

**VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG
TRUNG TÂM THÔNG TIN – TƯ LIỆU**

ĐỔI MỚI HỆ THỐNG THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

MỤC LỤC

I- NHẬN THỨC CƠ BẢN VỀ HỆ THỐNG THỂ CHẾ.....	3
1- Khái niệm về thể chế	3
2-Phân loại thể chế	3
II- MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ NHÀ NƯỚC	4
1- Khái niệm về thể chế kinh tế	4
2- Chức năng của thể chế kinh tế và yếu tố tác động tới thể chế kinh tế	5
3- Vai trò của thể chế kinh tế	6
II- KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN VÀ THỰC HIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ CỦA NHÀ NƯỚC.....	8
1- Kinh nghiệm của một số quốc gia có nền kinh tế thị trường hiện đại	8
2- Kinh nghiệm của một số nước đang phát triển	11
III- THỰC TRẠNG HỆ THỐNG THỂ CHẾ KINH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	13
1-Thành tựu	14
<i>1.1. Về quy trình soạn thảo</i>	14
<i>1.1.2. Về nội dung và khối lượng</i>	15
<i>1.1.3. Về lực lượng tham gia soạn thảo và thực thi</i>	18
2-Yếu kém cần khắc phục	18
<i>2.1. Về soạn thảo và ban hành chính sách, pháp luật kinh tế</i>	19
<i>2.1.1. Về mặt quy trình</i>	19
<i>2.1.2. Về mặt nội dung và khối lượng</i>	23
CIEM – Trung tâm Thông tin – Tư liệu	1

2.1.3. Về mặt lực lượng tham gia.....	27
2.2. Về thực hiện chính sách, pháp luật kinh tế.....	28
IV- ĐỔI MỚI HỆ THỐNG THỂ CHẾ KINH TẾ NHÀ NƯỚC TRONG THỜI	
GIAN TỐI	31
1-Những đòi hỏi của tình hình mới và nhiệm vụ mới	31
2-Nội dung và phương pháp đổi mới hệ thống thể chế kinh tế nhà nước	34
2.1. Quan điểm chiến lược.....	34
2.2. Định hướng giải pháp.....	35
2.2.1. Hoàn thiện nội dung và quy trình xây dựng luật pháp, chính sách kinh tế.....	35
2.2.2. Hoàn thiện cơ chế vận hành nền kinh tế của Nhà nước	39
2.2.3. Đổi mới bộ máy quản lý nhà nước, phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế	40
2.2.4. Xác lập cơ chế tham gia của doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức quốc tế trong quá trình thực thi và điều chỉnh các thể chế kinh tế của Nhà nước.	41

I- NHẬN THỨC CƠ BẢN VỀ HỆ THỐNG THỂ CHẾ

1- Khái niệm về thể chế

Thể chế được hình thành từ lâu và khái niệm về thể chế đã được nêu lên một cách sơ lược trong những tác phẩm của các nhà kinh tế học cổ điển thế kỷ 18-19. Đến nay có nhiều quan điểm khác nhau về thể chế. Song, nhìn chung thể chế được số đông các nhà nghiên cứu và nhân dân hiểu là các luật lệ, quy tắc, chuẩn mực của một xã hội, tác động đến Cách nghĩ, cách làm, cách sống, cách quan hệ giữa người với người trong xã hội ấy, nhằm tạo ra sự đồng thuận và niềm tin xã hội, hướng dẫn hành vi của con người.

2-Phân loại thể chế

Trong xã hội hiện đại, có rất nhiều thể chế được phân loại theo các tiêu chí khác nhau, phụ thuộc vào cơ quan, tổ chức và cấp ban hành; mức độ hợp thức hóa; lĩnh vực hoạt động; tính chất pháp lý,...

Theo phạm vi bao quát, có quan điểm cho rằng hệ thống thể chế là, và chỉ là các luật lệ, quy tắc, chuẩn mực xã hội. Có quan điểm khác cho rằng hệ thống thể chế bao gồm các luật lệ, quy tắc, chuẩn mực xã hội và các tổ chức, các phương thức, phương pháp thực hiện luật lệ, quy tắc, chuẩn mực xã hội. Theo tính chất, có loại thể chế nhà nước và có loại thể chế phi nhà nước.

-*Theo cấp độ*, có các thể chế quốc tế, thể chế quốc gia, thể chế của các cộng đồng người nhỏ hơn.

- *Theo lĩnh vực hoạt động*, có thể chế chính trị, thể chế kinh tế, thể chế xã hội, thể chế văn hóa, thể chế môi trường. Trong mỗi lĩnh vực lại có thể phân chia thành các thể chế cấp độ thấp hơn. Đó là những quy định, quy chế được áp dụng trong các lĩnh vực mang tính chuyên ngành, phản ánh những đặc điểm ngành nghề.

- *Theo mức độ hợp thức hóa*, có thể chế chính thức và thể chế phi chính thức. Thể chế phi chính thức là những quy định, giới hạn, chuẩn mực do cộng đồng đặt ra dưới dạng các quy ước, quy định, thỏa thuận, hoặc những giá trị văn hóa đã ăn sâu vào tiềm thức con người như phong tục, tập quán, truyền thống văn hóa,... Các thể chế chính thức là những quy định, quy chế, luật lệ do nhà nước đặt ra. Hệ thống các thể chế đó bao gồm từ hiến pháp, pháp luật của trung ương và các địa phương đến các hợp đồng cá nhân. Trong xã hội hiện đại, thể chế chính thức có vai trò rất quan trọng, tác động đến mọi mặt đời sống kinh tế- xã hội của quốc gia.... Theo Ngân hàng Thế giới, nhà nước là một tập hợp các thể chế với các phương tiện cưỡng chế hợp pháp được thực thi trên một phạm vi lãnh thổ và dân

cư xác định. Hiện nay, cùng với các quy định pháp lý, bộ máy và công cụ thực thi của cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp có tác động sâu rộng nhất đến biến đổi kinh tế- xã hội. Tuy nhiên, các thể chế phi nhà nước đang phát triển rất mạnh, đa dạng và có tầm quan trọng ngày càng tăng¹.

Đặc điểm lớn nhất của thể chế là những quy định do con người đặt ra nên phụ thuộc vào trình độ, nhận thức của con người. Nếu các quy định đó là tiên bộ, phù hợp với các quy luật khách quan thì sẽ thúc đẩy xã hội, cộng đồng phát triển và ngược lại, nếu những quy định là phản tiên bộ, không phù hợp với các quy luật khách quan thì có thể kìm hãm sự phát triển của cả cộng đồng, xã hội.

Chuyên đề này không bao quát hệ thống thể chế theo nghĩa rộng, mà chỉ trình bày về thể chế kinh tế nhà nước.

II- MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ NHÀ NƯỚC

1- Khái niệm về thể chế kinh tế

Có nhiều cách diễn đạt khác nhau về thể chế kinh tế dựa trên nền bản chất của thể chế. Ở Việt Nam, theo một số nhà nghiên cứu, thể chế kinh tế là một loại thể chế phân chia quyền hạn và trách nhiệm giữa Nhà nước và doanh nghiệp, trung ương và địa phương, xử lý lợi ích kinh tế giữa họ; bao gồm thể chế quản lý các mặt kế hoạch tài chính, lao động, xây dựng cơ bản, v.v... Thực tế cho thấy, thể chế kinh tế mà các nước XHCN truyền thống thực hiện là loại thể chế tập trung cao độ, lấy phương pháp hành chính làm đặc trưng, coi nhẹ tác dụng của quy luật giá trị; trong lĩnh vực phân phối có thể chưa quán triệt thực sự nguyên tắc phân phối theo lao động, làm cho doanh nghiệp không thể phát huy tác dụng với cách là người sản xuất độc lập, do đó bóp nghẹt sức sống của phát triển kinh tế.

Theo quan điểm của các nhà kinh tế Trung Quốc, thể chế kinh tế là hình thức tổ chức cụ thể và chế độ quản lý kinh tế của một chế độ kinh tế- xã hội hoặc một quan hệ sản xuất. Thể chế kinh tế là khái niệm thấp hơn một cấp so với chế độ kinh tế, là sự thể hiện cụ thể của chế độ kinh tế. Có thể thấy, dưới cùng một chế độ kinh tế, có thể có những thể chế kinh tế khác nhau. Trong phạm vi kinh tế tư bản chủ nghĩa, có sự phân chia giữa thể chế kinh tế tư bản chủ nghĩa tự do cạnh tranh và thể chế kinh tế tư bản chủ nghĩa có sự can thiệp của nhà nước. Trong phạm vi kinh tế XHCN có sự phân biệt giữa thể chế kinh tế kế hoạch hóa truyền thống và thể chế kinh tế thị trường XHCN. Do tính phức tạp của quá trình kinh tế, phương thức, phương pháp và quy tắc tương ứng với mặt nào đó hoặc một khâu nào đó của

¹ Xem Đinh Văn Ân, *Võ Trí Thành* (cb), *Thể chế - cải cách thể chế và phát triển: Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam*, NXB Thống Kê, 2002.

việc tổ chức vận hành kinh tế tạo thành hệ thống nhánh của thể chế kinh tế. Thể chế kinh tế là một chỉnh thể hữu cơ do những hệ thống khác nhau này hợp thành. Ví dụ, thể chế tài chính, thể chế tiền tệ,... Thể chế kinh tế thuộc kiến trúc thượng tầng và quan hệ sản xuất². Theo Ngân hàng Thế giới, thể chế kinh tế có thể được xác lập bởi nhà nước, các tổ chức kinh tế, thậm chí còn bởi các tổ chức quốc tế³.

2- Chức năng của thể chế kinh tế và yếu tố tác động tới thể chế kinh tế

Thể chế kinh tế có các chức năng chủ yếu là chức năng thông tin; chức năng định hướng, và chức năng pháp lý. *Một*, chức năng thông tin của thể chế thể hiện ở chỗ nó chứa đựng thông tin về các quy tắc, quy định, khung khổ, chuẩn mực để cung cấp cho các đối tượng liên quan; *Hai*, chức năng định hướng, hướng dẫn hành vi của các đối tượng, điều chỉnh hành vi của các đối tượng này trong giới hạn cho phép; *Ba*, chức năng pháp lý thể hiện ở chỗ thể chế chứa đựng các giá trị được thừa nhận chung, các chuẩn mực, các quy phạm để điều chỉnh hành vi của cá nhân và tổ chức, làm cơ sở cho việc xây dựng các quy chế, quy định quản lý ở cấp thấp hơn.

Có rất nhiều yếu tố tác động tới việc hình thành và thực hiện thể chế kinh tế, nhưng trong đó các yếu tố dưới đây được xem là quan trọng nhất:

+ Phương thức sản xuất là một trong những yếu tố rất quan trọng làm thay đổi phần lớn các thể chế chính thức, trong đó có thể chế kinh tế. Việc chuyển từ phương thức sản xuất này sang phương thức sản xuất khác sẽ làm thay đổi căn bản thể chế nói chung của một quốc gia, do sự khác biệt cơ bản về tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất, sự thay đổi các quan hệ về sở hữu, phân phối, trao đổi và tiêu dùng, sự khác biệt về cơ cấu bộ máy nhà nước, sự thay đổi trong địa vị của những người ban hành và cả những người thực thi thể chế...

+ Chế độ sở hữu và cơ cấu quyền tài sản là những yếu tố rất quan trọng tác động tới thể chế, mà trước hết là thể chế kinh tế.

+ Hệ tư tưởng là nền tảng tinh thần, làm thay đổi nhận thức của con người về thế giới quan, nhân sinh quan. Hệ tư tưởng có tác động lớn tới việc giải thích thế giới xung quanh và cả hành vi lựa chọn. Chính vì vậy, hệ tư tưởng có tác động rất lớn tới hệ thống thể chế nói chung, thể chế kinh tế nói riêng.

+ Mô hình kinh tế có tác động mạnh tới thể chế. Sự khác biệt giữa các mô hình kinh tế, chẳng hạn như giữa mô hình kinh tế thị trường với mô hình kế hoạch

² Cầu Đại Kim, *Thể chế kinh tế* (Đại Từ điển kinh tế thị trường), NXB Viện Nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa, Hà Nội, 1998.

³

hóa tập trung tạo ra sự khác biệt lớn trong thể chế kinh tế. Sự khác nhau giữa các mô hình kinh tế thị trường cũng tạo ra sự khác biệt lớn trong thể chế kinh tế, như kinh tế thị trường tự do, kinh tế thị trường xã hội, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa,...

+ Cơ cấu quyền lực chính trị, sự tập trung quyền lực hay phân quyền tạo ra sự khác nhau cơ bản dẫn tới khác nhau đáng kể trong cả tổ chức nhà nước và thể chế kinh tế.

+ Trình độ của chủ thể quản lý vĩ mô và trình độ của nhân dân từng nước, thể hiện trình độ nhận thức các quy luật khách quan, nhận thức về kinh tế- xã hội, nhận thức về con người, ... Điều này có tác động lớn đến chất lượng của thể chế quản lý kinh tế vì các thể chế do con người tạo ra. Bên cạnh đó, các tập tục, thông lệ cũng có tác động mạnh tới các thể chế chính thức của quốc gia trong đó có thể chế kinh tế⁴.

3- Vai trò của thể chế kinh tế

Theo Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2003 của Ngân hàng Thế giới, thể chế là những quy tắc và tổ chức, gồm cả chuẩn mực không chính thức, phối hợp hành vi con người. Các thể chế này rất quan trọng đối với sự phát triển công bằng và bền vững. Khi hoạt động tốt, các thể chế này cho phép con người làm việc với nhau để cùng lập kế hoạch cho tương lai của bản thân họ, gia đình họ, và cộng đồng của họ nói chung. Các thể chế có đủ năng lực phối hợp sẽ thu nhận những tín hiệu báo hiệu các vấn đề, điều hòa các lợi ích một cách hiệu quả và công bằng trong quá trình hoạch định chính sách, và thực hiện chính sách với tinh thần trách nhiệm cao. Những thể chế đó cho phép các xã hội có thể thỏa thuận được với nhau về những hướng đi mở ra cơ hội cho đôi bên cùng có lợi. Nhưng khi chúng hoạt động yếu kém hoặc không công bằng, thì mang lại hậu quả là sự mất lòng tin và tình trạng bất định. Điều này làm cho mọi người có xu thế muôn “lấy” hơn là muôn “xây”, và do vậy, làm xói mòn các tiềm năng chung.

Từ đó có thể thấy rằng, thể chế kinh tế đóng vai trò quan trọng trong hoạt động của nền kinh tế và là chìa khóa dẫn đến sự thành công của các nền kinh tế; điều này là do:

Một, vai trò hàng đầu của thể chế là chỉ dẫn hành vi và tạo khung khổ cho việc tổ chức, hoạt động của các cá nhân và chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế, tác động lớn đến sự lựa chọn của các cá nhân và doanh nghiệp. Việc quyết định sản xuất cái gì, đầu tư như thế nào, vào lĩnh vực nào, ở đâu,... đều phải căn cứ vào thị

⁴ Học viện chính trị quốc gia HCM, *Giáo trình quản lý kinh tế*, NXB Lý luận chính trị, 2007

trường và rất nhiều các quy định, luật lệ của nhà nước trung ương và địa phương cũng như các tập tục, thông lệ của từng vùng. Ngoài ra, các thể chế có tác dụng hướng dẫn mỗi quan hệ qua lại của con người để khi làm bất cứ việc gì, mỗi người sẽ biết cách thực hiện những việc đó như thế nào.

Hai, thể chế kinh tế có tác dụng như những căn cứ, cơ sở, chuẩn mực của các mối quan hệ và hoạt động của cá nhân và doanh nghiệp. Việc phân biệt hành vi đúng, sai, tốt, xấu,... đều phải căn cứ vào những giá trị, chuẩn mực, những quy định của thể chế.

Ba, thể chế kinh tế có vai trò làm giảm tính bất định bằng cách cung cấp thông tin cần thiết và thiết lập một cơ cấu ổn định cho mỗi quan hệ qua lại của các cá nhân và doanh nghiệp.

Bốn, khung khổ thể chế kinh tế tác động tới cơ cấu cơ bản của sản xuất. Ở các nước kém phát triển, do các quyền sở hữu kém an toàn, do các đạo luật kém hiệu lực, do những trở ngại đối với việc gia nhập thị trường và do những hạn chế có tính độc quyền nên các doanh nghiệp thường có quy mô nhỏ và chỉ hoạt động trong các lĩnh vực thu hồi vốn nhanh, kinh tế ngầm phát triển mạnh. Còn ở các nước có thể chế vững chắc, tính hiệu quả của thị trường đạt được cao, do vậy cơ cấu sản xuất cũng được định hình theo hướng hiệu quả.

Năm, thể chế kinh tế có vai trò quan trọng trong việc hình thành chi phí sản xuất, tác động đến chi phí giao dịch, chi phí các yếu tố đầu vào. Chẳng hạn, chi phí cho mặt bằng kinh doanh phụ thuộc vào vô số các quy định trong luật và chính sách đất đai. Các thể chế kém hiệu quả thường làm tăng chi phí giao dịch, chi phí biến đổi và ảnh hưởng đến việc lựa chọn công nghệ.

Thực tế từ nhiều quốc gia cho thấy, nhà nước có thể cải thiện kết quả phát triển kinh tế- xã hội nhờ tạo một khung khổ thể chế có khả năng khuyến khích đầu tư dài hạn. Chất lượng các thể chế có tác động rất lớn đối với sự phát triển của một quốc gia. Ví dụ, đối với Việt Nam, công cuộc đổi mới cho thấy, bước tiến vượt bậc trong nông nghiệp sau Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị không phải dựa trên việc tăng cường đầu tư của Nhà nước cho nông nghiệp mà chủ yếu là thay đổi căn bản thể chế quản lý nông nghiệp, trong đó điểm mấu chốt là thừa nhận hộ nông dân là đơn vị kinh tế độc lập, tự chủ. Ngược lại, những thể chế sai lầm, những quy tắc không đúng có thể làm triệt tiêu động lực sản xuất kinh doanh. Tác hại lớn nhất do thể chế gây nên là sự không ổn định, thay đổi thất thường, làm cho các doanh nghiệp và cá nhân phải tốn kém nhiều sức lực, tiền của để đối phó với một tương lai không mấy chắc chắn.

II- KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN VÀ THỰC HIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ CỦA NHÀ NƯỚC

1- Kinh nghiệm của một số quốc gia có nền kinh tế thị trường hiện đại

Đối với các quốc gia có nền kinh tế thị trường hiện đại như các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và một số nước và vùng lãnh thổ châu Á mới công nghiệp hóa như Singapore, Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông, chính sách và luật pháp của nền kinh tế thị trường được xây dựng trên cơ sở lý thuyết Keynes có điều chỉnh và cải biến để phù hợp với những điều kiện mới của xã hội hậu công nghiệp và xu hướng toàn cầu hóa tiến tới một thể chế kinh tế thị trường toàn cầu trong tương lai. Theo đó, mô hình kinh tế thị trường hiện đại coi trọng sự quản lý, can thiệp, điều chỉnh của nhà nước đối với thị trường và nền kinh tế với các đặc điểm: i- Nhà nước đề ra chính sách, pháp luật về quyền tài sản, chủ động thiết lập tài sản nhà nước, khu vực kinh tế nhà nước, kinh tế công cộng, hình thành nền kinh tế có nhiều thành phần, đa sở hữu. Nhà nước, tập đoàn, tư nhân, cá thể, liên kết hỗn hợp đều có quyền tài sản theo luật định; ii- Nhà nước chủ động tham gia thị trường thông qua các chương trình chi tiêu công và thực hiện các dự án đầu tư công; iii- Nhà nước điều tiết thị trường, phân bổ nguồn lực theo các nguyên tắc của thị trường, kiểm soát độc quyền và giám sát cạnh tranh, tạo điều kiện cho của thị trường phát huy hiệu quả.

Trong thể chế kinh tế thị trường, doanh nghiệp và hộ dân cư, hệ thống thị trường, và chính phủ là ba tác nhân chính, trong đó hệ thống thị trường là cầu nối giữa doanh nghiệp, hộ dân cư và chính phủ. Hành vi kinh tế của doanh nghiệp và hộ dân cư không thể chỉ cần chịu ảnh hưởng của tình trạng vận hành hệ thống thị trường, mà còn phải tuân thủ luật pháp mới có thể gắn kết với nhau. Chính phủ muốn tránh bất ổn kinh tế do hành vi kinh tế vi mô có tính tự phát, vô chính phủ gây ra và tìm con đường tăng trưởng hiệu quả, phải thực hiện quản lý vĩ mô trên cơ sở vận thành hiệu quả hệ thống thị trường thông qua hệ thống pháp luật của mình. Những thể chế luật pháp là những yếu tố cực kỳ quan trọng để nhà nước kiểm soát, điều tiết thị trường, thực hiện chức năng quản lý kinh tế của nhà nước.

Hộp 1: Quan hệ giữa nhà nước và thị trường trong nền kinh tế Pháp

Pháp là một trong những nước đi đầu trong quá trình phát triển chủ nghĩa tư bản. Cơ chế thị trường ở Pháp đã được hình thành lâu đời và ngày càng được hoàn thiện với một vai trò quan trọng trong việc kích thích cạnh tranh, phát huy tính chủ động, sáng tạo của các chủ thể kinh tế. Người Pháp hiểu rõ những giá trị và những hạn chế của thị trường, họ tin tưởng rằng xóa bỏ thị trường là điều không thể xảy ra, đồng thời cũng thấy rằng chỉ với quyền lực của “*bàn tay vô hình*”, thị trường dễ dẫn đến phá hủy môi trường, bất ổn định về tài chính, tiền tệ, và bất công xã

hội. Chính vì vậy, Nhà nước Pháp từ lâu đã thực hiện vai trò điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Mặc dù phương thức tác động và chính sách của Nhà nước về phát triển kinh tế ở Pháp có thay đổi theo từng giai đoạn, song như nhiều nhà nghiên cứu đã nhận xét, trong hơn nửa thế kỷ qua, Nhà nước Pháp có vai trò điều tiết mạnh mẽ đối với quá trình phát triển kinh tế, và sự điều tiết đó mang những đặc điểm khá ổn định qua các giai đoạn và khá khác biệt so với vai trò kinh tế của nhà nước ở các nước khác. Có thể thấy rằng Pháp đã đi theo mô hình kinh tế hỗn hợp với nét nổi bật là có nền kinh tế thị trường phát triển, và một nhà nước mạnh, giữ vai trò cốt yếu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Ở Pháp, Nhà nước định hướng sự hoạt động của thị trường, tiến hành xây dựng các chiến lược phát triển tổng thể và các chính sách phát triển theo ngành. Vai trò kinh tế của Nhà nước Pháp còn được thể hiện trong quá trình xây dựng kế hoạch và định ra khung khổ luật pháp. Pháp là nước đầu tiên trong số các nước có nền kinh tế thị trường áp dụng kế hoạch hóa (1947). Chức năng cơ bản của kế hoạch hóa Pháp là kiểm điểm những điểm mạnh, yếu của nền kinh tế- xã hội, từ đó thiết lập một khuôn khổ nhất quán các mục tiêu, và chính sách phát triển cho toàn quốc gia. Ở Pháp, kế hoạch hóa không tìm cách thay thế thị trường, mà bổ sung, sửa chữa những bất cập của thị trường, và hướng dẫn thị trường.

Để điều tiết thị trường, Nhà nước Pháp đã xây dựng một khung khổ luật pháp và ban hành các quy chế để hướng dẫn thi hành các luật kinh tế, điều chỉnh quá trình vận động của nền kinh tế theo mục tiêu đã định trước. Theo Báo cáo 'Nhà nước ở Pháp', hàng năm, Pháp ban hành hơn 10.000 chỉ thị, trong khi đó hiện có đến 8.000 luật và 8.000 sắc lệnh đang có hiệu lực. Ngoài ra, hình thức can thiệp của Nhà nước vào thị trường còn dựa trên thỏa thuận giữa Nhà nước và các nghiệp đoàn có tổ chức. Sự thảo luận và thương lượng đó là cốt lõi của kế hoạch hóa mềm dẻo mà Nhà nước Pháp áp dụng.

Nhìn chung, do sử dụng ưu thế của thị trường và thúc đẩy vai trò của Nhà nước, chú trọng tới cả hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội, Pháp đã kết hợp những mặt mạnh của cả thị trường lẫn nhà nước. Thực tế cho thấy nhiều can thiệp tích cực của Nhà nước đã mang lại thành công. Những can thiệp có tính bước ngoặt như vậy chỉ một mình thị trường khó thực hiện được

Nguồn: Hoàng Thu Hòa (CNDT), *Đổi mới và nâng cao hiệu quả của mối quan hệ Nhà nước với thị trường, phát huy vai trò của các đoàn thể và các hội*. Đề tài khoa học cấp Bộ 2005.

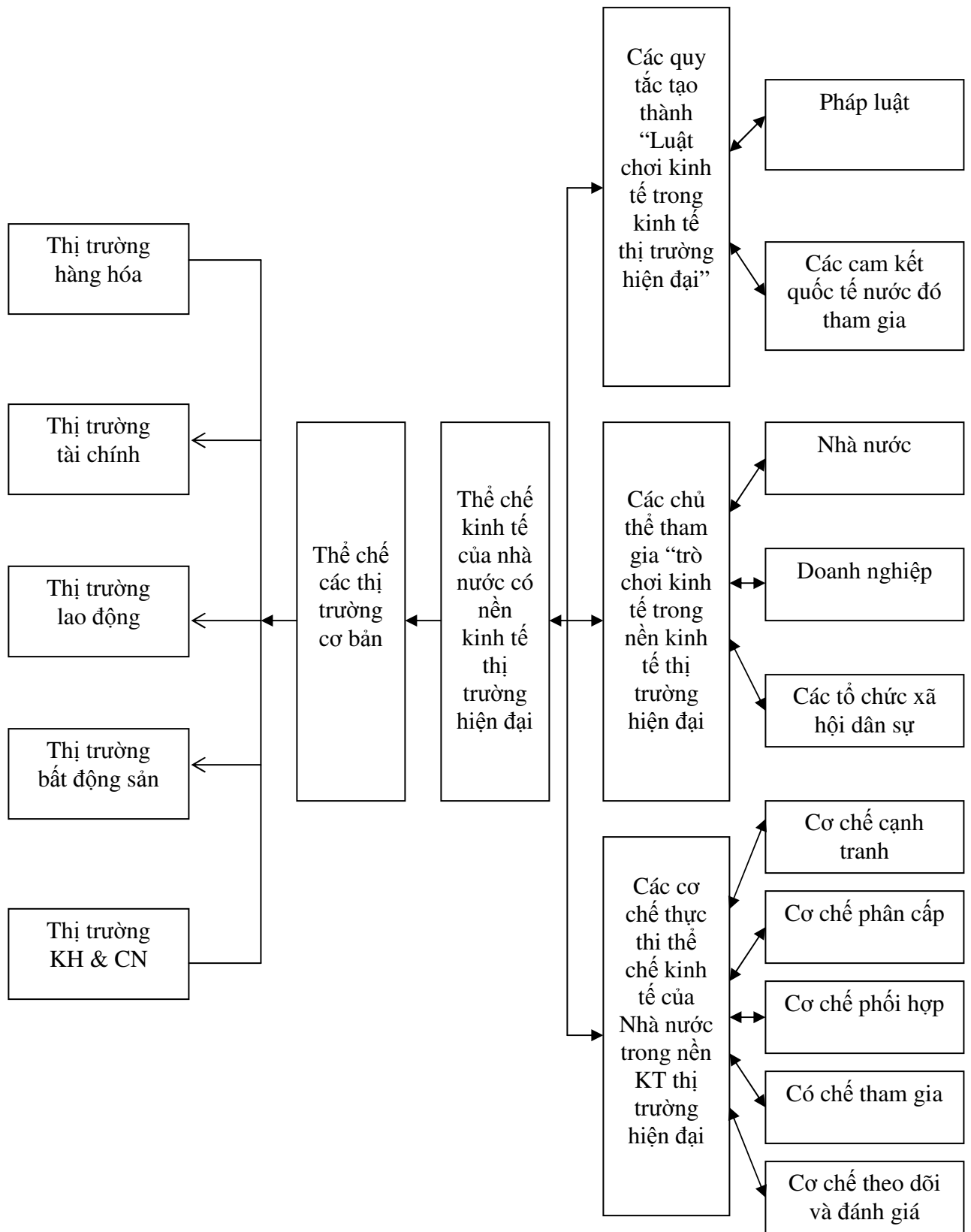
Thế chế kinh tế nhà nước đưa ra các quy tắc, hình thức- luật và các quy định là một phần môi trường thế chế của xã hội (xem Hình 1). Nhà nước không chỉ là người xây dựng và người bắt buộc thi hành các quy tắc mà còn là người thực hiện các quy tắc này trong lĩnh vực kinh tế. Có thể thấy rõ điều này qua việc các cơ quan nhà nước đầu tư các nguồn lực, cung cấp tín dụng trực tiếp,... là những hoạt động có tác động mạnh đến các hoạt động kinh tế và hiệu quả kinh tế. Khi thực hiện tốt, các hoạt động của nhà nước có thể thúc đẩy sự phát triển. Ngược lại, nếu thực hiện không tốt, chúng sẽ gây ra sự trì trệ, làm ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế- xã hội nói chung.

Qua kinh nghiệm của các nước phát triển, nhà nước có thể cải thiện các kết quả phát triển bằng việc: *một*, đảm bảo môi trường kinh tế vĩ mô và vi mô để tạo ra các

kích thích đúng đắn cho các hoạt động kinh tế có hiệu quả; tạo điều kiện cho các chủ thể tham gia thị trường, có cơ chế bảo vệ cạnh tranh và kiểm soát độc quyền; *hai*, đảm bảo các kết cấu hạ tầng về thể chế, quyền sở hữu, sự ổn định,... để khuyến khích đầu tư có hiệu quả lâu dài; *ba*, đảm bảo giáo dục phổ cập, y tế và kết cấu hạ tầng vật chất cần thiết cho các hoạt động kinh tế, bảo vệ môi trường tự nhiên nhằm đạt được sự phát triển bền vững.

Các bài học lịch sử cho thấy bằng các thể chế kinh tế không hiệu quả, hay sai lầm, nhà nước có thể gây ra những tác hại xấu như: *một*, các quy định sai có thể ngăn cản việc tạo ra của cải, phúc lợi; ví dụ, nhà nước có thể cản trở sự làm giàu của tư nhân bằng cách sử dụng giá cả sai lệch như thông qua nâng giá tiền tệ,...*hai*, thậm chí, ngay cả khi có các quy định tốt, chúng có thể bị các tổ chức công hoặc các cá nhân trong những tổ chức này áp dụng theo cách có hại, vì lợi ích cục bộ; ví dụ, họ có thể áp đặt chi phí giao dịch cao đối với các doanh nghiệp đang chuyển hướng kinh doanh mới hay tái cơ cấu lại hoạt động kinh doanh cũ; *ba*, nếu nhà nước thay đổi các quy định thường xuyên hay không làm rõ các quy tắc vận hành nhà nước thì các doanh nghiệp và cá nhân không thể đảm bảo được cái gì là có lợi nhuận hay không có lợi nhuận và hợp pháp hay phi pháp trong tương lai. Do vậy, như một hệ quả tất yếu, họ sẽ áp dụng các chiến lược chi phí cao để đương đầu với một tương lai không chắc chắn - như bằng cách tham gia vào hoạt động kinh tế phi chính thức hay gửi vốn ra nước ngoài - là những yếu tố cản trở sự phát triển chung.

Hình 1: Thể chế kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường hiện đại



2- Kinh nghiệm của một số nước đang phát triển

Các nước đang phát triển có nền kinh tế đang chuyển đổi từ chế độ kế hoạch hóa tập trung sang thể chế kinh tế thị trường hiện đại với đặc trưng tiêu biểu là thực hiện đồng thời hai quá trình; đó là xóa bỏ thể chế cũ để chuyển sang thể chế mới và xây dựng, cải cách, hoàn thiện thể chế kinh tế. Ở các nước này, mô hình thể chế mới được xây dựng mang đặc trưng thể chế kinh tế thị trường lấy nhà nước làm chủ đạo. Lý do của việc chọn mô hình này là : *một*, bất kỳ một nước nào quá độ sang thể chế kinh tế thị trường đều cần dựa vào sức mạnh của chính phủ, nếu muốn đủ sức thâm nhập thị trường thế giới; *hai*, kinh tế của các nước chuyển đổi đều lạc hậu so với các nước phát triển, khó có thể tiến hành cạnh tranh bình đẳng với các nước phát triển, phải dựa vào sức mạnh nhà nước bảo hộ mới có thể chống chọi được; *ba*, muốn xây dựng thị trường có hiệu suất cao, phải đầu tư một số vốn lớn, mà chỉ có nhà nước mới có thể tích tụ được số vốn khổng lồ đó; *bốn*, việc xây dựng thị trường của các nước đang phát triển có nền kinh tế chuyển đổi đòi hỏi phải xây dựng một hệ thống chính sách và pháp luật tương ứng, mà việc này cũng chỉ có thể do nhà nước thực hiện⁵.

Trong quá trình chuyển đổi sang thể chế kinh tế thị trường hiện đại, mức độ thành công và không thành công của các nước là khác nhau phụ thuộc vào bối cảnh cụ thể của từng nước. Phần dưới đây sẽ nêu ra kinh nghiệm của Trung Quốc trong quá trình cải cách thể chế.

- Phương hướng cải cách thể chế của Trung Quốc

Trung Quốc chủ trương chuyển từ chính phủ hướng về quản lý hành chính sang chính phủ thực hiện theo pháp trị. Điều đó có nghĩa là việc chuyển từ xã hội điều khiển bởi quyền lực sang xã hội điều khiển bởi chức năng; chuyển từ chính phủ với nhiều chức năng bất định sang chính phủ có chức năng giới hạn; từ hệ thống quản lý hành chính đơn nhất sang hệ thống quản lý mang tính tư vấn và hợp tác. Trung Quốc đang thúc đẩy hình thành và phát triển các tổ chức xã hội dân sự. Để thực hiện tốt các chức năng của mình trong điều kiện mới, Chính phủ Trung Quốc chủ trương phối hợp hoạt động với các tổ chức xã hội và cộng đồng doanh nghiệp. Trong cấu trúc xã hội hiện đại của nước này, Chính phủ, các tổ chức xã hội, và cộng đồng doanh nghiệp được coi là ba trụ cột chính.

Hiện nay, Trung Quốc đang thực hiện cải cách theo mô hình “Chính phủ nhỏ, xã hội lớn”; điều này có nghĩa là Chính phủ, Nhà nước tập trung vào những công việc then chốt, có ý nghĩa quyết định đối với sự phát triển ổn định, có hiệu quả của nền kinh tế, chứ không “lấn sân” sang các công việc khác không phải của mình.

⁵ Lương Xuân Quý, Đỗ Đức Bình (cb), *Thể chế kinh tế của nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam*, NXB CTQG, 2010

Những công việc mà Chính phủ phải làm là: ban hành các quy định pháp luật, quy hoạch phát triển các vùng, các ngành nghề, hoạch định khung pháp lý và các chính sách kinh tế, đặc biệt là các chính sách tài chính, tiền tệ; cung cấp các thông tin kinh tế, tiến hành các dự báo về mức cung, cầu các loại hàng hóa cơ bản; giám sát và quản lý, kiểm tra, thúc đẩy hình thành và hoàn thiện thể chế thị trường; thực hiện các chức năng phục vụ công cộng như phát triển hệ thống giáo dục, y tế, và bảo vệ môi trường.

Đối với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, Nhà nước thực hiện các biện pháp quản lý vĩ mô, không can thiệp vào các công việc cụ thể của doanh nghiệp, tạo ra môi trường thuận lợi cho các nhà đầu tư, các doanh nghiệp được tự chủ, tiến hành sản xuất kinh doanh theo pháp luật. Quan hệ giữa Nhà nước với các doanh nghiệp là mối quan hệ gián tiếp thông qua các công cụ thị trường.

Trong cải cách thể chế, việc đề cao vai trò của xã hội được Chính phủ Trung Quốc đặc biệt quan tâm. Với sự nhấn mạnh “xã hội lớn”, Trung Quốc hướng tới việc phát huy mạnh mẽ quyền tự chủ, tự trị và tự quản lý của các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, các đoàn thể. Thực tế cho thấy, việc thực hiện phương châm “Chính phủ nhỏ, xã hội lớn” ở nước này đã giảm bớt được sự chồng chéo trong bộ máy quản lý nhà nước ở các cấp, tinh giản biên chế công chức, thực hiện tách dần các chức năng giữa Đảng và Nhà nước, giữa chính quyền và doanh nghiệp. Đồng thời, trong hơn 20 năm cải cách mở cửa, theo phương châm này, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp đã phát huy được vai trò của mình trong các lĩnh vực như giáo dục thanh thiếu niên, giúp đỡ người nghèo, bảo vệ phụ nữ và trẻ em, bảo vệ môi trường, giải quyết việc làm cho người bị giảm biên chế, v.v. Việc tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội, nghề nghiệp, ở một mức độ nhất định, đã làm giảm nhẹ gánh nặng quản lý của Chính phủ, giải quyết những vấn đề mà Chính phủ không thể giải quyết hoặc giải quyết không có hiệu quả.

III- THỰC TRẠNG HỆ THỐNG THỂ CHẾ KINH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

Thực tiễn quá trình đổi mới hệ thống thể chế kinh tế trong hai thập niên qua cho thấy Việt Nam đang thực hiện theo phương thức “tiên dần từng bước” và “điều chỉnh từng bước”. Phương thức này đã tỏ ra hữu hiệu nhằm giúp Việt Nam tránh được các “cú sốc” về kinh tế – xã hội, bảo đảm mục tiêu kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế với ổn định và duy trì trật tự xã hội. Cùng với cải cách kinh tế, quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường (KTTT) định hướng xã hội chủ nghĩa

(XHCH) ở Việt Nam đã đạt được một số thành tựu nhất định. Tổ hợp ba hệ thống “con” của cả hệ thống thể chế kinh tế gồm: các quy tắc quy định “luật chơi” kinh tế; các chủ thể tham gia “trò chơi” kinh tế và cơ chế tổ chức thực thi “luật chơi” kinh tế – đã được xây dựng tương đối đầy đủ và đang dần hoàn thiện. Thể chế kinh tế của Nhà nước đã góp phần khơi dậy sức sáng tạo; làm sống dậy các tiềm năng, các nguồn lực của xã hội và do đó, góp phần tạo nên những thành quả đáng kể về sự phát triển kinh tế và sự tiến bộ xã hội của đất nước ta.

Trong đó, điểm nổi bật là đã thiết lập rất nhiều văn bản pháp luật và dưới luật. Nội dung pháp luật kinh tế ngày càng phù hợp hơn với cơ chế thị trường, với thông lệ quốc tế. Đặc biệt, khung pháp luật đã cho phép thực hiện những bước đi đầu tiên trong quá trình chuyển đổi hoạt động quản lý về kinh tế của Nhà nước từ can thiệp trực tiếp sang tác động gián tiếp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh. Một loạt cải tiến trong công tác soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản cũng như kiểm tra, rà soát và hệ thống hóa các văn bản pháp luật trên diện rộng và việc phổ biến thông tin pháp luật một cách tích cực đã góp phần làm cho “luật chơi” đi nhanh vào cuộc sống và chấp hành nghiêm chỉnh hơn. Có thể nói, toàn bộ hệ thống “luật chơi” kinh tế hiện nay đã không chỉ tạo hành lang pháp lý cho việc thực hiện quyền tự do kinh doanh, phát triển kinh tế nhiều thành phần, khai thác hiệu quả các nguồn lực của toàn xã hội, giúp cho thị trường các yếu tố sản xuất quan trọng (thị trường lao động, thị trường bất động sản, thị trường tài chính, thị trường khoa học – công nghệ,...) hình thành và vận hành hiệu quả hơn, mà còn tạo dựng và thúc đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.⁶

Tuy nhiên, hệ thống thể chế kinh tế của Nhà nước vẫn đang còn nhiều khiếm khuyết như: hệ thống luật pháp về kinh tế vẫn còn chưa đồng bộ, thiếu nhất quán, nhiều đạo luật quan trọng chưa được hình thành hoặc chưa phù hợp với nền KTTT; công tác định hướng phát triển kinh tế – xã hội (KT-XH) còn nhiều thiếu sót, trong hệ thống chính sách kinh tế đã xuất hiện những yếu tố làm chậm tiến trình của công cuộc cải cách theo hướng thị trường; các, quy định còn lúng túng trong giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và đảm bảo tiến bộ, công bằng xã hội; năng lực kiến tạo và vận hành thể chế của bộ máy nhà nước còn những hạn chế; tính thích ứng của thể chế trong điều kiện Việt Nam đã gia nhập WTO vẫn còn mờ nhạt.

1-Thành tựu

1.1. Về quy trình soạn thảo

⁶ Lê Xuân Bá (2006), Về xây dựng thể chế KTTT định hướng XHCH ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản – Số 104/2006

Một, công tác soạn thảo, thẩm định và ban hành các văn bản pháp luật đã bước đầu đi vào nề nếp, theo một quy trình thống nhất do luật định. Hoạt động kiểm tra, rà soát và hệ thống hóa các văn bản pháp luật được triển khai trên diện rộng. Hoạt động thông tin và phổ biến pháp luật đã có chuyển biến tích cực, đáp ứng tốt hơn các nhu cầu đa dạng về thông tin pháp luật, góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của mọi người dân. Nhờ có những nỗ lực đó, khung luật pháp của nền KTTT đã dần được định hình và ngày càng hoàn thiện hơn.

Hai, trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã có sự quan tâm nhiều hơn đến việc mở rộng sự tham gia của người dân, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự, kể cả các tổ chức quốc tế vào quá trình xây dựng, thực thi và hoàn thiện thể chế kinh tế. Việc mở rộng sự tham gia của các chủ thể này được coi là một trong các biện pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của thể chế và từng bước thực hiện dân chủ hóa đời sống KT-XH, tạo điều kiện để thu hút thuận lợi doanh nghiệp, người dân, các tổ chức và các đoàn thể, v.v... tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước và quá trình cải cách thể chế KT-XH ở nước ta.

Nhận thức được vai trò to lớn của doanh nghiệp, người dân, các tổ chức xã hội dân sự và tổ chức quốc tế trong quá trình xây dựng, thực thi và hoàn thiện thể chế kinh tế, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành hàng loạt các văn bản pháp quy và chính sách khuyến khích, động viên sự tham gia của các lực lượng này. Điều đó được thể hiện trong Hiến pháp 1946 và Hiến pháp sửa đổi 2001, các văn kiện Đại hội Đảng, Chỉ thị số 30/CT-TW ngày 18/2/1998 của Bộ Chính trị về thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở và một loạt các nghị định của Chính phủ về dân chủ ở các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), xã, phường, thị trấn, các tổ chức nhà nước, v.v... Với nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” được triển khai, vai trò của các doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự trong việc xây dựng pháp luật đã dần được nâng cao.

Thông qua việc đẩy mạnh phổ biến pháp luật và hỗ trợ pháp lý cho người dân, ngay cả khi các văn bản pháp luật ở dạng dự thảo, các cơ quan soạn thảo đã thu nhận được rất nhiều ý kiến đóng góp quan trọng của người dân vào việc điều chỉnh và đưa ra các quyết định quan trọng liên quan đến mọi lĩnh vực đời sống KT-XH. Với các văn bản pháp quy hiện hành, quyền tham gia của các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự,... vào sự phát triển KT-XH nước ta đã dần được định vị rõ nét hơn. Nhờ đó, sự tham gia của cộng đồng vào các chương trình phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo, phát triển y tế, giáo dục, v.v... đã và đang gặt hái được nhiều kết quả bước đầu khả quan.

1.1.2. Về nội dung và khối lượng

Một, trong suốt thời kỳ đổi mới vừa qua, Nhà nước đã nỗ lực xây dựng và ban hành một hệ thống các bộ phận hợp thành thể chế kinh tế, trọng tâm là hệ thống luật pháp kinh tế và các văn bản pháp quy khác với số lượng khổng lồ, bao quát nhiều lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế nhằm đáp ứng các yêu cầu đổi mới kinh tế của đất nước.

- Xét về mặt cơ cấu, về cơ bản Việt Nam đã thiết lập được những đạo luật kinh tế vĩ mô chủ yếu, quan trọng cùng những quy định cụ thể cần thiết trong điều kiện mới của nền kinh tế nhằm hướng tới xây dựng một nền KTTT định hướng XHCN. Cụ thể là luật pháp : (i) phát triển các loại thị trường; (ii) tạo môi trường đầu tư và kinh doanh; (iii) thúc đẩy cạnh tranh, chống độc quyền; (iv) đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, công bằng xã hội, v.v...

- Xét về số lượng và chủng loại, tính từ năm 1986 đến nay, đã có hàng trăm luật và pháp lệnh (kể cả luật và pháp lệnh bổ sung) được ban hành và triển khai thực hiện. Các văn bản thể chế này được ban hành bởi cả ba cơ quan của Nhà nước là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chỉ xét riêng cơ quan hành pháp là Chính phủ, các văn bản thể chế đã được ban hành ở cả các cấp độ khác nhau bao gồm chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Bộ và các cơ quan ngang Bộ, liên bộ và Ủy ban Nhân dân tỉnh/thành phố. Chỉ tính riêng số lượng văn bản chính sách do Thủ tướng Chính phủ ban hành, con số này trong mỗi năm đã lên tới vài chục nghìn văn bản.⁷

Bảng 1: Số lượng văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) do Thủ tướng Chính phủ ban hành trong giai đoạn 2001-2007

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
55	76	86	84	68	57	43

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ “Hệ thống văn bản QPPL Chính phủ”

hai, nội dung các văn bản thể chế đã phù hợp hơn với cơ chế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế, đáp ứng đòi hỏi từ công cuộc cải cách kinh tế, đặc biệt là yêu cầu phát huy vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước. Cụ thể:

(i) Cho phép thực hiện những bước đi đầu tiên trong quá trình chuyển đổi một loạt hành vi của Nhà nước: (1) Thu hẹp và nói lỏng dần sự quản lý của Nhà nước và tăng cường sự điều tiết của thị trường, chuyển vai trò của Nhà nước từ chỗ “làm thay” đến chỗ “làm cho” và “để cho” thị trường hoạt động có hiệu quả; (2) Tách

⁷ Lương Xuân Quý, Đỗ Đức Bình (2010), Thể chế kinh tế của Nhà nước trong nền KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam, NXB. Chính trị quốc gia, 2010

bạch chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và chức năng sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; (3) Chuyển từ quản lý cụ thể có tính chất vi mô sang quản lý tổng thể có tính chất vĩ mô các hoạt động của nền kinh tế; (4) Chuyển từ can thiệp trực tiếp có tính chất mệnh lệnh, hành chính sang can thiệp gián tiếp, bằng các biện pháp kinh tế...

(ii) Bước đầu đã hướng đến việc bảo đảm cho Nhà nước thực hiện các chức năng kinh tế phù hợp trong điều kiện của nền KTTT định hướng XHCN và bảo đảm cơ sở pháp chế cho sự phát triển KT-XH ở nước ta với yêu cầu: vừa tuân thủ các quy luật thị trường, các yêu cầu của nền KTTT đích thực; vừa bảo đảm thực hiện các mục tiêu xã hội mà chúng ta đang hướng tới, đó là dân giàu – nước mạnh – xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Bằng chứng là hệ thống luật pháp kinh tế và các quy định của Nhà nước đang từng bước tạo điều kiện cho: (1) sự phát triển của các loại thị trường ở nước ta; (2) Hình thành môi trường đầu tư, môi trường kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp; (3) Thúc đẩy cạnh tranh, chống độc quyền, tích cực hội nhập quốc tế; (4) Bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm công bằng xã hội...

Ba, đi sâu vào từng loại văn bản thể chế, có thể thấy những mặt tích cực, tiến bộ của các loại văn bản này như sau:

(i) *Có sự đột phá trong luật pháp và chính sách phát triển các thành phần kinh tế.* Có thể nói, những thay đổi trong chủ trương, chính sách phát triển các thành phần kinh tế kể từ khi tiến hành đổi mới đến nay của Đảng và Nhà nước ta là những bước tiến rất cơ bản, rất quan trọng trong đổi mới nhận thức và tư duy kinh tế cũng như thể hiện sự quyết tâm của Đảng và Nhà nước trong việc tạo ra một thể chế kinh tế phù hợp với nền KTTT định hướng XHCN mà Việt Nam theo đuổi.

(ii) *Chính sách thương mại có sự thay đổi căn bản theo hướng ngày càng tự do hơn.* Sự đổi mới chính sách thương mại của Nhà nước được thể hiện trong cả ba lĩnh vực là thương mại nội địa, xuất nhập khẩu và hội nhập kinh tế - thương mại quốc tế. Đối với thương mại trong nước, từ năm 2001 đến nay, chính sách thương mại tiếp tục được đổi mới theo hướng tự do hóa với những nội dung cụ thể như: khuyến khích và tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân trong tất cả các lĩnh vực ngành, nghề mà pháp luật không cấm, khuyến khích tiêu thụ nông sản hàng hóa thông qua các hợp đồng. Trong lĩnh vực ngoại thương, các chính sách xuất – nhập khẩu liên tục được bổ sung, hoàn thiện theo hướng ngày càng tự do hóa hơn. Đối với hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã và đang chủ trương tích cực và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế nhằm mở rộng thị trường, tranh thủ thêm vốn, công nghệ,

kỹ năng và kinh nghiệm quản lý kinh tế để đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa theo định hướng XHCN.

(iii) *Chính sách đất đai được thay đổi theo hướng hình thành và phát triển thị trường quyền sử dụng đất.* So với các chính sách khác, chính sách bất động sản nói chung và chính sách đất đai nói riêng chậm được đổi mới hơn. Mặc dù vậy, thị trường quyền sử dụng đất và những nhân tố thị trường đất đai do chính sách của Nhà nước đem lại đã tạo ra những bước phát triển quan trọng trong thị trường nhà đất và rộng hơn là thị trường bất động sản.

(iv) *Chính sách tài khóa được đổi mới theo xu hướng xóa bỏ dần bao cấp của Nhà nước, hình thành và phát triển thị trường vốn.* Điều này chủ yếu thể hiện qua công cụ thuế và chi tiêu của Chính phủ:

+ Chính sách tiền tệ được đổi mới căn bản với việc giảm thiểu sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước, tăng cường sử dụng các công cụ chính sách tiền tệ để tác động vào thị trường tiền tệ.

+ Chính sách thu nhập được đổi mới căn bản với việc tập trung vào công tác xóa đói, giảm nghèo, trên cơ sở thừa nhận sức lao động là hàng hóa.

1.1.3. Về lực lượng tham gia soạn thảo và thực thi

Bàn về các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế, hai trong ba chủ thể rất quan trọng là doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự đã ngày càng thể hiện vai trò to lớn, tích cực trên thị trường. DNNN đang được đổi mới trên cơ sở xác định rõ chức năng sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước để bảo đảm minh bạch quyền của chủ sở hữu và bảo đảm DNNN phải cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế khác. Doanh nghiệp ngoài quốc doanh, đặc biệt là khối doanh nghiệp trong nước, đang thực sự đóng góp có chiều sâu vào phát triển kinh tế của đất nước. Khối các tổ chức xã hội dân sự ngày càng tham gia tích cực vào các hoạt động cung cấp dịch vụ công, thay thế dần vị trí của các cơ quan công quyền trong việc bảo đảm một số dịch vụ công cộng.

Một chủ thể đặc biệt quan trọng là Nhà nước có nhiều đổi mới tích cực, đó là: đổi mới cơ cấu hệ thống bộ máy quản lý nhà nước; đổi mới chức năng kinh tế, nhà nước theo hướng gần hơn với cơ chế thị trường.⁸

2-Yếu kém cần khắc phục

Tuy đã có những cố gắng và đạt được những kết quả quan trọng, song hệ thống thể chế kinh tế của Nhà nước hiện vẫn chưa theo kịp nhu cầu của công cuộc

⁸ Lê Xuân Bá (2006), Về xây dựng thể chế KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản – Số 104/2006

đổi mới để phát triển nền KTTT định hướng XHCN. Hệ thống thể chế kinh tế của Nhà nước còn nhiều yếu kém và bất cập, đòi hỏi Đảng và Nhà nước phải không ngừng hoàn thiện. Điều này thể hiện trên các mặt sau đây:

2.1. Về soạn thảo và ban hành chính sách, pháp luật kinh tế

2.1.1. Về mặt quy trình

Quy trình và cơ chế xây dựng luật pháp chưa thật sự khoa học, khách quan và dân chủ:

Một, quy trình ban hành các văn bản chưa được thể chế hóa đầy đủ.

(1) Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong công tác phối hợp. Các quy định về quy trình ban hành văn bản pháp luật chỉ mang tính nguyên tắc chung, đồng nhất cho mọi loại văn bản, mọi cơ quan quản lý nhà nước. Trong tất cả các văn bản đều không có quy định mang tính chế tài để áp dụng trong trường hợp không phối hợp hay phối hợp không có chất lượng. Đồng thời, cũng chưa có các biện pháp khuyến khích các trường hợp phối hợp tốt. Hiện nay, quy trình hoạch định chính sách công được thực hiện theo quy định về soạn thảo, ban hành nghị quyết của Chính phủ trong Luật Ban hành văn bản QPPL năm 1996, sửa đổi năm 2002, mang tính chất khung, chưa phân công rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và cả chế tài đối với tập thể hoặc cá nhân trong từng khâu, từng công đoạn từ soạn thảo, lựa chọn phương án, thẩm định, ban hành...

(2) Mặc dù Luật ban hành văn bản QPPL (sửa đổi tháng 12/2002 và được thay thế bằng Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008) đã có những bước tiến mới trong trình tự xem xét thông qua luật, pháp lệnh nhưng vẫn còn nhiều vấn đề chưa được đề cập như: chưa có phương thức để sửa đổi, bổ sung đồng thời các văn bản có liên quan đến một luật, pháp lệnh mới ban hành hay mới được sửa đổi. Điều này dẫn đến sự không đồng bộ về mặt nội dung, gây khó khăn cho việc thực thi luật;

(3) Bản thân quy định về cơ quan chủ trì xây dựng luật, nghị định cũng có thể dẫn đến tình trạng phối hợp mang tính hình thức. Cơ quan chủ trì xây dựng luật/nghị định điều tiết một lĩnh vực/ngành nào đó thường là cơ quan quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực đó. Ví dụ, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam do Ngân hàng Nhà nước chủ trì soạn thảo. Vì vậy, trong một số trường hợp, cơ quan chủ trì có thể bỏ qua, không lưu ý đến góp ý của các cơ quan phối hợp nếu các ý kiến đó ảnh hưởng đến lợi ích của cơ quan chủ trì soạn thảo, xuất phát từ lợi ích cục bộ mà bỏ qua lợi ích quốc gia. Ở các nước phát triển, cơ quan chủ trì soạn thảo luật thường độc lập với cơ quan quản lý nhà nước mà luật đó điều chỉnh.

Hai, tiến độ xây dựng luật và pháp lệnh còn chậm so với đòi hỏi của cuộc sống, thậm chí có tình trạng vấn đề nào dễ, soạn thảo nhanh thì thông qua trước còn những vấn đề tuy rằng bức xúc nhưng khó, thay vì có những giải pháp thúc đẩy, hỗ trợ tích cực cho việc soạn thảo thì để lại sau.

Ba, các kiến nghị hoạch định chính sách chủ yếu xuất phát từ các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc dự thảo chính sách thường là do các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan đặc biệt của Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện. Như vậy, chính sách công được ban hành dựa trên suy xét, phân tích tình hình thực tế và trên cơ sở những mong muốn quản lý của từng cơ quan nhà nước. Sự tham gia đề xuất ý tưởng hoạch định chính sách, hoặc đóng góp vào xây dựng các phương án, biện pháp chính sách của các đối tượng bị ảnh hưởng bởi chính sách là rất hạn chế. Rất ít chính sách công được ban hành xuất phát từ ý tưởng của những đối tượng bị chi phối bởi chính sách do những nhà quản lý xây dựng nên. Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho một số chính sách tính khả thi thấp, hoặc khi thực thi không đem hiệu quả như nhà quản lý mong muốn. Các ý tưởng hoạch định chính sách được đề xuất, và dự thảo chính sách chủ yếu do cơ quan nhà nước (các bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố) thực hiện cho nên dễ nảy sinh tình trạng cục bộ, bản vị, đề xuất dựa trên mong muốn của ngành, địa phương do mình mà không tính tới tổng thể chung. Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ được giao và căn cứ vào tình hình quản lý, các bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố đề xuất dự thảo chính sách trong lĩnh vực quản lý được giao và cũng chính là cơ quan dự thảo, do đó thiếu sự phối hợp giữa các bộ, ngành nên chính sách thiếu tính toàn diện. Biểu hiện cụ thể của tình trạng này là có một vấn đề nhiều bộ, ngành ra chính sách thực hiện, nhưng có những vấn đề lớn thì lại không có bộ, ngành nào tham gia đề xuất, xây dựng chính sách. Dẫn tới tình trạng tạo "khoảng trống" trong quản lý nhà nước không có chính sách để điều chỉnh.⁹

Bốn, có quá nhiều cơ quan tham gia xây dựng các chính sách kinh tế vĩ mô trong khi lại thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan này, đồng thời trong nhiều lĩnh vực, vẫn chưa có sự phân định rõ về thẩm quyền giữa các Bộ/các cơ quan nên khó khăn trong việc xác định rõ cơ quan nào là chủ trì, chịu trách nhiệm chính và cơ quan nào là phối hợp. Những hạn chế trọng việc phối hợp thực thi pháp luật và chính sách kinh tế thể hiện qua các thực tế sau đây:

⁹ Trịnh Thị Kiều Anh, Sự cần thiết hoàn thiện quy trình hoạch định chính sách công của Việt Nam trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế, <http://caicachhanhchinh.gov.vn>

(i) Kỷ luật chấp hành quy định về phối hợp của một số cơ quan quản lý nhà nước không cao. Mặc dù các văn bản pháp luật hiện hành đã có quy định thời hạn trả lời ý kiến đóng góp cho các dự thảo văn bản, song trên thực tế, việc lấy ý kiến của các đơn vị phối hợp còn khó khăn.

(ii) Việc phối hợp giữa các Bộ hay các cơ quan còn mang tính hình thức là chủ yếu. Các ý kiến tham gia đóng góp thường chung chung, không rõ ràng, cụ thể, không hữu ích. Đối với hình thức phối hợp thông qua thành lập các tổ xây dựng đề án hoặc tổ biên tập, cán bộ được cử tham gia nhiều khi không đúng người, đúng việc, không có hiểu biết về lĩnh vực cần xây dựng văn bản pháp quy. Trong nhiều trường hợp khác, cán bộ cử tham gia lại là cán bộ lãnh đạo, không có nhiều thời gian để phối hợp thực sự với cơ quan chủ trì.

(iii) Một số cơ quan chủ trì việc phối hợp không coi trọng việc phối hợp, không quan tâm tiếp thu ý kiến đóng góp của các cơ quan phối hợp. Ngược lại với tình trạng không phối hợp, do sợ trách nhiệm và do không có quy định cụ thể về việc phối hợp, một số cơ quan chủ trì việc phối hợp gửi văn bản tràn lan để lấy ý kiến đóng góp của thậm chí cả cơ quan không có chức năng, nhiệm vụ liên quan.

(iv) Sự phối hợp giữa các cơ quan trong công tác xây dựng quy hoạch chưa tốt, dẫn đến chất lượng quy hoạch không cao, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư của Nhà nước. Đối với các tỉnh, sự phối hợp liên tỉnh khi xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH còn thiếu sự gắn kết, dẫn đến tình trạng đầu tư chồng chéo, kém hiệu quả.

Năm, quy trình hoạch định chính sách còn bị khép kín. Trong quá trình hoạch định chính sách kinh tế của Nhà nước, đối tượng thụ hưởng cũng như chịu sự tác động từ chính sách là các doanh nghiệp hoặc người dân. Một chính sách đúng đắn và tốt phải là chính sách đáp ứng được yêu cầu của đối tượng thụ hưởng chính sách. Thông thường, trong quá trình làm chính sách, các doanh nghiệp hoặc người dân phải được tham gia. Nói cách khác, những nhà hoạch định chính sách phải tích cực tham khảo ý kiến và nắm bắt một cách chính xác nhu cầu, khả năng và nguyện vọng của doanh nghiệp và người dân. Trên thực tế, điều này ít được quan tâm ở Việt Nam. Việc hoạch định chính sách được xây dựng với sự tham gia hết sức hạn chế của các doanh nghiệp và/hoặc người dân. Giữa các cơ quan soạn thảo chính sách với doanh nghiệp/người dân hầu như không hề có sự đối thoại và thường là các đối tượng thụ hưởng hay chịu sự tác động của chính sách này chỉ được phép có ý kiến sau khi chính sách đi vào thực hiện và có vấn đề phát sinh.

Hơn thế, sự tham gia này nếu có thì phần nhiều chỉ mang tính hình thức. Trong vài năm gần đây, các Bộ, ngành được giao chủ trì soạn thảo văn bản QPPL đã tổ chức các hội nghị, hội thảo tham vấn. Thông qua Website của Chính phủ, các Bộ, ngành cũng thông báo và nhận được nhiều ý kiến góp ý của nhân dân. Các báo và tạp chí cũng góp phần tích cực trong việc vận động chính sách (VĐCS). Tuy nhiên, việc tham vấn lấy ý kiến nhân dân, đặc biệt là ý kiến của các doanh nghiệp đối với các dự án, dự thảo văn bản QPPL về KT-XH còn rất nhiều vướng mắc. Vướng mắc đầu tiên là cơ sở pháp lý của việc tham vấn, VĐCS ở nước ta chưa đủ mạnh. Hai là, việc tham vấn ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp đối với các văn bản QPPL chưa thực sự, thực chất, mà còn hình thức. Luật, Pháp lệnh do Quốc hội, UBTVQH ban hành thường là luật khung. Để luật có thể đi vào cuộc sống, cần phải xây dựng các văn bản dưới luật (nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư). Song, việc tham vấn lấy ý kiến của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp chủ yếu chỉ thực hiện đối với dự thảo Luật, Pháp lệnh và Nghị định. Trong khi đó, cuộc sống lại cần những quy định chi tiết, cụ thể. Những vấn đề chi tiết, cụ thể như vậy không được tham vấn. Do đó, khá nhiều trường hợp, những góp ý rất hợp lý, hợp lệ với đầy đủ bằng chứng khoa học, khách quan được nêu ra khi góp ý các Luật, Pháp lệnh, Nghị định đã bị vô hiệu hoá trong các Thông tư hướng dẫn. Đây là chưa kể đến một tình trạng cũng rất phổ biến là các cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản về thể chế KT-XH chưa thật khách quan khi tiếp thu ý kiến trong quá trình tham vấn.¹⁰

Có thể nói, ở Việt Nam, chưa có quy định cụ thể để huy động được trí tuệ của nhân dân, các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia hoạch định chính sách, làm hạn chế cách nhìn nhận, giải quyết vấn đề. Chẳng hạn, trong hoạch định chính sách, việc dự báo chính sách rất quan trọng. Thời gian qua, một số biến động về giá cả, tình trạng lạm phát trên thế giới và ở nước ta cho thấy việc dự báo chính sách còn nhiều yếu kém. Dự báo chính sách phải dựa trên cơ sở khoa học, thực tiễn. Nếu trong hoạch định chính sách không có sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học thì việc dự báo chính sách gặp rất nhiều khó khăn.

Trong quá trình hoạch định chính sách công chưa tạo được kênh thông tin tốt để tiếp thu ý kiến đóng góp của những đối tượng chịu ảnh hưởng của chính sách. Điều này ảnh hưởng tới tính tự giác thực hiện chính sách.

Trong khi đó, nhiều hiệp hội doanh nghiệp, nhiều doanh nghiệp chưa nhận thức đúng về quyền và trách nhiệm của mình, dẫn tới việc thụ động, ít tích cực

¹⁰ Kim Hoa, Vận động chính sách - một vấn đề mới trước yêu cầu nâng cao chất lượng xây dựng thể chế ở Việt Nam, www.chinhphu.vn, 09/01/2008

tham gia tham vấn. Một số Hiệp hội ngại đụng chạm, nên tránh né, không dám lên tiếng cho lợi ích của doanh nghiệp. Đa số hiệp hội doanh nghiệp/doanh nghiệp thiếu nguồn lực (nhân lực, tài chính, kỹ năng, thông tin) để tiến hành nghiên cứu, tổ chức tham vấn, vận động một cách hiệu quả và theo đuổi đến cùng để đạt được yêu cầu của doanh nghiệp. Các Hiệp hội doanh nghiệp cũng thiếu sự phối hợp với nhau trong VĐCS.

Sáu, các cấp phê duyệt chính sách quan tâm chưa thoả đáng đối với các chính sách sẽ được thể chế hoá trong luật và chưa thực hiện đầy đủ quy định của Luật ban hành văn bản QPPL năm 2002 về thực hiện đánh giá tác động của pháp luật sẽ được ban hành đối với KT-XH. Các chính sách được thể chế hoá trong luật phải được nghiên cứu, đánh giá, dự báo tác động, áp dụng thử nghiệm, rút kinh nghiệm và chỉ đưa vào luật những chính sách đã được đánh giá tác động là phù hợp với thực tiễn. Thực tế cho thấy, nếu các cấp phê duyệt chính sách quan tâm thoả đáng đến việc nghiên cứu chính sách giai đoạn trước khi bắt đầu quy trình xây dựng luật thì việc xây dựng luật sẽ rất thuận lợi và luật sẽ mang tính khả thi cao. Có nhiều lý do khiến cho các cấp phê duyệt chính sách chưa quan tâm thoả đáng đến việc nghiên cứu và hoạch định chính sách. Đây là một công việc đòi hỏi có nguồn nhân lực có trình độ, có kinh phí thoả đáng để nghiên cứu. Ở Việt Nam, các yếu tố này nhìn chung còn yếu và thiếu.

2.1.2. Về mặt nội dung và khối lượng

Một, hệ thống chính sách kinh tế vẫn còn thiếu, chưa nhất quán và chậm được triển khai.

(i) Tuy đã có những cố gắng và đạt được những kết quả quan trọng, song phải thừa nhận rằng, hệ thống này hiện chưa theo kịp, đòi hỏi của công cuộc đổi mới để phát triển nền KTTT định hướng XHCN. Nhiều văn bản luật pháp quan trọng còn thiếu hoặc không đầy đủ, đặc biệt là những luật liên quan đến điều chỉnh hành vi cạnh tranh, đến bảo hộ quyền sở hữu, đến xử lý các vấn đề tranh chấp khác nhau (nhất là tranh chấp về các quyết định hành chính). Sự thiếu hụt lớn nhất của hệ thống chính sách kinh tế là thiếu nhiều văn bản pháp quy dưới luật hay văn bản hướng dẫn và thi hành các văn bản pháp luật. Điển hình là luật và chính sách về thuế thu nhập, thuế đầu cơ, thuế chống bán phá giá, về bất động sản, kiểm toán, kế hoạch, v.v...

(ii) Nhiều nội dung quan trọng được các nghị quyết của Đảng đề ra liên quan tới vấn đề đổi mới KT-XH chậm được thể chế hóa, ví dụ như: vấn đề quản lý nhà nước đối với tài sản thuộc sở hữu nhà nước, về đăng ký kinh doanh bất động sản,

cạnh tranh lành mạnh, kiểm soát độc quyền, cải cách bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị các cấp, v.v...

(iii) Hệ thống chính sách của ta còn thiếu nhất quán, chông chéo trong việc quy định. Sự thiếu nhất quán này không chỉ thể hiện giữa các văn bản với nhau mà thậm chí còn ngay trong một văn bản. Có những chính sách quy định trong luật được ban hành có nội dung khác so với nội dung chính sách mà Chính phủ nêu trong Dự thảo luật.

(iv) Sự chậm trễ trong việc ban hành văn bản chính sách cũng khá phổ biến. Nhiều quy định cần thiết để điều chỉnh kịp thời các hành vi kinh doanh, tạo ra hành lang pháp lý cần thiết cho sự phát triển KT-XH đúng hướng chậm được ban hành. Có những luật trình Quốc hội hay Chính phủ nhưng Quốc hội hay Chính phủ đã quyết định dừng hoặc lùi lại so với Chương trình xây dựng luật. Bên cạnh đó, có những luật được Quốc hội thông qua nhưng nội dung chính sách không định hướng được trong luật mà giao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể. Do đó, trên thực tế nhiều văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành chậm so với hiệu lực của luật, pháp lệnh và như vậy Luật phải chờ văn bản hướng dẫn mới thực hiện được.¹¹

Hai, tính hiệu lực của nhiều văn bản chính sách kinh tế còn thấp do thiếu tính thuyết phục, thiếu thực tế, không giải quyết được vấn đề thực tế đặt ra và còn có những lỗ hổng. Chính vì vậy, nhiều văn bản chính sách chậm đi vào cuộc sống hoặc không có tính khả thi, khi triển khai không nhận được sự ủng hộ và hưởng ứng của xã hội. Trên thực tế, có không ít trường hợp các văn bản chính sách, pháp luật phải nằm “đắp chiếu” sau một thời gian ngắn đưa vào áp dụng.

Đất nước ta đang trong thời kỳ phát triển, đặc biệt là trong quá trình hội nhập quốc tế, nên một điều không thể phủ nhận là nhiều chính sách của chúng ta chưa ổn định, còn lúng túng và nhiều chính sách còn đang trong quá trình thử nghiệm. Chính vì thế mà chính sách của chúng ta luôn bị thay đổi, đặc biệt là những chính sách liên quan đến các luật, pháp lệnh được xây dựng.

Diễn hình về tính hiệu lực thấp của các thể chế kinh tế có thể kể đến như Luật Phá sản, Luật Cạnh tranh... Mặc dù, đã được Quốc hội phê chuẩn thông qua từ năm 1993 và được bổ sung, sửa đổi từ năm 2004, nhưng cho đến nay Luật Phá sản vẫn chưa có đầy đủ các văn bản hướng dẫn thi hành. Do vậy, tuy luật đã ra đời từ hơn chục năm nay nhưng các vụ, việc phá sản vẫn chưa có cơ sở pháp lý đồng bộ để thực hiện. Tương tự, Luật Cạnh tranh cũng được ban hành từ năm 2004 song đến

¹¹ TS. Nguyễn Thị Như Mai, Chính sách và xây dựng pháp luật, <http://www.isponre.gov.vn>

nay hiệu lực thực thi rất mờ nhạt. Hậu quả là tồn tại nhiều kẽ hở để một số doanh nghiệp lợi dụng, đặc biệt là các doanh nghiệp có vị thế thống lĩnh thị trường. Điều này gây tổn hại đến lợi ích của xã hội nói chung và của các doanh nghiệp nhỏ nói riêng. Bên cạnh đó, còn có một loạt các văn bản pháp luật, bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp, bảo hộ người tiêu dùng như Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán nhà nước... cũng đều có hiệu lực thực thi rất thấp.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này đó là cơ chế chịu trách nhiệm trước pháp luật và xã hội của các đối tượng được điều chỉnh bị coi nhẹ, chưa được các nhà hoạch định chính sách và pháp luật quan tâm đúng mức. Hệ thống pháp luật của Việt Nam được xây dựng chủ yếu nhằm tăng cường hoặc duy trì sự quản lý của nhà nước trong đó chú trọng quá nhiều đến việc tạo ra các hình mẫu, khuôn phép bắt các đối tượng điều chỉnh của pháp luật phải thực hiện.

Ba, nội dung của các luật ban hành còn chung chung, thiếu tính cụ thể, dồn những vấn đề cho các văn bản dưới luật xử lý chính vì vậy khó thực thi, chậm triển khai thực hiện và giảm tính ổn định của luật. Thực tế cho thấy, phần lớn các luật, mặc dù đã được ban hành vẫn không thể áp dụng cho đến khi có các văn bản hướng dẫn dưới dạng nghị định, thông tư của các cơ quan hành pháp. Chẳng hạn như Luật Doanh nghiệp 2005, một văn bản luật được coi là có nhiều quy định mang tính đột phá về bảo đảm các nguyên tắc của thể chế KTTT, cũng vẫn đang phải đợi các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ về một loạt các vấn đề, bao gồm: đăng ký kinh doanh, chuyển đổi công ty nhà nước, chuyển đổi doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, vấn đề chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, v.v...

Bốn, tính khả thi của một số luật chưa cao. Nhiều văn bản chính sách luôn phải sửa đổi, bổ sung và hiệu lực thi hành luôn phải điều chỉnh. Điều này là do quá trình nghiên cứu xây dựng dự luật chưa được thực hiện nghiêm túc và cẩn kẽ, các nhà hoạch định chính sách chưa tính đến một cách đầy đủ tất cả những hệ lụy, những tác động dây chuyền, đặc biệt là những tác động tiêu cực có thể phát sinh trong quá trình thực hiện luật và chưa có các phương án thích hợp để xử lý các vấn đề này. Bên cạnh đó, tính khả thi của luật chưa cao cũng có phần còn do quy trình lập pháp chưa được thực hiện một cách hợp lý với một số lý do khác nhau như: quá trình xây dựng dự luật chưa có thời gian thảo luận công khai, nhất là ít tiếp thu được ý kiến đầy đủ của những đối tượng luật bị điều tiết; dự án luật thông thường được xây dựng với tư duy hướng về phía thuận lợi cho công tác quản lý của các cơ quan nhà nước và thường được chính các cơ quan quản lý

chuyên ngành soạn thảo. Bởi vậy, không ít luật và văn bản pháp luật mới đưa ra đã xuất hiện những bất hợp lý cần chỉnh sửa, thậm chí khó đi vào cuộc sống.

Năm, nội dung một số luật, chính sách còn mang nặng tư duy chủ quan, tính cục bộ về lợi ích bộ, ngành, thiếu tính liên thông giữa các chính sách, không còn phù hợp với cơ chế thị trường và lợi ích toàn xã hội. Thực tiễn công tác xây dựng luật cho thấy bộ nào xây dựng luật cũng thường nghĩ đến lợi ích của bộ, ngành mình, lĩnh vực mình; ít chú trọng đến lợi ích quốc gia, lợi ích của dân để xây dựng chính sách. Điều này đã ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả của luật. Một ví dụ có thể dễ dàng nhận thấy là các luật mới được ban hành đều có xu hướng quy định về giấy phép, về điều kiện kinh doanh mà chưa thực sự quan tâm đến tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. Hơn nữa, quy định về điều kiện kinh doanh khác nhau ở mỗi loại hình dịch vụ khác nhau do các luật khác nhau điều chỉnh, nên các doanh nghiệp phải đăng ký rất vụn vặt và cứng nhắc. Điều này gây không ít khó khăn cho doanh nghiệp.

Sáu, tư tưởng bao cấp, đặc biệt là đối với các DNNN, trong một số chính sách đã bắt đầu quay trở lại với mức độ và phạm vi rộng. Điều này được thể hiện rõ nét trong một loạt các chính sách quan trọng:

(i) Trong chính sách đất đai: các ưu đãi của Chính phủ đối với DNNN thể hiện qua việc các doanh nghiệp này được cấp diện tích đất, mặt bằng sản xuất kinh doanh mà không phải trả tiền hoặc chỉ phải trả với mức giá thấp hơn nhiều so với mức giá hiện hành trên thị trường.

(ii) Trong chính sách tài khóa: Chính phủ đã dành sự đầu tư quá nhiều cho các DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế lớn, thậm chí đã đầu tư vào một số chương trình phát triển kinh tế tốn kém và không có hiệu quả. Bên cạnh đó, chính sách đầu tư công còn nhiều điểm yếu, tỷ lệ đầu tư công còn quá lớn và hiệu quả rất thấp. Trong khi đó, hệ thống chính sách và pháp luật về thuế chưa hoàn chỉnh, chưa bao quát hết các nguồn thu, chính sách miễn, giảm thuế được áp dụng trên diện quá rộng.

(iii) Trong chính sách tiền tệ: chính sách tiền tệ vẫn chưa quán triệt đầy đủ các nguyên tắc thị trường. Chính phủ đã thực hiện cấp tín dụng ưu đãi cho nhiều DNNN, đặc biệt là cho các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Hậu quả của tình trạng bao cấp này là tệ nạn tham nhũng gia tăng trong khu vực nhà nước, hiệu quả đầu tư trong khu vực kinh tế nhà nước thấp. Ngoài ra, việc đầu tư tràn lan vào khu vực đất đai, bất động sản còn dẫn đến hình thành “bong bóng” trên thị trường này.

Bấy, tình trạng phân biệt đối xử và bảo hộ vẫn tồn tại trong một số chính sách. Sự phân biệt đối xử thể hiện rõ nhất giữa khu vực kinh tế nhà nước và khu vực kinh tế tư nhân còn sự bảo hộ thể hiện rõ nhất đối với các doanh nghiệp trong nước. Có thể thấy điều này qua các chính sách sau đây:

Sự phân biệt đối xử thể hiện rõ nhất trong các chính sách đất đai, tín dụng và đầu tư. Trong khi các DNNN được bao cấp, hưởng nhiều ưu đãi thì các DN tư nhân không những không nhận được ưu đãi từ phía Nhà nước mà còn phải chịu nhiều phiền hà, rắc rối từ các cơ quan công quyền: (1) Như trên đã đề cập, trong khi các DNNN được tạo điều kiện về đất đai hay mặt bằng sản xuất kinh doanh thì các doanh nghiệp tư nhân gặp rất nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với các cơ quan chức năng của Nhà nước để giải quyết các vấn đề đất đai, mặt bằng sản xuất, kinh doanh, thủ tục vay vốn, thành lập doanh nghiệp, đăng ký mã số thuế, v.v...; (2) Nhiều chính sách về thuế, hải quan nhằm tạo điều kiện cho hoạt động của các doanh nghiệp dễ dàng hơn đã được Chính phủ, Bộ Tài chính đồng ý giải quyết trong các cuộc tiếp xúc với các doanh nghiệp nhưng đến nay vẫn chưa được thực hiện; (3) Cho đến nay, các tập đoàn kinh tế tư nhân vẫn chưa được thừa nhận về mặt pháp lý, sự có mặt của các tập đoàn kinh tế tư nhân ở nước ta chỉ mang tính chất chủ trương, hầu như vẫn chưa có chính sách nào đối với các tập đoàn kinh tế tư nhân.

Tình trạng bảo hộ các doanh nghiệp sản xuất trong nước thể hiện trong nhiều chính sách, nhưng rõ rệt nhất là trong chính sách thuế và chính sách giá. Điển hình là việc đánh thuế tiêu thụ đặc biệt lên tới 83% đối với ô tô nhập khẩu nhằm bảo hộ ngành công nghiệp ô tô trong nước.

2.1.3. Về mặt lực lượng tham gia

Năng lực của cơ quan hoạch định chính sách cũng như các nhà hoạch định chính sách còn hạn chế, trong khi mỗi cơ quan phải làm quá nhiều chính sách, vì thế chất lượng chính sách không cao. Chỉ tính riêng Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong năm 2008 đã ban hành tổng cộng 51 loại văn bản chính sách thuộc 9 lĩnh vực khác nhau, bao gồm quản lý đất đai, đo đạc bản đồ, khí tượng thủy văn, tài nguyên nước, địa chất khoáng sản, môi trường, tài nguyên, công nghệ thông tin, và các lĩnh vực khác thuộc thẩm quyền quản lý. Trong khi số lượng văn bản chính sách phải ban hành rất nhiều thì nguồn lực cho công tác soạn thảo lại thiếu hụt. Mỗi văn bản chỉ có vài người tham gia, thời gian làm văn bản lại quá ngắn, công tác thông tin hỗ trợ soạn thảo văn bản chính sách yếu, thiếu sự đầu tư về tài chính và những điều kiện cần thiết. Do đó, chất lượng văn bản chính sách kinh tế ban hành không cao là điều hết sức dễ hiểu.

Bên cạnh đó, còn thiếu các cơ chế để thu hút các chuyên gia giỏi tham gia xây dựng luật.

Về phía Nhà nước, do chưa xác định và lý giải thấu đáo vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế, nên việc xác định chức năng của bộ máy nhà nước nói chung và của từng cơ quan nói riêng gặp nhiều khó khăn. Chính vì vậy, quá trình sắp xếp lại bộ máy tổ ra còn nhiều lúng túng trong suốt 20 năm qua. Cũng vì lý do này, sự can thiệp của Nhà nước nhiều khi còn chưa đúng chỗ và chưa đúng lúc, do đó nhiều biện pháp thực thi còn kém hiệu quả, thậm chí còn có tác động ngược lại với mong đợi.

Yếu tố quan trọng trong hệ thống tổ chức là yếu tố con người. Chuyển sang nền KTTT, bộ máy nhà nước vẫn tiếp tục sử dụng những công chức của cơ chế cũ. Việc thay đổi tư duy, trang bị kiến thức mới còn rất chậm chạp. Chất lượng đội ngũ công chức cho đến nay vẫn chưa đáp ứng được những yêu cầu của công cuộc cải cách về cả tư duy và kiến thức, điều đó đã cản trở đáng kể tiến trình cải cách thể chế kinh tế và sự phát triển của đất nước.¹²

2.2. Về thực hiện chính sách, pháp luật kinh tế

Công tác triển khai thực hiện chính sách chưa được quan tâm đúng mức, ngang tầm với công tác hoạch định chính sách. Cụ thể:

Một, các Bộ, ban, ngành và các cơ quan chức năng có liên quan không kịp thời cụ thể hóa các chính sách thành quy trình, quy phạm, tiêu chí, tiêu chuẩn sát với thực tế, phù hợp với điều kiện chung hay đặc thù của các vùng miền. Liên quan đến các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, việc nghiên cứu và tổ chức triển khai các điều ước chưa được coi trọng đúng mức, công tác “nội luật hóa” các điều ước được tiến hành chậm.

Hai, việc đầu tư vào công tác thông tin, tuyên truyền, thông báo, hướng dẫn rõ ràng, cụ thể đầy đủ nội dung chính sách, chế độ, cách thức thực hiện, trách nhiệm của từng ngành, từng cấp... chưa được chú ý đầu tư. Việc công bố, đăng tải các văn bản QPPL chưa được các cơ quan nhà nước chấp hành nghiêm chỉnh. Việc tuyên truyền pháp luật còn mang nặng tính phong trào, bề nổi, hoạt động chưa cao. hình thức và nội dung tuyên truyền, phổ biến chưa thực sự sát với nhu cầu và điều kiện của từng nhóm đối tượng, nhất là đối với người dân ở nông thôn, miền núi và đồng bào dân tộc.

¹² Lê Xuân Bá (2006), Về xây dựng thể chế KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản – Số 104/2006

Vì vậy, không ít trường hợp, có những văn bản ban hành với nhiều kỳ vọng sẽ hỗ trợ được nhiều cho doanh nghiệp cũng như người dân nhưng do công tác thông tin không đầy đủ, dẫn đến việc nhiều người dân và doanh nghiệp không biết đến sự tồn tại của văn bản để sử dụng những ưu đãi của Nhà nước. Kết cục là, lòng tin của doanh nghiệp và người dân vào Nhà nước giảm, các chính sách mới ban hành không được người dân và doanh nghiệp tích cực quan tâm, chào đón.

Việt Nam hiện nay thiếu một hệ thống dịch vụ pháp lý đủ mạnh để trợ giúp các doanh nghiệp và người dân trong việc nắm vững luật pháp, tuân thủ pháp luật trong hoạt động kinh tế hàng ngày và trong những trường hợp cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Ba, “cơ chế tổ chức thực thi” luật chơi kinh tế, ở đâu cũng vậy, dù là thực thi cơ chế tự do cạnh tranh thị trường, cơ chế phân cấp quản lý kinh tế, cơ chế phân bổ nguồn lực, cơ chế phối hợp hay cơ chế tham gia, báo cáo, giải trình,... bị ảnh hưởng rất lớn trước hết bởi tư duy của các cơ quan hoạch định chính sách. Ở nước ta tư duy phân biệt đối xử, lợi ích cục bộ, đùn đẩy trách nhiệm, ôm đồm nhiều nhiệm vụ quá khả năng, đặc biệt tư duy “công chức” đóng vai trò là “quan”... vẫn còn tồn tại trong một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức. Các cách tư duy này đã đẩy doanh nghiệp và người dân luôn ở vào thế “người đi xin” và công chức là “người cho” – ban phát, hạn chế rất nhiều sáng kiến kinh doanh trong xã hội cũng như làm nảy sinh thêm nhiều chi phí giao dịch, làm xấu môi trường đầu tư kinh doanh.

Bốn, việc bảo đảm điều kiện thi hành pháp luật còn yếu. Không thiếu những trường hợp người ngay thẳng, bảo vệ pháp luật bị kẻ phạm pháp, phạm tội uy hiếp, đe dọa tính mạng, nhân phẩm. Những nghịch lý này khiến người dân không còn muốn đứng ra đấu tranh để bảo vệ pháp luật, thực thi công lý nữa.

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp diễn ra chậm. Tổ chức và hoạt động của tòa án, nhất là hoạt động xét xử chưa phát huy được vai trò của quyền tư pháp trong đời sống xã hội. Thủ tục hành chính còn rườm rà, thủ tục tố tụng còn phức tạp, cồng kềnh... tạo kẽ hở cho việc vi phạm nguyên tắc tố tụng, dẫn đến một số trường hợp oan sai nghiêm trọng, làm giảm hiệu quả hoạt động của từng cơ quan và từng giai đoạn tố tụng nói riêng cũng như hoạt động tư pháp nói chung. Những bất hợp lý trong pháp luật tố tụng chậm được sửa đổi. Việc thực thi các bản án và các quyết định có hiệu lực pháp luật của tòa án, quyết định của các cơ quan hành chính chưa được tiến hành kịp thời và dứt điểm.

Tính cưỡng chế trong thi hành pháp luật chưa cao, dẫn đến tâm lý coi thường pháp luật, xem thường kỷ cương phép nước trong một bộ phận không nhỏ người dân, để lại những hậu quả khó giải quyết trong thời gian dài. Cơ sở vật chất kỹ thuật, phương tiện phục vụ cho các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan bảo vệ pháp luật, vừa thiếu vừa lạc hậu. Phương tiện hỗ trợ thực thi công vụ thiếu, kinh phí cho hoạt động này hết sức hạn hẹp.

Năm, hiện nước ta vẫn chưa có cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá việc triển khai thực hiện chính sách, đặc biệt là về mặt tiến độ, phạm vi cũng như hiệu quả của chính sách. Việc giám sát thực thi luật thực hiện rất lỏng lẻo ở nhiều lĩnh vực, dẫn đến xuất hiện rất nhiều hiện tượng lừa đảo, tham nhũng gây hậu quả nghiêm trọng trong đời sống kinh tế – xã hội. Trong điều kiện đội ngũ công chức ở một số lĩnh vực còn hạn chế cả về chất lượng và số lượng, việc giám sát càng trở nên rất khó khăn.

Bên cạnh đó, hầu như chưa có sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan cũng như các cấp chính quyền trong công tác theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện luật pháp, chính sách phát triển KT-XH. Cho đến nay, vẫn chưa có văn bản pháp quy nào quy định về việc phối hợp theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành hoặc phát triển kinh tế – xã hội. Hình thức phối hợp phổ biến nhất hiện nay đó là thành lập các đoàn kiểm tra liên ngành đi thực địa để kiểm tra việc thực hiện kế hoạch, chương trình, chính sách. Tuy nhiên, do hạn chế về nguồn lực, các chuyến kiểm tra, điều tra, khảo sát, đánh giá như vậy không thể tổ chức một cách thường xuyên. Hơn thế, việc chia sẻ thông tin giữa các cơ quan còn rất yếu, một phần vì đó chưa trở thành một chuẩn mực văn hóa hành chính, phần khác là do sự thiếu đồng bộ, thiếu đầy đủ của hệ thống thông tin hiện nay.

Mặt khác, trách nhiệm của cá nhân trong quy trình, quy phạm thực hiện chính sách chưa được xác định rõ. Điều này dẫn đến thái độ vô cảm, thiếu trách nhiệm của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức có liên quan trong quy trình thực hiện chính sách. Trong khi đó, chúng ta vẫn chưa hình thành được một cơ chế khuyến khích sự giám sát của các tổ chức ngoài nhà nước, của cộng đồng. Để thực hiện điều này phải thúc đẩy nhanh hơn nữa quá trình dân chủ và công khai, minh bạch các chính sách, các quyết định từ các cơ quan công quyền.¹³

¹³ Lê Xuân Bá (2006), Về xây dựng thể chế KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản – Số 104/2006

Ngoài ra, Việt Nam hiện còn thiếu một hệ thống theo dõi, đánh giá minh bạch và hiệu quả về các hoạt động KT-XH, yếu tố quan trọng bảo đảm độ bền vững của quá trình phát triển kinh tế theo hướng thị trường.

Mục đích của việc theo dõi và đánh giá là nhằm bảo đảm các hoạt động của hệ thống kinh tế đạt được kết quả dự định, nhằm tránh các rủi ro phát sinh từ các hoạt động sai mục đích, lãng phí nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác. Thực tế hoạt động kinh tế những năm qua cho thấy sự thiếu vắng các cơ chế theo dõi, đánh giá hữu hiệu đã gây ra không ít hậu quả tiêu cực trong quản lý kinh tế. Việt Nam hiện vẫn chưa đề xuất được một hệ thống theo dõi, giám sát có hiệu lực, đi kèm với những biện pháp chế tài cần thiết; chưa có các biện pháp hữu hiệu để các Bộ, ngành và địa phương cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin cũng như báo cáo theo quy định hiện hành.

Đi liền với việc xác định nhiệm vụ của Nhà nước trong nền kinh tế là quá trình *phân cấp quản lý*. Trong thời gian qua, việc phân cấp hầu như dựa chủ yếu vào tiêu thức quy mô, ít dựa vào đặc điểm và tính chất của vấn đề, của công việc. Phân cấp không phù hợp đã dẫn đến hiện tượng “xin – cho”, hiện tượng đùn đẩy giải quyết công việc lên cấp trên và cũng dẫn đến hiện tượng “tự tung, tự tác” của các cấp địa phương, nhất là các cấp tỉnh, thành. Sự phân cấp không hợp lý trong công việc tất yếu sẽ dẫn đến sự bất hợp lý trong hệ thống tổ chức ở các cấp. Bên cạnh đó, hiệu quả của phân cấp cũng lệ thuộc rất nhiều vào cơ chế phối hợp giữa các cấp cũng như giữa các cơ quan đồng cấp. Hiện nay, sự phối hợp giữa các cấp tỏ ra không hiệu quả, sự phối hợp giữa các cơ quan đồng cấp cũng rất yếu, kể cả việc trao đổi những thông tin cần thiết. Cho đến nay, hầu như chưa có một quy định pháp lý nào chế định việc trao đổi thông tin bắt buộc hoặc công bố thông tin công khai đối với các cơ quan nhà nước. Như vậy, có thể nói trong ba hệ thống “con” của thể chế kinh tế của Nhà nước, bao gồm các “luật chơi kinh tế”, các chủ thể tham gia “trò chơi kinh tế” và cơ chế “thực thi các luật chơi kinh tế”, thì hệ thống “cơ chế tổ chức thực thi” đang là hệ thống yếu nhất ở Việt Nam hiện nay.¹⁴

IV- ĐỔI MỚI HỆ THỐNG THỂ CHẾ KINH TẾ NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI

1-Những đòi hỏi của tình hình mới và nhiệm vụ mới

Thực tế quá trình đổi mới gần 25 năm qua đã cho thấy tính tất yếu và đúng đắn của việc chuyển đổi mô hình từ kế hoạch tập trung sang mô hình KTTT có sự quản lý của Nhà nước, chủ động, tích cực mở cửa và hội nhập quốc tế. Đối với một

¹⁴ Lê Xuân Bá (2006), Về xây dựng thể chế KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản – Số 104/2006

nước có xuất phát điểm thấp như Việt Nam thì việc lựa chọn phát triển KTTT, mở cửa và hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu được coi là một lựa chọn thực sự đúng đắn và hiệu quả nhằm phát triển sức sản xuất, cải tiến cho lực lượng sản xuất phát triển, tạo cơ sở vật chất cho chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên muốn vận hành tốt nền KTTT ở nước ta, song song với việc phát huy tốt và hiệu quả vai trò quản lý của Nhà nước, cần phải tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thể chế KTTT để sớm tạo ra “luật chơi”, tổ chức các “cuộc chơi, sân chơi, kiểu chơi” và tạo điều kiện cho những “người chơi” được tham gia công bằng, bình đẳng và đúng luật vào các cuộc chơi, thậm chí rút khỏi cuộc chơi đúng luật.¹⁵

Trước hết, đổi mới hệ thống thể chế kinh tế nhà nước là yêu cầu nội tại của nền kinh tế và nền hành chính nước ta, là bộ phận trọng yếu của việc tái cấu trúc nền kinh tế xã hội, chuyển mô hình phát triển sang ưu tiên chất lượng để phát triển nhanh và bền vững

Đồng thời, toàn cầu hóa, quốc tế hóa và hội nhập quốc tế trong thời gian tới sẽ diễn ra sôi động hơn với nhiều điểm khác biệt hơn. Đó là song song với hợp tác đa phương, các hợp tác song phương sẽ diễn ra hết sức mạnh mẽ, với nhiều hình thức và ngày càng đa dạng, bao gồm hợp tác giữa hai quốc gia, giữa quốc gia với khu vực, khu vực với quốc gia và khu vực với khu vực,... Từ đó tạo đà bền vững và phát triển các hợp tác đa phương theo hướng toàn diện và chặt chẽ hơn. Chính sự đa dạng trong liên kết, hợp tác này đã đặt các quốc gia trong liên kết bị chế định, chi phối bởi nhiều định chế, đạo luật, v.v... khác nhau. Điều đó tất yếu đòi hỏi quốc gia phải điều chỉnh, hoàn thiện hệ thống thể chế của mình cho thích ứng.

Trong bối cảnh đó, việc xây dựng, điều chỉnh và hoàn thiện thể chế nói chung và thể chế kinh tế của Nhà nước nói riêng sao cho phù hợp, tương thích với các nguyên tắc, quy định của cam kết, hội nhập quốc tế càng trở thành yêu cầu cấp bách cho Việt Nam. Và để thích ứng với điều kiện, bối cảnh mới của quốc tế và trong nước, việc hoàn thiện thể chế KTTT nói chung và thể chế kinh tế của Nhà nước nói riêng cần phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

Một, việc phát huy vai trò kinh tế của Nhà nước và hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước phải tuân thủ và thực hiện đúng các nguyên tắc, quy luật của KTTT.

Thực hiện yêu cầu này, nhiệm vụ ưu tiên quan trọng nhất là phải sớm tạo lập được một nền KTTT thực sự và đồng bộ các loại thị trường và yếu tố của thị trường. Mọi hoạt động sản xuất kinh doanh, mọi sự điều tiết và can thiệp của Nhà

¹⁵ Lương Xuân Quý, Đỗ Đức Bình (2010), Thể chế kinh tế của Nhà nước trong nền KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam, NXB. Chính trị quốc gia, 2010

nước vào nền kinh tế phải tuân thủ các nguyên tắc thị trường. Mọi hoạt động trong nền KTTT, kể cả trực tiếp và gián tiếp, vĩ mô và vi mô đều phải được chi phối và điều tiết bởi cơ chế thị trường, các quy luật của thị trường, phải tuân thủ cạnh tranh, coi cạnh tranh là động lực, là phương thức tốt nhất để thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển. Mọi can thiệp theo kiểu mệnh lệnh hành chính, can thiệp sâu vào nền kinh tế, vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp đều không phù hợp với cơ chế thị trường và phải tuyệt đối bị xóa bỏ.

Với xu thế tất yếu là phải xây dựng một “Nhà nước nhẹ mà mạnh”, “Chính phủ hiệu quả”, trong điều kiện Việt Nam ngày càng hội nhập sâu rộng và toàn diện vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu, thì việc chấp nhận và nhanh chóng tạo ra một cơ chế tự do cạnh tranh thị trường thực sự ở Việt Nam là hết sức cấp bách. Để cơ chế cạnh tranh thị trường thực thi có hiệu quả, cần phải thực hiện đồng bộ và nhất quán hai điều: (i) tăng cường vai trò và chức năng của thị trường trong việc điều tiết và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực cho sự phát triển; (ii) Nhà nước tự điều chỉnh vai trò, nhiệm vụ của mình cho phù hợp với yêu cầu thúc đẩy các thế mạnh, khắc phục các nhược điểm của KTTT, của mở cửa và hội nhập quốc tế.

Hai, đổi mới vai trò kinh tế của Nhà nước và hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước phải đảm bảo tương thích với luật pháp và thông lệ quốc tế, trước hết là các cam kết mà Việt Nam đã ký với các tổ chức quốc tế.

Những cam kết về KTTT, mở cửa và hội nhập quốc tế có thể được coi là những chuẩn mực để xem xét, đánh giá những bước tiến của một quốc gia. Vì vậy, thực hiện vai trò kinh tế của Nhà nước cũng như hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước phải thực hiện đúng các nguyên tắc thị trường, những cam kết thực thi mà Việt Nam đã ký. Theo đó, Việt Nam cần xây dựng các văn bản QPPL, mở cửa tự do thương mại và đầu tư, thực hiện các chế độ *Đối xử tối huệ quốc* và *Đối xử quốc gia* nhằm tạo môi trường thuận lợi và bình đẳng trong sản xuất, kinh doanh với các doanh nghiệp nước ngoài hoạt động trên thị trường Việt Nam. Điều có ý nghĩa quan trọng là Việt Nam phải tích cực đổi mới và cải cách để sớm được thừa nhận là có nền KTTT, đạt được sự bình đẳng trong các quan hệ hợp tác quốc tế.

Ba, đổi mới vai trò kinh tế của Nhà nước và hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước phải đáp ứng yêu cầu xây dựng nền KTTT định hướng XHCN có các yếu tố hiện đại.

Mô hình kinh tế tổng quát phù hợp nhất với Việt Nam trong giai đoạn tới là *nền KTTT định hướng XHCN có các yếu tố hiện đại, nhằm bảo đảm dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.* Điều này đồng nghĩa với việc phải

sớm hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước Việt Nam theo hướng pháp quyền. Muốn vậy, Nhà nước ta bên cạnh các chức năng như các nhà nước khác, cần phải chú trọng hơn đến hai chức năng: (1) chức năng cung cấp “dịch vụ công”, rất quan trọng là dịch vụ “mềm” như tiếp tục đơn giản hóa thủ tục hành chính, thủ tục hải quan, thuế, v.v...; (2) Nhà nước phải thực hiện tốt, có hiệu lực và hiệu quả chức năng kiểm tra, giám sát của mình đối với mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh cũng như các hoạt động khác. Việc hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước phải theo hướng đầy đủ, đồng bộ, minh bạch hơn về luật pháp, chính sách, tạo điều kiện thuận lợi, bình đẳng và đúng luật cho các chủ thể tham gia vào các “cuộc chơi” trong nền kinh tế theo đúng nguyên tắc thị trường và cạnh tranh công bằng.

2-Nội dung và phương pháp đổi mới hệ thống thể chế kinh tế nhà nước

2.1. Quan điểm chiến lược

- Hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước là một quá trình thường xuyên, liên tục, vừa có những định hướng chiến lược, vừa có những điều chỉnh kịp thời để phù hợp với tình hình phát triển của đất nước và bối cảnh kinh tế thế giới trong những giai đoạn nhất định.

- Hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước theo mục tiêu tạo động lực đảm bảo quá trình tăng trưởng nhanh và bền vững của Việt Nam trong điều kiện hội nhập quốc tế.

- Hoàn thiện thể chế kinh tế của Nhà nước phải đảm bảo tính định hướng đối với các chủ thể tham gia nền kinh tế, đặc biệt là định hướng về chính trị -KT-XH của nhà nước Việt Nam XHCN.

- Thể chế kinh tế của Nhà nước được hoàn thiện trong mối quan hệ hài hòa với các thiết chế kinh tế phi nhà nước, trong đó vai trò của cộng đồng doanh nghiệp và người dân được đặc biệt quan tâm.

- Thể chế kinh tế của Nhà nước được hoàn thiện trong mối quan hệ ràng buộc với các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết.

- Thể chế kinh tế của Nhà nước phải thể hiện vai trò, chức năng của Nhà nước trong bối cảnh kinh tế mới, hướng đến mô hình nhà nước kiến tạo phát triển.

- Thể chế kinh tế của Nhà nước phải đảm bảo khả năng hạn chế tối đa hiệu ứng không tích cực do chu kỳ kinh tế gây nên.

- Thể chế kinh tế của Nhà nước phải đảm bảo tính công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách.

- Thể chế kinh tế của Nhà nước phải đảm bảo hình thành các thiết chế góp phần thúc đẩy và kiểm soát tiến bộ và công bằng xã hội.¹⁶

2.2. Định hướng giải pháp

2.2.1. Hoàn thiện nội dung và quy trình xây dựng luật pháp, chính sách kinh tế.

Để khắc phục những tồn tại, yếu kém trong hệ thống pháp luật và chính sách kinh tế của nước ta, một mặt, cần phải khẩn trương xây dựng, ban hành và áp dụng những luật và chính sách còn thiếu; mặt khác, trong từng bộ luật và chính sách kinh tế, trong quá trình xây dựng và hoàn thiện cần chú ý thực hiện tốt cả hai mặt nội dung và quy trình xây dựng pháp luật và chính sách.

(1) Về mặt nội dung: hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật kinh tế nói riêng cần phải đạt được một số yêu cầu sau đây:

Một, phải bảo đảm tính đúng đắn, chính xác. Phải sớm khắc phục tình trạng xây dựng và hoàn thiện luật theo tư duy truyền thống là làm cho luật *phù hợp* với thực tế hoặc *dần dần tương thích* với luật pháp quốc tế. Bởi lẽ, đã là luật thì chỉ có khái niệm đúng hay sai, không có khái niệm “phù hợp” hay “dần dần tương thích”. Những luật xây dựng theo tư duy này sẽ tạo ra những kẽ hở để “lách luật”. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng không ít các văn bản QPPL ở nước ta liên tục phải sửa đổi, bổ sung nhưng hiệu quả, hiệu lực vẫn không cao và trên thực tế vẫn gây ra nhiều mâu thuẫn, xung đột trong quá trình vận hành.

Hai, phải bảo đảm tính cụ thể, chi tiết. Như trên đã đề cập, nhiều văn bản luật của Việt Nam vẫn mang tính chung chung, thiếu cụ thể. Điều này gây không ít khó khăn và sai lệch trong quá trình thực thi. Trên thực tế ở Việt Nam, muốn thực thi luật phải có các văn bản dưới luật như nghị định, thông tư,... hướng dẫn thi hành. Chính vì vậy, tình trạng không có các văn bản hướng dẫn hoặc các văn bản hướng dẫn chậm ban hành, thậm chí có văn bản hướng dẫn lại có những điểm khác với luật ... đã và đang là những nguyên nhân quan trọng làm cho thể chế kinh tế ở nước ta nói chung, hệ thống luật pháp kinh tế nói riêng có nhiều bất cập và yếu kém.

Ba, phải bảo đảm tính thực tiễn. Luật phải mang tính toàn diện, phải bao quát mọi lĩnh vực, mọi khía cạnh để tránh ách tắc trong quá trình vận hành. Đồng thời, nội dung của luật phải gắn với thực tiễn và phản ánh đúng những yêu cầu do thực

¹⁶ Lương Xuân Quý, Quan điểm chiến lược hoàn thiện thể chế kinh tế của nhà nước Việt Nam trong quá trình chuyển sang KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế, Tạp chí Kinh tế và phát triển 148, tháng 10/2009

tiền đặt ra, phải gắn với tâm tư và phản ánh được nguyện vọng chính đáng của người dân, của doanh nghiệp và các tổ chức đoàn thể khác trong xã hội. Có như vậy, luật mới nhận được sự ủng hộ của người dân và doanh nghiệp, từ đó họ mới tự giác và tích cực thực hiện.

Bốn, phải bảo đảm tính dự đoán. Như chúng ta đều biết, các lĩnh vực của đời sống kinh tế - chính trị - xã hội trong và ngoài nước luôn luôn vận động, phát triển đa dạng và đầy phức tạp. Do vậy, bên cạnh tính chính xác, cụ thể và thực tiễn, các luật và bộ luật được xây dựng cần phải có tính dự đoán có căn cứ xác đáng. Điều này góp phần làm cho tính đúng đắn, cụ thể và thực tiễn của luật được thực hiện tốt đồng thời cho phép giảm thiểu các xung đột trong quá trình vận hành.

(2) Về quy trình xây dựng pháp luật và chính sách: có hai vấn đề chính cần giải quyết, đó là cải cách quy trình xây dựng luật và rà soát lại hệ thống cơ chế, chính sách pháp luật đã ban hành.

Một, cải cách quy trình xây dựng pháp luật và chính sách. Để đẩy nhanh tiến độ xây dựng và ban hành pháp luật, tránh tình trạng các cơ quan hành pháp vừa trình dự án luật vừa thực thi pháp luật, cần tăng cường vai trò lập pháp của Quốc hội và thực hiện đồng bộ các giải pháp sau đây:

(i) Làm tốt khâu xác định chính sách đưa vào luật

Trước hết, hoàn thiện quy định về dự báo, đánh giá tác động về kinh tế, xã hội của chính sách pháp lý sẽ được ban hành dưới dạng luật. Cụ thể là cần đưa vào Luật ban hành văn bản QPPL quy định đầy đủ và chặt chẽ hơn yêu cầu nghiên cứu chính sách giai đoạn trước khi lập chương trình xây dựng luật. Đồng thời, cần thực hiện nghiêm chỉnh các quy định pháp luật về dự báo đánh giá tác động của chính sách, chỉ đưa vào chương trình xây dựng luật những dự án luật đã được chuẩn bị tốt các, chính sách liên quan đến dự án luật.

Bên cạnh đó, nội dung chính sách dự kiến đưa vào luật phải được xác định rõ ràng. Trong thực tế hoạch định chính sách, nhất là ở nước ta đang trong thời kỳ phát triển và hội nhập, việc xác định chính sách theo quan điểm nào, học tập chính sách của nước ngoài như thế nào cho phù hợp với thực tiễn Việt Nam là một việc khó. Tuy nhiên, khó không có nghĩa là chúng ta không xác định được. Để khắc phục được khó khăn này, chúng ta phải nghiên cứu chính sách trên cả lĩnh vực lý thuyết và thực tế, dự báo, đánh giá tác động kinh tế, xã hội của chính sách, so sánh các chính sách, lựa chọn chính sách nào tối ưu và hợp với thực tiễn và nhu cầu phát triển của Việt Nam.

Hơn nữa, chính sách phải được xây dựng ổn định. Để thực hiện được điều này, cần phải xây dựng chính sách phù hợp với chiến lược và định hướng chiến lược phát triển các ngành kinh tế trong tổng thể phát triển của nền kinh tế quốc dân. Có xây dựng chính sách dựa trên nền tảng này thì chính sách mới ổn định. Tất nhiên, ổn định ở đây không có nghĩa là không thay đổi mà chính sách có thể thay đổi để đáp ứng tình hình phát triển của nền kinh tế đất nước. Tuy nhiên, chính sách cần phải ổn định và nhất quán thì luật mới ổn định.

Các cấp có trách nhiệm xây dựng, đề xuất chính sách và các cấp có thẩm quyền phê duyệt chính sách, đặc biệt là các bộ, ngành, cần quan tâm hơn nữa đến việc nghiên cứu, đề xuất chính sách phù hợp với sự phát triển của ngành. Trên thực tế, các bộ, ngành ít quan tâm đến xây dựng chính sách, kinh phí dành cho xây dựng chính sách quá nhỏ so với kinh phí dành cho các dự án khác, là nguyên nhân dẫn đến nhiều chính sách được phê duyệt nhưng không khả thi, hoặc các chính sách chuẩn bị cho các dự án luật không có sức thuyết phục, không đưa được vào luật. Bên cạnh đó, các cấp có thẩm quyền trong việc xây dựng và phê duyệt chính sách cần có sự hợp tác chặt chẽ trong việc nghiên cứu chính sách nhằm bảo đảm chính sách mang tính liên thông, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng áp dụng luật.¹⁷

(ii) Việc phân công trong bộ máy quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng phải thay đổi theo hướng: tăng thêm nhiệm vụ làm luật cho cơ quan lập pháp theo hướng các đạo luật phải chi tiết, cụ thể, khả thi hơn. Muốn vậy, cần nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, đồng thời, tăng số đại biểu chuyên trách có trình độ, có khả năng tham gia vào việc góp ý xây dựng các dự án luật từ ít nhất 40% trở lên (tỷ lệ này hiện nay mới khoảng 25%).

(iii) Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng, các viện nghiên cứu, các nhà khoa học và các tổ chức liên quan trong quá trình xây dựng các luật.

(iv) Sử dụng đội ngũ chuyên gia cả trong và ngoài nước trong nghiên cứu, tư vấn xây dựng, sửa đổi, bổ sung các văn bản QPPL. Cần xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành đồng thời với việc ban hành luật, pháp lệnh; sớm khắc phục tình trạng không tương thích giữa văn bản hướng dẫn với các văn bản pháp luật đã ban hành.

(v) Việc xây dựng chính sách cần phải minh bạch, phù hợp với quyền lợi chung và sự phát triển của xã hội, thúc đẩy sự phát triển chung, không vì quyền lợi cục bộ của một bộ, ngành hoặc một số ít người. Trên cơ sở này, chính sách và pháp luật mới tạo được môi trường pháp lý bình đẳng cho các đối tượng bị điều chỉnh.

¹⁷ TS. Nguyễn Thị Như Mai, Chính sách và xây dựng pháp luật, <http://www.isponre.gov.vn>

Vì vậy, cần thay đổi cách thức xây dựng và phê duyệt chính sách và pháp luật, đó là công khai, tăng cường cơ hội tham vấn, trung cầu ý kiến của những đối tượng bị điều chỉnh trước khi thông qua luật và thúc đẩy quá trình ban hành các văn bản hướng dẫn. Trong quá trình soạn thảo văn bản pháp luật, cần tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia đóng góp ý kiến, tổ chức tập hợp ý kiến từ những chủ thể chịu sự điều chỉnh của văn bản theo quy mô, cách thức phù hợp. Các ý kiến đóng góp cho một đề án hoặc dự thảo văn bản QPPL cần được nghiên cứu nghiêm túc nhằm bổ sung, hoàn thiện các đề án dự thảo. Chẳng hạn, Luật Doanh nghiệp cần có sự tham gia tích cực của đội ngũ các doanh nghiệp. Nhà nước cần tạo cơ chế, điều kiện cho các doanh nghiệp có thể tham gia vào việc xây dựng chính sách, pháp luật liên quan đến đầu tư, sản xuất kinh doanh,... Hay nói một cách khác là phải áp dụng các phương pháp khoa học kiểm nghiệm chính sách dự kiến áp dụng và phương pháp soạn thảo luật mà các nước đã và đang áp dụng như: Phương pháp đánh giá tác động chính sách (RIA), phương pháp phân tích các yếu tố tác động vào quy trình xây dựng pháp luật (ROCCIPI). Bên cạnh đó, cần mở rộng các đơn vị tham gia nghiên cứu chính sách phục vụ cho việc xây dựng luật.

(vi) Việc sửa đổi luật phải được tiến hành đồng thời với tất cả các văn bản luật có liên quan để tránh tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các luật.

Hai,, rà soát lại hệ thống, chính sách, pháp luật đã ban hành và đang áp dụng như:

(i) Sửa đổi luật và các quy định cho phù hợp với các yêu cầu của WTO; rà soát, loại bỏ các văn bản không còn phù hợp và không tương thích với những quy định của các hiệp định thương mại và đầu tư cũng như các hiệp định khác mà Việt Nam là một bên ký kết hoặc gia nhập; bảo đảm tính thống nhất chung trong các văn bản QPPL.

Kinh nghiệm Trung Quốc cho thấy, chỉ sau 3 năm gia nhập WTO (từ 12/2001 đến 12/2004), Trung Quốc đã sửa đổi và phần lớn là loại bỏ 3.000 văn bản do cơ quan trung ương ban hành, 290.000 văn bản do thành phố và các tỉnh trực thuộc trung ương ban hành. Rà soát, sửa đổi và hoàn thiện chính sách, pháp luật cho phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế là một trong những nhiệm vụ cấp bách hàng đầu của hệ thống thể chế kinh tế của Nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Muốn vậy, cần phải: xây dựng và hoàn thiện cơ chế rà soát, kiểm tra, giám sát tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền. Song song với việc hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật, cần xây dựng nền tảng pháp chế XHCN vững chắc, đặc biệt, cần chú trọng hoàn thiện hệ

thống chế tài vì hầu hết các trường hợp thực hiện luật không nghiêm trước hết đều do thiếu hệ thống chế tài hoặc hệ thống chế tài không chuẩn nhưng lại không được điều chỉnh, bổ sung kịp thời. Thêm vào đó, Nhà nước cần phân định rõ hơn tính chất, phạm vi và quyền hạn giữa các hoạt động giám sát của cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước và hoạt động kiểm tra của hệ thống các cơ quan của Viện Kiểm sát.

Cơ quan chịu trách nhiệm rà soát các văn bản QPPL là các tòa án. Quá trình rà soát, loại bỏ phải trên quan điểm công bằng, độc lập với các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định hành chính. Hạn chế việc sử dụng công văn thay cho các văn bản QPPL. Thói quen sử dụng công văn như một loại nguồn luật hiện khá phổ biến ở Việt Nam hiện nay. Điều này làm cho môi trường pháp lý mất tính ổn định, mang tính tùy tiện, thiếu minh bạch, khó dự đoán và thiếu nhất quán vì công văn thường dễ bị thay đổi, khó tiếp cận và không được công bố công khai. Công văn chỉ được coi là những văn bản hướng dẫn không có tính bắt buộc của nhà nước đối với các hoạt động kinh tế cũng như đối với các doanh nghiệp trong hoạt động kinh doanh. Vì vậy, cần phải tránh việc làm dụng loại văn bản này để không làm sai lệch cũng như ách tắc các văn bản luật trong quá trình vận hành. Điều này sẽ được giải quyết triệt để khi chất lượng các văn bản luật được nâng cao, các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp được dự liệu và được luật hóa.

2.2.2. Hoàn thiện cơ chế vận hành nền kinh tế của Nhà nước

Bao gồm: phải nhanh chóng tạo ra một cơ chế cạnh tranh thị trường, đồng thời, phải duy trì sự can thiệp đích đáng của Nhà nước. Xu hướng chung là phải nói lỏng sự can thiệp của Nhà nước, tăng cường sự điều tiết của thị trường đối với sản xuất, kinh doanh ở những nơi, những khâu thị trường hoạt động hiệu quả. Nhà nước cần chú trọng những hoạt động mà Nhà nước có thể mạnh, có lợi thế so sánh, đồng thời, tập trung hoàn thiện những mặt mà hiện tại còn yếu kém, bất cập, chưa tương thích với đòi hỏi ngày càng cao của nền kinh tế, của hội nhập và cạnh tranh quốc tế. Nhà nước cần tập trung nguồn lực làm tốt ba lĩnh vực sau đây: (1) Định hướng phát triển KT-XH và môi trường; (2) Đảm bảo kết cấu hạ tầng KT-XH thuận lợi, hiện đại và hiệu quả của sự phát triển; (3) Cung cấp khung khổ thể chế điều tiết và điều hành nền kinh tế. Làm được như thế, Nhà nước đã chuyển phương thức điều hành từ trực tiếp, can thiệp sâu vào các hoạt động vi mô bằng mệnh lệnh hành chính là chủ yếu sang phương thức điều hành gián tiếp, vĩ mô bằng các biện pháp kinh tế.

2.2.3. Đổi mới bộ máy quản lý nhà nước, phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế

Nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước gồm nhiều nội dung, như nâng cao khả năng hành chính và kỹ thuật chuyên môn của các cán bộ, công chức nhà nước; thực hiện thể chế và những phương thức quản lý tối ưu, khoa học giúp cho các nhà chính trị, lãnh đạo, các nhà quản lý và công chức phát huy tính độc lập, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm,... để hoạt động có hiệu quả vì lợi ích chung. Cần rất chú ý tăng hiệu lực và hiệu quả của sự kiểm chế, kiểm soát, giám sát từ hai phía (cơ quan quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp, các tổ chức, người dân và ngược lại). Đây là thể chế hết sức quan trọng để bảo đảm có được một nhà nước vững mạnh, trong sạch, tránh những hành động độc đoán, chuyên quyền, lạm dụng để tham nhũng, gây sách nhiễu và hàng loạt các tiêu cực khác.

Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn gần 25 năm đổi mới vừa qua ở Việt Nam đã chỉ ra rằng quá trình đổi mới cơ chế quản lý nền kinh tế đòi hỏi phải đổi mới một cách cơ bản hệ thống các cơ quan quản lý trong bộ máy nhà nước. Nó không chỉ bao gồm việc thay đổi cơ cấu, tổ chức mà còn gồm cả việc thay đổi chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức, thay đổi phương thức làm việc và cách ứng xử của từng công chức trong bộ máy công quyền. Việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước ở nước ta phải thực hiện đồng bộ, nhất quán và có sự phân công, phối hợp chặt chẽ giữa ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp .

Việc kiểm tra, giám sát phải thực hiện đúng mục đích phát hiện những sai trái, chấn chỉnh kịp thời để hướng các hoạt động nói chung, hoạt động sản xuất, kinh doanh nói riêng vào các mục tiêu đã định, không được gây ách tắc, cản trở, tạo ra những bức xúc không đáng có.

Muốn vậy, Chính phủ cần tập trung xây dựng, ban hành, chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện thể chế, kế hoạch, chính sách quản lý vĩ mô đối với sự phát triển KT-XH. Đồng thời, rà soát, khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ và chính quyền địa phương; thực hiện mạnh mẽ nguyên tắc cạnh tranh trong cung ứng các dịch vụ công. Theo đó, cần chuyển việc cung ứng một số dịch vụ công cho các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ hay doanh nghiệp nếu các đơn vị này thực hiện hiệu quả hơn. Ngoài ra, cần tiếp tục ban hành và thực hiện mạnh các quy định về phân cấp giữa trung ương và địa phương.

2.2.4. *Xác lập cơ chế tham gia của doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức quốc tế trong quá trình thực thi và điều chỉnh các thể chế kinh tế của Nhà nước.*

Trong điều kiện mới cả về quốc tế và trong nước, để tiếp tục thực hiện có hiệu quả đường lối đổi mới, cần đẩy mạnh hơn nữa việc thực hiện dân chủ hóa đời sống KT-XH, đặc biệt là thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, cần thể chế hóa đầy đủ hơn việc công khai hóa và tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự và tổ chức quốc tế tham gia tích cực vào các công việc chung. Để thu hút rộng rãi hơn sự tham gia của các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức quốc tế vào quá trình xây dựng, thực thi và hoàn thiện thể chế kinh tế ở nước ta, cần phải đặc biệt chú trọng đến những yêu cầu và giải pháp sau đây:

Một, tiếp tục tạo dựng và hoàn thiện khung khổ pháp lý bảo đảm sự tham gia của các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự một cách thuận lợi và hiệu quả. Muốn vậy, trước hết các cơ quan nhà nước hoạt động ngày càng phải công khai hơn, hiệu lực và hiệu quả hơn, tạo điều kiện thuận lợi để các doanh nghiệp, các tổ chức dân sự,... tham gia rộng rãi và thực thi tốt quyền giám sát các hoạt động của các cơ quan nhà nước ngay từ khâu lập pháp đến khâu hành pháp và tư pháp. Sớm thể chế hóa đầy đủ, chi tiết việc ban hành các văn bản QPPL để đưa công tác soạn thảo, thẩm định, ban hành các văn bản luật đi đúng nền nếp, tuân thủ đúng quy trình, góp phần xây dựng thực sự một nước pháp quyền, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp và các tổ chức tham gia đóng góp ý kiến, phản biện các dự thảo văn bản QPPL. Điều quan trọng là các nhà hoạch định chính sách phải lắng nghe các ý kiến phản biện trên tinh thần tôn trọng, cởi mở, có tính chất xây dựng, đánh giá đúng thực chất các ý kiến, tiếp thu, chọn lọc các ý kiến xác đáng, từ đó điều chỉnh và hoàn thiện kịp thời những điểm còn bất cập trong các văn bản dự thảo hoặc trong các văn bản đã ban hành.

Hệ thống thông tin về các văn bản pháp luật, các quyết định chính sách về chiến lược, kế hoạch phát triển KT-XH, xây dựng và phát triển kết cấu hạ tầng, v.v... cần phải được công khai hóa trên các phương tiện thông tin đại chúng và thông qua các công cụ phổ biến, tuyên truyền và giải thích khác về luật pháp, chính sách để mọi người dân, mọi doanh nghiệp, tổ chức, đoàn thể trong xã hội biết và hiểu được, từ đó mới có thể đóng góp các ý kiến phản biện và thực thi có hiệu quả.

Cần nhanh chóng thể chế hóa nghị định về dân chủ ở cơ sở ở mức độ cao hơn, nâng thành luật về dân chủ ở cơ sở. Cần sớm thể chế hóa quyền tham gia của người dân, của doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự thông qua việc xây dựng và ban hành luật về trung cầu dân ý và nhanh chóng đưa luật này vào cuộc sống với đầy

đủ các văn bản hướng dẫn thi hành. Cần xác định rõ và quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải trình, trung cầu dân ý và trách nhiệm của các doanh nghiệp, các tổ chức, đoàn thể trong góp ý, phản biện về các vấn đề cụ thể.

Hai, tạo động lực, hỗ trợ, khuyến khích sự tham gia thực sự có hiệu quả của các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự, tổ chức quốc tế vào quá trình xây dựng, thực thi và hoàn thiện thể chế kinh tế cho phù hợp với thực tế trong và ngoài nước.

-*Đối với doanh nghiệp*: phải đẩy mạnh hơn nữa việc tham gia, đóng góp ý kiến với các cơ quan hoạch định luật pháp và chính sách. Điều này đòi hỏi Chính phủ tổ chức nhiều hơn các cuộc tiếp xúc, trao đổi trực tiếp hoặc gián tiếp qua các kênh truyền hình, mạng trực tuyến,... để nghe ý kiến và trả lời các ý kiến của các doanh nghiệp về các khó khăn, ách tắc họ gặp phải trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình liên quan đến thể chế, chính sách kinh tế. Từ đó, Chính phủ mới xác định được những điểm chưa phù hợp và thiếu tính thực tiễn trong chính sách, pháp luật của mình. Hơn nữa, Chính phủ và các cơ quan hoạch định chính sách và luật pháp cần lắng nghe và tiếp thu các ý kiến phản biện của doanh nghiệp để góp phần đề xuất xây dựng một số chính sách, cơ chế quan trọng, như chính sách đầu tư, đất đai, chính sách thuế, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại,...

- *Đối với các tổ chức xã hội dân sự* (bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, các hội nghề nghiệp địa phương, các tổ chức tự quản,...)

Với tầm quan trọng và vị thế ngày càng tăng của các tổ chức xã hội dân sự trong nền KTTT, việc tăng cường thu hút, khuyến khích động viên và hỗ trợ để các tổ chức xã hội dân sự tham gia nhiều hơn và có hiệu quả hơn vào quá trình xây dựng, thực thi và hoàn thiện thể chế kinh tế ở nước ta là một đòi hỏi tất yếu. Để đạt được mục tiêu đó, trong thời gian tới, bên cạnh việc Nhà nước tăng cường tuyên truyền và phổ biến chính sách, pháp luật (ngay từ khi đang được soạn thảo, còn là dự thảo) một cách kịp thời và đầy đủ để các tổ chức hiểu, thực thi và góp ý phản hồi, thì Nhà nước cần hướng vào tạo điều kiện cho họ thực hiện tốt các mặt sau đây:

(1) thực thi tốt quyền công dân. Thể chế kinh tế của Nhà nước ta cần được xây dựng và hoàn thiện theo hướng bảo đảm tốt hơn, thuận lợi hơn cho sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự vào các hoạt động, như cung cấp thông tin và giáo dục công dân, hỗ trợ nâng cao năng lực cho các hoạt động tập thể, giúp người dân tự tổ chức, huy động mọi nguồn lực và phối hợp để giải quyết mọi công việc.

(2) hỗ trợ tìm kiếm việc làm, duy trì và từng bước nâng cao thu nhập, cải thiện điều kiện sống cho người dân.

(3) tham gia cung cấp một số loại hình dịch vụ công. Nhà nước phải thực hiện việc chuyển giao một số dịch vụ công cho các tổ chức xã hội dân sự đảm nhiệm nhằm mang lại hiệu quả KT-XH lớn hơn, chẳng hạn như dịch vụ đào tạo, bồi dưỡng tay nghề cho người lao động, chương trình khởi sự doanh nghiệp, chương trình xúc tiến việc làm, xúc tiến thương mại, v.v...

(4) khuyến khích sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự vào quá trình xây dựng, thực thi luật pháp và chính sách kinh tế, nâng cao vai trò của các tổ chức này trong việc giám sát các hoạt động trong xã hội và phản biện chính sách.

- *Đối với các tổ chức quốc tế:* các tổ chức quốc tế thường có thế mạnh trong việc tư vấn giúp đỡ xây dựng luật pháp, chính sách cũng như trong đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về kinh tế và quản trị kinh doanh, về khoa học – công nghệ, hỗ trợ các nhà sản xuất thực hiện quy trình sản xuất kinh doanh theo các tiêu chuẩn quốc tế... Chính vì vậy, cũng như các doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam, các tổ chức quốc tế cần được khuyến khích tham gia vào quá trình xây dựng, thực thi và hoàn thiện thể chế kinh tế ở nước ta. Tuy nhiên, Nhà nước cần thực hiện tốt và có hiệu quả chức năng giám sát, kiểm tra hoạt động của các tổ chức này để hạn chế tối đa những hoạt động không mang tính xây dựng, có ảnh hưởng xấu đến các mặt kinh tế - chính trị - xã hội của đất nước.¹⁸

¹⁸ Lương Xuân Quý, Đỗ Đức Bình (cb), Thể chế kinh tế của Nhà nước trong nền KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam, NXB. Chính trị quốc gia, 2010

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đinh Văn Ân, Võ Trí Thành (cb), *Thế chế - cải cách thế chế và phát triển: Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam*, NXB Thống kê, 2002.
2. Hoàng Thu Hòa (CNDT), *Đổi mới và nâng cao hiệu quả của mối quan hệ Nhà nước với thị trường, phát huy vai trò của các đoàn thể và các hội*. Đề tài khoa học cấp Bộ 2005
3. Học viện chính trị quốc gia HCM, *Giáo trình quản lý kinh tế*, NXB Lý luận chính trị, 2007
4. Kim Hoa, *Vận động chính sách - một vấn đề mới trước yêu cầu nâng cao chất lượng xây dựng thế chế ở Việt Nam*, www.chinhphu.vn, 09/01/2008
5. Lê Xuân Bá (2006), *Về xây dựng thế chế KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản – Số 104/2006
6. Lương Xuân Quỳ, Đỗ Đức Bình (2010), *Thế chế kinh tế của Nhà nước trong nền KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam*, NXB. Chính trị quốc gia, 2010
7. Lương Xuân Quỳ, *Quan điểm chiến lược hoàn thiện thế chế kinh tế của nhà nước Việt Nam trong quá trình chuyển sang KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, Số 148, tháng 10/2009
8. Nguyễn Thị Như Mai, *Chính sách và xây dựng pháp luật*, <http://www.isponre.gov.vn>
9. Nguyễn Văn Hậu, Nguyễn Thị Như Hà (2009), *Hoàn thiện thế chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong điều kiện Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới*, NXB. Chính trị quốc gia, 2009.
10. Trịnh Thị Kiều Anh, *Sự cần thiết hoàn thiện quy trình hoạch định chính sách công của Việt Nam trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế*, <http://caicachhanhchinh.gov.vn>
11. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (2008), *Hoàn thiện thế chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, NXB. Chính trị quốc gia, 2008