietnam where the opportunity in the past to observe effective middle-level management has been so limited?

A third common-sense, unplanned method is to let each individual study on his own. Through reading, reflecting, observing, and possibly talking with well-known leaders, he may be expected to develop himself. Again, this method has some advantages and works to a limited extent. Unfortunately, many men who might otherwise make good leaders do not get around to spending very much time in activities, which lead to their development as leaders.

More-or-less Planned Methods — Individual

Even if you think that the common sense, unplanned methods are adequate for executive development, I hope you will have an open mind and will consider the more-or-less planned methods that exist.

The first of these more-or-less planned methods is one in which each high executive is frequently reminded that he is responsible for developing his own subordinates to become effective leaders in the future. This might be called «on-the-job instruction». As a matter of fact, this method will be depended on, in part, to accomplish executive development for a long time to come. Why should we not be satisfied with utilizing this method? The principal difficulty with it is that most executives are too busy with their other duties and tend to neglect this one. I suspect all of us may know a few men who attain high executive rank and who devote considerable effort to the development of their subordinate leaders. However, these men are few and far between, and for the most part, few higher executives take time for this kind of activity. In general, then, this method should probably not be depended upon too much.

A second more-or-less planned method we might call the «understudy» method. Each executive is required to have an

understudy who is ready to take over his job at any time. Should the executive become ill or have to be away on extended business, or even if he must attend conferences for relatively short periods of time, someone is available to take over his functions for him and act in his place. On the surface this plan looks as though it should be very good. Practically speaking, however, many executives are afraid of it. They are afraid someone else will learn their jobs and be able to take their jobs away from them. One reaction one might have to these fears, that so many executives have regarding good understudies, is that such men should not have been appointed executives in the first place. They should be good enough as executives not to be afraid that subordinates will push them out of their jobs. Unfortunately, this is easy to say but hard to live up to. There still is much to be said for this understudy method if executives can overcome their fears of the understudy.

There are also ways of putting this method into effect, notwithstanding the fears of executives. I once knew a high executive who ordered all his subordinate executives to train understudies. He announced ahead of time, and actually practiced asking, at completely unexpected times, his executives, usually no more than one or two at a time, to walk out of their offices and go somewhere away from where they could be reached by telephone. They were not given any opportunity to tell their organizations what happened to them. Their understudies were expected automatically to take over. The enforced absences of such executives would last from a half day to as many as three or four days. If the organization did not function satisfactorily under the understudy, the concerned executive was held responsible. From time to time, some of the executives were actually dismissed from the organization because they had failed to provide adequate understudies. It is obvious here that if the understudy purposely did a poor job to get his superior dismissed, he could hardly expect to be given the superior's job. He had clearly already demonstrated that he wasn't much good as an executive when he substituted for his chief. I will admit that this is a rather drastic way of enforcing the understudy method. You see, nevertheless, that the understudy method can be made to work with reluctant executives.

A third more-or-less planned method is called the «rotation» method. Under this plan, well-selected, potential future executives are put on a planned, work-assignment program. They may work six months in one department, six months in another, six months out at a field job like being a district chief, six months at a prov-

ince headquarters, and so forth. Sometimes this method is combined with class instruction in the sense that from time to time the men being rotated are called together as a group and given instruction or required to make reports to their fellow trainees with respect to their experiences in their assignments. Under this plan there is a need for the cooperation of all well-established executives to help these younger men develop. Also, there is a need to evaluate carefully the performance of these trainees on each of their assignments in order to determine their potentialities.

A variation of this method consists in giving selected future executives planned, progressively greater responsibilities until each man reaches his limit. This plan requires close central control. Such a plan may be called an executive « career-development program ».

Sometimes it is hoped that executives will somehow get the broad experiences that will prepare them to handle higher-level positions because on their way up they were transferred from department to department as chance dictated. Unfortunately, it is not always the best men who receive such rotated experience. The men who are rotated are too often the « problem cases » and the men who have not worked out well within any one organization. It does take central planning and direction to take the best men and give them a variety of planned experiences.

Still another method involves keeping good personnel records of what lower and middle-level executives have done, and how well they have done their jobs. Then such records are carefully consulted in selecting candidates who are to be considered for promotion. In this way the chances are that better men will be promoted than if one depends on selecting only from among those men that the higher executives, who make the final decisions with respect to promotions, happen to have become acquainted with. Moreover, if such a system is once instituted, widespread publicity should be given to the fact that this system is in effect. This alone will constitute a powerful motivation for men to develop themselves and to do a good job as executives.

That such records are not available in Vietnamese Government offices became clear to me in studying one such office not too long ago. I should remark here that I am not sure how typical this office is. At any rate, I asked to see the dossiers of the top twenty executives. After much searching, two partial dossiers were finally located. The others, it was said, were still at organizations to which the men had once been assigned, sometimes some years earlier.

In the event that some higher executive wished to consider which one of these twenty should receive a promotion; he would have no dependable records to consult — he would have nothing to go on except his own personal impressions of these men. Repeated experience has shown that busy top executives cannot know intimately the details of the backgrounds of twenty men. It is a revelation to such executives when they have relatively complete, dependable personnel records available.

Still another more-or-less planned method of executive development is called «executive counseling». Under this method, trained counselors serve as sympathetic listeners. They make a point of making themselves trusted confidants of the executives with whom they are assigned to counsel. These executives know they can speak freely to these men. The very process of having a sympathetic listener available and of talking out one's difficulties to someone who is not a threat to the executive's own future works out uncommonly well in some cultures. I realize that there are few if any persons trained to become counselors, or even government executives who would be willing to be counseled in Vietnam at the present time. I only mention this technique as one that might be thought of as worth developing in the future.

So much for these more-or-less planned methods, usually done on an individual basis. We are now ready to turn to planned mass methods of executive development. Mass methods are often resorted to because through them many men can be trained quickly and they are often quite economical.

Planned Mass Methods

An obvious method of this mass type is the preparation and distribution of written materials especially designed for executives to read and study, such as bulletins and pamphlets of both an informational and propaganda variety. Such printed materials have their place in any well-rounded, executive development program. There is much that executives can learn in this way. Nevertheless, this method is far from complete. Many executives do not read such materials when they are distributed to them, nor do they take seriously the lessons that such printed materials might contain.

Of course, another planned mass method is the use of an institute, like the present National Institute of Administration, which trains selected young men and women to become government administrators. Although this kind of training can be of considerable value, it certainly cannot be the sole training device used. New govern-

mental problems and new techniques arise which have to be mastered by men who may have graduated from the Institute years before, or who never attended such an institution. Thus for example, Vietnam is said to need a new budgetary procedure. If such a procedure goes into effect, it will have to be learned and used by every supervisor from the highest to the lowest levels. Supervisors and executives may well need considerable training in the new budgetary system, regardless of their past training and experience. Voluntary, evening, after-hours courses at the Institute in Saigon could take care of some of the training needs that can be met by attending classes. But some training, like that in budgeting, has to be given to all executives, and not just to those who work in Saigon and who volunteer to take night courses.

Another device frequently used by governments all over the world is to take selected, proven, able executives, roughly between ages 35 and 40, and give them an advanced one-year course at an advanced training center. If Vietnam adopts this procedure, it may be that the National Institute of Administration could take on this task in addition to its other duties.

Still another planned mass technique is the use of lectures, either singly or in a series like this. It has been found in many governments that the lecture method, properly handled, is particularly well adapted for the highest executives. These men are used to learning from purely logical presentations. However, lectures are not particularly effective for making real changes in attitudes. They may be good for the direct giving of technical information, but if, as is usually the case, the additional technical information carries the implication that the members of the audience are going to have to change their ways of operation in some drastic way, the information they gain from the lecture alone is ordinarily not sufficient to motivate them to change their ways. Unfortunately, too many people who attend lectures just sit and think of reasons why what the lecturer says cannot be put into effect.

Although not perhaps any distinct method, it should be pointed out that conventions and « conferences », frequently organized for higher executives to inform middle and lower-level executives of changed policies, can provide occasions for executive development. Actually, many of the techniques mentioned here, such as lectures, are utilized as part of such conferences.

Next, there are large-group methods that get audience participation, more so than lectures alone. One such method is to permit and encourage discussion after a lecture. Such discussion is difficult

because many who have something to contribute feel afraid to express their opinions before large groups. Also, to some extent we all know that the kind of question asked more often reflects the inadequacies of the questioner more than constructively furthers the thinking of the majority of the members of the group.

We plan to use a large-group, audience-participation method here, that consists of your submitting anonymously written questions. This technique was explained before this lecture started, and you will see how it works out.

Another device is to use the method of breaking up the large group into small groups and of encouraging discussion within these small groups, such as was used by Professor Fox after his lecture in this series.

Still another possibility is to use the so-called panel. The panel consists of from three to six or more persons who represent important segments of the audience. Thus, for example, a panel discussion on labor relations in government might include a top-ranking man from Fonction Publique, a well-known fonctionnaire who represents the fonctionnaire's point of view, a labor leader who is active in organizing government workers, a judge who has passed on disputes in government labor relations cases, and the like. Each one of these persons in turn makes a relatively short presentation. Perhaps the chairman summarizes the discussion. The audience is invited to address questions to specific panel members. Perhaps the panel members argue among themselves.

Still another planned mass method, beyond these that get some degree of audience participation, involves the extensive use of audio-visual aids. Thus, for example, much has been done in human relations training for supervisors in producing and showing movies designed specifically for such training. Of course, the proper use of movies as a training device involves making a careful selection of the movie in the first place; advance discussion of the content of the movie so that members of the audience know what to look for; and after the showing of the movie itself, a thorough-going discussion of the implications of the movie for the human relations practices to be followed by the members of the audience who are supposed to apply the information that they have learned.

This discussion of mass methods of executive development should indicate to you something of the range of such devices that human beings concerned with training problems have been able to develop. Large-group methods, like the other methods, have their place in a total program of executive development. With executives

particularly, however, and the higher the executives are the more this is true, the more difficult it is to adapt mass methods to the particular needs of the individuals who are to be given mass training. Hence individual methods, or at least small-group methods, with small groups made up of persons of the same rank and having roughly the same types of problems may be more effective. Let us next turn to small-group methods.

Small-group Methods

By small-group methods, we mean the use of executive-development sessions which include from ten to no more than twenty participants. These sessions may come once a week or every other week for from eight to ten meetings or so. Each meeting may last from 1 1/2 to 2 hours. Usually only one level of supervisor is present in any one group. Thus a typical group of fifteen supervisors which has been called together to be trained with small-group methods might be made up of nothing but *chefs de service*, either from within a given department of the government or from a number of departments. Training of this type is normally eventually extended to include all supervisors in the organization with the exception of the very top people.

Now there are a number of ways to plan the training activities of small groups. One way is to hold classes or lectures for them. The small groups better lend themselves to questions and discussions than do very large groups. More people are given the opportunity to talk and participate, and much learning occurs as an individual forces himself to think through his problems for himself in front of a small, sympathetic audience. The main characteristics of these class-like meetings is that the teacher is expected to give out information. Such meetings are good for some kinds of training. For example, the presentation of the operation of a new personnel system, to be utilized throughout the government, might well be handled in this way.

Another small-group method is called the « conference » method. In this situation, in contrast to the class-like meeting discussed immediately above, the leader is not the source of information. He is mainly a catalyst and listener. He makes it possible for the group, through discussion and sharing of both information and feelings, to solve their own problems. In other cultures it has been found very useful to use this conference technique before class-like meetings on a particular subject are begun. The free conference discussion permits the conferees' worries and preoccupations with

regard to the subject matter to find expression and often to be answered by people of their own level and who are consequently not threatening. It has been found repeatedly that people cannot really think through and accept a new program until they have aired their worries and complaints. There is nothing new about such methods. There is evidence that they were used in ancient Egypt. I have also seen an approach to this method used in the training program of Civic Action field personnel here in Vietnam. We also now have a manual on the conference method translated into Vietnamese and available for use here in Vietnam.

A variation of the conference method consists of using supervisors themselves as conference leaders instead of using trained conference leaders from some central training organization like the National Institute of Administration or Fonction Publique. At first, perhaps, while supervisors are learning the method, they may not be very skillful. However, they do get good practice at learning really to listen to others. This skill is helpful when they go back to their jobs. Then they know how to listen to subordinates.

In all these small-group methods, the device of having each participant develop a project has been found extremely effective. Each participant in such programs is normally expected to take some specific task, that has been discussed in the meeting and which he has been expected to master, back to his own office and apply it. Then he must make a report, often both in writing and orally, to his group of fellow trainees. This report tells what he has accomplished.

Let me tell you a little story of how this works. One of the members of a small group in training was a particularly rough, unsociable, older supervisor. This supervisor, along with the other supervisors in his training class, was told to go back to his department and give praise and commendation for a job well done to some one of his subordinates. He was to report on his experience at the next training session. This rough supervisor found the task an extremely difficult one. As a matter of fact, he delayed doing his « homework » until the half hour before he was to return to the next class. He finally got up enough courage to go to one of his most trusted and capable subordinates and commend him for having done a good job. In addition, he said, « By the way, how are your wife and children ? » The subordinate was aghast. He asked whether the supervisor was sick. The gruff supervisor had never acted this way before. The supervisor assured the man that he was not. The man gladly gave the information the supervisor requested and was

obviously very pleased by the whole affair. The supervisor, in reporting this story back to his training class, revealed a sense of humor that up to this point was unsuspected by his colleagues. The doing of a project can contribute mightily to accomplishing effective training.

There is still another method used as a kind of auxiliary procedure for small-group executive development. This method is called «role-playing». In this method, a few of the supervisors in the group are asked to play roles in front of the rest of the small group. Generally, this technique should not be used until the people in the group get to know each other reasonably well and are not too afraid of acting out these roles.

For example, suppose one is trying to teach executives the importance of public relations. Almost all executives and supervisors will admit that public relations are extremely important. However, when it comes to practicing public relations in the specific governmental operations they work in daily, they act as though they had never heard of the term. In the role-playing situation, one supervisor, let us say, may play the role of a citizen coming to pay his taxes. In addition, let us assume that the person who is coming to pay the taxes has mixed up his complicated forms and made some mistakes in arithmetic so that the clerk becomes very impatient with the person bringing in his returns. In role-playing such a situation, one of the conferees experiences how it feels to be a member of the abused public, and the other comes to feel how silly his curtness and officious behavior is. There are many variations of this kind of training. It sounds almost as though it should be used only with children. Nevertheless, it has been found particularly effective, especially in attitude retraining. One gets practice at a new, more effective kind of behavior in front of a group of people he is not afraid of. This method has been successfully used in Vietnam in the training of some police in public relations.

No discussion of small-group training methods would be complete without mentioning the communist use of these methods. As many of you have heard and possibly experienced, the communists use self-criticism, bitterness, and promising-to-do-better sessions. We should carefully delineate the differences between the use free countries make of these techniques and the communist use of similar techniques. In communist countries it is common practice to use «ringers» in these sessions to get discussion started. At first, no one wants to talk. Then, if no one volunteers to begin the discussion, these «ringers» begin by making false self-criticisms and also by

making false promises to do better. This starts the discussion, and, to save face, others in the group feel they must also make confessions and make promises. Then, of course, once these confessions and promises are publicly made, one would lose face if he did not carry them through.

In free countries, no ringers are used. No threats are used. In free countries these techniques work because in any group there are a few individuals who are not afraid to begin the discussion. Most others really want to talk when they feel secure enough. When they see that no harm comes to those who have freely expressed themselves, they also join in. Human beings in general want to get their troubles out of the way and to solve their problems. Free countries can use these techniques effectively yet do it in keeping with human dignity.

Of course, the communist misuse of small-group methods is often horribly effective. This is true in spite of the fun poked at the use of such methods, as well as the methods of evading such methods, that come to be developed by wily individuals seeking to escape the consequences of the situation in which they find themselves and about which they individually feel powerless to change.

Now we have seen a review of relatively unplanned methods; planned mass methods, and planned small-group methods. What methods should be used in Vietnam? The choice of methods depends on one's objectives. One probably needs about all of them in order to accomplish the wide range of objectives that are normally included in executive-development programs.

The most controversial of these methods are probably the individual counseling and small-group methods. These are admittedly time consuming. It has been found, however, that one cannot change a lifetime of attitudes and behavior in people by having lecturers talk at them. High officials, when they make decisions regarding the type of training program to be given in the executive-development area, are most prone to cut out these small-group methods. For the most part, they have not personally experienced for themselves what these methods can accomplish. All I can say here is that they have worked effectively elsewhere, and it is to be hoped that Vietnam will take advantage of them as time and circumstances permit.

Organizing for Executive Development

Now we should consider what kind of organization we need in order to carry out a planned, executive-development program. The

first step in organizing an executive-development program is to elicit the participation of top management in planning the training. After all, the training of middle and lower-level executives is being done altogether to help top managers do their work better; they should have a controlling voice in what is done. The top management must approve of the methods. The top management must also encourage people to take time from their work to get the training, as the President has done with respect to this lecture series. Moreover, top management should be prepared to accept changes, because real training sessions may well reveal ineffective administrative procedures that need change. Then, too, management must sincerely want to have effective and efficient middle-level executives. Without top-management participation, there is no point in beginning an executive-training program.

Let me tell you a brief story that illustrates this. In one private company in America, there was an old, tough company president who was permitted by the board of directors of the company to continue to run the company because somehow he got out production. There were many things he did, however, that were not liked and were not very efficient. One day he authorized an executive-development program, mainly because other companies had them, not because he really wanted one. The conference method was used. The executives in the conferences began almost at once complaining about the ineffectiveness and unnecessary harshness of the company president. It was not long before the old man heard about this. He immediately had the training discontinued. In other words, he was not prepared for change. True top-management participation was not present in this case.

The training program is generally developed by a commission of top executives, who also utilize technical advice from training specialists. There is a start toward this in Vietnam through the mechanism of the Inter-Departmental Council on In-Service Training, which held its first meeting last January and which holds its next meeting in July. Another feature of a successful executive-development program is the setting up of a mechanism to diagnose training needs. This is a continuous job and is a job not to be assigned to already heavily over-burdened line executives. In general, staff men are assigned this responsibility. Here are some of the signs of a need for an executive-development program: the existence of poor employee morale and unwillingness on the part of employees to exert themselves, excessive inter-divisional bickering, not getting programs carried out, little initiative shown by executives, poor coordination between parts of the organization, several organizations doing

the same job because it is pleasant and interesting and leaving other necessary things undone. High officials and the trainees themselves must recognize the existence of these needs. Otherwise, again, executive-development programs come to nothing. I think some of the problems that were raised in the audience participation session following Professor Fox's lecture revealed some of these executive-development needs in your country.

Still another problem in organizing executive development programs is the selection and training of the trainers. Not just anyone can do training, and training to do training is needed to carry off such a program successfully. Still another step is finally to organize the training itself, arrange for places for groups to meet, notify people to come, etc., etc...

Last of all comes the task of evaluating the training and reorganizing the training to overcome the inadequacies of the previous training programs. One should perhaps not expect too much from the first training programs, because learning how to organize and participate in executive development may not be rapid. Actually, of course, continuous evaluation should reveal new training needs; and the training job, as I have indicated earlier, is never completely done. Naturally, the amount of time that can be devoted to training must be balanced out with the other demands made on the prospective trainees. Such problems can normally be worked out.

Last, it is necessary to establish a training staff. The training experts on this staff conduct surveys of training needs. They evaluate the various training methods that are used and recommend adopting those techniques that work best. They apply known effective educational methods. They use training materials wisely. They assist in the selection and training of trainers. Moreover, they are expected to prepare training manuals and other training aids as well as to make arrangements to call on outside resources such as the University, the National Institute of Administration, and the ideas that men in private companies might have. They play an important role in stimulating interest in training, and coordinating training to avoid duplication and at the same time to avoid gaps in training. They direct the evaluation of training programs. They may also produce training bulletins to be distributed from time to time to executives and supervisors.

Executive-development Experiences of Other S.E. Asian Countries

What has been the experience of other countries in Southeast Asia with respect to the application of these methods of executive

development? I understand that small-group discussion methods have been widely and effectively used in India.

Some of us in in-service training here, both Vietnamese and Americans, recently journeyed to the Philippines where we observed the training movement that started in the city government in Manila and then spread to the central government. The top men, the mayor in the case of the city and President Magsaysay in the case of the country, wanted improvement in the bureaucracy and were out to get it. Various sections of the government selected experienced and exceptionally capable fonctionnaires to come to the Institute of Public Administration of the University of the Philippines to receive training as training officers. We saw them being trained in classes of about 35 at a time in a six-week's course. During their training, they completed a project which recognized some function in their own department. In their classes they learned the conference method, role-playing, and other small-group techniques. They then were expected to apply these techniques when they went back to their organizations to serve as full-time training officers. On graduation, they became training officers and assumed responsibility for organizing and conducting training in their departments. This program has been notably successful. Many fonctionnaires, including elected senators, province chiefs, mayors of cities, etc..., who have not yet been invited to take the classes, are now clamoring to get the training too.

Thailand is bringing at least one of the men who began the successful training program in the Philippines to begin executive and supervisory training in that country.

Vietnam need not follow these examples closely. Vietnam can and should develop a program that best fits its own special needs. But like these other countries, there is much that can be done here. There is no government in which the executives are perfect. They always need further development.

V STAFF WORK

V STAFF WORK

by Homer D. Higbee

The previous lectures of this series have considered four important elements necessary to the development and successful operation of government. In the first lecture you considered the general role of Management in government. You will recall from that lecture many of the terse descriptions of what constitutes good management. Dr. Fox discussed with you importance of one segment of management, « Middle Management » where such a large part of government operation is implemented. Mr. Hoyt reviewed with you a few proven techniques of exercising good supervision and leadership and in the lecture of last Monday Dr. Wickert explained some of the latest devices used in the training and development of executive personnel.

My discussion with you today pertains to a subject which again considers governments most useful and widely used tools — personnel — but is restricted to a rather selected group of this personnel whose successful functioning requires the harmonious use of the skills and techniques described in previous lectures.

My comments today are directed especially to those of you here who have responsibility for assisting your chiefs in development of plans and procedures for carrying out large programs in your government. You are the men who must do much of the detail work necessary to put into action the political decisions of your government. You have the daily pressure and the tension of urgency on your shoulders to produce effective results rapidly. You are the men who need precise proven methods of getting things done — devices or techniques for organizing your personnel and their work.

I will describe for you today a technique which many organizations both civil and military, governmental and private have found very workable and productive. The device is generally known as « completed staff work » or just « staff work » and as used here has a restrictive meaning which can be quickly described as an organizational and procedural technique for getting big things done in minimum time, in an efficient orderly fashion.

What is the Staff ?

The staff of a unit of organization consists of the several assistants who help the chief carry out his responsibility. The chief and his staff function as a single entity. The staff exists as a result of the existence of a complex task to be accomplished. This task requires the effort of large numbers of people who must be organized and directed to accomplish the common objective of the group.

The accomplishment of this common group objective depends upon some organized structure of work specialization. The staff represents the first step toward work specialization within an organization. For example the health department of a large city may have a Director, a Deputy Director, an Administrative Officer, a Chief of Division of Health Education, a Chief of Division of Disease Control, a Chief of Division of Food Sanitation. The titles of these six persons signify the first stage of work specialization of the organization. Beneath them will be a much larger number of further specialized jobs such as Public Health Nurses, Sanitary Engineers, Health Education instructors, clerks, laboratory technicians, etc...

The staff, however, charts the course to be followed by the whole organization. It collects necessary information, makes recommendations to the chief, prepares the directives for implementation of plans and reports to the chief on the success or failure of the program. In short they provide the coordination necessary to keep the entire organization pursuing the common objective.

In modern government organizations the use of this technique requires the presence of certain essential ingredients to be successful « staff work ». Some of these essential ingredients are described as follows :

A) Leadership

Remember that in any organization the chief is responsible for all actions taken by his organization. To assist him in the fulfillment of his responsibility he has a group of high level assistants called the staff.

The leader and his staff should be considered as a single entity. The chief, however, must provide inspiration and motivation for his staff. To be in fact a single entity requires a high degree of mutual respect and confidence among the members of this staff team. The chief or leader is not capable because of physical and time limitation to do everything, to personally secure all information he

must have to make correct decisions and to study all situations pertinent to his successful operation.

A good leader assigns a task to his staff completely, without reservation and expects complete results. The leader must be capable and willing to give to his staff all information he has of importance to their mutual task. He must be able to communicate his directions clearly and concisely to his staff.

The chief must be prepared and willing to accept ideas and recommendations which are substantiated with adequate facts even though they may be in disagreement with his own ideas. His mind must be flexible — ready to accept new ways of doing things.

The chief must not attempt to capture all credit for successful accomplishment. His staff should be properly recognized for their efforts.

B) *Qualifications of Staff Members*

Concurrent with good leadership successful staff work depends on a well trained staff. This does not mean that all staff members must come to their positions totally trained. On the job training is an essential element in the development of all good organizations.

The training need not be formal in nature but can be patient organized effort on the part of the leader and his more experienced staff members to assist the newer, less trained members to become fully qualified members of their team.

Perfection in performance of good staff work assumes that each staff member continually strives to improve his skills and abilities. No good staff member ever allows himself to rely entirely on past ways of doing things. He is always seeking new improved methods and ideas to apply to his work.

Each staff member reports facts accurately even though he knows that his chief may not agree with him. If he is only going to report what he thinks his chief wants to hear he serves no useful purpose on the team. « Yes Men » only take up valuable space which could better be occupied by men willing to contribute and fight for new and/or different ideas when their viewpoint is supportable by facts.

C) *Organization*

A good staff must have clear organization. Each man must know where he fits into the organization. Orders and assignments must be given through established channels which are as direct as possible and are understood by each staff member. The organizational

structure must provide for a clear area of responsibility for each staff member and for a clear channel for transmission of his ideas up to the chief.

D) *Team Spirit*

Little need be said about this vital part of organization life because it is so obvious a need for successful accomplishment of organization objectives.

A staff functions as a team — a team working to bring credit to the unit and not to any one individual. One important qualification for a good staff member is his willingness to subordinate his personal ambitions to those of the team. Remember that outstanding achievement is readily apparent — it does not have to be advertised.

Each of you are probably thinking of other important factors which should be added to the above discussion of essential ingredients for successful staff work. These, however, give us some basis for proceeding to a discussion of how the staff functions.

Staff Action

Assuming we have a staff composed of qualified personnel, well trained in the techniques of staff work, let us now observe how this group goes about its work.

The chief, based on his own observations and information gathered from within his organization and elsewhere, determines that he must pursue a certain course of action. He may choose to convey his decision to his chief staff officer either orally or in writing or to his complete staff in a staff meeting. In either case he conveys to his staff all the information he has which will help them formulate plans and recommendations. From now on the problem rests with the staff.

Under the direction of the chief staff officer the problem is analyzed and divided among the rest of the staff which will prepare their part of the solution to the problem. Previously we have mentioned « team work » and coordination. At this point I think a few more remarks should be added because of its importance in developing group solutions to given problems.

While coordination is the primary responsibility of the chief staff officer, greatest success is achieved when all staff members understand and practice it. Coordination involves team work with higher, equal and lower units of the organization. Of primary importance in attaining coordination is the will and desire to coop-

erate. Each staff member must subordinate himself to the common good and effectiveness of the staff as a whole. Training of a staff should be directed toward making coordination and cooperation habitual.

Coordination is developed through understanding, training and practice. It is essential that staff members know the responsibilities of all sections of the organization. Knowing this they will realize when a staff problem calls for their consultation.

A few specific methods for effecting coordination and cooperation are as follows :

1. Informal conferences
2. Formal conferences and briefings
3. Prompt dissemination of essential information
4. Close contact and exchange of information between each section of the staff and with members of other organizations.

The staff gathers information from subordinates, from personal study and observation and from other organizations. The directed efforts of the staff to secure information assures the chief of the best possible basis for decision making. This information is analyzed and condensed to present only significant facts. The chief must not be burdened with a mass of undigested, poorly organized information. Similarly a staff member furnishes information to fellow staff members and subordinate units.

Generally all information is submitted to the chief staff officer who analyzes it and coordinates it with information gained from other sources before presenting it to the chief. At times, however, special technical reports are submitted directly to the chief to avoid garbling of information. In such cases, these reports should be made known to the chief staff officer to assure continued coordination of the staff effort.

One point to keep in mind is that in active organizations it is many times impossible to wait for totally complete studies before certain decisions are made. Both the chief and the staff are aware of this and decisions made on the basis of incomplete reports should be open to modification as new information makes change desirable. The staff, however, must strive to keep informed about all conditions affecting their organization so they may anticipate likely need for change well in advance and thereby keep their chief well informed. When recommendations are based on assumptions or incomplete reports, the chief should be so advised.

Logically following staff study of a problem is the preparation of plans and recommendations. Recommendations must be candid,

uninfluenced by what you think your chief wants to hear. Disadvantages as well as advantages must be pointed out so that the chief may have complete knowledge of the situation before making his decision.

Preparation of plans and recommendations is closely coordinated by the chief staff officer who presents it to the chief.

Following approval of plans and recommendations, instructions and directives are prepared by members of the staff. Each staff member prepares its section of the operation or administrative order. These orders must be issued on a timely schedule to subordinate units giving them sufficient time to prepare for implementation.

The staff must make certain that all units affected by an order or instruction receive the order and understand it. It is the duty of the staff to insure that the order is executed as intended. Close supervision is required to assure that all units carry out the order. Supervision is effected by personal visits and reports and by study and analysis of reports.

Completed Staff Work

Believing as I do that the need for complete, orderly techniques for getting organizational work done differs little in the United States, Japan, Thailand, France, Viet-Nam or any other country of the world, may I pass on to you for your consideration a concise instruction which has become a useful guide to staff officers in more progressive units of American government.

I quote :

1. *Work out all details completely*
2. *Consult other staff officers.*
3. *Study, write, restudy, rewrite.*
4. *Advise the chief what to do. Don't ask him.*
5. *Present a single coordinated proposed action :
Do not equivocate.*
6. *Do not present long explanations or memoranda :
Correct solutions are usually recognizable.*

Don't Do Sloppy Staff Work

« Completed staff work means the study of a problem and the presentation of a solution in such form that the division head or commander need only indicate approval or disapproval.

It is your duty, as a staff officer, to work out the details. Don't consult your chief about them, no matter how perplexing they may be. Consult other staff officers, however, so that your solution will be well-rounded and will recognize all staff elements of the problem.

The impulse which often comes to the inexperienced staff officer to ask the chief what to do, occurs most often when the problem is difficult. It is accompanied by a feeling of mental frustration. It is so easy to ask the chief what to do, and it appears so easy for him to answer. Resist that impulse. You will succumb to it only if you do not know your job. Your job is to advise your chief what he ought to do, not to ask him what you ought to do. He needs answers, not questions.

Don't worry your chief with long explanations and memoranda. In most instances, completed staff work results in a single document prepared for the chief's signature, without accompanying comment. If you have found the right solution, the chief will usually recognize it at once. If he wants comment or explanation, he will ask for it.

And don't feed the problem and your solution to your chief in piecemeal fashion. Button it all up before you make the presentation.

The theory of completed staff work does not preclude a rough draft but the rough draft must not be a half-baked idea. It must be complete in every respect except that it lacks the required number of copies and need not be neat. But a rough draft must not be used as an excuse for shifting to the chief the burden of formulating action. The theory of completed staff work may result in more work for the staff officer, but it means more freedom for the chief.

When you have completed your staff work, the final test is this: *If you were the chief would you be willing to sign the paper you have prepared and stake your professional reputation on its being right? If the answer is no, take it back and work it over, because it is not yet completed staff work.*

I think the above instruction may have applicability to your work as staff officers as it has to mine. What do you think?

VI ORGANIZATION AND METHODS WORK

VI

ORGANIZATION AND METHODS WORK

by Albert A. Rosenfeld

I am happy to have this opportunity to talk with you about organization and methods work and to tell you how many of the government and private business organizations in the United States keep a constant check on their administrative operations in order to be certain that they are efficiently conducted, and later perhaps to learn from you what Vietnamese organizations are doing in this field.

I know that to many of you, what I say will be very familiar, but in a group as large as this and with varying amounts of experience with this subject, we must go back to fundamentals.

The Field of Organization and Methods — Types of Problems

With what problems are organization and methods analysts concerned?

Generally, they deal with:

1. Organization structure, delegations of authority, staffing patterns or tables of organization, distribution of personnel among offices, measurement of workloads and performance standards.
2. The flow of documents from one desk to another and from one office to another, reports from one office to another, the design and control of forms and systems of directives.
3. The allocation of space and the arrangement of equipment and personnel within an office, the effective use of office machinery and the conservation of materials.

Because I have only recently arrived in Vietnam, most of the examples or illustrations which I will use will necessarily be drawn from my experience in the United States. Actually, this will be good, for I think that it demonstrates that the problems and activities in this area of management, whether of Government or private business, whether in the United States or in Vietnam, are very similar.

The field of organization and methods is large. In thinking about what part of the field to discuss in the few minutes that we have together, it seemed to me that, considering your place in the Government, we should spend our time talking, not about how to design a form, or to draw an organization chart, since you will have technicians to do these things for you, but about what these techniques are; and what they can do for you, the managers of the government's operations.

How O. and M. Techniques Can Help Government Executives Do a Better Job of Management

Your major task as government officials is to ensure completion of the programs entrusted to you as efficiently and economically as possible. That means that for each major responsibility or program you must consider :

1. Organization — You must have the right people in the right places.
2. Methods — How, where and when is each task to be done ?
3. Evaluation — Is the work being done correctly ? economically ? on time ?

Use of the O. and M. techniques which I will describe will help you assure the success of your programs, at least in terms of effective execution.

Organization Principles

I have used the term « principles of organization » in the outline of this talk because all organizations, whether government or private, have found that they have many almost identical problems in organizing themselves to do the work for which they were created, and that the answers, in many cases were also identical.

In fact, however, these « principles » cannot be applied to a given organization without modification to meet a specific problem because in every case :

1. Organizations consist of groups of people all of whom do not respond identically to a given situation.
2. Every group is a living, fluid force, so that even the reaction by the same group to the same situation may vary over a period of time.
3. Inevitably, compromises must be made because of unique considerations applicable solely to the situation under consideration.

It would perhaps be better, then, to regard these « principles » as question which the organization planner must answer with regard to each specific situation. Let us consider some of these questions.

1. How many employees can a supervisor effectively coordinate and direct ? To arrive at an answer to this question we must consider :
 - a) Is the work routine and repetitious ?
 - b) Are all employees doing identical work ?
 - c) Is the program a continuing, stable one, or a new fluid one ?
 - d) Are the employees physically close to the supervisor ?
2. Is this work, or closely related work, being done elsewhere ?
3. Does the supervisor who has responsibility for carrying on the work have the authority necessary to do the job ?
4. Is responsibility and authority to do a specific job delegated as far down the administrative ladder as possible ? Before we can delegate authority and responsibility downward, we must know :
 - a) Are there standard policy and operation practices in force so that decentralized operations will be relatively uniform ?
 - b) Would it be more efficient and economical to centralize certain of these activities ?
 - c) How quickly must decisions be made ?
 - d) Are there capable subordinates available to assume the responsibilities ?
5. Are employees made responsible, administratively, to more than one supervisor ? They may, of course, receive technical or staff supervision from others.
6. Is every responsibility or function of the organization clearly and specifically assigned to an individual or subordinate unit within the organization ?
7. Are the responsibilities and functions assigned to each organization unit clearly and unmistakably defined ?
8. Does each employee know to whom he is responsible, and who is responsible to him ?
9. Is the basis of organizational structure, e.g., geographical, product, function, etc. considered at all levels of the organization ?

Symptoms of Poor Organization

I think that all of you here, merely by virtue of your experience, have developed a « feel » that tells you whether a group is well organized and operating smoothly. If you have ever taken the time to analyze this « feeling » you will find that it results from the recognition of such things as :

1. Executives are immersed in details and too busy to give their time to planning, evaluation of operational results and policy making. You can correct this situation by developing standard operating procedures and delegating authority to handle routine responsibilities. We have found, using the concept of accepting « calculated » risks, of which I will say more later, that it is better to delegate discretionary authority to subordinates and accept the risk that a few errors will be made, than to slow down operations by insisting on detailed supervisory review. Let me give you an example of this. I was called in to review the operations of a branch office of a large meat-packing concern. The branch processed several hundred thousand pounds of meat a day, and the manager had absolute authority to handle these operations — deciding how to process the meat, to whom to sell it, credits, finances, etc. as he saw fit. His sales were about \$ 50,000 per day. But if he wanted to buy a pencil, or a typewriter ribbon, he had to write to the main office in Chicago. This was changed, of course, because if the manager was competent enough to be trusted to handle \$ 50,000 worth of meat daily, certainly he could be trusted to buy administrative supplies and equipment when it was necessary. This story also illustrates another point which is applicable to other management activities as well as organization. The practice that central office approval be obtained for administrative expenditures had been started when the company was small and concentrated in the Chicago area. Under these circumstances, centralized buying of these supplies was desirable because it was more economical. But the circumstance had changed and the operating procedures had not changed to meet the new circumstances. I think that you will find it helpful to review your organization and procedures every few years, even though operations seem to be going smoothly, because

changes in objectives and program occur, and organization and procedures should be changed to meet these revised programs and objectives.

2. A second symptom is that individual employees are not certain of the exact scope of their authority and responsibilities. Consequently, certain responsibilities, which appear to be borderline, are carried out by no one, or conversely, are duplicated by several organization units. You can correct this situation by issuing specific statements of authority and responsibility such as those that I will describe in a few moments.
3. Knowledge of the objectives and policies of the organization as they apply to each employee's work, is missing.
4. Employees employ little initiative in performing their duties.

While these latter two symptoms have employee training implications, they are organizational problems, too, in that they often stem from a lack of clearly presented statements of overall policies, and objectives, and of lack of understanding by the employee of how his work affects, or is affected by, the work of other employees. You will find that when an employee has a thorough understanding of the work of the entire organization, he can often suggest changes in his own operations that will make the work of other employees easier.

Documentation of Organization

Any plan of organization which you may develop does not actually exist until everyone involved is familiar with it. The employees working within its structure must know the jobs assigned to them and their relationship to other people within the group. Outsiders who have dealings with the organization must be familiar with its structure so that they will know who to contact on specific problems and understand the relationships which exist between members of the organization with which they are working. It is almost essential, therefore, that every plan of organization be accurately documented and that these documents be made available to all members of the organization and to those who have frequent business with the organization.

The documents should include the following :

1. A statement of functions of the organization, that is, an itemized list of the activities, clearly defined, for which each unit of organization is responsible.

2. Organization charts. There are several types of organization charts which may be used singly or together to portray the organization plan. Among the more common charts are :

- a) Structural charts, which outline the basic anatomy of the organization and outline the basic relationships existing between units of the organization.
- b) Functional charts, which outline the duties or responsibilities of the units of the organization.
- c) Position charts, which show the title and rank of persons employed, or authorized to be employed within an unit.
- d) Combination charts, that is, combination of two or more of the charts just described.

Specimens of the charts described are included in the written copy of this talk which you will receive.

Work Programming

Work programming is the preparation of a step-by-step plan for accomplishing the objectives of your organization with a maximum of speed and a minimum of cost. It means breaking down a program into its component parts, and establishing a firm schedule for completing each part. Work programming will help you more definitely know what personnel, equipment, space, etc. you will need each period for each program, and, in total, for your agency. Thus, you also obtain a firmer and more accurate basis for preparing your budget.

But to obtain the maximum usefulness from your work planning, you must also provide some means of examining the results and comparing them with the plan. Two complementary techniques are usually used for this purpose : reports, of which we shall say more in a few moments, and inspection. Inspection is the examination of conditions and performance and their comparison with the established program. By this means, supplemented by data from your periodic reports, you will be able to discover failures, or deviations from the plan while there is still time to take corrective action, or if necessary to amend the plan so that it will more closely correspond to the realities of the situation.

Work Measurement

The purpose of work measurement is to enable you and your subordinates to determine how well the work for which you are

responsible is being done and to help you keep work-load and personnel in balance. If more man-power is assigned to a job than is needed, man-power is being wasted. If too few persons are assigned to a job, performance suffers. By the use of work measurement techniques you will be able to

1. Transfer personnel promptly between activities in accordance with work-load fluctuations.
2. Evaluate the effect of changes in organization, procedures, equipment, etc.
3. Substantiate requests for additional personnel or for reduction in personnel and estimate future personnel requirements.
4. Compare performance of similar activities at different offices so that you can detect those that appear to have the most or least efficient organization, procedures, equipment, etc.

Work simplification

Work simplification is the systematic analysis of the factors that influence job performance and the design of simplified work procedures. These simplified procedures result in the elimination of wasteful applications of human effort, equipment, supplies and space.

A. We practice work simplification when we analyze :

1. The forms, reports, and other documents used in a procedure, which we refer to as « paper work »
2. The sequence of operations using these documents
3. The layout of the space used for these operations

B. In order to :

1. Eliminate unnecessary work
2. Simplify necessary work
3. Provide the most economical sequence of operations.
4. Provide the most effective lay-out of space.

Paperwork management

Paperwork is a necessary evil in all large scale operations, government or private, because it is the only practical way to inform members of the organization of new plans and procedures, to collect information by which operations can be evaluated and decisions made, and to document the activities of the organization.

I do not know how many pieces of paper are handled daily by employees of your government but considering the fact that these include records of all types: directives, vouchers, reports, regulations, orders, correspondence, etc. and that each of these must be created, reviewed, mailed, processed, filed one or more times, the magnitude of the volume of paper can be imagined. But by the use of organization and methods techniques, it is possible to make this paper work for management instead of remaining paper work for management.

Procedures, or Work Methods Instructions

Each employee sees only a small part of the total job. Because all of the parts are interdependent, and must fit together perfectly, it is necessary that the ways and means of doing the job be presented by someone who sees the job as a whole. This should be done in writing.

In my experience I have found that many instructions are disregarded, or are carried out improperly because the plans or ideas are not understood. Your instructions have a much better chance of being followed if they are

1. Clear
2. Complete
3. Brief
4. Easy to read
5. Easy to remember

How do we achieve these qualities? I have tried to follow these rules, and have found that they usually help me achieve my purpose:

1. The person writing the instruction must be familiar not only with the subject-matter directly discussed, but with the implications and reasons for that matter.
2. The written instruction should tell the employees:
 - a) *Who* is responsible for carrying out the instruction
 - b) *Why* is it necessary or desirable that this be done
 - c) *What*, exactly, is to be done
 - d) *When* is it to be done
 - e) *Where* is it to be done
 - f) *How* it is to be done
3. Define every fact, concept, relationship with which any reader of the instruction is likely to be unfamiliar.

4. Describe explicitly the flow of work and the sequence of operations, i.e., make clear both the source from which each piece of paper comes, and the process or operation which follows each step described in the procedure, particularly as to the disposition of forms and other work materials.
5. Cancel, specifically, all instructions, requirement or methods which were previously in force in connection with the procedure.
6. Write clearly and simply. Use short, simple sentences. Place all major ideas in separate paragraphs. Use topical headings and sub-headings which stand out from the rest of the material. Use concrete illustrations or examples whenever possible.

Form Control

A form is a management device for securing uniformity and simplicity in the recording, transmitting and processing of information. Through the continuing analysis and improvement of forms and procedures relating to their use you can obtain

1. Maximum simplification of appropriate, necessary forms.
2. Improvement of office procedures based on forms.
3. Consolidation of forms which are designed for the same or similar functional purposes.
4. Elimination of non-essential and obsolete forms.

These will lead to

1. Simplified work procedures.
2. More expeditious and uniform processing and handling of information and reduction of time required for filing.
3. Reduction in time required to process needlessly complex forms.

Reports Control

A report may be defined as information transmitted by one office to another to help the latter :

1. Form policy
2. Control operations
3. Evaluate performance
4. Prepare other reports

Before they are placed in use, reports should be carefully reviewed to :

1. Eliminate all unessential, duplicate, and unnecessarily complex reports.
2. Insure that the contents of the reports will serve the purpose for which intended and that proper reporting intervals and realistic due dates are established.
3. Insure that instructions and forms used for a report are clear and complete.

Through such review, you will achieve

1. More efficient planning and control of operations through simplified, easily interpreted reports.
2. Savings in labor now expended in compiling, preparing, transmitting, reviewing and filing, non-essential reports.

Systematic reporting procedures can and should be used to keep management up-to-date on the problems and progress of the work program of the organization and provide a basis for the evaluation and follow up of work being done.

Correspondence

If you will review your correspondence for a period of time you will probably find many letters which carry approximately the same information. For this type of letter you can prepare and use form letters and paragraphs. The use of form letters — some of which can be mimeographed rather than individually typed, will save the time of your typists, reduce the number of carbon copies which will have to be produced, filed and stored, and the number of letters which you will have to read and sign.

I would like to add a few words about the contents of your letters. Today, I am sure that in this country as in my own, recipients judge your letters not by literary conventions nor grammatical niceties, but by how clearly and briefly it tells them what they want to know. It is not easy to write a brief letter that says exactly what you have in mind. One of our great Supreme Court Justices, Oliver Wendell Holmes, once wrote to a friend : « I am writing you a long letter because I do not have time to write a short one ». I have a very good illustration of this. Recently I sent an order to a firm and requested some information about how they shipped goods. They sent me a mimeographed letter of one and a half pages which rambled all around the point. Apparently, the person who signed

the letter realized this because he added a three-line postscript which said « This is simply an invitation to open a regular account and your initial order will be shipped irrespective of any reply ». How much better if they had said that in the first place !

Records Management

The term « Records Management » is now beginning to cover the creation of records, that is forms, reports and correspondence as well as the disposal of these pieces of paper. However, since we have already discussed these separately, we will talk only of records disposal.

I am sure that you are all familiar with this problem because I have visited some of your offices and have seen folders of records piled high on desks, cabinets and even on the floor. Moreover, as your agencies broaden the scope of their activities and obtain equipment which make it easy to prepare multiple copies of documents, you will find that your store of records will increase in geometric proportion.

You have several possible methods of disposing of these old records :

1. Outright destruction
2. Maintenance in their present form but stored away from the office
3. Maintenance on microfilm
4. Transfer to an archives

Which method you use will depend upon legal requirements and your estimate of future use of the records. For instance, in some personnel folders stored in the South Vietnam Archives I saw approval of leave forms written in 1932. You might decide that you would normally not require this record after a period of two years, say, and destroy it at that time. On the other hand, you may have the drawings of the water and power lines in a building which you will want to keep as long as the building stands in order to be able to make repairs quickly if necessary. You might well decide to microfilm such a record.

To do any of these things you first must know what kinds of records you have, how many of each kind you now have and how fast they accumulate. Then, knowing how you use them, and therefore the probability of their future use, and of any legal restrictions on the disposal of specific records, you are in a position

to determine how long you must keep each record, whether in your own file or elsewhere. You will be interested in a new concept which is attracting attention in the United States in connection with the disposal of old records — the acceptance of a calculated risk in destroying records which *may* be needed in the future but which probably will not be so needed. Let me give you an example. I was called into consultation by a large rubber company which had filled all of its storage room with records, and in an attempt to make more space available, was microfilming these records at a cost of about \$ 30,000 per year. Part of this store of old records were the cancelled checks used to pay employees' salaries. The company had 15,000 employees and paid them every week. Since the state in which the company was located has a statute of limitation of 11 years, the company was holding these pay checks for 11 years, because their lawyers had advised them that if they did not have the cancelled checks as proof of payment, an employee could claim that he had not been paid, say 10 years ago, and the company would be required to pay him again. This was true, but when we searched for the facts we found that as far back as the oldest employee could remember there had never been a case where an employee who believed that he had not been fully paid, did not make his claim within a few days. I was therefore able to persuade management that although they were indeed liable for an 11 year period, the probability that they would ever be called upon to make a second payment was very small, and that it would be cheaper to take this risk than to continue to store these records for 11 years.

Office Layout

You are in the middle of a period in which a general shortage of office space and equipment is coupled with a growing demand for both of these. A study of your office lay-out relative to the operations carried on there may help you make your office more adequate for your work.

Ideally, every office should be so arranged that

1. There is a straight-line flow of work which will insure a minimum of criss-crossing of work in process.
2. Space is conserved, yet enough room is provided for each employee to operate effectively without being cramped.
3. Working conditions are such that personal efficiency is increased and office strain and fatigue are decreased.

A simple drawing can sometimes show if the lay-out of an office can be improved. On a scale drawing of the office as presently arranged draw lines showing the flow of work through the office. If considerable criss-crossing and long distance movements are shown, it is probable that the lay-out can be improved. An example of this type of chart is shown in Exhibit 4.

In allotting space among the various operating groups within your office, consider the following :

1. The work of each unit should flow continually in one direction within itself.
2. Place units that work closely with another in adjacent space.
3. Place offices that are visited by the public near the building entrance.
4. Place secret and non-public work in space away from the street.
5. Minimize the number of private offices and partitions since these not only make clerical supervision difficult, but interfere with lighting, ventilation and the flow of work.
6. Use the best lighted space for location of clerical activities or those requiring close or visual work.

Starting O. and M. Work in Your Office

At the beginning of this talk I said that I would talk principally about how you can use O. and M. techniques, rather than the techniques themselves, because these latter were principally of interest to technicians. I understand, however, that because of lack of funds, and a shortage of technicians, many of you do not have such service available to you. I want to point out that many of these things can be done by your present personnel.

For instance :

1. Technical skills are not required to insure that your written instructions answer the questions who? what? when? where? how?
2. By reading the arretes which govern your operations, you can make a list of your responsibilities. By checking this list against the responsibilities of the various bureaus, etc..., you can determine if all of your responsibilities have been assigned.
3. From this list, too, you can prepare the documentation of organization referred to previously.

4. You can set achievement goals for each program. These will be roughly estimated at first, but with practice you will achieve precision.
5. You can review the reports you receive, revising them if necessary to insure that they furnish you with the information you need to measure the progress of each program.
6. You can take an inventory of your records, and determine how long you should retain each, and what the legal restrictions are upon their disposal.
7. And most important of all, you can encourage your employees to suggest to you what actions you can take to make the work of your office more efficient. The men and women who do the routine, day-to-day work of your office know very well if they are preparing useless copies of documents, or filing papers that will never again be used. If you can tap this reservoir of knowledge by appropriate incentives, you can do more toward raising the efficiency of your office than in any other way.

As I said, the present supply of O. and M. technicians in Vietnam is very limited, but at the Institute of Public Administration we will be training more of them each year, so that soon this lack will be remedied.

Possibly more funds may be made available for this purpose next year. Meanwhile, if you recognize the desirability of such a program, and do what you can with the funds and personnel you have, you will have taken the all important first step. In this connection, I am fond of relating a story which may or may not be true, but which well illustrates this point. It is said that during the First World War, the Big Three (President Wilson, Prime Minister Lloyd George, Premier Clemenceau) decided that the North Sea must be mined as a defense against submarines. They called in the commander of the North Sea Fleet, Admiral Sims, and told him of this decision. He protested that he did not have enough mines or mine-layers for an operation of such magnitude. « Do you have one mine-layer, and one mine ? », President Wilson asked him. « Of course », replied the Admiral. « Then let's start laying the mines one at a time until the job is completed », the President told him.

Similarly with O. and M. work in your office... start doing what you can with what you have... you will find that each step you take will pay you dividends in efficiency and economy.

VII SERVICE TO THE PUBLIC

VII SERVICE TO THE PUBLIC

by Gene Adrian Gregory

Dealing with people is probably the most important aspect of the role of the civil servant and it is probably the biggest problem you face as civil servants. Scientific investigations have revealed that even for such technical personnel as engineers, about 15 % of one's success is due to one's knowledge and 85 % is due to skill in human engineering — to personality and the ability to lead people.

I should like to discuss with you briefly today the matter of your relations with the public and the importance of those relations to the job you have to do as administrators in a democratic system of government.

My initial remarks will be in the nature of observations on some important characteristics of democracy and human nature. As much as possible I shall draw upon the experience of myself and others in the field of public relations and public service to arrive at some valuable practical rules which will serve us well in working with people.

The Public Servant in a Democracy

I once worked in a public office which received over 500 letters a day from people in all walks of life, and all of them requests for something. The rule of that office was service, expressed jokingly by the chief of the office in this way: « If one of those letters is asking for the dome of the U.S. capitol, send it to the man! But by all means, whatever he asks, answer his letter courteously and promptly ».

This man was an elected public servant and elected officials must realize the necessity of good service and public relations, for if they do not, the voter will not return them to office. The office rule of this public servant has been tested at the polls 15 times in the past thirty years and has always received overwhelming public approval.

The career civil servant, unfortunately, has no such effective reminder or check upon the success of his public relations. He must

constantly remind himself of his role in a democratic society. He is, in fact, a servant of the public. And he will succeed only in the measure he realizes this fact, for the people shall forever be in search of men with that high quality and will only be satisfied when they find them.

Vietnam is in full revolution. The tattered rags and baggage of colonialism are being discarded for a new outfitting in the fashion of a mid-Twentieth Century democracy. The rapid changes wrought by this revolution affect first and foremost the institutions of government, in the midst of which the civil servant finds himself.

There is tangible evidence of change, the most outstanding of which is the work of the Constituent Assembly now drafting the organic law of the land. All prognosis and the actual text of the draft of the new Constitution indicate that the new governmental structure of Vietnam will be Republican in form, endowed with representative institutions premised upon the notion of the sovereignty of the people.

But the present revolution entails other far-reaching and, more frequently than not, less noticeable, changes in the institutions and procedures of government.

I refer specifically to the administrative services of the government. Most of the present governmental departments and agencies had their counterparts in the colonial administration and the provisional government under Bao-Dai. The status of their chief administrators has changed from colonial officials to appointees of Bao-Dai to designees of President Ngô-dinh-Diệm. Aside from this, there has been change in the personnel of the various departments and agencies, and there has been and is a continuing change in the philosophy of administration.

This is because the exigencies of government have changed. The basic purpose and motives of a democratic national government obviously differ widely from those of a colonial administration.

The basic purpose of any colonial regime is to control the governed in the interest of the governing power. The extent to which such a regime serves the interests of the governed is determined in the final analysis by the foreign sovereign. Certainly, colonial regimes seldom depended upon their popularity for their endurance. Instead they depended upon instruments and techniques of control and of force. It is a matter of historical record that these regimes bore more resemblance to the absolutism of an earlier and more primitive age than to the modern democratic state.

The administrative services which Free Vietnam inherited were established to serve the interests of such a colonial power; and they were predicated upon concepts of control and force not upon concepts designed to curry the favor of the people. Once the power of the instruments of that force were broken by popular resentment to it, the regime crumbled. For a government which does not serve the interests of the populace, must depend upon instruments of control.

A democratic regime is in the throes of birth. The locus of sovereignty has been transferred from a colonial power and is being vested in the people: The basic philosophy of government has changed from one of force to one of freedom and self-government.

Democratic government is frequently defined as government of the people, by the people and for the people. That is to say, the people are sovereign; they rule through their elected representatives in the legislature and executive branches of the government; and the government which they establish is essentially a positive means of advancing the people's interests through social programs that would equalize individual opportunity and reinforce political freedom and its necessary corollary, economic security. At the center of this system is the people; they are the ultimate authority and it is for them that government is established.

It is this concept of popular sovereignty inherent to democracy that determines the role of the bureaucrat in the democratic order.

In any system of government the bureaucrat is the agent of the supreme power. But depending upon the character of the locus of power, the role of the bureaucrat varies widely. The requirements of such agency in the imperial court were much different than they were under the colonial regime; and the requirements change even more with the establishment of democratic institutions.

In a democracy, where the accent is on service to the public, the responsibility of the public servant both to his Chief Executive participation of the people in the programs of the government and in the determination of the government objectives. They seek to spread responsibility rather than to concentrate it, to avoid hierarchical organization in which special privilege and status differentials predominate.

Within this framework and context the civil servant acts as the liaison of the elected officials with the public. Civil servants are the ears, eyes and nose of the executive branch of the government — you must be alert to the ever-changing desires and needs of the people, the determination of which demand full deployment

of sensory perception. At the same time you are the voice, the arms and the legs of government in that you carry out government programs and policy.

In a democracy where the accent is on service to the public, the responsibility of the public servant both to his Chief Executive and to the people is much greater than in an autocratic system. Since the career public servants meet the public much more than do the top executives of government, since the political success of those executives and the public confidence necessary for the effective implementation of government programs depends to a considerable extent upon efficient service and the maintenance of good public relations on the part of career governmental employees, their importance to governmental processes is enhanced.

But it is also characteristic of democratic civil service systems that the public servant has more rights and security than under autocratic forms of government. As long as the civil servant faithfully fulfills his role of service, as long as he responds to reasonable expectations and demands of the people and their elected representatives, democratic regimes assure the status of employees in government service. Such assurance is extremely important, for as President Ngô-dinh-Diệm pointed out in his remarks inaugurating this series of lectures, civil servants are men, and as such they deserve all the rights and justice due free men, including job security.

I should like to explore with you three basic aspects of public service, namely, its substance, method and manner. By substance, I mean policy; by method, I refer to efficiency or the lack of it; and by manner, I have in mind the attitude of service. All of these must be so calculated as to meet the basic needs of the people, to satisfy their expectations of government and to win their confidence and cooperation.

Of these aspects I shall give greatest emphasis to the last, the manner of service, since other lectures in this series are primarily concerned with administrative efficiency and, moreover, because it concerns the human side of public administration which, though it is the most obvious, is easiest to forget. This is especially true under revolutionary conditions when the accent is on rapid change, and hopefully rapid progress, which more often than not puts the emphasis upon efficiency to the detriment of human relations.

It is immediately apparent to all of us, of course, that efficiency and human relations are closely inter-related. I shall attempt to

emphasize this fact and to point up some of the characteristics of that inter-relationship in public service.

Public Policy Must Serve the General Welfare

Though final policy-making in a democracy is the function of the legislature, career civil servants at the higher levels participate in the policy-making process through position papers, the drafting of legislation and appearance at hearings before committees of the legislative body. Moreover, once the policy is made, its implementation is in the hands of the administrator.

Both in policy-making and policy implementation, promotion of the general welfare must be the guide. There is no room for favoritism in a democracy; nor is there room for the general rejection of pet programs which do not meet the general welfare test.

An example of favoritism under the colonial administration is often cited and, if true, is well-known to you. It is said that many good roads were constructed by that administration, but that each of them led to a plantation or a concession of some sort. A similar story is told of Moscow, where the only four-lane highway in the city is said to lead from the Kremlin to the ritzy residential suburb where all the top commissars have their dachas. Reputedly this highway was closed much of the time to all but the big cars carrying the high Soviet officialdom to or from their offices.

In both cases, though the public was certainly served to some degree, these road building programs can hardly have been calculated to promote the general welfare. Had the general welfare been the criterion, more roads would certainly have been built, if not different and better roads.

A further case in point is the Teapot Dome Oil scandal which rocked the United States during the administration of President Warren G. Harding in the 1920's. It kept the public and the press in our country ringing with indignation for years.

Here are the bare facts of the affair: Albert Fall, Secretary of Interior in Harding's cabinet, was entrusted with the leasing of government oil reserves at Elk Hill and Teapot Dome — oil reserves in the Rocky Mountains that had been set aside for future use of the Navy.

Instead of calling for open competitive bidding for the lease, Fall handed the juicy contract outright to his friend, Edward L. Doheny, who in turn gave Secretary Fall what he was pleased to call a « loan » of one hundred thousand dollars. Then, in a high-

handed manner, Secretary Fall ordered U.S. Marines into the district to drive off competitors whose adjacent wells were sapping oil out of the Elk Hill reserves.

These competitors, driven off their ground at the ends of guns and bayonets, exercised their right to recourse against the government in the courts of the land — and blew the lid off the hundred thousand dollar Teapot Dome scandal.

Nothing like it had ever happened before in American public life within the memory of living men. The public was acutely aware that its interests had been violated. The protest was so overwhelming that it brought an end to the Harding administration, threatened the Republican Party with extinction and put Albert B. Fall behind prison bars after he had had his day in court.

When public servants entrusted with the promotion of the general welfare violate that trust in a democracy, they are rightfully and viciously condemned by the public whom they betray. The courts of justice fix their due penalty.

The rules of the game are equal and fair treatment, equal opportunity for all. Justice — social, economic and political — precludes favoritism or privilege to special interests or a special class. To violate this code of ethics is to invoke the disfavor and the wrath of the people.

There is No Substitute for Efficiency

In dealing with the public, there is no substitute for efficiency. Obviously the amount of service which can be rendered the public varies in direct ratio with the efficiency of public servants and the organization in which they work. But this not only affects the conduct of government programs and the amount of service rendered; it also has an important psychological impact upon the public.

The slowness of processing papers concerning the regulation of commerce, for instance, slows down trade and thus adversely affects the economy. But at the same time, it angers a large cross-section of the population because their vital interests are involved; it destroys or lessens their confidence in the government and in turn affects the confidence of others.

The same is true for the processing of other government documents. Unnecessary delays, multiplication of formalities and of necessary trips to government offices is vexing to the people, to say nothing of its demobilizing them from useful service to society for what adds up to a considerable amount of time when the entire population is considered.

I recall a sign displayed in several government offices reading, « Be Brief. Time is Money ». This sign was obviously in the offices for the benefit of the visitors, the public. But it might serve as a reminder for civil servants as well. Time is money to those who come to visit public offices out of necessity and who are forced to spend much more time on any given visit than the public servant concerned is required to spend. Speedy service makes the visitor, the public, happy.

Some Basic Rules for Success in Public Service

The key to success in public service in a democracy is the realization that people are important; it is the people that count. The people realize this, or rather each individual realizes that he counts; and as far as he is concerned he counts for more than anyone else. Furthermore, he is constantly seeking recognition of his importance.

There is one all-important law of human conduct which the public servant and anyone else who wants to succeed in public or private affairs must follow. If we obey that law, we shall succeed in maintaining successful public and personal relations. But the instant we break that law, we shall make endless trouble for ourselves.

The law is this: Always make the people you meet feel important. Professor John Dewey, one of America's foremost philosophers, has said that the desire to be important is the deepest urge in human nature; and Professor William James wrote: « The deepest principle in human nature is the craving to be appreciated ». It is this urge that differentiates man from animal. It is the urge that has been responsible for all human progress.

Philosophers have been speculating on the rules of human relationships for thousands of years and out of all that speculation there has evolved one important precept. It is not new. It is one which we all know for it is near universal. Zoroaster taught it to his fire-worshippers in Persia 3000 years ago. Confucius taught it in China 2400 years ago. Lao-Tse taught it to his disciples in the Valley of the Han. Buddha preached it on the banks of the Ganges 500 years before Christ, and the sacred book of Hinduism espoused and propagated it a thousand years before that. Jesus of Nazareth, teaching among the stony hills of Judea nineteen centuries ago, summed it up in one thought — probably the most important rule in the world: « Do unto others as you would have others do unto you ».

You want the approval of those with whom you come in contact. You want recognition of your true value. You want a feeling that you are important in this world, which might be one of the reasons why civil servants the world over are so predisposed to ceremony. You do not want to listen to cheap, insincere flattery, but you do crave sincere appreciation. You want your friends and associates to be hearty in their approval and lavish in their praise. All of us want that.

Remember this when someone comes into your office seeking your services. Try to imagine yourself on the other side of the desk. You know how it feels. You have been there yourself. The same is true when you go into the village.

The hallmark of a good public servant is his ability to identify himself with the humbler members of the society. I recently met a provincial agricultural extension agent in a village not far from Saigon who possesses this ability to a high degree of perfection. Everyone in the village was known personally to him. His warm and familiar greetings shouted out to the occupants of each house as we approached were given in the manner of a next-door neighbor or a lifelong family friend. It was not surprising that he received the warmest of responses. He is not just an employee of the government to them, he is their public servant. He is one of them. He knows that to serve their interests, his government's interests, and his own, he must have the confidence of the people. He has that confidence as the provincial government, his ministry and the government in general have it because of him. The Department of Agriculture will find it easier to implement its program, to introduce new concepts of agricultural technology in that village, because that agent has truly succeeded in identifying himself with the villagers. He knows that to be successful in his work he must be their helper, not their master.

On the other hand, a public servant who has been raised in and has once tilled the fields in the village may naively declare that he knows all about the conditions of the peasant — a dangerous pretension in any case — but as a matter of fact he may be quite unable to guess, much less understand, what is in the peasant's mind and motivates his actions. The exercise of power has given the public servant new experiences and new attitudes which tend to separate him from the people in the village. He has new status, new and perhaps superficial prestige marked by appearance at frequent ceremonies, new living conditions and manner of dress. Cocktail parties, official or officious dinners, paperwork and meetings tend to isolate the public servant from the people. He becomes indisposed.

How close to the people is the Chief of Province dressed in white sharkskin, riding in a chauffeur driven car and living in comparative luxury? How well does he understand and sympathize with the problems of the humble and simple folk of the villages in his province? It is not necessary, I am sure, to dress in black and wear a straw hat and wooden clogs to make the public feel that you are one of them. But external superficialities are often interpreted as manifestations of an attitude. It is certainly disadvantageous to the encouragement of a citizen-to-citizen attitude to make a show of power, authority, and importance. If you act as though you are one of the people, you will find it much easier to convince the people of this fact. For while playing the role of a public servant, it is truly difficult to remember that *you are a part of that public*. It is the position which you hold and what you accomplish while holding that position which gain respect for you. You are a part of the public you serve. Their interests, in the long run, are yours.

Good Public Relations is Good Human Relations

A continual effort must be made by the public servant to meet and maintain rapport with the people of all stations and classes. See as many people as possible. And in doing so think of each person, for the people constitute simply a multitude of individual Anh Nam's. Think of each person with two thoughts: first, what can I learn from him, and second, what can I do for him?

Be genuinely interested in people. As Ralph Waldo Emerson, an eminent American thinker and writer has written: « Every man I meet is my superior in some way. In that, I learn from him ». A villager is certain to know better the conditions in and the needs of his village; a businessman or artisan, the conditions in and needs of his trade or craft; and above all he is the expert in what he himself feels about those conditions or needs.

What the individual thinks about conditions affecting himself, his family, his village or his business is important to the public servant, for if he is to be effective in his job he must know the thoughts, the drives, the expectations and needs of the people. An understanding of the public is derived only from an understanding of individuals.

But there is still another reason for being genuinely interested in people. By showing such an interest you at once humanize government. People like to talk about their problems. Just listening sympathetically to someone who comes to your office with a gripe

can send him away with a smile and satisfaction, convinced that you and the government are good, or at least « not so bad after all ».

What is the secret, the mystery, of a successful interview? There is no mystery about it. Exclusive and sympathetic attention to the person who is visiting you is all that is necessary.

Simple, isn't it? You do not have to have your *Licence en Droit* to discover that. Yet government officials will build beautiful and expensive office buildings, equip them with the most modern facilities, plan elaborate programs to help the people, and allocate large sums of money for their implementation and then staff their offices with personnel who do not know how to be good listeners — who interrupt their visitors, contradict them, irritate them and all but drive them from the office.

Take for example an experience of a New York businessman. The fact that the experience was with a business establishment is not important. It might well have been with a government office. The same principles of service apply in both spheres.

Our businessman had bought a suit in a downtown department store in New York. The dye in the coat rubbed off and darkened the collar of his shirt. Returning to the store, suit in hand, he found the salesman with whom he had dealt and made his complaint. Rather, he began to tell his story and was interrupted.

The salesman insisted that the store had sold hundreds of suits of that kind with no complaints. But his tone was worse than his words. In the heat of the exchange, a second salesman joined the conversation insisting that all dark suits rub off a bit at first, especially suits in the price range of the one in question.

By this time the customer was fairly sizzling. The first salesman had questioned his honesty; the second had intimated that he had purchased a second-rate article. He was on the point of throwing his suit at the salesmen and leaving, when the head of the department arrived. This man knew that good service is good business and he turned an angry man into a satisfied customer.

First, he listened to the customer's story from beginning to end. Then, when the salesmen began to air their views, the department head took the point of view of the customer. Finally, he admitted he did not know the cause of the trouble and courteously asked the customer what he wanted to have done with the suit, offering to do anything the customer asked.

Only a few minutes before the customer had been ready to demand a refund. Now he answered that he would simply like advice. Was the condition temporary? Could anything be done

about it? The department head suggested that he try the suit for another week, after which time he would give the customer a new one if it was not satisfactory. The department head apologized for having caused the customer so much inconvenience. The customer walked out of the store, with the same suit, but satisfied. After the first week of wear the dye ceased to rub off on his clean white shirts and his confidence in the department store was restored.

Small wonder that manager was head of his department. And as for his subordinates, they will surely, at best, remain clerks for the rest of their careers, if they are able to retain their positions.

In the same manner, the chronic complainer, even the most violent critic, will frequently soften and be subdued in the presence of a patient, sympathetic listener — a listener who remains silent while the irate fault-finder dilates like a king cobra and spews the poison out of his system.

But in some instances the visitor to your office may want only a friendly, sympathetic listener to whom he can unburden himself of a problem.

During the darkest hours of the American Civil War, President Lincoln wrote to an old friend in his home town of Springfield, Illinois, asking him to come to Washington. Lincoln said he had some problems he wished to discuss with his friend. The old neighbor called at the White House and Lincoln talked to him hours about the advisability of issuing a proclamation freeing the slaves. After the hours of talking, Lincoln shook hands with his friend, said goodnight, and sent him back to Illinois, without even asking for his opinion. Lincoln had done all the talking himself. It seemed to clarify his problem in his own mind. He seemed to feel easier after the talk, the old neighbor said.

Lincoln had not wanted advice, he had merely needed a friendly listener. And not only big men crave a good listener, ordinary folk do too. The *Reader's Digest* once published this truth in this form: « Many persons call a doctor when all they want is an audience ». We might also say that many persons come to government offices for the same reason.

But, you may protest, I am a busy man! I don't have time to listen to people's problems. Yes, you are busy; but your purpose is to serve the people. Very often you can render that service best in these very human ways.

At least this is what President Magsaysay of the Philippines thinks. He maintains what he calls a Presidential Complaint Bureau which does nothing but listen to people's troubles. Each case is

carefully investigated by a staff which he maintains for that purpose. If the complaint is a legitimate one against the government, orders go out to rectify the matter. If not, at least the citizen knows he has received a sympathetic hearing and the fairest possible treatment, which is in itself a boost to his morale. President Magsaysay himself has been known to jump on a plane, fly to a distant island of the country, and right the smallest injustice done a person by the government or help solve a personal problem. Magsaysay's tremendous support in the villages of the Philippines testifies to the value of his concept of how to conduct human relations.

One of the simplest rules of successful human relations is — smile. Actions speak louder than words, and a smile says « I am happy to see you ». But a false smile does not fool the recipient. It is a genuine smile, a smile with meaning and honest friendliness which fosters good human relations. The employment manager of a large New York department store once said that he would rather hire a salesgirl who had not finished grade school, if she had a lovely smile, than to hire a doctor of philosophy with a grouchy face. Why? Because the store's main concern is pleasing its customers, and a sincere smile is the sign of a pleasing person.

And a smile has its effect on the giver as well. It makes you want to do things for people. A man wearing a pleasant smile is more likely to say yes to a reasonable request for service than the man with a turned-down mouth.

At one time or another we have all encountered people who looked as if they were incapable of saying yes to the simplest request. There seems to be a certain breed of government official whose favorite pre-occupation is saying « no ». For some unhappy reason this type feels that he is not properly exercising his authority if he does not say « no ».

I had the unpleasant experience recently of observing a disheartening example of this kind of bureaucrat in action. While awaiting my turn for service, I overheard the visitor before me pleading with the official. He was persistent; he continued his plea and his reasoning, which seemed not illogical to me, for about an hour. This in itself was no mean accomplishment since the official had not invited him to be seated. The official seemingly had made up his mind, for what reason he was not disposed to reveal, that he would not grant the request in question. At length, the official lost his temper telling the man to please leave him alone, he was busy and had already wasted much time talking to

him. The visitor reminded the official that his time was valuable too, that he had spent a total of eight hours trying to solve his problem, and that it was the official's own fault that the time was wasted since he was asking only that which was entitled to him. The visitor then asked to see the Director, whereupon the official told him that he was unnecessarily complicating the matter. The visitor insisted, and finally saw the Director who granted his request in less than two minutes.

The effect of this treatment at the hands of a young official naturally created strong resentments in the visitor and in all who overheard the proceedings. Even if the visitor had been wrong, sympathy would probably have been with him because he was treated rudely. Certainly, he will tell others of his maltreatment. If this type of treatment becomes general, soon the officer and the government will suffer considerable loss of respect.

In a democratic society, the press, civic associations and private citizens soon take such cases to the attention of their elected representatives or, if real injury to the person results, to the courts. The bureaucrat in question is censured, if not dismissed. But in the meantime, much ill-will is generated and confidence in the government damaged, all of which could be avoided if the official were to realize his responsibility to serve and to do it cheerfully, courteously and efficiently.

Then there is the civil servant, you all know the type, who is afraid to take responsibility for anything, so for safety's sake he simply does nothing. This may be one way of saving the government's money, but it certainly does not get the job done. Nor does it win favor with the people; on the contrary, that type of official is the bane of the public and does much not only to slow down the workings of governmental machinery but to alienate the public from the government as well.

Much better is the rule that unless there is a good and overriding reason to say «no», you say «yes» or «I can do». This is the attitude that greases the machinery of government and cheers the hearts of the people. Few people have the opportunity that accrues to the public servants to lift the morale of people and thus to create conditions for the fuller development of human personality which in turn benefits all society.

Another rule of human, or public, relations worth mentioning is: Do not preclude the people from questioning your decisions or from giving criticism. On the contrary, the wise public servant will listen to criticism, and respect it. Not that all of it will be

justified. Nor am I suggesting that the public servant should automatically alter his decisions or actions to suit his critics. The most important factor is that he be willing to accept criticism, indeed welcome it, and that he weigh each question and each criticism and become the wiser for it. Otherwise, how can he know what is most important for him to know: what the public thinks of his decisions or actions. Further, from criticism you may often learn ways of improving your actions, benefitting thereby from the thought and experience of others.

Your Front Line Public Relations

As we have already seen, it is possible, as in the case of the department head of the New York department store, to be keenly alert to the need for good public relations, only to be consciously or unconsciously sabotaged by lower echelon employees who have direct contact with the public. So it is with civil servants.

Every government office has a front line of employees who can do much to hinder or promote its public relations. That front line is composed of the telephone switchboard operator, the receptionist, the secretaries and the guard.

These employees meet more people every day than probably all of the officials of any given office put together. And the impression they make on people vitally affects their attitude toward you and your office.

How often when telephoning another office have you been greeted by a switchboard operator or a secretary with a grunt or a gruff « Allo ! » or an indignant voice whose tone seems to admonish you for having disturbed its owner? Haven't you on occasions wanted to hang up or give the operator or secretary a lecture on telephone courtesy?

Experience has shown that a cheerful formula such as « Good Morning, This is the Ministry of Health. Can I help you? » pleases the caller and helps put him in a good frame of mind to talk with whomever he is calling. In some cases, such a greeting can even disarm the disgruntled person who is calling to complain. In any case, it is bound to make a good impression on your public and make your job as a public servant easier. And it certainly makes it easier for the caller to know the name of the office at the other end of the line, to be assured he has the correct number — this is already a service.

The same is true of your office receptionist. A cold stare or an indignant greeting is enough to turn away many a visitor. It

can create a dissatisfied citizen before you have even had an opportunity to talk with him to find out what he wants or what his problem is. Again the simple formula, « Good morning, may I help you ? » in a tone of voice that bespeaks the will to serve will warm your visitor and put him in a more pleasant mood for your interview.

To a lesser extent the building guard affects your public relations in the same way. Though normally he has less contact with the public, it is important that when he does he be courteous and helpful. Since there is seldom any real necessity for firm action or use of force on his part, he can be most helpful to your office by simply being courteous and helpful to people who come to your office.

But the advance guard public relations of the entire government is the police. While their control is beyond the sphere of authority of other government departments, as it should be, the manner in which the police conduct themselves personally and their business in general greatly affects the attitude of the people toward all government departments. If the police are courteous and helpful in the performance of their duties, they will soon be regarded as friend of the people and will do much to bridge the gap between government and the people. If they are rough and arbitrary, discourteous and bullying, they evoke anger and fear of government. Once again, police officers are public servants. Their duty is to maintain order ; and in doing so they need to be possessed with a profound understanding of people and respect for their integrity. Nothing can do more to create confidence among the people in their government than an honest, efficient and courteous police force.

The Importance of Correspondence

Many of the people whom you « meet » you never see nor have occasion to talk with personally ; all your relations with them are conducted by correspondence. Consequently, the way you handle that correspondence is extremely important.

Let us return to the public office to which I referred earlier where an average of 500 letters a day were received. You recall the rule of that office : whenever possible do what the writer of the letter asks ; send him a reply as promptly as possible ; write the letter in such a way that he will know we are here to serve him. Why is this so important to this official ? Because for him no one in the world is more important than the people he serves.

A prompt reply is *prima facie* evidence to the sender of the letter that his request was important to you, a fact that will please him. A prompt favorable or affirmative reply of course will please him even more. But if a prompt decision or action is impossible, a brief personal letter telling him that you are giving his request consideration and a definite response will be coming soon will be appreciated. If the answer is «no», again write promptly and explain why it is impossible to do what he asks.

How to Get People to Cooperate Willingly

Many of you are concerned with the implementation of government programs which require the participation of some segment of the public for their success. This is true for most government programs whether it be agricultural extension, traffic safety, education, industrial development or sanitation improvement. In the implementation of these programs, therefore, public relations must play a vital role.

When you stop to think about it, there is only one way to obtain public cooperation or, for that matter, to get anyone to do anything. Just one way. And that is by making them want to do it.

Of course, you can make a man want to give you his watch by sticking a revolver in his ribs. You can make an employee give you cooperation — until your back is turned — by threatening to dismiss him. You can make a child do what you want by a whip or a threat. And so you can threaten the people with arrest and imprisonment if they do not do what you want them to do. But these crude methods have sharply undesirable repercussions.

In Red China, and we are told also in North Viet-Nam, programs of road and railroad building are underway. Because the regimes for some reason do not wish to rely upon voluntary participation of the people even as employed laborers, they resort to forced labor. They may get the roads and railroads built, killing thousands of people in the process, but they will embitter the people and be forced to employ ever-increasing measures of force and terror to keep the population from overthrowing the regime.

Most of you recall the reaction of the Vietnamese people to the alcohol taxes and forced buying imposed in not too remote days here. As far as I can learn, that program imposed upon the people by force created nothing but ill-will for those responsible for it.

In a democracy, there is no other way than to make the people want to do it. How do you do that?

In the first place, of course, your program must meet the need or desire of the people.

Personally I am very fond of strawberries and cream; but I find that for some strange reason fish prefer worms. So when I go fishing, I don't think about what I want. I think about what the fish want. I don't bait the hook with strawberries and cream, but I dangle a worm or a grasshopper in front of the fish.

A famous scholar and his son one day tried to get a reluctant calf into the barn. But they made the common mistake of thinking only of what *they* wanted. So they resorted to force; the scholar pushed and his son pulled. But the calf thought only of what *he* wanted; so he stiffened his legs and stubbornly refused to leave the pasture. The Irish housemaid saw their predicament. She couldn't write essays and books, but, on this occasion at least, she acted more intelligently than the scholar. She thought of what the calf wanted and she put her maternal finger in the calf's mouth and let the calf suck her finger as she gently led him into the barn.

When working with people, too, the problem is to get their enthusiastic and willing cooperation. Just as it was easy to lead the reluctant calf to the barn once the obvious and simple technique was applied, it is easy to obtain the cooperation of people when you use the human approach. If you talk to them in terms of their own welfare and show them how they will be benefitted by giving their cooperation, they will give it willingly and be pleased that you have asked for their participation. Once you have achieved this, your problems are over, for the people will consider your program to be their program, and so long as it is their own, you will have all the cooperation you can use. Convincing them that it is their program is the hardest part.

When approaching the people for their cooperation, begin in a friendly manner.

John D. Rockefeller, Jr., provides us with an excellent example of how this is done. Back in 1915, Rockefeller was confronted with a strike in the Colorado Fuel and Iron Company which he controlled. This strike for higher wages was one of the most bitter in the history of American labor. After weeks of meeting the people and studying the situation on the spot, Rockefeller addressed the representatives of the strikers.

« This is a red-letter day in my life », he began. « It is the first

time I have ever had the good fortune to meet the representatives of the employees of this great company, its officers and superintendents, together; and I can assure you that I am proud to be here, and that I shall remember this gathering as long as I live. Had this meeting been held two weeks ago, I should have stood here a stranger to most of you, recognizing a few faces. Having had the opportunity last week of visiting all the camps in the southern coal fields and of talking individually with practically all the representatives, except those who were away; having visited in your homes, met many of your wives and children, we meet here not as strangers, but as friends, and it is in that spirit of mutual friendship that I am glad to have this opportunity to discuss with you our common interests.

« Since this is a meeting of the officers of the company and the representatives of the employees, it is only by your courtesy that I am here; for I am not so fortunate as to be either one or the other; and yet I feel that I am intimately with you men, for, in a sense, I represent both the stockholders and the directors. »

This speech produced astonishing results. It calmed the tempestuous waves of hate that threatened to engulf the disputing parties. It won him a host of admirers. And it presented the facts in such a manner as to permit a satisfactory solution to the miners after which they went back to work willingly.

Suppose Rockefeller had taken a different approach? Suppose he had argued with the miners and hurled devastating facts in their faces. Suppose he had told them by his tones and insinuations that they were wrong and had tried by all powers of logic to convince them they were wrong? The results would have been the opposite. He would have stirred more anger and hatred and the strike would have continued further from settlement than when he had begun.

Notice that Rockefeller first visited the people personally to find out what their point of view was. This is important to you in the implementation of your programs. Try honestly to see things from the people's point of view. Be sympathetic with their ideas and their desires. You will have a much better program and much more success in gaining their cooperation in its implementation if you do.

Again, permit me to cite Abraham Lincoln in this respect. Here are his words: « It is an old and true maxim that *a drop of honey catches more flies than a gallon of gall*. So with men, if you would win a man to your cause, first convince him that you

are his sincere friend. Therein is a drop of honey that catches his heart; which, say what you will, is the great high road to his reason ».

A friendly approach will evoke a sympathetic « yes » response. This is especially true if you emphasize the identity of your ends and purposes. Get the people whose cooperation you want saying « yes » at the outset and, if possible, keep them from saying « no ».

« A « no » response », says Professor Overstreet in his book, *Influencing Human Behavior*, « is a most difficult handicap to overcome. When a person has said « no » all his pride of personality demands that he remain consistent with himself. He may later feel that the « no » was ill-advised; nevertheless, there is his precious pride to consider! Once having said a thing, he must stick to it. Hence it is of the very greatest importance that we start a person in the affirmative direction ».

In this we can take a lesson from Socrates. Socrates was a brilliant man in spite of the fact that he went barefooted and married a girl of nineteen when he was baldheaded and forty. He did something that only a handful of men in all history have been able to do: He sharply changed the whole course of human thought.

What was his method? His technique, now called « the Socratic method », was based upon getting a « yes, yes » response. He asked questions with which the person with whom he was speaking would have to agree. He kept on asking questions until that person had embraced his conclusion willingly when the direct approach would have provoked strong opposition.

This is an especially useful approach when your program steps on time-worn traditions or prejudices of people. All the argument in the world cannot convince them to change, but will only provoke their distrust and refusal of cooperation:

Another useful technique in seeking cooperation is to remember that most people, even the self-proclaimed realists, are idealists at heart; they like to do things which have noble purpose. Make certain that your program is founded on such a purpose. You will find that this will enhance its acceptability to the people and assure their willingness to join your cause.

To awaken the people to the true value of your program, you will often find that the best way is to dramatize it. Very often this is the only way to place your program in true perspective before the people.

The Philadelphia *Evening Bulletin*, one of America's outstanding metropolitan newspapers, had the following experience which illustrates this well. A few years ago the paper was being slandered by a dangerous whispering campaign. A malicious rumor was being circulated among advertisers that the newspaper carried too much advertising and too little news and was therefore no longer attractive to readers. Immediate action was necessary.

The *Bulletin* clipped from its regular edition all reading matter of all kinds on one average day, classified it, and published it as a book. The book was called *One Day*. It contained 307 pages — as many as a two-dollar book in those days; yet the *Bulletin* had printed all this news and feature material on one day and sold it for two cents. The printing of that book dramatized the fact that the *Bulletin* carried an enormous amount of interesting reading matter. It conveyed the facts more vividly, more interestingly and more convincingly than days of figures and more talk could have done.

Finally, when seeking the cooperation of the public, don't overlook the possibility that by stimulating competition, by throwing down a challenge to the people, you can often convince them to give their best to your program and you can therefore accomplish your goal quicker and with less effort on your part. By competition I do not mean a sordid, money-getting phenomenon, but rather the desire of men of spirit to excel. A challenge, the spirit of competition which excites men's desire to excel, can provide the momentum for the carrying out of many a good program.

Keep the Public Informed

In a democratic system there is probably no better way of pleasing the public than by keeping it informed of what you are doing in your agency or department. Purely apart from their right as the sovereign power to know what those to whom they have delegated powers of government are doing with those powers, the people must be informed if government is to be successful. For an informed public is the best assurance of popular acceptance of, support for, and cooperation in your programs. Without these you and the entire government would be crippled.

The mistake is too often made of considering the public as gullible and naive, capable of being spoon-fed with selected information, half-truths or falsehoods. This is simply not possible for long. History has proven that you can fool all of the people

some of the time, and perhaps some of the people all of the time; but you cannot fool all of the people all of the time.

Good democratic government is possible only when the people and the government are working closely together with mutual confidence. To have that confidence the public must know and understand what their government is up to. It therefore behooves public servants to keep a steady flow of information to the people through the press and radio, to enlist the support and cooperation of civic associations who can assist you in educating the public on programs you wish to implement.

More press conferences such as those held by the Secretary of State for National Economy this week will certainly be welcomed by the press and by the people. More and closer personal contacts with the gentlemen of the press and with private civic leaders can but have far-reaching beneficial results for every government office. Government offices in many countries find it most worthwhile to include among the staff personnel of the top executive a public relations officer who is continually looking for ways in which to gain public support and cooperation.

Experience has shown that only personnel directly responsible to the top executive of an agency or department can have the necessary personal understanding of that executive's personality and wishes and knowledge of the agency's or department's program for the kind of public relations which will effectively serve the ends of that program. Public relations, to be effective must be as personal as possible. It is not something which lends itself to central agency mass-production and distribution.

I have mentioned many techniques of good public relations during the course of these remarks. But the central factor without which all the techniques are useless is this: The public servant must know, and act upon the knowledge, that the people are of central importance and that his duty is to render them service. Good service is good public relations, and *vice-versa*. Good service is the key to your success in government.

VIII SOME ASPECTS OF MODERN
BUDGET ADMINISTRATION

VIII

SOME ASPECTS ON MODERN BUDGET ADMINISTRATION

by Frank M. Landers

Before undertaking this discussion of budget administration, I would like to list five propositions for you to keep in mind. These propositions, or principles, are applicable to all phases of financial administration. In fact, they apply to any phase of administration — public or private.

The five propositions are :

1. Staff functions, such as budgeting, exist not as ends unto themselves, but rather as aids to management in producing better operating results throughout the government.
2. Authority to make decisions and to take action should be vested with those responsible for program accomplishment.
3. Decision-making on operating problems should be done at the lowest possible level of administration.
4. Operating controls should be direct, simple and intelligent.
5. Personnel should be kept informed as to objectives and purposes and should be given the opportunity to participate in program development.

Think about these five propositions while I discuss some of the principal features of modern budget administration. Consider the extent to which these concepts exist in your budget administration. Try to evaluate their merits — if any — and see if you can come to any conclusions as to whether or not it would be wise to incorporate any that are not a part of your system: If you disagree, do not hesitate so to say. Remember the whole purpose of these lectures is to discuss and exchange ideas that might help to improve governmental operations.

The discussion of budget administration can be divided into five major categories :

1. the budget document,
2. the budget calendar,

3. budget preparation,
4. budget review, and
5. budget execution.

The Budget Document

Modern developments in the field of budget administration point to a budget document that is (a) comprehensive, (b) simplified, and (c) readable.

To be comprehensive, the budget document must be complete. It must contain a budget message which spells out the entire fiscal plan of the government for the budgeted period. It must show all the facts — even those which are unpleasant from a fiscal or political standpoint.

In these days of conflicting international viewpoints, defense activities generally take the largest share of national budgets. Even so, it is poor budgeting to develop defense and non-defense needs separately because to do so destroys the overall balance. The budget document should cover all revenues regardless of the sources and expenditures for every purpose from all funds. In short, it must reveal the entire financial operations and proposed work program of the government for the present and projected future. If it does less than this, it is fatally defective.

A budget document might do all the foregoing in a very complex and intricate fashion. In fact, it is not uncommon to find some budgets which do tell all the facts but which do so in such deliberate confusion, that even the financial experts have difficulty understanding them. Modern standards require the document to be presented in simplified style. Thus, a document which proposes lump-sum appropriations for definite and described work projects and programs is much more meaningful than one which lists every personnel position and all the objects of expenditure without revealing the purposes for which it will be spent.

For example, it is much easier to understand a budget which proposes to spend X number of piasters for Y number of vaccinations for malaria, smallpox, etc..., than one which simply states that it will employ so many doctors and nurses and will buy needles, sterilizers, etc...

Again, the document must be readable if it is to meet modern standards. Few citizens can afford the time to go through hundreds or thousands of pages of figures and complicated descriptions in order

to find out what the budget document says. Therefore, many jurisdictions issue a «Budget in Brief», which is a short, easy-to-read summary of the detail in the main budget document.

The Budget Calendar

Although some phases of budgeted programs — such as capital outlay projects — will take more than a single year to effectuate, the year is the usual budget period. The important thing about the budget calendar is that the process should be started early enough so that the budget may be authorized, and in operation by the beginning of the fiscal period.

As governments assume more and more activities and their operations become more complex, the time required for a satisfactory completion of the budget cycle seems to grow ever longer. In a real sense, it can be said that the budget process is a permanently continuing one.

It is not unusual to find a particular jurisdiction working on three separate yearly budgets. Thus, the central budget agency might be closing the books on the fiscal year that just ended; it would be in the process of executing the then current budget; and finally, it undoubtedly would be undertaking the preparation of the next year's budget.

Even more complicated is the problem of the operating agency. It has or should have begun the planning of the work programs that will underlie the budget requests well ahead of the time the central budget agency sends out its call for the submission of the requests. This might be 18 months before the budgeted year begins. Normally, the central budget agency begins its collection of agency requests about a year in advance, and the finished budget document is submitted to the legislative body about 3 to 6 months ahead of the start of the budget year.

Budget Preparation

The work of preparing the budget falls easily into two main subdivisions; these are (a) budget policy and (b) agency preparations.

Budget policy is the exclusive prerogative of the Chief Executive. It is up to him to define the goals and objectives toward which he wants to direct the government. In arriving at these, he must, of course, give some consideration to the general economic, as well as the over-all international and domestic, situations. The economic

conditions certainly will affect the revenue side of the budget. Similarly, it is his responsibility to establish and list the order of priority for the means of achieving these goals and objectives. This is specially true in situations, like that in Vietnam, where the prospective expenditure needs are greater than the indicated revenue yields.

The foregoing remarks should not be construed to mean that it is always necessary — or even desirable — to have a « balanced budget » ; that is, in terms of income and outgo. As you well know, there are times in the affairs of nations when it is not only desirable, but necessary, to stimulate the economy by spending more than the revenues. The important thing is that these expenditures be wisely directed. This is why it is necessary that full control of the budget policy be vested in one person — the Chief Executive.

While the executive budget policy is the theme which provides the basis for a unified program, the key to the job is the preparation done by the several agencies. If the original requests are properly prepared, the chances are the resulting budget will be good. On the other hand, if the initial job is poorly done, no amount of effort by the central budget agency can completely overcome its defects.

The work of budget preparation by the several agencies can be described in five parts : (1) responsibility of agency head, (2) conformance to executive policy, (3) clear statement of agency goals and estimate of costs, (4) priority of needs, and (5) no padding of requests.

These several points are largely self-explanatory. Nevertheless, it might be helpful to underscore them with a few notes. First of all, it is essential that the head of the agency understands what is in the budget request. His signature on this request is, or should be, evidence that the submission represents his best judgment as to what his agency needs to comply with the policies enunciated by the Chief Executive in his budget policy message. Although the agency head may delegate to the agency budget officer the authority for getting this job done, he cannot divest himself of the responsibility for seeing that it is done correctly.

Second, the wise agency head will build his request by calling in all his supervisory personnel and making known to them the agency's goals and objectives, which are fashioned to conform to the over-all budget policy, and then directing each to spell out what he thinks he needs, in order to do his share of the assignment. In other words, the job of building the budget request is started at the lowest operating level, where the work of carrying out the agency

responsibilities is handled. Most important is the fact that all the key personnel in the agency have a part in its development and therefore will tend to be more interested and intelligent in its execution.

Priorities can and probably should vary from year to year as the conditions at which the activities and programs are aimed also fluctuate. The annual budget preparation is the opportunity for the agency — as well as the Budget Bureau — to review the need for continuation of existing programs as well as the justification for establishing new ones.

By listing priorities, the agency is able to guide the central budget agency to which activities to cut, if such becomes necessary.

Finally, all requests should be for the amounts the agency honestly thinks it needs. Padding of requests in anticipation of cuts by the central budget agency is inexcusable. It is far better to ask for what one needs, present a strong case supporting this request, and insist upon a fair hearing if cuts are necessary.

Budget Review

In a society that has been fully developed along democratic lines, there are four clearly divided levels of review in the process of budget administration. These are : (a) within the agency, (b) at the budget bureau, (c) by the legislative body, and (d) by the public.

(a) Within the Agency.

To be most effective, the process of review within the agency should be carried on at the same time that the work of preparation is under way. In other words, the lowest operating units prepare their statements of what they need and submit them to the next highest level of supervision for incorporation into the request of the larger unit. At that point, in the process of pulling together several requests, the supervisor, say, for example, the head of a bureau, should review to see if they conform to the policy guidance.

This process is repeated up through the several levels until it reaches the head of the agency. If it has been done correctly and if the review at each level was honestly carried out in the light of the executive budget policy as well as that of the agency, the result should be a request that completely expresses the views of the agency head.

(b) At the Budget Bureau.

The major job of the central budget agency is to review the several requests of the agencies and ascertain as to whether they (1).

are in conformance with the executive budget policy, (2) can be financed by the revenues anticipated in the coming budget period, and (3) are actually achieving their projected goals.

To do these jobs, the central budget agency needs a staff that is (1) large enough to handle the volume of work; (2) well informed about the programs, organizations, and procedures of the agencies; and (3) trained to do the job of applying the policies of the Chief Executive.

"It is difficult — if not impossible — to say precisely how large a central budget agency should be. This is something that develops pragmatically over a period of time. Parenthetically, let me note that it is my personal opinion that your present budget bureau is grossly understaffed. It should be substantially increased in size and given a considerably different orientation.

Most important of the requirements pertaining to the central budget staff is that it be composed of personnel who really know and have a sympathetic understanding of the problems faced by the agencies. Modern thinking is that each budget examiner should be assigned a particular group of agencies or programs and should become well informed as to their problems. It should be the job of the examiner to try to help the agency fulfill its responsibilities. In a sense, he should be the advocate of the agency.

It is also his duty as the representative of the Chief Executive to criticize failures and to recommend the curtailment or elimination of programs or activities which are no longer important or necessary.

The final phase of executive budget review is, of course, that done by the President. If the initial job of preparing the budget, and the first steps of the review process have been carried out properly, the review by the President usually is perfunctory. Occasionally, however, some basic policy problems arise, and these are finally disposed of by the President in the last phase of review.

(c) Review by the Legislative Body.

In governmental structures where the legislative body has been established and is functioning, one of its most important tasks is the review and enactment or authorization of the budget. It is through this process that democratic countries exercise a control over executive policies. By granting or withholding funds in the form of appropriations, the legislative body can approve or disapprove of programs and policies and influence the direction of the government.

Because of the complexities of modern-day governmental activities, this is an area that needs improvement in many countries. Too frequently, legislative committees get lost in the details of personnel and materials rather than limiting their review to broad policies and programs. This is one of the major reasons for a good job of budget preparation — spelled out in terms of programs. Let us hope that the Vietnamese legislative body avoids these pitfalls and develops a truly effective system of budget review.

(d) Review by the Public.

Although not organically a part of the budget administration process as such, in countries where the press and other communications media are free from authoritarian control, the citizenry are able to exercise the ultimate review of the budget. To the extent that the people like or dislike the programs and policies expressed in the budget, their votes may be influenced in subsequent elections. This, of course, is democracy working in its simplest form, for it gives the citizens a chance to exercise a voice in the country's affairs.

Budget Execution

Once the budget has been approved — either by action of the Chief Executive, usually with a council, or by the legislative body — the process of execution thereof begins. In many countries, including Vietnam, it would seem that this process is somewhat like an obstacle course. There are so many different kinds of pre-audit or authorization of expenditures that it is truly a miracle as to how the operating agencies ever get anything accomplished.

Modern thinking on budget execution indicates that the process should be as simple as possible in order to expedite the business of the government. This can be done without losing control and without opening the door to dishonesty. The three most important elements of a modern system of budget execution are (a) the allotment system, (b) agency responsibility, and (c) central accounting and reporting.

(a) The Allotment System

Although many government officials seem to think they have a license, and a duty, to spend all the money, an appropriation of funds is really only an authorization to spend as much as is actually needed. The main instrument in the modern way of expenditure control is the allotment system. This serves to (1) prevent overspending and (2) insure that the funds are spent for the purposes intended.

As soon as the appropriation has been authorized, the central budget agency sends out allotment forms. On these, the agencies then indicate the rate at which they expect to spend the funds and the broad purposes of such expenditures. Allotments usually are for quarterly periods, although some jurisdictions require them to be monthly. The allotment schedule must show that the funds are apportioned over the entire year, in order to prevent exhaustion thereof before the end of the year.

In addition to the time aspect, the allotment schedule usually indicates the purposes or objects of expenditure. When the schedules are returned to the central budget agency, it analyzes them to see that funds are apportioned over the whole year and that the purposes or objects are in line with the programs spelled out in the budget statement. This latter review is necessary to make sure that the funds are actually spent for the purposes intended.

If the schedule is found to be in order, or when corrected, it is approved. Usually, the original is sent to the central accounting office and a copy is sent to the agency. This becomes the agency's authority to spend.

(b) Agency Responsibility.

Once the allotment schedules have been approved, it becomes the responsibility of the agency to carry out its program. In modern budget administration, the operating agency has complete authority to spend, so long as it stays within its allotment of funds, and carries out its authorized programs.

Today, it is becoming increasingly recognized that an elaborate system of pre-audit and administrative authorization by a number of control agencies such as you have here in Vietnam simply slows down the processes and, in the long run, fails to effectively control expenditures. More importantly, it shifts authority from the operating agencies, which are responsible, to staff officers who are sometimes more concerned with form than with substance.

It is the view of modern students of budget administration that the operating agency should be allowed to make operating decisions and then be held responsible for its activities.

(c) Central Accounting and Reporting.

The way in which the operating agencies are held responsible is through the device of a central accounting system. As indicated previously, the original of the allotment schedule is sent to the central accounting office. It then establishes accounts for each agency and each appropriation.

When the agency wishes to spend funds — say for a payroll or to buy supplies — it initiates a spending document which must clear through the central accounting office to make sure that funds are available and that the purposes or object of expenditure are as approved.

The central accounting agency's « pre-audit » does not concern itself with the wisdom or lack thereof of the expenditure. That is the responsibility of the agency. If the agency's account shows it has money for the purpose of the proposed expenditure, the accounting unit passes the document for payment. If, however, it believes there is something wrong, it does not substitute its judgment for that of the agency. Instead, it sends the document either back to the agency for an explanation or to the central budget agency for review and investigation.

The central accounting unit does not try to run the government. It simply develops factual data and reports such to the responsible management authorities. It does this periodically, so that the latter can have current facts upon which to base its decisions.

Summary

Such, in rather cursory fashion, is the modern concept of budget administration. It places responsibility upon the Chief Executive to develop the over-all goals and policies. The budget has become a positive instrument of executive management and control rather than simply a negative device for limiting expenditures. As such, it serves to assist the operating agencies which are given authority commensurate with responsibility and then held accountable for proper use of funds and achievement of results.

You will recall the five propositions which I listed at the beginning. I believe the discussion illustrated these concepts in a number of instances. Let me ask you now, does your present system operate in this manner? If not, do you think there are any features of the system which I have outlined that you would like to see incorporated into your system? What are the weaknesses — if any — in your present budget system? How would you go about correcting them?

IX THE EXECUTIVE
AND THE PERSONNEL SYSTEM

IX

THE EXECUTIVE AND THE PERSONNEL SYSTEM

by David L. Wood

Introduction — Definition of Terms

Let us start by defining the terms used in today's topic. I will impose an initial, general limitation by saying that I propose to discuss only civilian government executives and government civil service systems. Discussion of personnel administration in private industry would be relatively pointless from the American point of view. This is a field in which there has been a great deal of exchange of ideas — and technicians — between government and industry. American Corporations which equal government agencies in size parallel them in systems of personnel administration.

a. *Executive*

The word « Executive » is often used in a very narrow sense to describe a high level of authority. For today, I propose to use it in a broad sense. It will include you and all other supervisory officials who determine work assignments and recommend or approve personnel actions with regard to civil servants.

b. *Personnel*

The word « personnel » will include the cadres, contractual, journalier, and forfeitary salary employees of the Vietnamese Government, or the permanent, indefinite, and temporary employees of the United States Government, without discrimination. I will try to use the appropriate specialized words if I have occasion to refer to differences in treatment of the various groups.

c. *The Personnel System*

The « personnel system » will include the body of statutes, directives, and policies which directly or indirectly govern public employment, and the agencies, units, and individuals responsible for creating and administering those statutes and

policies. I will try to use the words « personnel administration » when I refer only to the people engaged in implementing civil service requirements and policies.

The definitions I have just given you are necessarily broad because they must serve as « common denominators ». In your country, many things are included in personnel statutes which are handled administratively by personnel officials in the United States. In my country, the National Civil Service has *general* jurisdiction only over the equivalent of Vietnam's central ministries and regional delegations, yet it also covers postal employees down to the smallest village.

Having defined my terms, let me define the approach I propose to our topic.

Approach

Personnel administration deals with human beings and so can not be reduced to an exact science. Adaptation to individual human personalities and problems is the secret of real success in conducting most phases of personnel management. However, human beings can be categorized and their behavior predicted within limits ; and a basically scientific approach is essential in planning and administering a personnel program involving 50,000 employees.

For this afternoon and periodically in the future, therefore, I ask you to think of government employees in the same impersonal terms in which you think of the machines and supplies they use. To take a concrete example from private industry, suppose yourself to be a building contractor engaged in building 36 basically identical houses. If you wish to make the maximum profit on this project, you have your architect prepare a basic plan, and you order your lumber cut to the necessary sizes and delivered in the quantity necessary for the 36 houses. You also decide how many workmen you need with each of a number of skills, and for how long a time. You might prefer to have carpentry work going on at all 36 houses at the same time ; but if there are not enough skilled carpenters available you rotate them from house to house, break down their work so that less-skilled employees can do as much of it as possible, and/or start training additional carpenters.

Few government agencies have programs as simple and as concrete as this building contractor's ; but the same principles apply. From the scientific point of view, the primary function of the government personnel system consists of defining the jobs to be done, finding the best-qualified available people to fill those jobs,

and providing pay and working conditions which will give each employee an incentive to work hard, perform to the best of his ability, and seek to improve himself.

You, as an executive, must take an active interest in this function because it is your responsibility to get the job done with the employees provided by the personnel system.

It is harder for you to consider jobs and employees impersonally, because you are dealing every day with specific operating problems, and with employees as individual friends or acquaintances. It will help you to retain the impersonal approach if you continuously visualize positions as concrete entities, in accordance with the following customary definition :

« A position is a collection of duties and responsibilities, assigned or delegated by competent authority, designed to be performed by a single individual and to require his full attention during his tour of duty. A position may be permanent or temporary, full time or part-time, and may be vacant or occupied ».

Assumptions

Vietnam is currently in the process of developing its own National Civil Service. In that connection, certain broad policy decisions will be made over the course of time which will affect the relationship of the Executive to the Personnel System in each of the specialized phases of personnel administration I intend to discuss.

It has been necessary for me to try to « foretell the future » and arbitrarily choose one of the alternatives in each case, to simplify this discussion. My choice in each case represents my own personal recommendation, and is based on the likelihood of Vietnam's following world-wide trends ; but I ask you to bear in mind that there may be many special features of Vietnam's situation, unknown to me, which will justify choice of other alternatives.

a. I assume that Vietnam wishes to develop its National Civil Service by modification and adaptation of its inherited (both traditional and colonial) administrative systems, rather than by establishing a complete revision of personnel policy.

Vietnam needs its experienced civil servants; and I feel confident that its cadres will not adopt the rigid opposition to any and all changes which might build up an overwhelming pressure for a new start.

b. I assume that Vietnam wants a positive rather than a negative personnel system.

Until about 1914, many of the world's civil service systems were negative — i.e., their main function was to prevent unjustified political hiring, advancement and firing of government employees. Since that time, the world-wide trend has been toward positive personnel programs. Public personnel systems emphasize, more and more, their function as staff assistants to program directors in recruiting and training skilled employees, maintaining high morale, and encouraging and planning careers in government.

Vietnam's current need to expand and upgrade its governmental services is the same type of need which World War I created for older governments, and which started the trend toward positive personnel administration.

Political influence is not, or should not be, the active threat to the civil service which it once was. As Government jobs become more and more specialized they demand the appointment and retention of skilled civil servants. The « politician » is becoming more aware that when he arranges a government job for one of ten friends he « creates one ingrate and nine enemies ».

The Cabinet system in each Ministry assures Vietnam of the opportunity to make political appointments where they are needed and warranted, and obviates some of the political pressures on the civil service which may occur in other countries such as the United States.

c. I assume that, under present conditions at least, Vietnam wants to make specialists rather than generalists of its civil servants. In the United States, our Federal and State Civil Services exemplify the specialist theory. Our Army, Navy and Foreign Service exemplify the generalist theory, and operate somewhat like Vietnam's cadre system. We have proponents of each theory as the only possible method of personnel administration. Specialization is alleged by its opponents to destroy incentive, through the creation of many dead-end jobs. The opposing camp alleges that the cadre system destroys incentive by divorcing promotion from work assignments. Our civil service is charged with over-specialization, and a recent report to Congress has recommended creation of one general administrative « cadre » (similar to your *Dôc-Su*) at its top. Our Foreign Service is charged with being ingrown, and a recent report to Congress

has recommended that it be required to take in more qualified specialists in the middle and higher grades.

The fact that this argument goes on in many countries and has not been definitely settled anywhere, may be an indication that *parallel* systems are warranted, each to be used in its appropriate place. This may be particularly true in smaller countries, where there will always be some highly specialized occupations which do not involve enough positions to justify the establishment of a cadre.

Whatever Vietnam's long-range decision on this question may be, I suggest that the present shortage of skilled government personnel requires specialization because specialists can be trained faster than generalists.

d. I assume, for purposes of today's lecture, that Vietnam prefers a decentralized to a highly centralized government personnel system, and that it will follow the world-wide trend toward centralization of policy with decentralization of operations.

I suggest, however, that some initial centralization of records and reports is essential to the creation of realistic National policy and the effective planning of decentralization. Decentralization should be preceded by standardization of procedures and training of technicians, and accompanied by the installation of an effective periodic inspection system.

I further suggest that during a period of critical skill shortages, centralized authority may be needed: (1) to decide the priorities of various agencies' competing demands for skilled employees; and (2) to protect the reemployment and advancement rights of civil servants who voluntarily accept transfers to new or temporary positions in the interest of the national development program.

Cooperation Between the Executive and the Personnel System

May I remind you at this point that today's subject is « The Executive AND the Personnel System ». There are occasions in all governments when both personnel officials and executives feel like giving a longer lecture than this one on « The Executive VERSUS the Personnel System ». Positive, mutual cooperation offers the only means of avoiding such occasions. Whichever general trends the Vietnamese civil service follows, and whatever specific policies are adopted, the relative success or failure of operating programs and personnel administration is going to depend on such cooperation.

The executive must, and properly should, do everything possible to obtain favorable solutions to his subordinates' individual personnel problems. The Personnel official must, and properly should, do everything to assure that civil servants receive uniform treatment in accordance with their status. Each needs to be able to see the other's point of view to preserve the spirit of cooperation. That is why I emphasize the impersonal point of view in addressing a group of executives; and why I would emphasize the personal point of view in addressing a group of personnel officials.

Self-interest requires cooperation. The executive who manages to obtain one unjustified exception to personnel statutes for a subordinate may find that, in solving one office problem he has created five others.

The personnel system which fails to recognize legitimate needs for exceptions to policy — or for general changes in policy — finds itself bypassed and discovers that executives have found ways to circumvent the spirit, if not the letter, of its regulations.

Cooperation may be *formal*, as it is when personnel officials and executives serve together on National or Departmental Civil Service Committees, when draft personnel policies are submitted to operating executives for comment, or when operating executives submit requests for personnel actions to personnel officials for approval. Cooperation may be *informal*, as it is in staff meetings and conversations between executives and personnel officials, and as it should be when either group discusses the other's operations with employees. Both types of cooperation need to be cultivated and extended. Cooperation at the informal level needs particular attention because its importance is frequently overlooked.

Vietnam's General Civil Service Statute and Specific Cadre Statutes encourage cooperation by providing for mixed committees of executives and personnel officials. Cooperation is facilitated from the executive side by the customary location of personnel offices close to the top of each agency's hierarchy. It remains for the personnel system and the executive group to make the most of the opportunity thus offered.

Basic Elements of the Personnel System

What are the elements of a well-rounded national personnel system? Specific personnel functions are approaching standardization. The grouping of such functions in various personnel systems is not. For today's lecture I have grouped personnel functions into the following « basic elements » of good personnel administration :

(1) Adequate, standardized, records and procedures ; (2) *policy formulation and dissemination* based on wide knowledge of existing situations ; (3) *advance staff planning* for new agencies or programs ; (4) positive and objective *recruitment* ; (5) *selection and assignment* based on the principle of matching the man with the job ; (6) *training* to upgrade skills ; (7) maximum *utilization* of available skills, as promoted by compensation practices which encourage efficient work, good working conditions, advancement based on performance plus seniority, and long-range planning for career development ; and (8) an equitably administered *separation* program.

Let us discuss each of these elements a little more fully.

(1) *Records*

Personnel records fall into three categories on the basis of the personnel system's responsibility for matching men with jobs.

(a) *Position records* include « tables of organization », or lists of authorized positions by agency and unit, standard descriptions of types or classes of positions, and descriptions of individual positions ; (b) *Employee records* include the application for employment, certificates of qualification (birth, citizenship, education, military service), appointment papers, and reports of subsequent performance, and changes of classification and pay ; (c) *Assignment records* — those which show the matching of employees and positions — include a personnel roster and periodic strength reports.

Good position and assignment records are essential for preparing and administering an agency or national budget as well as for the personnel program. Employee records are necessary for planning individual assignments. Summaries of employee records are essential to higher echelons for planning reassignments, recruitment and training, and to demonstrate the need for (and effects of) proposed personnel policies.

(2) *Policy*

Personnel policy is the product of many interests, issued by many sources. Statutes and implementing orders issued by the Legislative and Executive Branches of the Government are interpreted by the Judicial Branch. Decisions made by the Department of Finance establish salary policy throughout the Government. Organizational arrêtés include personnel provisions. Each government agency establishes internal personnel policies. Disassociated and scattered, this multiplicity of policy issuances can not serve as useful policy guidance to personnel technicians,

much less to operating officials, nor develop into a coherent national policy. Similar situations in other countries have led to the development of Personnel Codes (for the lawyers), Manuals (for the technicians), and Handbooks (for the general information of employees).

A Personnel Manual facilitates the rapid training of personnel specialists, provides a convenient substitute for source material which otherwise has to be sought in official journals and document files, and becomes an ideal vehicle for announcing new or changed policies. An Employee Handbook forestalls many morale problems which arise out of ignorance of personnel policy, and can answer many questions which will otherwise occupy hours of executives' time.

(3) Staff Planning

Staff planning calls for close cooperation between the executive group and the personnel system, particularly if skilled employees are scarce. It involves organization and methods analysis, position classification, and recruitment planning. Here in Vietnam the O. and M. function is assigned to the civil service agency. In other countries where it is not, it has still been found highly desirable for O. and M. and Classification analysts to work closely together.

Other lecturers have described the O. and M. process. From the personnel standpoint, staff planning involves: defining and describing the various types and numbers of positions required; determining the minimum qualifications of education, experience, and special training necessary to perform the duties of each type of position; determining the appropriate salary for each type of position in relation to other government salaries (or the appropriate cadre assignment level and function allowance); and preparing draft arrêtés to authorize new cadres, amend existing cadre statutes, or establish functional salaries for individual types of positions, as the case may be.

Recruitment planning involves determining whether present government employees with the necessary qualifications are available for transfer or promotion to new positions, preparing examinations if any are to be given, and preparing recruitment publicity.

Advance planning of staff is important. It provides time for necessary statutory action on new salaries or types of positions, and for preparation and conduct of examinations or recruitment by other methods. It also makes it possible to give special train-

ing to new personnel before the date on which equipment arrives or a new organization is scheduled to start operations. Continuous staff planning is necessary for established agencies in order to improve their staffs, upgrade the skills of current employees, and justify budget requests for additional personnel. Recruitment, selection and assignment, training, employee utilization, and separation involve a number of specialized techniques of interest primarily to personnel officials, which I will not try to describe today. I will comment only on things which may be of interest to this group and cite examples from American Federal, State and local Government which illustrate varying approaches to personnel problems. (Incidentally, while the separation of powers among those levels of government in the United States creates complications, it gives us many workshops in which to try new ideas. It was our city of Chicago which provided our first example of the values of position classification).

(4) *Recruitment*

Recruitment goes on at all salary levels of governmental organizations in the United States. Once the minimum qualification requirements and salary for a particular type of position are determined, efforts are made to fill the positions by transfer or promotion of qualified employees. Remaining vacancies are filled by recruitment from outside the Government. Recruitment authority is frequently delegated to operating units, with subsequent inspection to assure that appointees possess the minimum qualifications agreed upon in advance. While « permanent » employees (the equivalent of your cadres) are given preference for promotion or assignment to new positions, all employees performing the same type of work receive the same salary. The incentive to qualify for permanent (or cadre) status is preserved by giving permanent employees more leave, more protection against separation, and retirement privileges which are denied to temporary (non-cadre) employees. Examinations are generally designed to test for the knowledge specifically required by the duties of positions to be filled, although we also recruit « generalists » among university graduates and at entrance clerical levels.

(5) *Selection and Assignment*

Operating officials are ordinarily given the opportunity of selecting one of three candidates, from promotional lists or examination « registers » as the case may be, for each vacant

position. Considerable attention is given to fitting new employees into the organization. Instruction as to the general program of the agency is given in formal « orientation » courses ordinarily conducted by the Training Section of the Personnel Office. That Section also advises operating officials on the techniques of orienting a new employee to his specific place in the organization.

(6) *Training*

Central personnel agencies in United States Government agencies are ordinarily charged with responsibility for surveying training needs and predicting future needs for employees with particular types of training, as well as for conducting courses or advising operating officials as to training techniques. Such responsibility implies, of course, that positions have been classified and their skill requirements analyzed. It also implies an agency — or government — wide survey of current employees' skills and the extent to which they are being utilized, and periodic strength reports which show existing vacancies and the employees who are available for reassignment.

Special on-the-job training courses are often required of employees. Such courses may be given by the agency itself, or at a local university under contract. Successfully completed courses of this type are counted as the equivalent of one or more years of academic education in determining the minimum qualifications for various types of positions.

(7) *Employee Utilization*

I am using the term « Employee Utilization » broadly, today, to cover all personnel activities affecting an employee's government career from the time he is appointed to the time when he is retired or otherwise separated from government service. Many of these activities are highly specialized and are frequently performed by separate units of the personnel office. They may be divided roughly into three groups: (a) *Employee Relations* activities include the establishment of hours of work and working conditions, eliminating employees' grievances, counselling them on personnel problems which affect their work, setting standards for and applying disciplinary penalties, and providing the initial point of contact between employee associations and management; (b) *Placement* activities constitute the day-by-day process of matching men with jobs in the most efficient manner; (c) *Career Development* activities include the

administration of performance ratings and resultant promotion registers, planned rotation of employees between field and headquarters or among specialized functions of the agency, and long-range planning of desirable sequences of promotional assignments.

Current placement which embodies the principle of « equal pay for equal work » is highly important under both the American civil service and the cadre type of civil service, to preserve employee morale and the incentive to work hard and assume more difficult and responsible tasks.

Career development planning is equally important under both systems — to eliminate dead-end jobs under the American system and to assure that generalists do have well-rounded experience under the cadre system ;

(8) *Separation*

« Separation » includes reduction in force, selection out, separation for cause, and retirement. With the exception of « selection out », these are comparably administered in most countries. « Selection out » is a device which has been adopted in our American examples of the cadre system to assure that members of the top grade of the cadre do not lose the incentive for efficient work, and to provide room for promotions in the lower grades of the cadre. In our Foreign Service, Selection Panels for each grade in the service meet annually, review the dossiers of current employees in that grade, and recommend the most efficient for promotion and the least efficient for selection out, on the basis of the number of positions allocated to each level. Employees are not ordinarily selected out until they have been recommended for such action by two successive Selection Panels.

The Executive's Contribution to an Effective Personnel System

The Executive has an important contribution to make to each of the basic elements of the personnel system. He must organize and describe the work of his office accurately so that the personnel system can produce employees who are best-fitted for the work to be done. If he familiarizes himself with personnel policy and the reasoning behind it, and explains that policy to his subordinates, he can prevent the development of morale problems. He should treat his subordinates equitably in accordance with existing personnel policies ; and recommend (and provide justification for) changes

when such policies do not fit current operating conditions. He should call personnel officials into consultation early in the process of staff planning so that the best available employees can be found and processed by the time he needs them. His support is needed for the recruitment and assignment of employees on the basis of ability rather than political or personal considerations. He can assure that in-service training programs are practical. His method of selecting subordinates for work assignments will determine whether or not those subordinates regard efficient work as the best method of obtaining advancement. His conscientious ratings of the performance of his subordinates will assure the promotion of the most efficient employees on a cadre-wide basis. His conscientious special efforts to correct subordinates' weaknesses and find more suitable work for apparent misfits will save many employees from separation.

The Personnel System's Contribution to Effective Execution of Government Operations

The personnel system must establish adequate records, so that employees can be equitably treated and rewarded for merit in spite of the impersonality necessary in administering a program for 50,000 employees. It must provide clear cut policies, disseminate them widely, and consult with the executive group in the formulation of new or amended policy. It must provide specialists trained in modern techniques of organization and methods analysis, position classification, examination construction, and performance rating. It must make immediate and long-range plans for the recruitment and training of a suitably skilled body of civil servants for Vietnam. It must build civil service morale for both cadres and non-cadre employees. It must develop and administer compensation practices in a manner which will assure that the pay incentive is a work incentive. It must protect employees from unjustified separation and make every effort to salvage apparent misfits, while expediting the separation of employees whose retention would be an injustice to their conscientious, hard-working fellow civil servants.

Conclusion

Vietnam has a head start toward the development of an efficient civil service. Your country is in a good position to retain the advantages of the cadre system while taking advantage of the best features of non-cadre civil service systems. Your civil service

agency still has a tremendous job ahead of it in converting from Indochinese local cadres to National Cadres ; and implementing the statutes you already have. I am sure the numerous additional features of personnel administration I have mentioned have reminded many of you of the example of the single mine-sweeper with one mine cited by an earlier lecturer.

It is my personal recommendation that the first mine in the field of personnel administration should be the introduction of position classification, with gradual application of the principal of equal pay for equal work. This proposal does not necessarily imply the abolition of family and regional cost-of-living allowances. It does mean that those allowances would be clearly distinguished from compensation based on duties (base salary plus representation, responsibility, or function allowances, plus prestations). The proposal does imply breaking away from the principle of « equal pay for equal academic education ». I greatly admire the Vietnamese veneration for education. I ask you to remember, however, that in the days of Gia Long, academic education was *total* education, which legitimately qualified the educated for any position. Knowledge has increased so tremendously that it is no longer possible for any one to be totally educated. Industrialization has created many new skills which command high salaries without requiring a great amount of academic education. Government activities parallel industrial activities and require most of the same specialized skills. Many of your people have been denied educational opportunities through no fault of their own, and yet have risen to the national emergency and performed admirably in positions for which greater academic education might appear desirable. Such people must continue to be used in positions of importance for years, while the Vietnamese educational system provides them with special training and builds up a reservoir of academically educated personnel.

I believe that Vietnam can infuse new energy and confidence into its civil service, reduce morale problems caused by variations in the treatment of cadre and non-cadre personnel, utilize its available skills to greater effect, and establish facilities for planning the civil service of the future, with very few changes in its present body of civil service statutes. You have my best wishes for success in that project.

**X RESPONSIBILITY AND ACCOUNTABILITY
IN THE PUBLIC SERVICE**

X

RESPONSIBILITY AND ACCOUNTABILITY IN THE PUBLIC SERVICE

by Ralph Smuckler

For the past six weeks our Michigan State University Group has had the honor given to us by your President to discuss some important aspects of Administration with you, the leading civil servants of the Republic of Vietnam. This has been both a challenge and an opportunity for us. It has been a challenge in the sense that once or twice each week one of our group stands before this audience and presents his ideas or viewpoint on subjects and problems on which many of you might equally qualify to comment. Certainly there are few greater challenges than this attempt on our part to add to your present understanding and thinking on these problems. By the very questions you have asked and the comments you have made it is clear that if we have not been able to contribute greatly to your knowledge, at least we have succeeded in stimulating and focusing your thoughts on these important aspects of administration.

It has been an opportunity for us because rarely is it possible to bring together so many busy administrative officials for discussions of this sort. As all of you know, our Michigan State University Group is in Vietnam at the request of your government to work with you in the development of administrative personnel and organization. We sincerely hope that this series of lectures, which for many of you is the first introduction to members of our staff, will be only the beginning in a very worthwhile association among us. We all look forward to working with you in your various departments and offices toward the accomplishment of the goals we share, namely, the furtherance of public administration in Vietnam.

Like many other speakers who have found themselves at the end of a series of lectures and discussions, I find that my colleagues who have preceded me have said many of the things I would like to say and have stressed many of the points I would like to stress. Not that what is left over is not as important as any of the others for I consider questions of «responsibility and accountability in administration» to be among the most important in a democratic

country. However, I am sure you will agree that many of these subjects and comments are difficult to separate and matters of organization, supervision, management, budget, personnel systems, and public relations are all related to this topic of « responsibility ».

What is Responsibility ?

The concept of responsibility in public administration is closely related to accountability, responsiveness and control. A responsible civil servant is one who can be held accountable for his official acts by a superior. He is performing in line with policies developed by the government and all of his acts are for the furtherance or achievement of these policies. He is being responsive to the desires of the higher echelons of the government and through various administrative or legal procedures his actions are being controlled. In short, a responsible official is one who is performing his duties while not exceeding his powers.

Similarly, administrative organization is responsible if it can be held accountable for its acts, if it is responsive to program needs, and if it is controlled by superiors in the administrative hierarchy.

To Whom is Administration Responsible ?

Several days ago I had the privilege of sitting in on a series of oral examinations being given at the National Institute of Administration. Many questions were asked of the individual students, but since I knew I would be talking on this subject today I asked each student a question dealing with responsibility : « To whom is an administrator responsible ? » The answer was unanimous. Each person replied « to his administrative superiors and to the people ». Certainly we can consider this evidence of the democratic spirit of the youth who are going into administrative work, for in a democratic nation responsibility must be ultimately to the people.

An administrative organization in a democracy can be held accountable for its acts by its superiors who in turn are held accountable by the people, usually through election. When we say administration is responsive we mean it responds to the desires of the people transmitted through the elected chief executive. Different forms of democratic government use different methods of controlling administration and keeping it responsible and responsive, but whatever method is used, the ultimate control rests with the people who can control the acts of administration through

the political processes of the nation and the governmental machinery. The desires of the people are foremost and to the extent this is not true, to that extent the system becomes non-democratic.

The Dilemma of Power vs. Responsibility

One of the true dilemmas of modern democratic government is the conflict between power on one hand and responsibility on the other. Modern government is, with but a very few exceptions, big government. By this I mean not only government with many employees, buildings and grounds, but government with broad powers which effect almost every aspect of the citizens daily life. Government in Vietnam, as in most countries of the world, has a profound and continuing effect on the activities, plans and aspirations of the citizenry. The administrative rulings, decrees, and laws of this country, as of others, affect the business and industry of the country, the health and happiness of the people, and the development of the nation. This power concentrated in government is an understandable by-product of the times in which we live. It is a reflection of the complexity of the modern world economy and the international scene.

While we can understand why government plays so large a part in our daily lives, we who live in a democratic country become concerned over the problem of controlling government so that it does what we want it to do. We are, in short, vitally interested in keeping « big government » responsive, controllable and responsible in the broad sense to the people of the nation. This, then, is the continuing dilemma: How to control government and yet give it the power and flexibility to cope with the problems we assign to it? To the extent that we control the administration, there is a tendency to impose rigidity or inflexibility into the system. Yet, to allow complete uncontrolled discretion to the government would be to sacrifice responsibility.

There are various methods used to keep democratic government responsible to the public. We might say that elections provide us with the means of holding our government responsible. This is certainly true. When the election is free and the public votes, following a free contest between honestly contending political forces, the election is the basic and most effective means of general control by the people.

However, we elect relatively few of our officialdom in democratic countries — the legislators, the President or chief executive in some countries, and perhaps a few others. In some places,

for example state governments in the United States a large number of top administrative officials are directly elected, and this introduces other problems and considerations. Since most democracies operate with only occasional elections and only a few elected officials, how can these few officials, who are of necessity very responsive to the public, control the working of the large and complex administrative organization which confronts them when they take office?

Certainly elections are not enough in themselves. Without going into the many other questions surrounding elections as a means of public control, suffice it to say that the elected officials must be able to control the administration in a way desired by the public. If the public has indicated its desire for reform, then reform should be possible and should be carried out. If particular policies are endorsed by the public then it must be possible to put these into effect. This calls for an administrative organization which is not only efficient and well organized, but also responsive to its leaders who in turn are responsible to the public through election.

How Can the Administrative Organization Be Made Responsible?

How can administrative organization be kept responsible? How can we be sure the public will have its way over the years? Various techniques have been used in administrations throughout the world. One of these is through *hierarchical organization*. By making each person clearly accountable to one superior and that superior clearly accountable to one person in the hierarchical pyramid above him, we tend to be able to control from the top down. The Minister or Secretary of State can give an order and he can expect it to be carried out because each person in the hierarchy will be held accountable by his superior for his share in carrying out the order. Of course, coupled with this must be a *clear definition of duties* and a *distinct line of control*.

Of course, we can only expect an administrator to do things we give him *adequate power* to accomplish. We cannot hold a public official responsible if we do not give him the authority to act. Responsibility without authority would lead to irresponsibility. And one of the elemental rules of sound administration is that authority to take action must be in accord with the level of responsibility of the official.

Another method of holding public officials responsible is through an *adequate budget and accounting system*. Financial

controls are some of the most effective means enabling the chief executive to know what is going on in the administration beneath him. Similarly, the legislative branch by controlling the purse strings can control the policies of the administration. While this applies to the legislature and the chief executive it also is a useful means of control for chiefs of divisions and others in the hierarchy. Financial controls, if properly administered, can be among the most effective methods of controlling administrative programs.

There have been many specific formal methods developed for holding administrators accountable. I do not believe it is my task here today to go into each of these with you in detail. I am sure many of you are already familiar with techniques used by legislative bodies, such as committee hearings and investigations, mandatory periodic reporting, and, as mentioned a moment ago, budget control. Many judicial writs and procedures have been developed under Anglo-Saxon law and under other legal systems as well which give the individual citizen or group of citizens some control over arbitrary or unjust administrative action. Within the administration itself, the personnel system has much to do with keeping the organization accountable. The appointment of the chief administrators in each department or agency by the elected chief executive is a step in this direction. We could go on and discuss any one of these and I am sure each of you could contribute to such a listing.

Informal Methods of Control

Instead of considering these formal and specific methods of control I would like to consider some of the informal and somewhat less obvious means of attaining responsible administration. Probably the best way to guarantee responsible administration is to develop administrators who individually exercise self-control. If the individual administrator feels he should act responsibly, the administration has moved a long way toward being responsible as a whole. Viewing responsibility in this light emphasizes its personal nature and the great importance of the individual employee feeling the need for self-controlled, responsible action.

How is such self-control developed? Of course, if the administrators develop the necessary traits before entering public service the situation is simplified. The personnel system in recruiting public servants is alert to the need for finding honest, sincere persons who are dedicated to the concept of service. But not every public servant is entirely perfect on these and the other necessary

traits. Besides careful recruiting, what else can assist in developing self-control and the desire to act responsibly in the public service?

Through various methods it is possible to cultivate and raise the level of ethical standards and responsibility among public servants. Much can be done to reinforce ethical standards and create greater responsiveness. In this regard, adequate leadership is important. For example, the administrative leader should give his employees a clear understanding of the goals of the organization. He should point out to them how their individual and personal futures are related to the success of the organization. He should reward members of his organization who have performed well and been attentive to the policies of the unit. On the other hand, he should not advance those who behave irresponsibly or act in a discourteous manner to the public which is being served. Over a period of time such individuals should be dismissed. One of the characteristics of a good leader in an administrative organization is his ability to lead in such a way as to reinforce these ethical standards. These are closely related to the morale of the organization, but they are also part of a responsive organization, one which is acting in a responsible manner.

In addition to leadership within the organization, another method of stimulating high ethical standards and self control is through professional associations. In the United States, we have many professional societies which include many thousands of public servants. These are non-political societies for the advancement of the respective professions and they include specialized professions and general civil servants. For example, we have a public administration society, a city-managers association, a society for budget officers, for personnel officers, for chiefs of police, for welfare workers, for public health doctors, for engineers, for economists and for many others. Each of these societies develops a standard of professional conduct, either formally or informally, which has a widespread effect throughout administration at national and state levels. These are not political groups and very rarely will any of them take a stand on political matters. They are professional and are dedicated to the advancement of their respective professions. Such societies play an important role in establishing the type of thinking which assures responsible conduct by civil servants. I know that in Vietnam a society for public administration is forming, as in many other countries of the world, and this is certainly a step in the right direction.

Discretion and Responsibility

Decisions of consequence are made at all levels within a properly functioning administrative organization. Even employees who are merely carrying out the specific directions of their superior in a routine operation are sometimes put in the position of having to make decisions which will effect the successful completion of the task. While most of you will agree that this is true we will also agree, I am sure that the decisions of middle and top management have more general importance and involve choices among a greater number of possibilities. Discretion is usually quite limited at the lowest levels of the hierarchy, while discretion is very broad at the top. The chief of a service makes decisions which bear on a series of programs and sometimes his decisions are very difficult to make. Ideally persons making decisions at all levels of the hierarchy can be held accountable for that decision. Although the question of responsible conduct is not limited to the top of the hierarchy, where discretion is broadest, responsible decision-making and conduct is most important.

This suggests that if a top level administrator wants to assure responsible decisions he will centralize these decisions among a few trusted subordinates. He will pick his subordinates carefully and give them discretionary powers while limiting the area of discretion beneath them. This might work well from the standpoint of responsibility but it is contrary to other desirable goals of administration. Such an administrative structure, with all important decisions centered at the top, would require that all important matters receive approval at the top of the departmental or administrative hierarchy. Few people below the top would be able to make decisions of any importance.

The result would be unsatisfactory from the standpoint of efficiency and for other reasons. Before long even routine matters would have to be acted upon by persons several levels higher in the hierarchy than at the outset. The people at the top would be constantly besieged by matters requiring their signature and approval. Action in the organization would be delayed until such approval was received and because of the physical impossibility of one person approving more than a relatively small number of items per day, the organization would be slowed down. Thus the attainment of responsibility by drastically limiting the number of persons with discretionary powers would be offset by a slow moving, probably unimaginative organization. I say unimaginative

because as persons in the lower levels become accustomed to having decisions made for them, they will hesitate to use their own abilities and imagination to the fullest.

Some compromise between these two must be sought. Discretion must be permitted at a low enough level to provide an efficient operating organization and at the same time the persons making the decisions at the lower levels must feel responsible for their actions and decisions.

One way of compromising these two seemingly contradictory goals is to provide discretion at the lowest possible operating level and yet assure responsible action through a series of controls. I mentioned earlier the use of budgetary and accounting controls as an important tool in attaining responsible action. We have found in some of our governmental units in the United States that it can be extremely effective in solving this dilemma. In other words, by granting the power to act to the operating levels of the administration and using efficient budget and accounting controls at the top, it is possible to achieve both of the goals. Of course, budget controls should not be used alone, but they are an important device.

Administration that centers all decisions at the top in order to be sure they are made in line with the desires of the chief administrator is bound to slow down to an undesirable pace. Decisions at the lower levels, subject to careful control and review from above proves much more satisfactory in attaining the ends of the government.

The Personnel System and Responsibility

Modern experts on civil service matters agree on the need for protecting civil servants from dismissal with each turn of the political scene. A career civil servant must not be discharged in order to make room for the favorites of a newly elected political party. The opposite side of the same coin is that the career civil service must perform efficiently for the government no matter which political party comes to control. Furthermore, the civil servants under such a career system should not take leading roles in political campaigns. Indeed in my country, civil servants are legally permitted very limited political activity.

I think that all of us will agree that the career civil service should be protected from the uncertainties of political shifts. Yet, if we examine this idea closely we will see that it may work contrary to the idea of responsibility and responsiveness that we

have been discussing. If a newly elected official is faced with civil servants in the top levels which do not share his views, the views which the public generally has just approved at the polls, he may be unable to put his policies into effect, i.e., the very policies approved by the public. This is particularly true in situations where one party has been in power over a long period. In such cases the civil service may be slow to react to the new policies brought in by the popularly approved political change.

The solution to this problem in the case of the Presidential system is provided by a system of appointed department leaders. The department heads and their immediate subordinates who represent the thinking of the new chief executive should be able to control the new program throughout their respective departments.

If the civil service is acting responsibly this will not be too difficult a task, at least in its broader aspects. However, if this is not the case, the personnel system must not be so inflexible as to prevent personnel shifts and dismissals which will weed out the civil servants who are not acting responsibly. Such «weeding out» should be done in an honest way with adequate procedural guarantees, but it must occur.

If the top leaders are to be held accountable by the public for the acts of their administration, they must be able to control the members of their administration, while at the same time observing the safeguards of an adequate career service...

Responsible for What?

We have been talking about the importance of responsibility in a democratic government and we have examined the question of «responsibility to whom?» We have looked briefly at some methods of assuring responsibility and at some of the problems. One of the crucial questions which we should consider is «for what types of things is the public servant responsible»? Putting it in direct terms «what is the public going to expect of its civil servants and hold them responsible for»? In Vietnam, which is emerging as an independent republic, it seems to me the answer may be somewhat different than in a country such as mine. The responsibility the civil service and governmental administration bear in Vietnam is broader and of even more crucial importance than is the case in other countries.

Certainly we can all agree that the problems that Vietnam faces are among the most difficult faced by any nation in the free world. Vietnam in both a time and geographic sense is a frontier nation which many nations of the world are watching. And like

frontiersmen everywhere, the Vietnamese people face a difficult task in the near future as they proceed to develop their economy, stabilize and liberalize their government, and raise their standard of living. While it is true other nations stand ready to assist, the largest task is for Vietnam itself. And a central factor toward the achievement of national goals — indeed, in facing the task ahead — is the governmental administration throughout the country. Public administration in Vietnam will play a crucial role in the years to come. The public has a right to hold its civil servants responsible for the very best in performance.

Breaking this general concept down into smaller parts, we can see that civil servants will be held accountable for a high level of performance in carrying out the policies of the government. In addition to this active or performance side, however, the civil service must consider the opposite side — the side of inaction. Administration is responsible not only for the things it does, but for the things it might have done, but did not do because of inertia, or lack of initiative. In other words, the public will expect its government and administrators to leave no stone unturned in seeking the solution to problems and the advancement of the public interest. Inaction where action is required may be just as great a violation of the public's trust as wrong action. And in the future, inaction, as well as inadequate action will be pointed to as an indication of irresponsible administration.

As a group the civil servants of Vietnam represent some of the best educated and trained people in the country. As I indicated at the outset of my talk, it is a rare opportunity for us to talk to such a large gathering of active civil servants. I might add here it is also rare to bring together so many active, well educated members of the Vietnamese society, for in your country as in mine, the active governmental administrators are among the better educated in the society. This places a special burden on civil servants. For not only must they act and provide administrative leadership, they find themselves in the position of having to think through the problems of their country so as to find solutions. Thinking can be just as difficult as acting — and certainly all of you will be agree that the two must go hand in hand for success as an administrator. It is not only acts for which civil servants will be held accountable by the public in the future but also readiness to adjust, to adapt, and to think out solutions. I suggest to you that the public will consider civil servants responsible for alert, imaginative, thoughtful reactions to change, reorganization, and new work methods.

In answer to this question of what will civil servants be held responsible for, we can answer that in addition to the many acts of honesty, courteousness, and efficiency, the government and public will hold civil servants responsible for first, action generally, second, initiative to overcome inaction, and third, thoughtful adaptation, adjustment and experimentation to solve administrative and program difficulties which face the nation.

Summary

In summary, we can say that responsible administration means administration which carries out its assigned tasks in a thorough manner without exceeding its accorded power. These tasks, the goals of administration, are determined by the public through elected officials. Administration itself is responsible ultimately to the people.

While various formal methods of keeping government accountable are used within the administration, by legislatures and by the courts, responsibility can be realized through informal means as well. If the individual civil servants develop the self-control and ethical standards leading to individual responsibility the administration as a whole is responsible. To accomplish this, careful recruitment is needed and so is skillful leadership. Professional societies are also helpful in developing ethical standards of conduct.

Several desirable aspects of administration appear to conflict with responsible administration. We have considered two of these — discretion as it conflicts with responsibility and the career civil service and responsibility. We have seen that neither conflict is insurmountable.

Finally, we have considered the question of « Responsibility for What ? » It is my conclusion in this respect that the public to whom the civil servants of Vietnam are responsible will expect much. You will be responsible for wise and courteous action, for overcoming temptation to be inactive, and for thoughtful, imaginative solutions to problems.

I started out by saying this series of lectures has been a challenge to the Michigan State University Group. In actual fact, our challenge, great as it is, is very small compared to the challenge ahead for you, the leading civil servants of Vietnam. In the tasks you face we would be glad to help you, but they are primarily your responsibility. All of us join in wishing you « good luck ».