

CẢI CÁCH THỂ CHẾ NHẪM THỨC ĐẨY TÁI CẤU TRÚC NỀN KINH TẾ



PGS - TS PHẠM DUY NGHĨA

❖ **Trường Khoa Luật Kinh tế**

Trường ĐH Kinh tế Tp.HCM

❖ **Học vấn:**

- Học giả Fulbright, Harvard LawSchool (2002-2003)
- Tiến sỹ Luật học, Đại học Leipzig, CHLB Đức (1991)
- Cử Nhân Luật, Đại Học Leipzig, CHDC Đức (1988)

❖ **Đoàn Luật Sư Và Hiệp Hội Nghề Nghiệp**

- Trung Tâm Trọng Tài Quốc Tế Việt Nam
- Hội Luật Gia Việt Nam

PGS. TS. Phạm Duy Nghĩa là một chuyên gia về pháp luật ở Việt Nam, hiện là giảng viên của Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright và Khoa Luật, Đại học kinh tế TP Hồ Chí Minh. Các chuyên ngành nghiên cứu và giảng dạy bao gồm: Pháp luật và chính sách công, Quản trị nhà nước, Phương pháp nghiên cứu chính sách công.

Ngoài nghiên cứu và giảng dạy, PGS TS Phạm Duy Nghĩa đã tham gia các dự án hỗ trợ và cải cách pháp luật do Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ cho Chính phủ Việt Nam, tham gia các chương trình điều tra về Quản trị công ty do Ngân hàng thế giới chủ trì cũng như các hợp tác khác về Quản trị quốc gia, đặc biệt là tăng cường năng lực cho các thiết chế dân cử ở Việt Nam.

Ngoài nghiên cứu và giảng dạy, PGS TS Phạm Duy Nghĩa đã tham gia các dự án hỗ trợ và cải cách pháp luật do Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ cho Chính phủ Việt Nam, tham gia các chương trình điều tra về Quản trị công ty do Ngân hàng thế giới chủ trì cũng như các hợp tác khác về Quản trị quốc gia, đặc biệt là tăng cường năng lực cho các thiết chế dân cử ở Việt Nam.

Đã tham gia công bố nhiều ấn phẩm khoa học và bài báo trên phương tiện thông tin đại chúng, đặc biệt về các chủ đề nâng cao sự tham gia của người dân vào quy trình soạn thảo và ban hành các chính sách công, xây dựng chính quyền hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm giải trình trước nhân dân. (theo www.fetp.vnn.vn)

1. Đặt vấn đề: Bài nghiên cứu dưới đây phân tích tác động của thể chế kinh tế đối với tăng trưởng kinh tế và đề xuất các gợi ý chính sách xây dựng thể chế nhằm thúc đẩy quá trình tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng.

I. TỔNG QUAN VỀ QUAN HỆ GIỮA THỂ CHẾ VÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

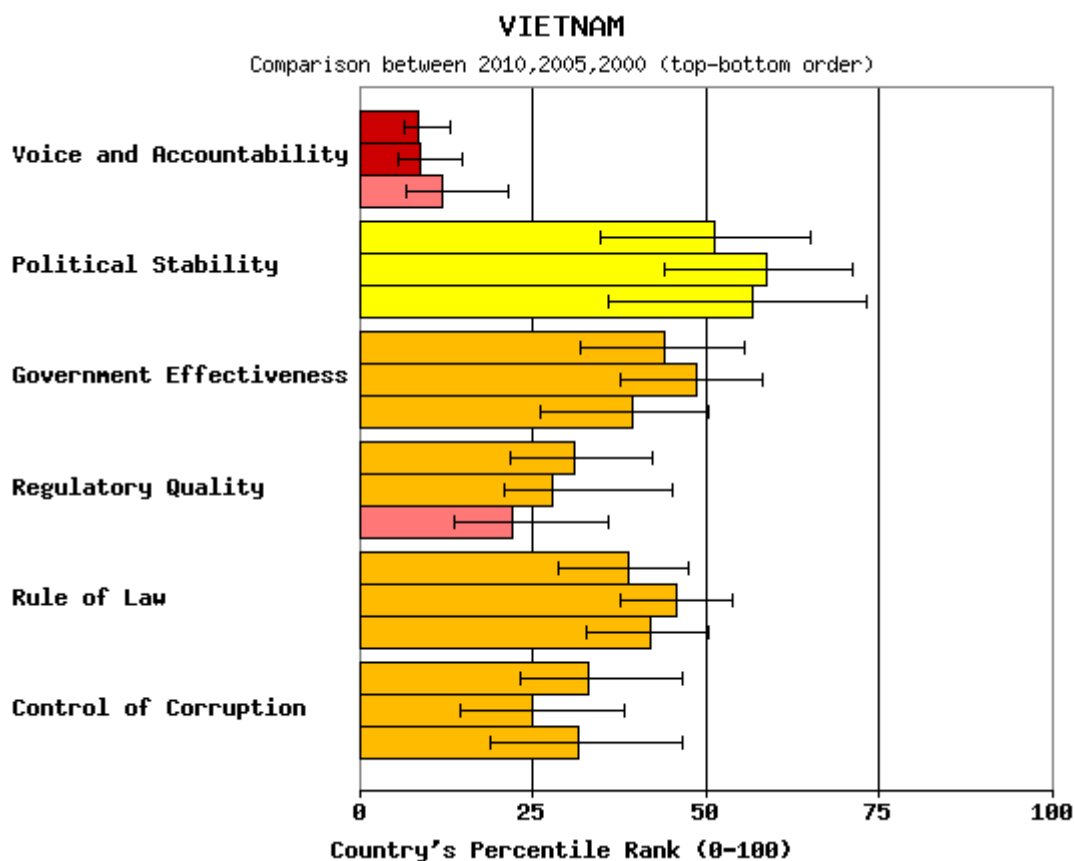
2. Sự đa dạng của thể chế: Thể chế là một khái niệm rộng, được định nghĩa bao quát, đôi khi mơ hồ, gồm những luật chơi chính thức hoặc phi chính thức định hình nên phương thức ứng xử của con người. Cũng như ở các quốc gia khác, nền kinh tế Việt Nam được điều tiết bởi những thể chế chính thức và phi chính thức. Thể chế chính thức bao gồm hiến pháp, luật, đặc biệt là các quyền sở hữu, luật pháp về tự do kế hoạch, tự do cạnh tranh, tổ chức công quyền, nhất là các thiết chế thi hành pháp luật và những quy trình kiểm soát quyền lực công cộng khác được thực hiện bởi những cơ chế khách quan. Thể chế phi chính thức bao gồm vô tận các quy tắc bất thành văn, quy phạm, những điều cấm kỵ được tuân thủ trong quan hệ giữa nhóm người. Thể chế kinh tế, chính trị hay xã hội khác nhau là một nguyên nhân giúp giải thích vì sao các quốc gia trở nên

giàu nghèo khác nhau, bởi chúng tạo ra những động cơ lợi ích khác nhau trong xã hội. Các thể chế căn bản cần cho một nền kinh tế bao gồm một hệ thống pháp luật đáng tin

cậy, ghi nhận và bảo hộ các quyền tự do sở hữu, tự do kế hoạch, tự do cạnh tranh, một cơ chế giữ gìn công lý đáng tin cậy giúp giải quyết các tranh chấp cũng như một chính quyền minh bạch, đáng tin cậy, mọi hành vi can thiệp của chính quyền vào nền kinh tế có tính tiên liệu và có khả năng lường trước được.

- 3. Xây dựng thể chế và tăng trưởng kinh tế:** Xây dựng các thể chế phù hợp là một trong các tiền đề cho phát triển kinh tế. Điều này đã được minh chứng từ thực tiễn Việt Nam và nhiều quốc gia khác. Trong một công trình nghiên cứu công phu do Zhuang và các cộng sự thực hiện 2010 dưới sự bảo trợ của ABD, nhóm này đã tổng kết về tình hình nghiên cứu lý thuyết về mối quan hệ giữa thể chế và phát triển, sau đó tiến hành nghiên cứu trên một loạt quốc gia châu Á để chứng minh một cách thuyết phục rằng chất lượng thể chế, được đo lường bởi hiệu quả của hoạt động của chính quyền, chất lượng của chính sách và pháp luật cũng như mức độ thực thi chế độ pháp quyền đã liên quan trực tiếp đến phát triển kinh tế, tạo công bằng và chống tham nhũng. Từ đó bài nghiên cứu đó, nhóm này cho rằng chất lượng thể chế không chỉ là mục đích mà nên mà điểm đột phá trong chính sách phát triển. Muốn thúc đẩy phát triển, cần bắt đầu từ xây dựng lại các quan niệm thể chế phù hợp, nhất là du nhập cách quản trị nhà nước, nhấn mạnh tới sự tham gia của người dân, tăng trách nhiệm giải trình, tăng tính tuân thủ pháp luật, tăng hiệu quả ban hành các chính sách và thực thi các chính sách của chính quyền.
- 4. Trọng tâm của xây dựng thể chế nhằm kiểm soát các nguồn lực trong xã hội và đảm bảo sự tham gia của người dân:** Trong nhiều nghiên cứu mang tính dẫn đầu về phân tích ảnh hưởng của thể chế, từ hơn 10 năm qua Acemoglu và các cộng sự đã thảo luận mối quan hệ giữa thể chế kinh tế và chính trị trong mối quan tâm tới việc tiệm cận các nguồn lực trong xã hội. Nhóm nghiên cứu này đã minh chứng rằng các nhóm lợi ích khác nhau sẽ hưởng lợi khác nhau từ các thể chế kinh tế, từ đó họ thiết kế ra các thể chế chính trị phù hợp để bảo vệ quyền lực kinh tế thực tế của nhóm có quyền kiểm soát nguồn lực trong quốc gia. Nếu quyền lực chính trị bị giới hạn trong một nhóm nhỏ, các thể chế kinh tế, ví dụ quyền sở hữu có thể bị thao túng. Ngược lại, nếu quyền lực chính trị có sự tham gia rộng rãi của dân chúng thì các thể chế kinh tế sẽ mang lại phúc lợi cho số đông. Các ông này chứng minh rằng các thể chế kinh tế không được lựa chọn ngẫu nhiên, mà vì hiệu quả phân phối phúc lợi của nó. Vì gốc rễ của vấn đề là phân phối nguồn lực, cho nên Acemoglu và cộng sự cho rằng một quốc gia muốn trở nên giàu có phải bắt đầu từ những cải cách thể chế, nhất là thể chế chính trị, đảm bảo quyền tự do của người dân được tiệm cận hoặc giám sát các nguồn lực trong xã hội.

5. Các nút thắt thể chế ở Việt Nam: Đã có nhiều nghiên cứu trong nước và quốc tế giúp chỉ rõ chất lượng thể chế ở Việt Nam và dự báo nhu cầu cải cách. Ví dụ, từ đánh giá của nhóm Kaufmann về chất lượng thể chế (WB) và Tổ chức minh bạch quốc tế, cho đến nay Việt Nam chưa cải thiện đáng kể được những vấn đề sau đây: (i) tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước được cho là thấp, (ii) chất lượng chính sách và năng lực điều hành của cơ quan nhà nước kém cải thiện, (iii) mức độ thực thi pháp luật tuân thủ chế độ pháp quyền chưa ổn định, thậm chí được đánh giá thấp trong khu vực, (iv) tính công khai và minh bạch của chính sách kém được cải thiện. Bảng dưới đây khái quát chất lượng thể chế ở Việt Nam trong thập niên 2000-2010:



6. Các định hướng cải cách: Chính phủ Việt Nam, trong nhiều tuyên bố chính trị và văn bản pháp luật, dường như đã nhận diện rõ các yếu kém nêu trên và định hướng hoàn thiện phù hợp. Tạo điều kiện cho sự tham gia rộng rãi của người dân, nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước và đội ngũ công chức, đảm bảo chất lượng chính sách và hiệu lực quản lý nhà nước, thực thi chế độ pháp quyền và thực hiện chính quyền công khai minh bạch là những định hướng cải cách thể chế xuyên suốt trong thời gian vừa qua. Mặc dù tái cấu trúc kinh tế tập trung vào các lĩnh vực đầu tư công, hệ thống ngân hàng và quản lý khu vực DNNN, song trên thực tế các sức ép cải cách diễn ra trên bình diện rộng lớn hơn nhằm thiết kế các thiết chế quyền lực nhà

nước nhằm đảm bảo có phân công và kiểm soát quyền lực, nhất là trong quy trình ngân sách, trong quyết định và giám sát đầu tư công, quản lý công sản, nhất là quản lý vốn của nhà nước đầu tư tại DNNN. Nhìn vào chương trình lập pháp của Quốc hội khóa XIII, sau giai đoạn 2001-2005, có thể thấy thời cơ cho những cải cách thể chế mới đang xuất hiện với chủ chương sửa đổi và ban hành mới khoảng 85 đạo luật, trong đó có sửa đổi HP 1992, sửa đổi Luật ngân sách nhà nước, sửa đổi hàng loạt đạo luật về tổ chức bộ máy QH, CP, TAND, VKSND, UBND và HĐND các cấp, sửa đổi Luật giám sát QH, sửa đổi BLDS 2005, Luật Đất đai 2003, và xây dựng hàng chục đạo luật khác tạo điều kiện cho người dân tham gia tích cực hơn vào quản trị quốc gia [Nghị quyết ngày 26/11/2011 của QH về chương trình xây dựng pháp luật của QH khóa XIII]. Nếu trọng tâm của những năm 2001-2005 là tạo dựng nền móng thể chế cho gia nhập WTO (ban hành BLDS, LTM, LDN, Luật Cạnh tranh, Luật SHTT), có thể dự báo từ sức ép chuyển đổi mô hình kinh tế, trọng tâm của lần cải cách tới 2015 nhấn mạnh vào quy trình và bộ máy nhà nước giúp ban hành và thực thi các chính sách can thiệp phù hợp hơn trong một môi trường kinh doanh có tính cạnh tranh cao và hội nhập vào thị trường quốc tế. Quy trình này đã được khởi động bằng các thảo luận sửa đổi HP 1992, sửa đổi các đạo luật về thẩm quyền và tổ chức của QH, CP và các thiết chế quyền lực khác.

II. THÁCH THỨC TRONG XÂY DỰNG THỂ CHẾ

7. **Thể chế và phân bổ nguồn lực- Dự đoán những khó khăn:** Trong một nghiên cứu mang tính toàn cầu, rất công phu, song mang âm hưởng bi quan u ám, vài năm trước đây GS Weingast của Đại học Stanford chỉ ra rằng trong gần 200 quốc gia ngày nay, dù chính quyền nào cũng tuyên bố thượng tôn pháp quyền, chính quyền nào cũng tuyên bố là của dân, do dân vì dân; song những chế độ pháp quyền thực sự, nơi có một thiết chế tài phán bảo vệ hiến pháp như một khế ước kiểm soát quyền lực công cộng, thì không thật nhiều, thực ra chỉ đếm được không quá 20 quốc gia là thực sự có chế độ pháp quyền với nền tài phán hiến pháp hiệu quả (Weingast 2010). Cũng như dự báo của Acemoglu, những nhóm đặc quyền kiểm soát tài nguyên và các nguồn lực trong quốc gia không hề dễ dàng từ bỏ các đặc lợi của mình. Cụ thể hơn, yêu cầu công khai toàn bộ ngân sách quốc gia, tạo điều kiện cho QH và các cơ quan dân cử tham gia sớm và hiệu quả hơn vào quy trình ngân sách, hạn chế và giám sát quyền lực của CP trong đại diện cho sở hữu toàn dân, ví dụ trong quản lý vốn tại DNNN và phân phối đất đai, chắc chắn là những yêu cầu cải cách thể chế vấp phải nhiều sự chống đối công khai hoặc ngầm ngấm. Cụ thể hơn nữa, từ các tranh luận về phí đường bộ hiện hành, nếu khái quát lên thành các tranh luận thể chế, liệu có nên quy định thẩm quyền ban hành các sắc thuế và phí phải thuộc QH và cơ quan dân cử mà không nên ủy quyền

cho CP và các bộ hay không, những thay đổi thể chế không dễ dàng này tác động đáng kể lên thẩm quyền phân bổ các nguồn lực trong quốc gia, vì lẽ đó động chạm đáng kể tới cân bằng quyền lực hiện hành. Khó khăn hơn nhiều các cuộc cải cách từ 2001-2005, cuộc cải cách thể chế lần này phải sắp xếp lại luật chơi giữa các nhóm xã hội đối với tài nguyên quốc gia, ví dụ ngân sách, vốn, đất đai hay các dự án đầu tư công. Đây sẽ là những thỏa hiệp không thể dễ dàng.

8. Chất lượng của bộ máy công quyền là một ẩn số: Từ sở hữu đất đai, quy trình ngân sách tới bộ máy chính quyền, thông thường từ kinh nghiệm lập pháp của Việt Nam, các cơ quan soạn thảo thường lựa chọn những chính sách với ít nhiều sự tự tin có được từ thực tiễn trong nước và hy vọng vào kinh nghiệm nước ngoài. Trong nhiều năm, trong quản lý kinh tế xã hội, Việt Nam đã liên tục vay mượn hay du nhập thể chế có nguồn gốc từ nước ngoài vào trong nước. Lựa chọn thể chế, vay mượn thể chế, kể cả sao chép nguyên một bản hiến pháp hoặc luật vật quyền, tuyên bố đa sở hữu đất đai đều là những việc không khó, song làm thế nào để mô hình được chọn đó sống, hoạt động hiệu quả trong bối cảnh kinh tế, chính trị và văn hóa Việt Nam mới là điều khó gấp bội. Luật pháp phải được thực hiện qua lăng kính cảm nhận và thái độ cũng như năng lực của công chức và bộ máy thừa hành. Đây cũng là một ẩn số chưa được nghiên cứu đầy đủ, tựa như Fukuyama ví nó như một cái hộp đen, hiệu lực của thể chế nhà nước, trong đó có tài phán bảo hiến ở các quốc gia rất khác nhau, có quốc gia thành công, song phần lớn các nước đang phát triển đều khó du nhập được các thể chế nhà nước hiệu năng, trừ vài ngoại lệ là Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore (Fukuyama 2004). Các chính sách, dù có lập luận và được xem là tốt, song khó phát huy được hiệu quả với những thể chế thực thi tồi.

9. Thảo luận về phía cầu của thể chế: Tôi không rõ có là quá lạm dụng tư duy của các nhà kinh tế hay không, song cũng như mọi thiết chế xã hội khác, người ta thường quan tâm tới các khía cạnh cung và cầu cho sự ra đời của một thể chế, ví dụ như phân chia quyền lực cho QH trong quy trình ngân sách, cho QH một vai trò tích cực hơn tham gia thảo luận xác định các mục tiêu ưu tiên cho tới phân bổ và phê duyệt ngân sách hoặc xây dựng các thiết chế bảo hiến nhằm kiểm soát hành vi của CP nếu có dấu hiệu lạm dụng quyền lực. Liên quan tới việc thành lập các ủy ban quản lý công sản, tách quản lý kinh doanh các DNNN ra khỏi các bộ và tách quản lý các tập đoàn ra khỏi quyền quản lý trực tiếp của Thủ tướng, có thể tham khảo và vay mượn nhiều mô hình từ nước ngoài. Song trước khi thảo luận xây dựng một thể chế mới như vậy ở Việt Nam, cần thảo luận nhu cầu cho thiết chế đó đã thực sự cấp bách hay chưa? Một thiết chế như vậy ra đời để bảo vệ ai, để thực thi chức năng và sứ mệnh gì, nó có vai trò gì trong nền

chính trị nước ta. Ẩn sau thể chế nào cũng là những lợi ích chính trị phức tạp, trong vòn những dây mơ rễ má kiến tạo nên cân bằng chính trị của quốc gia chúng ta, liệu đã tới một thời điểm chúng ta cần thêm một thiết chế mới hay chưa? Đó là cuộc thảo luận về nhu cầu.

10. **Thảo luận về phía cung của thể chế:** Về phía cung, chúng ta có nhiều mô hình, với những thiết kế và chức năng đã khá rõ ràng. Quản lý đầu tư công, quản lý hệ thống ngân hàng hay sở hữu đất đai, ở đâu cũng tìm thấy vô số lời giải và mô hình. Các kiến thức, hiểu biết về mô hình có thể dễ dàng đào tạo và chuyển giao, song để giới chính trị, các thế lực kiểm soát các nguồn lực và người dân ở đất nước chúng ta từ lam quen tới chấp nhận; từ dần dần tin tưởng cho tới kính trọng và đặt niềm tin ở những thiết chế mới, dành cho nó một sự chính danh để đóng một vai trò đáng kể trong đời sống chính trị ở nước ta mới khó khăn hơn nhiều.
11. **Những ẩn số khác:** Như một sự ám ảnh của số phận, từng bước thay đổi thể chế ở quốc gia chúng ta vì nhiều lý do đều tương tác rất gần gũi với những gì diễn ra ở CHND Trung Hoa (Dosch, 2008). Môi trường chính trị, thể chế văn hóa, xã hội, những điều kiện lịch sử có nhiều tương đồng đã đẩy tới những thể chế kinh tế- xã hội và giải pháp tương đồng. Không phân quyền và chế ước, thiếu tư pháp độc lập, không có tòa bản hiến, không có sở hữu tư nhân về đất đai, duy trì hàng loạt tập đoàn quốc doanh quy mô lớn, song nền kinh tế và chất lượng thể chế ở Trung Hoa luôn gây nên sự kinh ngạc cho thế giới, xem thêm đo lường về quản trị quốc gia của nhóm Kaufmann (WGI 2011). Như vậy, có nhiều yếu tố khác, trong đó có văn hóa và các tập tục, thói quen chính trị, chúng tác động ngược trở lại đối với những lựa chọn thể chế kinh tế.

III. NHỮNG THẢO LUẬN ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG THỂ CHẾ

12. **Các cơ hội thảo luận về cải cách thể chế:** Với 85 dự án luật dự kiến sẽ được thảo luận trong QH nhiệm kỳ XIII, có vô số các cơ hội nhằm xây dựng thể chế để thúc đẩy quá trình tái cấu trúc nền kinh tế, cụ thể gồm:
 - ⇒ **Thảo luận sửa đổi HP 1992:** Các thể chế kinh tế nền tảng đều được quy định trong bản Hiến pháp, bắt đầu từ các định hướng chính sách đối với các thành phần kinh tế, chế độ sở hữu, các quyền tự do của người dân và cấu trúc tổ chức quyền lực công cộng nhằm bảo đảm dân quyền. Sửa đổi HP1992 là một cơ may cứu khoảng một thập kỷ mới lập lại một lần để điều chỉnh các thể chế kinh tế.
 - ⇒ **Sửa đổi các đạo luật về tổ chức các cơ quan quyền lực nhà nước:** Trên thiết kế đại cương của bản Hiến pháp sau khi được sửa, sẽ kéo theo cuộc điều chỉnh của

hàng chục đạo luật về tổ chức QH, CP, HĐND và UBND, TAND, VKSND và các hoạt động giám sát có liên quan. Để các cơ quan dân cử có một vai trò đáng kể hơn, để tạo ra kiểm chế và đối trọng nhằm kiểm soát quyền lực của CP, ví dụ trong các lĩnh vực quản lý đầu tư công, quản lý công sản, quản lý đất đai, đây là những cơ hội thiết kế các thiết chế chính trị phục vụ cho cuộc chuyển đổi nền kinh tế theo mô hình mới dựa trên tự do cạnh tranh, đề cao tư hữu và giám sát hiệu quả hơn nền kinh tế quốc doanh.

⇒ **Sửa đổi các đạo luật về sở hữu:** BLDS 2005 có thể sẽ được sửa đổi với một chương vật quyền mới cùng với việc sửa đổi Luật Đất đai 2003, đây là những cơ hội để thiết kế lại những quy định tạo ra một chế độ sở hữu minh bạch, rõ ràng, được bảo hộ chặt chẽ. Thiếu nền tảng của chế độ sở hữu rõ ràng, khó có thể bàn tới tái cấu trúc nền kinh tế.

⇒ **Kiểm soát đầu tư công và quy trình ngân sách:** Cũng trong nhiệm kỳ QH khóa XIII, dự thảo Luật đầu tư công và Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) sẽ được thảo luận. Đây là những cơ hội để thiết kế các thể chế nhằm kiểm soát các quy trình sử dụng tài sản công cộng và phân bổ phúc lợi. Những thể chế này đã được xác định là một trong số những trụ cột của các đề án tái cấu trúc nền kinh tế.

13. Nền tảng của các thể chế kinh tế trong bản Hiến pháp: Vào thời điểm hiện nay, cơ hội rõ rệt nhất là nhân dịp sửa đổi Hiến pháp, có thể thảo luận về nhu cầu xây dựng các thể chế kinh tế-chính trị cần thiết cho quá trình tái cấu trúc nền kinh. Theo thiện nghĩ của tôi, có thể nêu 06 vấn đề dưới đây liên quan đến các thể chế kinh tế cần được ghi nhận hoặc thay đổi cho phù hợp trong Hiến pháp nước ta:

14. Vấn đề 1: Có nên chia cắt nền kinh tế thành nhiều thành phần?: Từ một nền kinh tế căn bản dựa trên quốc doanh và kinh tế tập thể theo quy định của HP 1980, HP 1992 đã ghi nhận nền kinh tế với ít nhất 06 thành phần, xem § 16 HP 1992, gồm: kinh tế nhà nước (§ 19), kinh tế tập thể (§ 20), kinh tế tư bản tư nhân (§ 21), khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (§ 25). Dù cam kết các thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật (§ 22), song trong HP 1992 lại có những quy định mang tính mâu thuẫn, ví dụ § 19 quy định kinh tế nhà nước là chủ đạo, đầu tư nước ngoài được khuyến khích § 25, trong đó cách hành văn của § 21 không thấy khuyến khích kinh tế tư bản tư nhân trong nước. Trong thời buổi hiện nay, cần thảo luận có nên chia cắt nền kinh tế thành các khu vực kinh tế như vậy hay không, càng không nên công khai ưu ái kinh tế nhà nước, khuyến khích đầu tư nước ngoài, trong khi tư bản tư nhân trong nước chỉ ghi nhận ở mức độ được phép. Thái độ phân chia và đối xử có tính phân biệt này cần được thảo luận, liệu có nên tiếp tục được duy trì hay không?

15. Vấn đề 2: Có nên coi sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng, kinh tế nhà nước là chủ đạo? Các Điều 15, 19 HP 1992 nhấn mạnh vào vai trò chủ đạo của nền kinh tế nhà nước (quốc doanh), đầu tư nhà nước và sở hữu toàn dân. Đây là nội dung cần được thảo luận thêm, bởi hướng tới XHCN có lẽ mục đích điều tiết phúc lợi, công bằng xã hội mới là quan trọng, quốc hữu hóa chỉ là một trong số những công cụ đạt tới mục đích đó. Cam kết đối xử bình đẳng, ngoài việc xóa dần khái niệm các thành phần kinh tế, cần thảo luận để thu hẹp khu vực kinh tế nhà nước, càng không nên khẳng định nền kinh tế nhà nước là chủ đạo hoặc then chốt.

16. Vấn đề 3: Thực tế phân tán của sở hữu toàn dân: Như đã được thảo luận ở nhiều diễn đàn khác nhau, quy định về sở hữu toàn dân theo § 17 HP 1992 của Việt Nam còn ẩn chứa nhiều điều không rõ ràng,:

Thứ nhất, sở hữu toàn dân với quyền định đoạt được phân bổ cho Chính phủ, các tập đoàn kinh tế nhà nước, các bộ và UBND các tỉnh với nguy cơ quyền được trao chưa tương xứng với trách nhiệm giải trình, thêm nữa quá trình sử dụng và định đoạt những khối tài sản được gọi là sở hữu toàn dân khó đánh giá bởi hạn chế về nhiệm kỳ của những người được ủy quyền.

Thứ hai, sở hữu tư nhân đã phát triển mạnh mẽ, sở hữu của các nhà tư bản, cư dân đô thị đã được bảo vệ ngày càng vững chắc, nhưng quyền sử dụng đất của người nông dân còn khá mong manh, đất đai của nông dân dễ dàng bị thu hồi vĩnh viễn với giá do nhà nước ấn định. Nghịch lý này tạo ra bất công xã hội lớn, một mặt hạn chế đầu tư lâu dài vào khu vực nông nghiệp và nông thôn, biến nông dân trở thành lực lượng xã hội gánh chịu chi phí cho quá trình cải cách, mặt khác tạo cơ hội cho tham nhũng và băng hoại đạo đức công chức và uy tín của chính quyền.

Hướng thay đổi: Hiến pháp sửa đổi phải tuyên bố mạch lạc hơn, buộc chính quyền phải bị giám sát chặt chẽ hơn khi can thiệp vào tài sản tư của người dân. Quan chức nhà nước, các tập đoàn kinh tế nhà nước, những doanh nghiệp có cơ hội tiếm cận các nguồn tài nguyên quốc gia, từ hầm mỏ, khai khoáng, đất đai, bờ biển, mua sắm công cho đến đấu thầu đăng ký xuất khẩu (ví dụ gạo), những độc quyền kinh tế (ví dụ phân phối xăng dầu, điện lực) trên thực tế là những người có ưu thế kiểm soát các tài nguyên kinh tế ở Việt Nam. Đảm bảo công bằng, quá trình này cần được minh bạch và bị kiểm soát, làm cho mọi người dân đều có cơ hội tiếm cận rộng rãi hơn với những cơ hội này, đây cần là một tuyên bố chính trị nhằm kiểm soát và phân phối phúc lợi một cách công bằng. Sở hữu công cộng, kiểm soát đầu tư công, khuyến khích và bảo đảm cạnh tranh cần được đánh giá để thể hiện thành một tuyên bố mạch lạc hơn, thể hiện

sự chấp nhận rộng rãi hơn nguyên tắc cạnh tranh và tự chịu trách nhiệm trong đời sống kinh tế.

- 17. Vấn đề 4: Xem xét lại quyền đại diện sở hữu toàn dân của Chính phủ** (Điều 112.4 HP 1992): Cụ thể hóa các điều 16, 17 và khoản 4 điều 112 Hiến pháp 1992, theo khoản 6 điều 9 Luật Tổ chức Chính phủ 2001, Chính phủ trở thành chủ thể thực thi quyền quản lý và sử dụng tài sản thuộc sở hữu toàn dân và tài nguyên quốc gia, trong đó bao gồm: (i) thực thi quyền chủ sở hữu đối với toàn bộ tài nguyên đất đai, (ii) thực thi quyền sở hữu đối với các doanh nghiệp có phần vốn góp của Nhà nước, (iii) thực thi các quyền đầu tư công từ tài sản quốc gia. Đây là những quyền lực cực kỳ to lớn, cần được thảo luận có nên trao cho Chính phủ hay những thiết chế ủy thác giám sát công sản khác thực hiện.
- 18. Vấn đề 5: Tăng cường bảo hộ sở hữu tư nhân** (Điều 23): Sở hữu tư nhân của người dân cần được nhà nước bảo hộ một cách hiệu quả, đặc biệt là các tài sản có giá trị như nhà đất. Cam kết không quốc hữu hóa, hoặc trưng mua, trưng dụng vì lý do an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia của § 23 là một đảm bảo tốt, song cần được đẩy mạnh thành thái độ bảo hộ sở hữu tư nhân của nhà nước, ví dụ thể hiện qua hệ thống đăng ký vật quyền thống nhất. Chế độ sở hữu của VN hiện hành, ví dụ nhà đất, hiện nay được quản lý phân tán, đăng ký QSD đất tách với các giao dịch bảo đảm liên quan đến sở hữu nhà ở, từ đây cần nhấn mạnh trách nhiệm bảo đảm sở hữu tư nhân của nhà nước. Cũng như vậy, QSD đất của nông dân được bảo hộ yếu, dễ bị thu hồi vì các lý do được định nghĩa rộng hơn nhiều quy định tại § 23 HP 1992, ngoài ra cần lưu ý nhà, công trình xây dựng của nông dân là tài sản tư nhân, nếu chiếu theo § 23 HP 1992 không thể thu hồi, di dời và đền bù, mà phải tuân theo các quy định khắt khe của trưng mua.
- 19. Vấn đề 6: Giới hạn điều tiết của nhà nước đối với nền kinh tế:** Điều 26 HP 1992 dường như có chủ đích khẳng định tôn chỉ của chính quyền khi điều hành nền kinh tế. Sau 30 năm đổi mới, có thể cần thảo luận những nguyên tắc khi nhà nước can thiệp vào thị trường. Hiển nhiên, nhà nước có thể can thiệp trực tiếp bằng các sở hữu và đầu tư của nhà nước, thông qua chính sách điều tiết hoặc các chính sách thuế, song cần nhấn mạnh kỷ luật thị trường và sự điều tiết của nhà nước phải được đặt vào những giới hạn, ví dụ: nhà nước chỉ can thiệp khi thị trường thất bại, mục đích can thiệp nhằm phân bổ phúc lợi, nhà nước khuyến khích và tôn trọng tự do cạnh tranh, coi đó là sức ép tự điều tiết tốt nhất của nền kinh tế. Những vấn đề này cần được thảo luận và nêu thành một tôn chỉ cho điều tiết của nhà nước trong bối cảnh mới.

20. Kết luận: Thành tựu kinh tế đã đạt được là bằng chứng cho tính đúng đắn của những điều chỉnh thể chế trong suốt ba thập kỷ qua. Đây là những đảm bảo quan trọng, không thể thiếu cho kinh tế thị trường với sự đóng góp ngày càng đáng kể của khu vực kinh tế tư nhân, góp phần thúc ép kinh tế nhà nước chịu sức ép của kỷ luật thị trường. Cuộc cải cách các thể chế kinh tế và chính trị, khởi đầu bằng các điều chỉnh Hiến pháp năm 1992 cho tới xây dựng hệ thống pháp luật đã mở đường cho những chuyển đổi đầy khó khăn này. Bớt dần việc nhà nước kinh doanh trực tiếp, kiểm soát chặt chẽ hơn đầu tư công và quá trình điều tiết phúc lợi, một mô hình phát triển mới đang hình thành. Để hậu thuẫn cho quyết tâm chính trị ấy, cần tận dụng rất nhiều cơ hội xây dựng thể chế trong nhiệm kỳ thứ XIII của Quốc hội để góp phần chỉnh sửa Hiến pháp và ban hành các đạo luật nhằm tuyên bố rõ ràng hơn về chế độ sở hữu, nhất là sở hữu đất đai của nông dân. Các thể chế kinh tế cần được yểm trợ tốt hơn bởi những cải cách tiếp theo trong tổ chức quyền lực nhà nước, nhất là phân tách giữa lập pháp, hành pháp chính trị và hành chính công vụ cũng như xây dựng một quyền lực tư pháp đủ độc lập để đảm bảo công lý, giảm rủi ro pháp lý cho người kinh doanh.

Tài liệu tham khảo

Barry R Weingast, *Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law*, in James J. Heckman, Robert L. Nelson, Lee Cabatingan, *Global Perspectives on the Rule of Law*. (New York: Routledge-Cavendish, 2010)

Daron Acemoglu, *Institutions as Fundamental Cause of Long-run Growth*, 2005

Daron Acemoglu, Simon Johnson and James A. Robinson, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*; *The American Economic Review* Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369-1401

Francis Fukuyama, *Acemoglu and Robinson on Why Nation Fails*, *The American Interest*, March 26, 2012

Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004

Joern Dosch et al, *The Impact of China on Governance Structures in Vietnam*, German Development Institute, 2008

Juzhong Zhuang, Emmanuel de Dios, và Anneli Lagman-Martin, ADB, *Mối liên hệ giữa Quản trị nhà nước và chất lượng thể chế đối với trường kinh tế và sự bất bình đẳng thu nhập: Tình huống của các quốc gia châu Á đang phát triển*, Số 193 / Tháng 2 năm 2010, dưới đây viết tắt là J Zhuang et al (2010)

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, NXB Chính trị quốc gia, 2003

Nghị quyết ngày 26/11/2011 của QH về chương trình xây dựng pháp luật của QH khóa XIII

PHẠM DUY NGHĨA.

**CHƯƠNG TRÌNH BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ KHOA HỌC
ĐƯỢC KHOA KINH TẾ VÀ LUẬT TỔ CHỨC HÀNG THÁNG TỪ NĂM 2007.**

Chương trình đã tổ chức nhiều chuyên đề và hội thảo khoa học trong lĩnh vực kinh tế học và Luật với nhiều diễn giả uy tín.

★ TS Lê Tiến Châu	Bộ Tư pháp
★ ThS Huỳnh Thế Du	Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright
★ ThS Nguyễn Xuân Thành	Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright
★ TS Vũ Thành Tự Anh	Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright
★ NCS Châu Quốc An	Đại học Quốc gia Tp.HCM
★ Ngài Ashish Kanchan	Giám đốc nghiên cứu TNS Việt Nam
★ PGS - TS Phạm Duy Nghĩa	Trường Đại học Kinh tế Tp.HCM
★ TS Lê Văn Hưng	Trường Đại học Kinh tế Tp.HCM
★ TS Đặng Anh Quân	Trường Đại học Luật Tp.HCM
★ TS Cao Xuân Dung	Trường Đại học Mở Tp.HCM
★ TS Nguyễn Văn Sơn	Trường Đại học Mở Tp.HCM
★ TS Nguyễn Văn Phúc	Trường Đại học Mở Tp.HCM
★ ThS Đặng Văn Thanh	Trường Đại học Mở Tp.HCM

Và nhiều học giả uy tín khác.

Để biết thông tin về những buổi báo cáo chuyên đề và hội thảo khoa học tổ chức tại Khoa Kinh tế và Luật, quý vị vui lòng truy cập www.ou.edu.vn/ktl hoặc có thể liên hệ qua số điện thoại: **08.39307172**.

Mọi phản hồi thông tin vui lòng gửi thư điện tử về: khoakinhtevaluat@gmail.com

**KHOA KINH TẾ VÀ LUẬT
TRƯỜNG ĐẠI HỌC MỞ TP.HCM**

Phòng 203 - 97 Võ Văn Tần - Phường 6 - Quận 3 - Tp.HCM

Email: khoakinhtevaluat@gmail.com - Website: <http://www.ou.edu.vn/ktl>

Điện thoại: 08.39307172 - 0913.660.909 - 0903.113.143