

CẢI CÁCH HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

- CẤP HUYỆN HAY CẤP XÃ?

TS. Phan Thị Lan Hương

Trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, hướng tới một xã hội dân chủ, công bằng và văn minh, thì việc xây dựng một hệ thống chính quyền địa phương mạnh, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả là một trong những yêu cầu tất yếu. Chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc tổ chức thực hiện các đường lối chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật vào đời sống. Nói cách khác, hệ thống chính quyền địa phương bảo đảm cho các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được thực hiện trên thực tế. Do đó, bài viết này tập trung nghiên cứu về thực trạng và giải pháp cải cách tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam.

1. Tổng quan về hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam

Hệ thống chính quyền địa phương hiện đại ở Việt Nam được thành lập từ năm 1945 cùng với sự ra đời của Nhà nước Việt Nam Dân Chủ Cộng Hòa. Qua hơn 60 năm xây dựng và phát triển, Việt Nam đã ban hành và sửa đổi bốn bản Hiến Pháp (1946, 1959, 1980 và 1992), tổ chức hệ thống chính quyền địa phương cũng đã có những thay đổi nhất định nhằm phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Đặc biệt là khi Việt Nam chuyển sang nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa thì tổ chức chính quyền địa phương đã có những thay đổi rõ rệt. Hoạt động phân cấp quản lý đã được thực hiện nhằm chuyển giao thẩm quyền và trách nhiệm từ trung ương xuống địa phương. Chính quyền địa phương đã có những quyền chủ động nhất định trong việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình.

Nhìn chung, hệ thống chính quyền địa phương có những đặc điểm sau:

- Thứ nhất, hệ thống chính quyền địa phương được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Nguyên tắc này tạo ra một hệ thống hành chính thứ bậc từ trên xuống dưới, nghĩa là cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương.
- Thứ hai, hệ thống chính quyền địa phương bao gồm Hội Đồng Nhân Dân (HĐND) và Ủy Ban Nhân Dân (UBND). HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân địa phương và do nhân dân bầu cử trực tiếp. UBND là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính NN ở địa phương.
- Thứ ba, hệ thống chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình ba cấp: tỉnh, huyện và xã. Cấp xã được quy định là cấp chính quyền cơ sở.
- Các cơ quan địa phương chỉ thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn do pháp luật quy định cụ thể.

Trước yêu cầu của Đổi mới, Việt Nam đã thực hiện cải cách hành chính, phân cấp quản lý hành chính, và phân cấp về ngân sách nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý NN, đặc biệt là chính quyền ở cấp địa phương. Tuy nhiên, sau hơn 20 năm thực hiện phân cấp quản lý, chính quyền địa phương ở Việt Nam vẫn còn bộc lộ những hạn chế nhất định ví dụ như tham nhũng, quan liêu, lạm quyền.

2. Thực trạng

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 là văn bản pháp lý quan trọng quy định chức năng, nhiệm vụ, và quyền hạn của HĐND và UBND các cấp. Luật này đã thể hiện các yếu tố của phân cấp trong quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, do đặc thù của nguyên tắc tập trung dân chủ nên hệ thống chính quyền địa phương thiếu tính chủ động, sáng tạo trong quản lý. Cơ chế “xin-cho” của nền kinh tế tập trung bao cấp vẫn còn thể hiện trong các lĩnh vực như việc quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước, quản lý đội ngũ cán bộ, công chức địa phương hay trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoạch định chính sách, kế hoạch của địa phương. Hơn nữa, pháp luật hiện hành cũng không xác định rõ chức năng nhiệm vụ quyền hạn giữa trung ương và địa phương cũng như của mỗi cấp, do đó tình trạng đùn đẩy trách nhiệm trong quản lý còn khá phổ biến. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng chưa phát huy được vai trò giám sát của HĐND đối với hoạt động của UBND các cấp.

Nhìn chung, hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương còn bộc lộ những hạn chế sau:

- Thứ nhất, tổ chức chính quyền địa phương thiếu tính chủ động sáng tạo trong quản lý. Chính quyền địa phương vẫn chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương. Nói cách khác là chính quyền trung ương có quyền can thiệp vào các hoạt động của chính quyền địa phương. Ví dụ, văn bản PL do cơ quan địa phương ban hành không được trái với văn bản pháp luật do cơ quan TƯ ban hành, văn bản do cấp dưới ban hành không được trái với văn bản do cơ quan NN cấp trên ban hành.
- Thứ hai, HĐND chưa thực hiện chức năng giám sát hiệu quả bởi vì: 1) chưa có sự phân chia rõ chức năng hoạt động của HĐND và UBND trong thực tiễn (Chủ tịch UBND là thành viên của HĐND cùng cấp); 2) số lượng các thành viên khác của HĐND là cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan HCNN; 3) tỷ lệ đại biểu có năng lực trình độ chuyên môn còn thấp đặc biệt là ở cấp xã.
- Thứ ba, chưa có sự phân chia rõ chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp huyện và cấp xã. Cấp xã là cấp chính quyền cơ sở nhưng không có khả năng cung cấp các dịch vụ công do thiếu ngân sách cũng như đội ngũ cán bộ công chức có năng lực chuyên môn, nghiệp vụ. Hơn nữa, pháp luật hiện hành chỉ xác định chức năng của chính quyền cấp xã trong việc thực hiện các hoạt động quản lý hành chính như đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn. Phần lớn các dịch vụ công như giáo dục, y tế,

cấp phép thuộc thẩm quyền của chính quyền cấp xã. Do đó, cấp xã chưa phát huy được vai trò của cấp chính quyền cơ sở trong thực tiễn.

- Thứ tư, mô hình chính quyền ba cấp cùng với sự tăng lên về số lượng các đơn vị hành chính ở mỗi cấp đã làm cho bộ máy chính quyền địa phương công kênh, nhiều tầng nấc, dẫn đến không tiết kiệm được chi phí quản lý.¹
- Thứ năm, cơ chế hoạt động tập thể cũng như sự phụ thuộc về mặt tổ chức đã tạo nên sự đùn đẩy trách nhiệm trong quản lý cũng như tình trạng lạm quyền, tham nhũng, quan liêu.

Nhìn chung, hệ thống chính quyền địa phương còn bộc lộ nhiều hạn chế dẫn đến chất lượng của các hoạt động cung cấp dịch vụ công còn thấp, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân còn bị xâm phạm trên thực tế.

3. Kiến nghị

Yêu cầu về xây dựng một hệ thống chính quyền địa phương hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, có trách nhiệm, minh bạch đã được đề cập đến trong chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và tiếp tục được khẳng định trong giai đoạn 2011-2020. Hơn nữa, yêu cầu cấp thiết hiện nay là tiến hành việc nghiên cứu, sửa đổi Hiến Pháp 1992, trong đó mô hình chính quyền địa phương là một trong các nội dung quan trọng cần nghiên cứu, sửa đổi: “Về chính quyền địa phương: sửa đổi, bổ sung các quy định về tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng nghiên cứu xác định rõ hơn địa vị pháp lý của chính quyền địa phương, mô hình tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, cơ chế phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương.” Bên cạnh đó, qua hơn 1 năm thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12 về áp dụng thí điểm không tổ chức HĐND được trên địa bàn 10 tỉnh, 99 huyện và 483 xã, Chính phủ báo cáo đạt kết quả cao và kiến nghị áp dụng chính thức mô hình này, do đó, cần nghiên cứu, sửa đổi hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và hệ thống chính quyền địa phương nói riêng cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn.

Việc xây dựng một hệ thống chính quyền địa phương gọn nhẹ, giảm chi phí quản lý đã được nhiều địa phương như Thành phố HCM hay Đà Nẵng kiến nghị. Nhìn chung, các kiến nghị đều tập trung vào việc tổ chức lại hệ thống cơ quan nhà nước ở địa phương bằng việc không thành lập HĐND cấp huyện và xã, giảm số lượng đầu mối các cơ quan chuyên môn, xây dựng mô hình cơ quan một cửa liên thông. Tóm lại, có 3 phương hướng đổi mới tổ chức được đề xuất như sau:

¹Việt Nam đã thực hiện nhiều chương trình cải cách về địa giới hành chính (sáp nhập, chia, tách) và sửa đổi các văn bản pháp lý liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, qua quá trình cải cách sau 20 năm, số lượng các đơn vị hành chính của Việt Nam đã tăng lên đáng kể, ví dụ như cấp xã tăng hơn 1210 đơn vị, cấp huyện tăng hơn 175 đơn vị, và cấp tỉnh tăng 23 đơn vị

1. Không tổ chức HĐND cấp xã như hiện nay và duy trì tổ chức UBND cấp xã. UBND cấp xã sẽ chịu sự giám sát của HĐND cấp huyện. Những người theo quan điểm này đều xuất phát từ nguyên nhân hoạt động kém hiệu quả của HĐND cấp xã, hay hoạt động chồng chéo, trùng lặp về chức năng giữa UBND và HĐND cấp xã. Theo cách thức tổ chức này, thì sẽ vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ, hơn nữa, chức danh chủ tịch xã sẽ được tiến hành bầu theo hình thức nào, và có chủ tịch xã có bắt buộc phải là thành viên của HĐND theo như quy định của Luật năm 2003 không đó là những vấn đề cần được nghiên cứu khi áp dụng mô hình này;
2. Không tổ chức HĐND cấp huyện vì được coi là một cấp trung gian. Chỉ tổ chức HĐND cấp tỉnh và cấp xã vì cấp xã là cấp chính quyền cơ sở, do đó, mô hình HĐND cấp xã cần được duy trì để đảm bảo phát huy yếu tố dân chủ ở địa phương. Tuy nhiên, nếu theo cách thức này thì cũng cần phải xác định rõ cơ cấu tổ chức, địa vị pháp lý của UBND cấp huyện cũng như mối quan hệ giữa UBND cấp huyện với HĐND cấp tỉnh và HĐND cấp xã, chức danh chủ tịch UBND cấp huyện giống như theo phương án (1);
3. Không tổ chức HĐND ở hai cấp huyện và xã để giảm bớt chi phí quản lý. Tuy nhiên, nếu tổ chức theo phương án này thì cấu trúc chính quyền địa phương bị phá vỡ, hơn nữa sẽ là một thách thức lớn đối với HĐND cấp tỉnh trong việc thực hiện hoạt động giám sát với điều kiện thiếu đội ngũ cán bộ chuyên trách và có năng lực như hiện nay. Ngoài ra, sẽ là phát sinh nhu cầu thành lập các văn phòng chi nhánh của HĐND cấp tỉnh để đảm bảo hoạt động quản lý trong một phạm vi rộng. Hơn nữa, tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính, cơ quan chấp hành của HĐND ở cấp huyện và xã sẽ được tiến hành theo mô hình nào cũng cần được nghiên cứu xem xét để đảm bảo hiệu quả trong quản lý.

Qua nghiên cứu so sánh với mô hình tổ chức chính quyền địa phương cũng như các kinh nghiệm cải cách và thực hiện phân cấp của Nhật Bản, xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương được đề xuất như sau:

- Thứ nhất, nên tổ chức hệ thống chính quyền địa phương hai cấp đó là cấp tỉnh và cấp cơ sở. Các địa phương sẽ xác định đơn vị hành chính cấp cơ sở tùy thuộc vào điều kiện kinh tế chính trị xã hội, dân cư, địa lý; ví dụ như ở các tỉnh thành phố lớn nơi có điều kiện liên thông thuận tiện thì có thể quy định cấp huyện là cấp cơ sở còn ở các khu vực miền núi, vùng sâu vùng xa thì có thể sáp nhập một số xã thành một chính quyền cấp cơ sở. Mô hình chính quyền hai cấp sẽ tiết kiệm chi phí quản lý, khắc phục tình trạng thiếu nguồn cán bộ có trình độ, năng lực quản lý ở cấp xã như hiện nay, xóa bỏ

tình trạng cục bộ địa phương ở các xã. Ngoài ra, UBND cấp cơ sở có thể thành lập các văn phòng chi nhánh của UBND dựa trên mật độ dân cư, diện tích quản lý để đảm bảo cung cấp các dịch vụ quản lý một cách hiệu quả nhất. Hơn nữa, thông qua các văn phòng chi nhánh, việc luân chuyển cán bộ được thực hiện đơn giản và hiệu quả hơn. (Xem mô hình đề xuất)

- Thứ hai, nên áp dụng chế độ bầu cử trực tiếp chức danh chủ tịch UBND, bởi vì chế độ bầu cử trực tiếp là một chế độ phản ánh giá trị dân chủ cao cũng như phát huy được tinh thần trách nhiệm của những nhà quản lý trước nhân dân. Hơn nữa, theo quy định hiện hành, chế độ làm việc của UBND là theo chế độ lãnh đạo tập thể, cá nhân phụ trách nên không phát huy được hết vai trò chủ động cũng như nâng cao trách nhiệm của cá nhân lãnh đạo. Hơn nữa, mô hình bầu cử trực tiếp này còn hạn chế sự chồng chéo, phụ thuộc của UBND trong mối quan hệ với HĐND cùng cấp.
- Thứ ba, nên xóa bỏ quy định chủ tịch UBND đồng thời là thành viên của HĐND cùng cấp cũng như các chức danh và quy định tỉ lệ đại biểu chuyên trách để nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND, tránh tình trạng đại biểu HĐND đồng thời là người giữ chức vụ trong các cơ quan nhà nước ở địa phương. Hoạt động giám sát của HĐND chỉ thực sự phát huy hiệu quả cao khi được tách rời với hoạt động hành pháp của các cơ quan HCNN.
- Thứ tư, pháp luật cần quy định rõ mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương với các cơ quan nhà nước ở địa phương, để ngăn chặn tình trạng can thiệp vào hoạt động của địa phương cũng như việc đùn đẩy trách nhiệm giữa trung ương và địa phương, qua đó nâng cao tính chủ động sáng tạo cho địa phương.
- Thứ năm, cần nghiên cứu tổ chức thực hiện hoạt động phân cấp quản lý nhà nước đặc biệt là trong lĩnh vực ngân sách để đảm bảo nâng cao tính tự chủ trong quản lý của địa phương, ví dụ nghiên cứu sửa đổi Luật ngân sách NN năm 2002 để đảm bảo tăng nguồn thu cho địa phương.

Tóm lại, chính quyền địa phương có vai trò quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước cũng như trong việc cung cấp các dịch vụ công cho nhân dân, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được thực hiện trong thực tiễn. Do đó, việc xây dựng một hệ thống chính quyền gọn nhẹ, hoạt động có trách nhiệm, công khai, minh bạch và hiệu quả đòi hỏi sự nghiên cứu xem xét tổng thể hệ thống pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và hoạt động cũng như các điều kiện thực tiễn để có giải pháp cải cách hợp lý và khả thi./.

REFORMING THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN VIETNAM

- DISTRICT OR COMMUNE LEVEL?

Dr. Phan Thị Lan Hương

In the process of moving towards a rule of law, democratic and civilizational country, Vietnam needs to build up an effective, efficient, transparent, and accountable local government system as one of the most important tasks. Local government plays an important role in implementing the Communist Party's policy, and legal regulations. In other words, local government ensures that citizen can exercise their rights and legitimate interests in practice. This article focuses on examining the issues and reforming solution of local government system in Vietnam.

1. Overview of local government system in Vietnam.

In Vietnam, the turning point to the modern local government system started since the foundation of the Democratic Republic of Vietnam in 1945. The structure of the local government system has been changed in consistence with the amendment of Constitutions such as: the 1946, 1959, 1980 and 1992 Constitution. Especially, local government had significant changes since Vietnam introduced the market socialist oriented economy. Vietnam has carried out decentralization as an alternative form of centralization; as the results, local authorities have discretion in performing the duties and functions.

In general, local government system in Vietnam has the following features:

- The organization and operation of local government system bases on the “democratic centralism principle”. This principle defines the hierarchical government system in which the agencies of the lower levels have to obey the orders of the state agencies of the higher levels (top-down model).
- The Local government system consists of the People's Council and People's Committee. The People's Council represents for the local residents and is elected by local people. The People's Committee is an executive organ.
- The structure of the local government system is divided into three tiers: provincial, district, and commune level. The commune level is defined as the grassroots level.
- The Law on organization and operation of the People's Council and People's Committee defines the functions and duties of each level; therefore, there is no local autonomy principle.

Vietnam has carried out the public administration reform, administrative and fiscal decentralization since 1990s; however, local government is still facing with many challenges such as corruption, red-tape, and abuse of state power.

2. Problem's Identification

The Law on Organization and Operation of the People's Council and People's Committee in 2003 is the fundamental legal framework for defining the functions and duties of local government agencies at each level. This law indicates some features of decentralization. However, the local government still lacks of discretion in performing the duties and functions due to the “democratic centralism principle”. The “*application-approval*” mechanism that remained from the central plan economy still dominates the operation of local authorities in some aspects such as financial management, recruitment and promotion of civil servants, and

decision-making and planning making. In addition, the current legal framework does not define clearly the distribution of functions between the central and local agencies; consequently, overlapping of functions and shirking of responsibilities among state agencies are common issues in Vietnam. The law also does not clearly distinguish the supervision role of the People's Council.

In general, the local government system is facing with challenges as follows:

- The local government system lacks of discretion in performing the delegated duties and functions. The local governmental agencies are under the control of the central authorities. In other words, the central government holds power to intervene into the work. For example, the lower authorities have to promulgate the legal documents in consistent with the legal regulations of the higher state organs.
- The People's Council could not perform its supervising function effectively due to reasons such as: the law does not stipulate clearly the function between the People's Council and People's Committee (the chairman of the People's Committee is the member of the People's Council); a high percentage of civil servants are also delegates of the People's Council; there are a high percentage of unqualified delegates.
- The law does not define clearly the functions of the district and commune level. The commune level plays a role as the grassroots level; however, it lacks of financial and human resources for providing public services. In addition, the commune authorities only perform the administrative registrations such as birth, death, marriage certificate whereas the district level provides the public services such as healthcare, education, or licensing. Consequently, the commune level could not perform the functions of the grassroots level.
- The three-tier model of local government system and the increasing in the number of local units from provincial level to communal level cause many problems such as the bulky system, overlapping of functions and waste of administration costs.¹
- The collective working mechanism and unclear distribution of function among the tier of local government system cause the issues of pushing responsibilities; as a result, corruption, red-tape, and abuse of state powers are common issues. Local residents cannot hold accountability of government.

In brief, local authorities could not deliver he public services effectively. The violation of the rights and legitimate interest of citizens is still controversial issue in Vietnam.

3. Reforming solution

Vietnam strongly confirms to build up an effective, efficient, transparent, strong and accountable public administration system in progress of implementing the PAR period 2001-2010 and the PAR period 2011-2020. In addition, reforming local government is one of the urgent tasks in the process of amending the 1992 Constitution. Significantly, the abolishment of the People's Council as the pilot case at the district and commune level has been carried out at 10 provinces, 99 districts and 483 communes since 2009 (according to Resolution No 26/2008/QH12). The Government highly appreciated the result of the pilot case after one year of implementation and proposed for reforming the local government system. Therefore,

¹ Vietnam has carried out the reforming programs related to local government system such as the new establishment, re-division, or merge of the administrative boundary. After 20 years of implementation the PAR, the number of local units has increased significantly; for example, the number of communes increased to 1210 units, the number of districts increased to 175 units, and to 23 units for provincial level.

Vietnam needs to revise the legal framework for organization and operation of the local government system.

Many provinces such as Ho Chi Minh, Da Nang propose the reforming solution in order to build up a tidy local government system as well as to save administration costs. In general, the reforming solutions include the following methods such as the abolishment the People's Council at district or commune level, to reduce the number of specialized agencies, and to set up a one shop stop model. In brief, there are the following three main solutions for restructuring the local government system that have been discussed so far:

1. Vietnam should abolish the PCI at the commune due to the weak performance of representative functions, low-qualified delegates. The local residents need to vote directly the chairman of the PCE in order to promote the accountability of the chief executive. The main reason for abolishing the PCI at commune level is the weak performance of the representative and supervision functions. However, the abolishment of PCI at commune level will break the structure of local government at grassroots level and the value of democratic society;
2. Vietnam should abolish the PCI at district level because this level is the intermediate level between the provincial and commune level and remain the PCE at district. In this case, the PCE at the district level should carry out delegated functions from provincial level as an administrative organ only. However, this solution faces with the issues of determining the legal status of the People's Committee, and the chairman of the People's Committee at the district level, the relationship between the People's Committee at the district level with the People's Council at the provincial level.
3. Vietnam should establish the PCI at the provincial level only in order to reduce the administration costs. In addition, the weak performance of the current PCI at district and commune level is the reason for Vietnam to abolish the PCI at these levels. For example, authorities of Ho Chi Minh City suggested central government to abolish the PCI at the district and commune level. However, remaining the PCI at the provincial level may cause the difficulties for the PCI itself in performing the supervising functions in the wider area as well as to local residents in the case of reflecting their needs to the PCI at the provincial level merely. In addition, this solution requires to examine carefully the legal frameworks for organization and operation of the People's Committee at the district and commune level.

According to comparative study experiences of Japan, Vietnam should restructure the local government system as follows:

- First, Vietnam should introduce the two-tier local government system including provincial level and grassroots level. The local authority will define the district or commune is the grassroots level depending on the social-political and economic conditions, the number of population and geographic condition. For example, the big cities such as Hanoi and Ho Chi Minh should define district as a grassroots level because of small administration boundary and convenient of transportation whereas the mountainous area should merge some commune into one in order to reduce administration costs as well as to deal with the shortage of qualified staff and human resources at the commune level. In addition, the People's Committee at grassroots level should establish its branches. The grassroots government holds power to decide the number of branches in accordance with the number of population and geographic

- conditions in order to provide the public services effectively. In addition, the branch system at grassroots level also allows the authorities to transfer their staff flexibly.
- Vietnam should introduce the direct election of the chairman of the People's Committee because direct election ensures the citizens to hold accountable government as an element of democratic value. The collective leadership does not promote the responsibility of the individual; therefore, the direct election system will reduce the overlapping of functions between the People's Council and People's Committee as well as the dependence of the chairman of the People's Committee.
 - The regulations that define the dependent relationship between the People's Council and People's Committee should be abolished. For example, the law should not define that the chairman of the People's Committee is a member of the People's Council or the civil servants should not be allowed to be a member of the People's Council. The People's Council can perform the supervision role effectively when the law defines its function separate from the executive function.
 - The legal framework needs to determine clearly the intergovernmental relationships in order to prevent the central authorities to intervene freely into the works of local government, to deal with the shirking of responsibility between central and local authorities as well as enable local government to have more discretion in performing the duties and functions.
 - Vietnam should promote decentralization, especially the fiscal decentralization such as an amendment of the Law on State Budget 2002 in order to create more independent local government system.

In brief, local government plays an important role in implementing the public administration and in providing public services. Local government also ensures that citizens can exercise their rights and interests effectively. Therefore, Vietnam needs to examine comprehensively the legal framework for organization and operation of local government in order to build up an effective, efficient, transparent, strong, and tidy public administration system, especially the local government system.

References:

1. Law on organization and operation of the People's Council and People's Committee 2003.
2. "TP HCM Kiến Nghị Đổi UBND Thành Ủy Ban Hành Chính (Ho Chi Minh City proposes to rename the People's Committee into the Administrative Committee)," Vnexpress, December 25, 2011, <http://vnexpress.net/gl/xa-hoi/2011/12/tp-hcm-kien-nghi-doi-ubnd-thanh-uy-ban-hanh-chinh>
3. Kinh nghiệm cải cách của Nhật bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam. (The reforming experience of Japan and restructuring local government system in Vietnam). Published by The Legislative Study Journal, July, 2012
<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2975>