

ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - LUẬT

NGUYỄN MINH TUẤN

NGHIÊN CỨU HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG
NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ
NGHĨA Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Thành phố Hồ Chí Minh, 2023

ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ- LUẬT

NGUYỄN MINH TUẤN

**NGHIÊN CỨU HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG
NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ
NGHĨA Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Kinh tế chính trị

Mã số: 62310102

Phản biện 1:.....

Phản biện 2:.....

Phản biện 3:.....

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

1. PGS, TS. Nguyễn Minh Tuấn

Phản biện độc lập 1:.....

Phản biện độc lập 2:.....

Phản biện độc lập 3:.....

Thành phố Hồ Chí Minh, 2023



LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu và kết quả trong luận án là trung thực và chưa từng được công bố trong các công trình khác.

Tp. Hồ Chí Minh, ngày 05 tháng 01 năm 2023

Nghiên cứu sinh

Nguyễn Minh Tuấn

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này không thể hoàn thành nếu thiếu sự giúp đỡ từ nhiều cá nhân và đơn vị. Với lòng chân thành sâu sắc, tôi xin:

Trân trọng cảm ơn PGS, TS Nguyễn Minh Tuấn người đã trực tiếp hướng dẫn tận tình về mặt phương pháp luận, phương pháp nghiên cứu; gợi ý và cung cấp nhiều tài liệu tham khảo có giá trị; đọc và chỉnh sửa bản thảo đề cương, các chuyên đề và luận án.

Xin gửi lời tri ân TS Hoàng Minh Tuấn người góp phần hướng dẫn đề cương và chuyên đề của nghiên cứu sinh.

Trân trọng cảm ơn sự định hướng về chuyên môn, phương pháp luận và tài liệu tham khảo của tập thể thầy, cô giáo khoa Kinh tế, trường đại học Kinh Tế - Luật đặc biệt từ PGS, TS Nguyễn Tiến Dũng, PGS, TS Nguyễn Chí Hải, PGS, TS Nguyễn Hồng Nga, PGS, TS Đỗ Phú Trần Tình.

Trân trọng cảm ơn phòng Sau đại học và khoa học công nghệ, trường Đại học Kinh Tế - Luật đã tạo điều kiện giúp đỡ thuận lợi về thủ tục để nghiên cứu sinh hoàn thành chương trình đào tạo.

Trân trọng cảm ơn lãnh đạo trường Đại học Giao thông vận tải thành phố Hồ Chí Minh - đơn vị nghiên cứu sinh công tác - đã tạo mọi điều kiện hỗ trợ nghiên cứu sinh trong suốt thời gian theo học.

Trân trọng!

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục tiêu nghiên cứu	2

2.1. Mục tiêu tổng quát	2
2.2. Mục tiêu cụ thể	3
3. Câu hỏi nghiên cứu	3
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	3
4.1. Đối tượng nghiên cứu	3
4.2. Phạm vi nghiên cứu	4
5. Phương pháp nghiên cứu	5
5.1. Phương pháp luận nghiên cứu	5
5.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể	5
5.3. Phương pháp thu thập số liệu	7
6. Kết quả nghiên cứu và đóng góp mới của luận án	8
6.1. Đóng góp về mặt lý luận	8
6.2. Đóng góp về mặt thực tiễn	9
7. Kết cấu của luận án	11
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	12
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu ngoài nước	12
1.1.1 Một số hướng tiếp cận nghiên cứu vấn đề thể chế kinh tế.....	12

1.1.2. Một số đánh giá tổng quan về vấn đề thể chế kinh tế ở Việt Nam	17
1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu trong nước	21
1.2.1. Một số hướng tiếp cận nghiên cứu vấn đề thể chế kinh tế.....	21
1.2.2. Một số đánh giá tổng quan về thể chế kinh tế Việt Nam	24
1.3. Giá trị kế thừa và khoảng trống nghiên cứu	34
1.3.1. Giá trị kế thừa	34
1.3.2. Khoảng trống nghiên cứu	35
TÓM TẮT CHƯƠNG 1	
37 CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ THỂ CHẾ KINH	
TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI	
CHỦ	
NGHĨA Ở VIỆT NAM	38
2.1. Thể chế và thể chế kinh tế	38
2.1.1. Khung khái niệm thể chế và thể chế kinh tế	38
2.1.2. Phân loại thể chế	40
2.1.3. Vai trò của thể chế kinh tế đối với các hoạt động kinh tế	43
2.2. Các lý thuyết về thể chế kinh tế và sự vận dụng trong nghiên cứu	46
2.2.1. Các lý thuyết về thể chế kinh tế	46
2.2.2. Vận dụng cơ sở lý thuyết vào nghiên cứu của luận án	58

2.3. Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	58
2.3.1. Về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	58
2.3.2. Về thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	60
2.4. Nội dung nghiên cứu hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam	62
2.4.1. Hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế	63
2.4.2. Hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế	65
2.4.3. Hoàn thiện thể chế phân phối nguồn lực phát triển kinh tế	68
2.5. Các nhân tố ảnh hưởng đến thể chế kinh tế	68
2.5.1. Thể chế chính trị	68
2.5.1. Bộ máy xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế	69
2.5.2. Cơ chế xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế	72
2.6. Cơ sở thực tiễn về chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam	75
2.6.1. Chất lượng thể chế kinh tế qua đánh giá quốc tế	75
2.6.2. Chất lượng thể chế kinh tế qua các đánh giá trong nước	79

2.6.3. Nhận xét tổng quan về chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam	
83	
2.7. Kinh nghiệm xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế của một số quốc gia	
83	
2.7.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc	83
2.7.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc	85
2.7.3. Kinh nghiệm Singapore	86
2.7.4. Kinh nghiệm Nhật Bản	87
2.7.5. Bài học đối với Việt Nam	89
2.8. Khung phân tích của luận án	90
TÓM TẮT CHƯƠNG 2	
92	
CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM	
93	
3.1. Thực trạng thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế	
93	
3.1.1. Thực trạng thể chế sở hữu	
93	
3.1.2. Thực trạng thể chế đối với các thành phần kinh tế	
101	
3.2. Thực trạng thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế	
111	
3.2.1. Thể chế phân định vai trò trong xây dựng và thực thi quy định pháp luật	
111	
3.2.2. Thể chế phân cấp, phân quyền trong quản lý kinh tế của nhà nước	
113	
3.2.3. Thể chế hạn chế những can thiệp mệnh lệnh hành chính vào nền kinh tế thị trường	
116	

3.3. Thực trạng thể chế phân phối nguồn lực phát triển kinh tế	118
3.4. Đánh giá chung mặt đạt được và hạn chế của thể chế kinh tế Việt Nam	121
3.4.1. Những mặt đạt được	121
3.4.2. Một số hạn chế, yếu kém	123
3.5. Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém của thể chế kinh tế Việt Nam	125
3.5.1. Nguyên nhân từ môi trường thể chế chính trị	125
3.5.2. Nguyên nhân từ bộ máy xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế	127
3.5.3. Nguyên nhân từ cơ chế xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế	134
134 TÓM TẮT CHƯƠNG 3	142
CHƯƠNG 4. ĐỊNH HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM	143
4.1. Các xu thế lớn ảnh hưởng đến thể chế kinh tế Việt Nam	143
4.1.1. Những ảnh hưởng của xu thế cách mạng công nghiệp lần thứ tư	143
4.1.2. Những ảnh hưởng của xu thế tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế	144

4.2. Định hướng cơ bản đối với việc hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam	145
4.3. Một số giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế ở Việt Nam	148
4.3.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế	148
4.3.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế	153
4.3.3. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế phân phối nguồn lực phát triển	163
TÓM TẮT CHƯƠNG 4	166
KẾT LUẬN	167
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	170
TÀI LIỆU THAM KHẢO	171

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.1. Phân loại thể chế chính thức, phi chính thức, thể chế bên trong, thể chế bên ngoài	42
--	----

Bảng 2.2. Hiệu suất quản trị và thứ hạng phần trăm so với các quốc gia trong các chỉ số thành phần WGI của Việt Nam 2021	78
Bảng 2.3. Mức điểm trung bình không trọng số cả nước của các chỉ số trong bộ chỉ số PAPI của Việt Nam 2021	80
Bảng 2.4. Chỉ số thành phần của bộ chỉ số PCI của Việt Nam 2021 (Mức trung vị)	82
Bảng 3.1. Điểm số và xếp hạng bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ của Việt Nam	100
Bảng 3.2. Một số chỉ tiêu thành phần trong chỉ số “gia nhập thị trường” thuộc bộ chỉ số PCI năm 2021 (mức trung vị).	103
Bảng 3.3. Chỉ tiêu thành phần trong chỉ số “cạnh tranh bình đẳng” thuộc bộ chỉ số PCI năm 2021	107
Bảng 3.4. So sánh hiệu quả kinh tế của doanh nghiệp nhà nước qua một số chỉ số (bình quân giai đoạn 2016-2020)	121
Bảng 3.5 Điểm số các chỉ số thành phần trong bộ chỉ số “Thượng tôn pháp luật” và thứ hạng của Việt Nam năm 2022	130
Bảng 3.6. Một số tiêu chí đo lường trong chỉ số “chi phí không chính thức” của Việt Nam năm 2021	131
Bảng 4.1 So sánh một số số liệu bình quân cấp tỉnh giữa Việt Nam và một số quốc gia Đông Bắc Á năm 2022	157

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 2.1. Xu hướng biến đổi các chỉ số thành phần và mức trung bình của bộ chỉ số “Quản trị toàn cầu” của Việt Nam từ 2011 - 2021 (mức giá trị từ -2.5 đến 2.5).....	77
Hình 2.2. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam từ 2012 - 2021 (Mức trung vị).....	81
Hình 3.1. Chỉ số “Quyền sở hữu” của Việt Nam 2017 - 2022.....	93
Hình 3.2. Tỷ lệ (%) người trả lời cho biết họ biết đến kế hoạch sử dụng đất và tỷ lệ được mời tham gia đóng góp ý kiến cho kế hoạch sử dụng đất ở địa phương (2011-.. 2021).....	95
Hình 3.3 Tỷ lệ (%) doanh nghiệp phản hồi về bồi thường thu hồi đất và thủ tục hành chính về đất đai (mức trung vị).....	97
Hình 3.4 Số đơn đăng ký và bằng độc quyền sáng chế đã cấp ở Việt Nam 2005 - 2021	99
Hình 3.5 Chỉ số “Cạnh tranh bình đẳng” trong bộ chỉ PCI 2016 - 2021 (mức trung vị)	107
Hình 3.6 Tỷ lệ phân trăm phân bổ ngân sách trung ương và địa phương của các tỉnh, thành phố năm 2022.....	115
Hình 3.7. Ý kiến doanh nghiệp về việc nguồn lực kinh doanh (hợp đồng, đất đai...) chủ yếu rơi vào doanh nghiệp liên kết chặt chẽ với chính quyền năm 2014 - 2021 (mức trung vị).....	119
Hình 3.8. Chỉ số “Thượng tôn pháp luật của Việt Nam từ 2015 - 2022 (mức điểm từ 0 - 1).....	129
Hình 3.9. Tỷ lệ tiếp thu ý kiến của các đơn vị xây dựng thể chế đối với các kiến nghị của các doanh nghiệp theo từng tiêu chí năm 2021.....	138

CÁC TỪ VIẾT TẮT

CECODES: Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng

FDI: Đầu tư trực tiếp nước ngoài - Foreign Direct Investment

PAPI: Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam..

PCI: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh.

UNDP: Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc - United Nations Development Programme.

USAID: Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ.

VCCI: Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (từ 2022 đổi tên thành Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam).

VFF-CRT: Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

WB: Ngân hàng thế giới - Worldbank.

WGI: Chỉ số quản trị nhà nước - Worldwide Governance Indicators

WJP: Dự án Công lý thế giới - World Justice Project

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thế chế kinh tế được hiểu là tập hợp các quy tắc nghĩa là toàn bộ các ràng buộc chi phối, điều chỉnh các hoạt động kinh tế, gắn liền với nó là những chế tài nhằm đảm bảo việc thực thi các quy tắc đã được đặt ra. Những quy tắc kinh tế sẽ định hình nên những động cơ kinh tế (học tập, tiết kiệm, phát minh, đầu tư...) thúc đẩy con người ta tham gia vào các hoạt động kinh tế để tìm kiếm lợi ích vật chất (North D. C., 1991). Nếu như trong các lý thuyết kinh tế cổ điển để thúc đẩy một nền kinh tế tăng trưởng cần chủ yếu dựa vào các nhân tố cơ bản là vốn, tài nguyên, lao động, công nghệ, cơ cấu kinh tế, thì những nhà kinh tế học thế chế mới tiêu biểu như Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson (đều là những nhà kinh tế đã nhận được giải Nobel) cho rằng thế chế kinh tế là cũng là một yếu tố quan trọng không kém. Thậm chí Acemoglu và Robinson đã từng nhấn mạnh trong tác phẩm nổi tiếng “Tại sao các quốc gia thất bại” đã cho rằng vấn đề mấu chốt quyết định sự thành công hay thất bại của nền kinh tế quốc gia chính là thế chế (Acemoglu & Robinson, 2013).

Thực tiễn Việt Nam trong giai đoạn hiện nay đang nỗ lực phát triển mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Để có thể xây dựng thành công mô hình này, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định “ba khâu đột phá chiến lược” mà trong đó hoàn thiện thế chế kinh tế phát triển là một khâu đi đầu. Vai trò quan trọng của thế chế kinh tế đó là “tạo dựng lòng tin” để các chủ thể kinh tế tin tưởng, yên tâm đầu tư, tham gia vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh. Thế chế tốt mới làm các chủ thể kinh tế tin rằng mình sẽ được bảo vệ quyền tài sản, các hợp đồng được thực thi một cách đầy đủ, tự do và bình đẳng trong việc tham gia các hoạt động kinh tế (North D. C., 1991), (Coase, 1998), (Williamson, 2000). Tuy nhiên, dựa trên những bộ dữ liệu khảo sát cả trong lẫn ngoài nước của các tổ chức uy tín như (Worldbank, 2022), (VCCI & USAID, 2022), (CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP, 2022) thì chất lượng thế chế kinh tế ở Việt Nam còn ở mức trung bình thấp. Với chất lượng thế chế như vậy, “lòng tin” của các chủ thể vào các quy định, chính sách của nhà

nước sẽ không cao, dẫn tới không thu hút mạnh mẽ được các chủ thể kinh tế tham gia vào nền kinh tế hoặc hành động tự phát không theo đúng chiến lược phát triển chung. Trong “Báo cáo dòng chảy pháp luật kinh doanh” hàng năm của Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) phản ánh ý kiến các doanh nghiệp trong nền kinh tế đều cho rằng vướng mắc lớn nhất đối với quá trình hoạt động của doanh nghiệp chính là thể chế kinh tế (Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam, 2022). Dưới góc độ thể chế sở hữu, quyền sở hữu tài sản chưa được bảo vệ đầy đủ đặc biệt là đất đai và sở hữu trí tuệ. Còn nhiều rào cản thể chế đối với quá trình tự do kinh doanh cũng như tạo sự bình đẳng trong cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế. Thể chế quản lý nhà nước vẫn duy trì sự can thiệp nhiều vào nền kinh tế thông qua các biện pháp hành chính làm sai lệch các tín hiệu thị trường. Thể chế quản lý còn chông chéo, thiếu thống nhất trong thực thi quyền lực nhà nước đối với nền kinh tế. Thể chế phân bổ nguồn lực phát triển còn chứa đựng sự bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, chưa thực sự tuân theo quy luật thị trường. Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là vấn đề cấp thiết đặt ra hiện nay.

Mặc dù đã có một số công trình nghiên cứu về vấn đề thể chế kinh tế ở Việt Nam, nhưng đây vẫn đã và đang là rào cản lớn cần tiếp tục tháo gỡ dưới nhiều góc độ tiếp cận khác nhau. Thông qua nghiên cứu này, luận án góp phần đưa ra một hướng tiếp cận nghiên cứu thể chế kinh tế trên nền tảng kinh tế chính trị Mác - Lênin kết hợp với những lý thuyết kinh tế học thể chế mới nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam.

2. Mục tiêu nghiên cứu

2.1. Mục tiêu tổng quát

Trên cơ sở phân tích các lý thuyết về thể chế kinh tế cũng như dựa vào các đánh giá thực tiễn trong nền kinh tế Việt Nam. Luận án tập trung tìm ra những mặt còn hạn chế, yếu kém từ đó đưa ra các định hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế góp phần thúc đẩy nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam phát triển.

2.2. Mục tiêu cụ thể

Thứ nhất, xác định hướng tiếp cận nghiên cứu hoàn thiện thể chế kinh tế trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam dựa trên lý thuyết kinh tế chính trị Mác - Lênin.

Thứ hai, đánh giá thực trạng thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam đặc biệt là những mặt còn yếu kém, hạn chế và tìm ra các nguyên nhân của những yếu kém, hạn chế này.

Thứ ba, đề ra định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế ở Việt Nam.

3. Câu hỏi nghiên cứu

Luận án thực hiện việc nghiên cứu nhằm tìm câu trả lời cho các câu hỏi nghiên cứu cơ bản sau đây:

Thứ nhất, nghiên cứu nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay có thể tiếp cận trên phương diện kinh tế chính trị Mác - Lênin như thế nào?

Thứ hai, thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay còn tồn tại những hạn chế, yếu kém nào cần tiếp tục phải hoàn thiện và nguyên nhân của những hạn chế này là gì?

Thứ ba, cần có những định hướng và giải pháp cơ bản nào để có thể hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay?

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Nghiên cứu hướng vào đối tượng là thể chế kinh tế của Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Với đối tượng này, luận án tập trung đánh giá, phân tích các nội dung để tìm ra những mặt đã đạt được và những hạn chế, tồn tại cần khắc phục để từ đó xác định được những định hướng và giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

4.2.1. Phạm vi về thời gian và không gian

Nghiên cứu phân tích, đánh giá thể chế kinh tế trong không gian nền kinh tế Việt Nam. Về mặt thời gian, là trong giai đoạn Việt Nam phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tập trung vào thời kỳ 2011 đến nay (2022), từ khi Việt Nam xác định thể chế là một trong những đột phá chiến lược cần hoàn thiện để thúc đẩy nền kinh tế Việt Nam phát triển mạnh mẽ.

4.2.2. Phạm vi về nội dung

Luận án phân tích, đánh giá vấn đề thể chế kinh tế của Việt Nam dựa trên các “thể chế kinh tế chính thức” - tức là những quy tắc được thiết lập thông qua một cơ chế được thừa nhận chính thức bởi cộng đồng (như Chính phủ, Quốc hội) mang tính chất hệ thống, và có giá trị thực thi cao như: Hiến pháp, Luật, Nghị định... Các “thể chế kinh tế phi chính thức” mặc dù có những ảnh hưởng nhất định đến nền kinh tế, nhưng trong phạm vi luận án không đưa vào nghiên cứu.

Luận án hướng vào ba nội dung chính: thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế, thể chế quản lý của nhà nước trong hoạt động kinh tế, thể chế phân phối nguồn lực phát triển. Trong đó, đối với thể chế sở hữu quy định về quyền sở hữu tài sản có nội dung bao quát rộng, vì vậy những nghiên cứu của luận án giới hạn nghiên cứu trong hai thể chế sở hữu quan trọng hàng đầu mang tính điển hình đã được đưa vào nghiên cứu trong nhiều bộ chỉ số đánh giá đó là: thể chế sở hữu tài sản hữu hình là đất đai và tài sản vô hình là sở hữu trí tuệ. Có nhiều góc độ tiếp cận những quy định đối với hoạt động của các thành phần kinh tế, trong khuôn khổ nghiên cứu này chủ yếu tập trung hai nội dung lớn ảnh hưởng đến các thành phần kinh tế đó là quyền tự do và bình đẳng trong các hoạt động kinh doanh.

Đối với thể chế quản lý của nhà nước trong hoạt động kinh tế, luận án giới hạn nghiên cứu trên cơ sở những quy định, cơ chế ngăn trở, hạn chế hiệu quả của nhà nước trong việc quản lý các hoạt động kinh tế, các khía cạnh quản lý khác như văn hóa, xã hội... không đưa vào xem xét trong phạm vi nghiên cứu này.

Đối với thể chế phân phối nguồn lực phát triển, luận án tiếp cận nghiên cứu đối với các nguồn lực phát triển do nhà nước nắm giữ và thực hiện phân bổ để từ đó đánh giá được các thể chế chính thức do nhà nước ban hành đối với quá trình phân phối này.

Do nghiên cứu tập trung vào vấn đề “hoàn thiện” nên những phân tích về thực trạng chủ yếu xoay vào những mặt còn hạn chế để từ đó có cơ sở đưa ra những giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay. Những thành tựu của thể chế kinh tế Việt Nam có được đưa ra xem xét những không đi sâu phân tích.

5. Phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Những nghiên cứu của luận án được thực hiện nhất quán trên cơ sở phương pháp luận khoa học biện chứng duy vật. Cụ thể, để đảm bảo việc đánh giá một cách khách quan, toàn diện, nghiên cứu đã đặt đối tượng “thể chế kinh tế” trong mối liên hệ với các yếu tố thể chế khác đặc biệt là yếu tố thể chế chính trị thông qua vai trò của Đảng Cộng Sản cơ quan quyền lực chính trị. Những cương lĩnh, nghị quyết, chỉ thị của Đảng Cộng Sản Việt Nam có tầm ảnh hưởng quyết định tới việc định hình thể chế kinh tế mà cụ thể ở đây là những văn bản quy phạm pháp luật như Hiến Pháp, Luật, Nghị định... có liên quan đến lĩnh vực kinh tế. Vì vậy, nghiên cứu những quyết sách của Đảng và đặt nó trong mối liên hệ với các thể chế kinh tế là một việc làm cần thiết. Đồng thời, để đảm bảo tính lịch sử, cụ thể, việc nghiên cứu thể chế kinh tế trong luận án dựa trên những đánh giá cụ thể trong từng bối cảnh của nền kinh tế - xã hội Việt Nam hiện nay.

5.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Phương pháp nghiên cứu được sử dụng chủ yếu trong luận án là phương pháp định tính. Việc sử dụng phương pháp định tính trong nghiên cứu của luận án nhằm giải đáp một cách thích hợp các câu hỏi nghiên cứu mang tính giải thích việc xác định hướng tiếp cận như thế nào? Hạn chế nào trong thể chế kinh tế Việt Nam

hiện nay, nguyên nhân là gì? Giải pháp như thế nào để hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam?

5.2.1. Phương pháp trừu tượng hóa khoa học

Vấn đề thể chế kinh tế của Việt Nam là một vấn đề mang tính chất hệ thống, rộng lớn, phức tạp bao quát toàn bộ nền kinh tế. Chính vì vậy để tiếp cận nghiên cứu vấn đề này cần có sự tiếp cận mang tính hệ thống, trên cơ sở đánh giá, xem xét các vấn đề gạt bỏ những yếu tố mang tính tạm thời, ngẫu nhiên, không điển hình rút ra bản chất vấn đề cần nghiên cứu. Để xem xét đánh giá về thể chế kinh tế Việt Nam, luận án đã xuất phát từ những vấn đề cụ thể trong từng khía cạnh của hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế đó. Trên cơ sở xem xét các mặt, khía cạnh trên, tạm gác lại những yếu tố mang tính không điển hình, không bền vững để tìm ra những đặc điểm mang tính bản chất của thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay. Từ đó khái quát hóa thành cái chung để xác định nguyên nhân và giải pháp khắc phục phù hợp.

5.2.2. Phương pháp phân tích và tổng hợp

Từ khung phân tích được xây dựng, luận án đã phân tích từng khía cạnh của vấn đề thể chế kinh tế trong đó tập trung vào ba nhóm nội dung cơ bản: thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế; thể chế quản lý của nhà nước đối với hoạt động kinh tế; thể chế phân phối nguồn lực phát triển. Từ việc phân tích nội dung của ba vấn đề trên, luận án tổng hợp lại các vấn đề gồm những nguyên nhân hạn chế, yếu kém và giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay.

5.2.3. Phương pháp so sánh đối chiếu

Để đánh giá chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay nhằm đưa ra một cái nhìn khái quát, luận án thông qua việc so sánh các dữ liệu từ các bộ chỉ số được các tổ chức quốc tế thu thập và các bộ chỉ số của Việt Nam để có cái nhìn khách quan về chất lượng thể chế kinh tế. Trong nghiên cứu luận án so sánh chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam qua ba bộ chỉ số “Chỉ số quản trị nhà nước” (WGI) của (Worldbank,

2022), “Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh” (PCI) của (VCCI & USAID, 2022), “Chỉ số Hiệu quả và hành chính công cấp tỉnh” (PAPI) của (CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP, 2022).

Bên cạnh đó, luận án cũng nghiên cứu những bài học kinh nghiệm xây dựng thành công thể chế kinh tế phát triển của một số quốc gia trong khu vực bao gồm Singapore, Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc, so sánh tìm ra những điểm chung có thể học hỏi nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế của Việt Nam trên các khía cạnh thể chế sở hữu, thể chế quản lý nhà nước đối với nền kinh tế và thể chế phân phối nguồn lực của những quốc gia này.

5.2.4. Phương pháp thống kê mô tả

Để chứng minh cho các lập luận về tính hiệu quả của thể chế kinh tế Việt Nam, phương pháp thống kê mô tả được sử dụng nhằm thông qua mô tả các đặc tính của dữ liệu thống kê thu thập được dưới dạng các bảng dữ liệu, đồ thị liên quan đến thể chế kinh tế của Việt Nam, để từ đó đưa ra những đánh giá, nhận xét.

5.2.5. Phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình

Do vấn đề thể chế kinh tế liên quan nhiều ngành, lĩnh vực rộng lớn trong nền kinh tế nên để chứng minh, củng cố cho những lập luận đưa ra, luận án sử dụng các trường hợp điển hình thực tế diễn ra trong nền kinh tế để minh chứng cho những luận điểm này. Những trường hợp điển hình được dẫn từ các nguồn chính thống, đáng tin cậy và có tầm ảnh hưởng đến các chủ thể kinh tế liên quan.

5.3. Phương pháp thu thập số liệu

Do phạm vi nghiên cứu của luận án có tính vĩ mô, bao quát toàn bộ nền kinh tế Việt Nam, đòi hỏi lượng dữ liệu thu thập rất lớn và thực tế đã có nhiều cơ quan, tổ chức uy tín trong và ngoài nước thực hiện thu thập các dữ liệu dưới các khía cạnh khác nhau có liên quan trực tiếp đến nghiên cứu. Vì vậy, phương pháp thu thập dữ liệu được dùng trong nghiên cứu chủ yếu dựa vào phương pháp nghiên cứu tại bàn để thu thập các dữ liệu thứ cấp lấy được từ các báo cáo khảo sát.

Các dữ liệu chính phục vụ cho quá trình phân tích của luận án được thu thập qua các bộ chỉ số đánh giá của các cơ quan, tổ chức uy tín đã được công nhận và sử dụng rộng rãi trong các công bố khoa học trong và ngoài nước.

Cụ thể các bộ chỉ số chính:

- (i) Bộ chỉ số “Quản trị toàn cầu” của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng thế giới (WorldBank).
- (ii) Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) của Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Công ty Phân tích Thời gian thực và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP);
- (iii) Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam (PCI) của Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID).

6. Kết quả nghiên cứu và đóng góp mới của luận án

6.1. Đóng góp về mặt lý luận

Đề xuất về hướng tiếp cận mới vấn đề hoàn thiện thể chế kinh tế trên cơ sở kết hợp lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin với những lý thuyết kinh tế thể chế hiện đại.

Lý luận của Mác - Lênin khi nghiên cứu về quan hệ kinh tế tiếp cận trên ba mặt cơ bản: quan hệ sở hữu, quan hệ tổ chức, quản lý và quan hệ phân phối, luận án đã xây dựng hướng nghiên cứu thể chế trên cơ sở này. Nội dung hoàn thiện thể chế trong từng mặt được xác định thông qua việc tiếp thu có chọn lọc những lý thuyết kinh tế hiện đại trong đó tập trung vào trường phái kinh tế thể chế mới với những nghiên cứu của (North D. C., 1990), (Williamson, 2000), (Acemoglu & Robinson, 2013). Hoàn thiện thể chế kinh tế được xác định theo hướng “dung hợp” nhằm tạo điều kiện cho sự phát triển.

Đối với thể chế sở hữu cần hoàn thiện theo hướng bảo vệ mạnh mẽ quyền sở hữu đặc biệt là sở hữu tư nhân. Từ đó, tạo điều kiện, môi trường cho các thành phần kinh tế tự do, bình đẳng trong việc tham gia các hoạt động kinh tế. Việc công nhận

các quyền sở hữu khác nhau về tài sản (kể cả đất đai), cũng như bình đẳng giữa các thành phần kinh tế (không quan niệm thành phần nào là chủ đạo) về mặt lý luận cũng như thực tiễn không làm mất đi tính định hướng xã chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường đang trong giai đoạn “quá độ”.

Đối với thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế cần phân định quyền lực trong hoạt động xây dựng và thực thi thể chế rõ ràng, hợp lý tránh quyền lực tập trung một cách hạn hẹp trong một số ít cá nhân hoặc nhóm nhỏ. Ngăn chặn cơ chế can thiệp mệnh lệnh, hành chính của nhà nước vào các quan hệ kinh tế gây ra sự sai lệch tín hiệu, quy luật thị trường. Xây dựng những quy định phân cấp, phân quyền rõ ràng, khoa học giữa các bộ phận thuộc bộ máy chính quyền nhà nước nhưng phải đảm bảo nguyên tắc tập trung, thống nhất tránh phân mảnh, cát cứ quyền lực.

Đối với thể chế phân phối cần đảm bảo quyền tiếp cận công bằng với các nguồn lực phát triển giữa các chủ thể kinh tế, các nguồn lực được phân bổ theo đúng nguyên tắc thị trường.

6.2. Đóng góp về mặt thực tiễn

Những nghiên cứu của luận án góp phần chỉ ra các hạn chế của thể chế kinh tế và những nguyên nhân của những hạn chế này trên cơ sở cách tiếp cận kinh tế chính trị Mác - Lênin. Trong những nguyên nhân dẫn tới những hạn chế, nghiên cứu cho rằng môi trường thể chế chính trị cũng là một trong những yếu tố ảnh hưởng. Nội hàm “định hướng xã hội chủ nghĩa” của nền kinh tế thị trường vẫn chưa được xác định thực sự rõ ràng dẫn tới việc thể chế hóa thành các quy định pháp luật còn nhiều vướng mắc, đặc biệt vấn đề sở hữu toàn dân về đất đai và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước.

Nghiên cứu đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế của Việt Nam hiện nay, trong đó có một số giải pháp mới được đề xuất.

- Về thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế.

Nghiên cứu chuyển từ chế độ sở hữu đơn nhất (toàn dân) sang chế độ đa sở hữu đối với đất đai (nhà nước, cộng đồng và tư nhân). Thực hiện được điều này sẽ

tạo điều kiện cho các chủ thể nắm giữ đất đai tin tưởng, yên tâm khai thác sử dụng, kinh doanh tài sản đất đai. Cùng với đó, cần loại bỏ những quy định thu hồi đất còn chung chung, thiếu rõ ràng như thu hồi nhằm “phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”.

Thành lập tòa chuyên trách xét xử về các vụ kiện liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ đảm bảo tính chuyên nghiệp và nhanh chóng, hiệu quả trong xét xử.

Tách chức năng làm kinh tế ra khỏi các cơ quan chính quyền nhà nước, đồng thời không cần thiết phải giữ quan điểm “kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo” để đảm bảo môi trường cạnh tranh tự do, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

- Về thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế

Điều chỉnh luật Giá và các quy định liên quan theo hướng những mặt hàng nào mà có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế khác nhau như dịch vụ y tế, giáo dục, điện, xăng dầu... cần để cho thị trường điều tiết thay vì nhà nước quyết định mức giá như hiện nay.

Để đảm bảo thống nhất quyền lực nhà nước trong điều hành, quản lý kinh tế đặc biệt là trong hoạt động xây dựng và thực thi thể chế kinh tế cần nghiên cứu thành lập đơn vị có vai trò là một siêu “Bộ Kinh tế” trên cơ sở hợp nhất các lĩnh vực Kế hoạch - đầu tư với Tài chính.

Sớm xây dựng và ban hành Luật “Tổ chức thi hành pháp luật” để quy định rõ trách nhiệm của những cơ quan được giao quyền tổ chức thi hành pháp luật và cơ chế pháp lý để xem xét, xử lý đối với những cá nhân, tổ chức vi phạm trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật.

Xây dựng toà án Hiến pháp để đảm bảo không cơ quan chính quyền nào được đặt trên pháp luật. Với sự ra đời của tòa án Hiến pháp mọi hoạt động của chính quyền nhà nước đều phải tuân thủ theo đúng Hiến pháp, thượng tôn pháp luật cũng như đảm bảo các quyết định của tòa án chỉ chịu sự chi phối cao nhất là các quy định pháp luật.

Quốc Hội, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thể nghiên cứu thành lập riêng một cơ quan chuyên môn về hoạt động giám sát (Ủy ban giám sát thuộc Quốc hội, Ban giám sát đối với các Hội đồng nhân dân). Bộ phận chuyên môn giám sát sẽ góp phần giảm tải cho các cơ quan khác trực thuộc Quốc hội, Hội đồng nhân dân tránh việc cùng lúc phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ khác nhau... Đồng thời, tạo ra tính chuyên nghiệp và thống nhất cho hoạt động giám sát.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, kết cấu luận án được chia thành 04 chương:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu về thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường.

Chương 2. Cơ sở lý luận và thực tiễn về thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

Chương 3. Thực trạng thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam hiện nay.

Chương 4. Định hướng và một số giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu ngoài nước

1.1.1 Một số hướng tiếp cận nghiên cứu vấn đề thể chế kinh tế

1.1.1.1 Hướng tiếp cận dựa trên sự tiến hóa của thể chế kinh tế

Hướng tiếp cận này được các nhà kinh tế học thể chế mới đưa ra trên cơ sở xem xét quá trình ra đời, vận động và phát triển của các thể chế. “Vấn đề trung tâm của bộ môn lịch sử kinh tế và phát triển kinh tế là phải xem xét sự tiến hóa của các thể chế chính trị và kinh tế mà tạo nên một môi trường kinh tế khiến cho hiệu quả sản xuất ngày càng gia tăng.” (North D. C., 1991) Những nghiên cứu của North đã cho

thấy quá trình ra đời của thể chế kinh tế bắt nguồn từ quá trình chuyên môn hóa sản xuất và phân công lao động xã hội làm xuất hiện các thể chế kinh tế phi chính thức. Khi quá trình trao đổi ngày càng mở rộng, thị trường ngày càng phát triển đòi hỏi phải có các thể chế kinh tế chính thức nhằm đảm bảo quyền sở hữu cũng như việc thực thi hợp đồng trên cơ sở đó góp phần giảm chi phí giao dịch trong kinh tế.

(Williamson, 2000) đã khái quát hóa sự tiến hóa thể chế kinh tế thành bốn tầng:

Ở tầng thứ nhất các thể chế chủ yếu dưới hình thức phi chính thức và có tính “trơ i” do tính thiết thực hoặc giá trị biểu tượng và thường vận hành trong xã hội khép kín để tự bảo vệ khỏi những giá trị ngoại lai.

Tầng thứ hai được gọi là môi trường thể chế, ở đây các quy tắc chính thức (hiến pháp, luật pháp, quyền tài sản) được áp dụng tạo điều kiện cho kinh tế hóa bậc 01: “tạo dựng những luật chơi chính thức tốt”.

Tầng thứ ba là nơi các thể chế quản trị những quan hệ hợp đồng là trung tâm phân tích. Hệ thống những luật lệ để xác định luật hợp đồng và bắt buộc tuân thủ hợp đồng.

Tầng thứ tư là nơi những phân tích tân cổ điển đang được thực hiện. Những cơ chế nhằm tối ưu hóa thường được thông qua cách thức phân tích cận biên. Trong tầng này, sự điều chỉnh giá cả và sản lượng được diễn ra liên tục.

Trên cơ sở phân tích cách tầng nấc tiến hóa của thể chế, Williamson đã nhấn mạnh đối tượng nghiên cứu của kinh tế học thể chế chủ yếu là tầng 02 và tầng 03 tức là môi trường thể chế và thể chế quản trị.

1.1.1.2. Hướng tiếp cận dựa trên tính chất của thể chế kinh tế

Daron Acemoglu và James A Robinson đã tiếp nối những nghiên cứu của trường phái kinh tế học thể chế, coi thể chế đóng vai trò quyết định đối với sự phát triển của một quốc gia trong thời đại ngày nay. Các ông cho rằng thể chế là “một tập hợp các quy tắc kinh tế và chính trị được tạo ra và thực thi bởi cả nhà nước và dân chúng” (Acemoglu & Robinson, 2013, 68). Dựa trên sự phân chia thể chế thành hai loại thể chế dung hợp (inclusive institution) và chiếm đoạt (extractive institution), Acemoglu & Robinson đã lý giải sự thành công hay thất bại của các quốc gia.

Thể chế kinh tế dung hợp là các thể chế kinh tế “cho phép và khuyến khích sự tham gia của đại đa số dân chúng vào các hoạt động kinh tế, sử dụng tốt nhất tài năng và trình độ của họ và giúp các cá nhân thực hiện những lựa chọn họ muốn” (Acemoglu & Robinson, 2013). Trong thể chế kinh tế dung hợp, thừa nhận và bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, đề cao quyền tự do cá nhân, có hệ thống pháp luật bình đẳng và được thực thi nghiêm minh, mọi đối tượng, nhà nước cung cấp các dịch vụ công đầy đủ và tạo ra một sân chơi bình đẳng, khuyến khích mọi người trao đổi, ký kết hợp đồng, thành lập doanh nghiệp và tự do kinh doanh.

Thể chế kinh tế chiếm đoạt là loại hình thể chế thiếu cơ chế khuyến khích tham gia tích cực của thành viên trong xã hội vào hoạt động kinh tế. Thông qua những cơ chế ép buộc, cưỡng chế, trong đó thị trường không được phát triển đầy đủ, các quy luật thị trường không được tôn trọng và bị bóp méo, sở hữu tư nhân của người dân không được bảo đảm, hạn chế sự tự do sáng tạo, tự do làm ăn, không có động cơ đầu tư và động cơ tăng năng suất lao động dẫn đến thiếu động lực cho quá trình phát triển kinh tế.

Gắn liền với thể chế kinh tế là thể chế chính trị, thể chế chính trị cũng được chia thành hai loại cơ bản là thể chế chính trị dung hợp và thể chế chính trị chiếm đoạt. Các thể chế chính trị dung hợp: Các thể chế chính trị mà quyền lực được phân phối rộng rãi, cho phép mở rộng sự tham gia của cộng đồng xã hội, đồng thời đặt ra các giới hạn và kiểm tra đối với bộ máy quyền lực bởi các quy định của pháp luật. Bên cạnh đó nhà nước cần có sự tập trung quyền lực chính trị được đặt vào một liên minh rộng rãi hay nhiều nhóm.

Các thể chế chính trị khai thác (chiếm đoạt) - trong giới hạn "chủ nghĩa chuyên chế" là các thể chế chính trị tập trung quyền lực vào tay một vài người, thiếu đi sự ràng buộc, kiểm tra, công bằng bởi các quy định của pháp luật. “Chúng ta sẽ gọi những thể chế chính trị có tính tập trung và đa nguyên là những thể chế chính trị dung hợp. Khi một trong hai điều kiện này không được đáp ứng, chúng ta sẽ gọi đó là các thể chế chính trị chiếm đoạt” (Acemoglu & Robinson, 2013, 116)

Ở các quốc gia mà nhà nước lựa chọn xây dựng thể chế (chính trị và kinh tế) theo hướng dung hợp sẽ có những điều kiện phát triển thuận lợi hơn các quốc gia có thể chế chiếm đoạt. “Các thể chế chính trị và kinh tế, suy cho cùng là sự chọn lựa của xã hội, có thể có tính dung hợp và khuyến khích tăng trưởng kinh tế. Hoặc các thể chế đó có thể có tính chiếm đoạt và trở thành chướng ngại đối với tăng trưởng kinh tế.” (Acemoglu & Robinson 2013, 119).

1.1.1.3. Hướng tiếp cận trên cơ sở nền tảng thể chế kinh tế hiện đại

Ngân hàng thế giới trong báo cáo “Các thể chế hiện đại” (Worldbank, 2009) đưa ra quan điểm về thể chế hiện đại đó là “những nguyên tắc xác định mối quan hệ giữa xã hội và các thành viên trong xã hội và thể chế ngày càng được nhìn nhận như là yếu tố chính quyết định sự phát triển lâu dài của một quốc gia” (Worldbank 2009, 1). Nghiên cứu đã chỉ ra đòi hỏi khách quan của việc chuyển đổi sang xây dựng thể chế hiện đại trong đó tập trung vào việc phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình, đây được coi là hai khía cạnh cơ bản của một thể chế hiện đại và cũng được coi là những khía cạnh đổi mới quan trọng nhất của Việt Nam trong từ khi đổi mới. Nhà nước cần đóng vai trò chủ yếu trong hoạt động xây dựng và thực thi thể chế phân cấp trao quyền cũng như trách nhiệm giải trình. Trong đó, cần tăng cường phân cấp trao quyền cho các địa phương nhưng đồng thời phải đảm bảo tính thống nhất của các vấn đề chung hệ thống (kế hoạch chiến lược, pháp luật...) Đồng thời, Nhà nước cũng phải xây dựng được cơ chế để đảm bảo trách nhiệm giải trình theo cả hai hướng: Hướng lên trên tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy nhà nước; Hướng xuống dưới tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện.

Từ việc chỉ ra những nút thắt thể chế dẫn tới sự kém hiệu quả của hoạt động kinh tế nêu trên, nghiên cứu đã đưa ra những hàm ý chính sách đối với Việt Nam cho việc tháo gỡ những nút thắt này: Đối với thể chế kinh tế, cần xác định quyền sở hữu rõ ràng theo hướng ghi nhận và bảo hộ các quyền định đoạt, hưởng dụng tài sản trước mọi hành vi xâm phạm, nhà nước cần đảm bảo mọi tranh chấp cần được phán xử không thiên vị bởi toà án độc lập. Đối với thể chế chính trị, cần tạo điều kiện để

tăng cường sự tham gia của nhân dân trong quá trình ủy trị quyền lực cho chính quyền. Để thực hiện được điều này cần tạo dựng những thể chế để giúp người dân thực hiện quyền được biết, được tham gia trong đời sống chính trị, qua đó người dân được quyền bày tỏ ý kiến và yêu cầu trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền khi cần thiết.

1.1.1.4. Hướng tiếp cận dựa trên các đặc tính hiệu quả của thể chế kinh tế

Kasper & Streit (1998) chỉ ra ba đặc tính cơ bản cần có để một thể chế kinh tế trở nên hiệu quả: Tính phổ biến (generality), tính chắc chắn (certainty) và tính mở (openness)

Tính phổ biến của thể chế được hiểu là không có sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể cũng như các tình huống trong quy tắc thể chế mà không có bất cứ một lý do đặc biệt nào. Nói cách khác các quy tắc này cần đảm bảo tính phổ biến “có thể áp dụng cho một số lượng người và tình huống chưa biết và chưa thể xác định” (Hayek, 1973, 50), tức là chỉ hạn chế một số hành vi nhất định không có sự phân biệt đối xử dù bất kể là ai hay tổ chức, thể lực nào, được thực hiện trong điều kiện nào mà không có lý do thích hợp.

Tính chắc chắn biểu hiện ở việc các thể chế đưa ra phải đơn giản, dễ nhận biết, thống nhất, minh bạch nhằm làm cho ngay cả những người dân bình thường cũng có thể đọc, hiểu và thực hiện những quy tắc thể chế một cách dễ dàng. Khi người dân biết được những hình phạt có thể áp dụng nếu vi phạm những quy tắc thể chế, trên cơ sở đó thiết lập sự tin tưởng vào thể chế. Những nghiên cứu của Schuck (1992) về tính phức tạp của quy tắc cho thấy những quy tắc phức tạp ít phát huy được tác dụng vì chúng thường có khả năng vượt quá nhận thức của con người, thực trạng này cũng làm phát sinh những chi phí để tuân thủ các quy tắc cao quá mức cần thiết. Quy tắc càng đơn giản, các chi phí sẽ càng được tiết giảm (chi phí giao dịch, chi phí quản trị, chi phí ủy thác).

Bên cạnh đó, để đảm bảo tính chắc chắn, những quy tắc thể chế còn phải đưa ra những chỉ dẫn đáng tin cậy cho những tình huống có thể xảy ra trong tương lai để các chủ thể khi rơi vào những tình huống này có thể nhận biết mối liên hệ giữa hành

vi của mình và hậu quả có thể xảy ra để từ đó có cách điều chỉnh hành vi phù hợp. Ví dụ, thể chế quy định chế độ hợp đồng phải đưa ra được những chỉ dẫn dễ hiểu, có tính hiệu lực cao và gắn liền là những chế tài được áp dụng một cách chắc chắn để các chủ thể tham gia hợp đồng dễ dàng nắm bắt và điều chỉnh hành vi khi có những vấn đề thực tế xảy ra khi thực thi hợp đồng. Nếu các chủ thể biết được những hình phạt chắc chắn được áp dụng khi vi phạm những điều khoản hợp đồng họ sẽ có xu hướng tuân thủ tốt hơn các điều khoản đã cam kết. Về vấn đề này Douglass C. North đã sử dụng thuật ngữ “độ tin cậy của thể chế - The essential institutional reliability” theo đó, ông cho rằng với mạng lưới phân công lao động ngày càng mở rộng và phụ thuộc lẫn nhau, cần có những thể chế đáng tin cậy để các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế tin tưởng vào những kết quả vượt quá năng lực hiểu biết của mỗi cá nhân.

(North 1987, 421)

Tính mở của thể chế tức là những quy tắc được xây dựng thường tạo điều kiện bỏ ngõ (open-ended) các trường hợp có thể xảy ra trong tương lai, thay vì sự cứng nhắc khi áp đặt quy định cụ thể cho từng trường hợp (case-specific). Qua đó cho phép chủ thể ứng phó với tình huống mới xảy ra một cách sáng tạo thay vì bó buộc bởi những khuôn khổ quy định của thể chế. (Kasper & Streit, 1998). Điều này cũng hàm ý tính mở của thể chế đòi hỏi thể chế phải luôn được xây dựng phù hợp với từng bối cảnh thực tế, tránh sự cứng nhắc, lỗi thời. Ví dụ, thay vì thể chế đưa ra những quy định cho phép các ngành nghề kinh doanh cụ thể thì với một thể chế có tính mở, chỉ đưa ra những ngành nghề kinh doanh bị hạn chế (danh mục những ngành nghề này cần được xây dựng phù hợp theo từng thời kỳ lịch sử kinh tế - xã hội của quốc gia ấy). Điều này sẽ khuyến khích các chủ thể tham gia rộng rãi vào các hoạt động kinh doanh mà không bị ngăn trở, thay vì chỉ bó hẹp việc kinh doanh trong những ngành nghề được quy định.

1.1.2. Một số đánh giá tổng quan về vấn đề thể chế kinh tế ở Việt Nam

Han & Baumgarte (2000) đánh giá môi trường thể chế đối với hoạt động kinh doanh sau Đổi mới, trên cơ sở những nghiên cứu của chính các chủ thể kinh tế đang

hoạt động tại Việt Nam. Thông qua những kết quả khảo sát đã được thực hiện tại hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh để nghiên cứu cách đánh giá của doanh nhân và chủ sở hữu khác (chủ yếu quy mô nhỏ và vừa) ở Việt Nam về môi trường kinh doanh. Nghiên cứu dựa trên khung phân tích gồm ba vấn đề cơ bản: kết cấu hạ tầng (đất đai, giao thông vận tải, thông tin liên lạc...); quy mô nền kinh tế (nhân khẩu, thu nhập, hệ thống tài chính...); thể chế (chính sách của chính phủ, hệ thống pháp luật, quy tắc văn hóa - xã hội, tham nhũng, hối lộ...)

Nghiên cứu cho thấy Việt Nam đã có những nỗ lực cải cách thể chế kinh tế kể từ khi bắt tay vào công cuộc đổi mới dựa trên bốn trụ cột chính: (i) loại bỏ cơ chế kế hoạch hóa tập trung; (ii) đẩy mạnh cải cách giá cả và thị trường trong đó nhấn mạnh hợp vào việc xây dựng cơ chế giá hợp lý và giảm thiểu sự can thiệp méo mó thị trường; (iii) mở cửa kinh tế với thế giới và khuyến khích hội nhập khu vực; (iv) khuyến khích phát triển khu vực tư nhân (Han & Baumgarte, 2000).

Kết quả chỉ ra có nhiều bằng chứng cho thấy sự chuyển biến về thể chế biểu hiện qua các chính sách của chính phủ loại bỏ dần các quy định kế hoạch hóa tập trung chuyển hướng dần sang nền kinh tế thị trường. Tuy vậy, các yếu kém trong vấn đề thể chế pháp lý và tài chính dẫn tới các chủ thể kinh doanh hạn chế trong khả năng tiếp cận tín dụng ngân hàng tạo gây ra những trở ngại làm tê liệt các sáng kiến kinh doanh. Việc việc nắm bắt các chính sách pháp luật kinh tế và thực thi đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ vẫn còn nhiều khó khăn, vướng mắc. Mặc dù vậy, cũng có những phản ứng tốt từ phía các chủ doanh nghiệp khi họ cho rằng có thể thấy được các tín hiệu tích cực về thể chế quy định các điều kiện thương mại cũng như vấn đề thị trường chấp nhận được. Đồng thời, họ cũng bày tỏ cảm giác tin tưởng vào tương lai của môi trường kinh doanh tại Việt Nam.

Uberti (2015) qua khảo sát thực tế từ các nền kinh tế đang phát triển châu Á như trường hợp Việt Nam, Trung Quốc, Thái Lan ông đã phản bác những quan điểm cho rằng chỉ cần cải cách các thể chế chính thức như tăng cường sức mạnh các cơ quan tư pháp, thiết kế chế độ pháp lý chống tham nhũng, thành lập các cơ quan chống tham nhũng là có thể giải quyết được vấn đề tham nhũng. Uberti cho rằng ở nhiều

trường hợp các quốc gia đang phát triển vấn đề tham nhũng cần được xem xét trên phương diện những thể chế phi chính thức: chuẩn mực văn hóa, quan điểm chính trị “người bảo trợ - khách hàng” (Patron - Client). Nghiên cứu đã cho thấy vấn đề tham nhũng đã được đưa vào trong các cấu trúc văn hóa - xã hội như một đặc tính của các nền kinh tế đang phát triển đang trải qua để trở thành một nước công nghiệp phát triển. Vì vậy, vấn đề chống tham nhũng ở các quốc gia này cần có những tiếp cận khác (không chỉ trên phương diện xây dựng, củng cố các thể chế chính thức mà cả những vấn đề thuộc về thể chế phi chính thức)

Một số tác giả nước ngoài cũng đã nhấn mạnh vai trò của thể chế kinh tế đối với việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Perkins D. và nhóm tác giả (2013) đã chỉ ra lý do chính khiến nền kinh tế Việt Nam có sự tăng trưởng chậm là do ba trong bốn “cỗ máy” (khu vực doanh nghiệp nhà nước, khu vực tư nhân, khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, lĩnh vực nông nghiệp) thúc đẩy tăng trưởng ở Việt Nam hoạt động kém hiệu quả (trừ khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài). Nguyên nhân của sự kém hiệu quả này được nghiên cứu xác định là do vấn đề thể chế kinh tế.

Đối với khu vực doanh nghiệp nhà nước xuất phát từ chế độ sở hữu không rõ ràng; Các doanh nghiệp này chưa thực sự chịu các áp lực cạnh tranh và tính kỷ luật thị trường; Do sự buông lỏng, thiếu kỷ cương trong quản lý và điều tiết của nhà nước.

Vì vậy, cần có sự xác định lại vai trò, động cơ khuyến khích, hệ thống quản lý và điều tiết đối với khu vực doanh nghiệp này để thực sự tái cơ cấu thành công nền kinh tế.

Đối với khu vực doanh nghiệp tư nhân xuất phát từ quyền sở hữu tuy được ghi nhận, song được bảo vệ không hữu hiệu; Bất bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực; Những nhiễu của bộ máy quản lý nhà nước; Thiếu vắng các thể chế hỗ trợ thị trường có hiệu quả.

Đối với lĩnh vực nông nghiệp xuất phát từ sự thiếu vắng nguồn tăng trưởng mới đến từ việc đa dạng hóa sở hữu đất đai, Khả năng hạn chế của nhà nước trong việc cung cấp hàng hóa công nhằm khuyến khích hoạt động nghiên cứu phát triển và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân tiếp tục đầu tư dài hạn (bao gồm cả nông dân và khu vực doanh nghiệp). Bên cạnh đó, khu vực nông nghiệp không còn được coi như “tấm lưới an toàn” đối với khả năng tiếp nhận lao động quay về khi họ bị mất việc trong các khu vực kinh tế khác. Tài nguyên nông nghiệp đang bị khai thác quá mức và dần bị ô nhiễm.

Mallon & Raymond (2015) trong nghiên cứu “*Cải cách các thể chế kinh tế Việt Nam nhằm thúc đẩy việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường*” đã chỉ ra tính cần thiết phải xây dựng thể chế kinh tế phù hợp để tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng mạnh mẽ nền kinh tế Việt Nam. Trong đó, ông nhấn mạnh vào tầm quan trọng của việc chuyển đổi thể chế “kinh tế dung hợp”. Nghiên cứu chỉ ra những thách thức cho quá trình chuyển đổi ở Việt Nam đó là: Việc tái cơ cấu các tổ chức thị trường vẫn vấp phải những đối tượng muốn duy trì cơ chế cũ bất chấp lợi ích quốc gia; Áp lực cạnh tranh của tiến trình mở cửa và hội nhập sẽ làm lộ ra những ngành, lĩnh vực không có tính cạnh tranh trong nền kinh tế; Sự can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến vai trò thúc đẩy cạnh tranh của nhà nước.

Trên cơ sở chỉ ra những thách thức về mặt thể chế, các tác giả đã đưa ra một số khuyến nghị về cải cách thể chế ở Việt Nam

Về thể chế sở hữu: Cần tăng cường bảo vệ quyền sở hữu tài sản thông qua những nỗ lực để duy trì việc sửa đổi luật để đảm bảo tính nhất quán và phù hợp với Hiến pháp sửa đổi.

Về thể chế quản lý: Cải cách thủ tục hành chính, giảm bớt các điều kiện kinh doanh đối với doanh nghiệp. Cải cách quy định, quy trình pháp lý và tăng cường cạnh tranh. Chức năng quản lý của Nhà nước cần phải được độc lập với các cơ quan nhà nước có lợi ích thương mại hoặc có lợi ích liên quan. Tăng cường sự giám sát của xã hội và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước.

Maruichi Daisuke và Abe Masato (2018) đã xem xét ảnh hưởng của tham nhũng đối với môi trường kinh doanh tại Việt Nam. Nghiên cứu cho thấy với các công ty hoạt động tại Việt Nam cho thấy tham nhũng được coi là hạn chế kinh doanh nghiêm trọng nhất đối với hoạt động của họ. Một trong những tác động nghiêm trọng của tham nhũng tới môi trường kinh doanh ở Việt Nam đó là cản trở tính hiệu quả các thể chế của chính phủ liên quan tới các doanh nghiệp (quy định đăng ký kinh doanh, cấp phép, quy trình, thủ tục hành chính, cũng như những thể chế ràng buộc quan hệ giữa cơ quan chính quyền và doanh nghiệp khác). Ngoài ra, tham nhũng có mối liên hệ tiêu cực đáng kể với sự hài lòng chung của môi trường kinh doanh tại Việt Nam. Những kết quả của nghiên cứu chứng minh rằng tham nhũng có tác động ngăn trở thể chế kinh tế hiệu quả đối với các hoạt động kinh doanh của các công ty.

Trong báo cáo của Firm Taff (2018) Việt Nam đã áp dụng một quan điểm bảo thủ về thể chế quản lý kinh tế từ năm 1976. Khi cách tiếp cận được thực hiện không mang lại kết quả như mong đợi, một sự điều chỉnh hiệu quả đã được bắt đầu vào năm 1986 trong bối cảnh của một chương trình cải cách toàn diện được gọi là đổi mới. Kể từ đó, Việt Nam đã đi một chặng đường rất dài; ba thập kỷ qua đã chứng kiến một trong những thay đổi theo hướng tích cực nhất trên thế giới về cả tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Mức sống của người dân đã được cải thiện đáng kể và thành tựu kinh tế xã hội của đất nước rất ấn tượng từ góc độ phát triển con người. Cải cách thể chế trên phạm vi rộng đã được đưa ra đặc biệt là sự thay đổi những quy định pháp luật như

Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Thương mại... Sự thay đổi về thể chế này dẫn đến sự phụ thuộc lớn hơn vào các lực lượng thị trường trong việc phân bổ nguồn lực và xác định giá cả. Sự chuyển đổi từ một nền kinh tế hoàn toàn bị chi phối bởi các khu vực nhà nước và tập thể, sang khu vực tư nhân và đầu tư nước ngoài đóng vai trò chủ chốt và năng động. Những bước tiến đáng kể về mặt thể chế kinh tế đã được thực hiện để tiếp tục quá trình chuyển đổi từ kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường, trong khi về thể chế chính trị vẫn duy trì sự lãnh đạo chiến lược và tầm ảnh hưởng của nhà nước.

Trong nghiên cứu của mình, Tarp (2018) cho rằng trong bối cảnh mới hiện nay, việc tăng trưởng kinh tế của Việt Nam cần có sự thay đổi về thể chế theo hướng tiếp cận *chủ động* để tránh bẫy thu nhập trung bình thay vì trông đợi vào việc gia tăng vốn đầu tư. Hướng tiếp cận này đòi hỏi phải kịp thời dự báo và đưa ra những giải pháp phù hợp nhằm tránh những nguy cơ mà nền kinh tế Việt Nam đang phải đối mặt: phân hóa xã hội, biến đổi khí hậu và tham nhũng.

1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu trong nước

1.2.1. Một số hướng tiếp cận nghiên cứu vấn đề thể chế kinh tế

1.2.1.1. Hướng tiếp cận thể chế đối với chất lượng tăng trưởng kinh tế

Nguyễn Hồng Nga (2015) đã tiếp cận vấn đề thể chế thông qua phân tích, đánh giá mối quan hệ giữa thể chế và chất lượng tăng trưởng kinh tế. Thông qua nghiên cứu các cơ sở lý thuyết và thực tiễn, tác giả đã chỉ ra “có mối quan hệ đồng biến giữa chất lượng thể chế và chất lượng tăng trưởng” (Nguyễn Hồng Nga, 2015, 39).

Nghiên cứu đã đánh giá thực trạng chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam vẫn còn nhiều vấn đề đáng lo ngại, nhất là vấn đề tăng hàm lượng tri thức trong quá trình tăng trưởng cũng như vấn đề ô nhiễm môi trường. Đồng thời, tác giả cũng phân tích thực trạng chất lượng thể chế tại Việt Nam trên 6 tiêu chí cơ bản: Tiếng nói và trách nhiệm giải trình; Ổn định chính trị - không bạo động; Hiệu quả của chính quyền các cấp; Chất lượng thực thi chính sách; Tuân thủ pháp luật; Kiểm soát tham nhũng. Hầu như các tiêu chí trên đều được nhận định không được tốt (trừ tiêu chí ổn định chính trị - không bạo động). Từ những đánh giá này, nghiên cứu đã chỉ ra những tác động tích cực và tiêu cực của chất lượng thể chế đến chất lượng tăng trưởng kinh tế. Trên cơ sở những đánh giá này, tác giả đã đề xuất các giải pháp để nâng cao chất lượng thể chế tại Việt Nam.

1.2.1.2. Hướng tiếp cận các rào cản thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội

Lê Du Phong (2018) đã tiếp cận nghiên cứu vấn đề thể chế kinh tế thông qua xem xét những “rào cản” về thể chế kinh tế đối với sự phát triển của nền kinh tế. Những rào cản thể chế kinh tế ở đây được xác định là “những trở lực do hệ thống luật pháp và chính sách của Nhà nước, do các quy tắc của cộng đồng, do việc tổ chức và thực thi pháp luật và chính sách của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế các cấp, do không bảo đảm quyền của các doanh nghiệp, tổ chức và người dân khi tham gia hoạt động trong nền kinh tế, ở một thời kỳ nhất định”. (Lê Du Phong 2018, 29).

Nghiên cứu đã tiếp cận các rào cản thể chế kinh tế với 4 loại rào cản cơ bản được nêu ra: Rào cản về luật pháp, chính sách; Rào cản về bộ máy và năng lực tổ chức triển khai thực thi luật pháp và chính sách của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế; Rào cản từ các quy tắc của cộng đồng; Rào cản về quyền của các chủ thể tham gia thị trường.

Tác giả cũng chỉ ra 03 tiêu chí để xác định chính xác các rào cản về thể chế kinh tế đó là: Luật pháp và chính sách; Bộ máy quản lý nhà nước và năng lực thực thi của bộ máy đó; Sự phân biệt đối xử đối với các chủ thể tham gia hoạt động trong nền kinh tế.

Trên cơ sở xác định các rào cản thể chế kinh tế, nghiên cứu đã phân tích tác động của các rào thể chế kinh tế đối với sự phát triển:

Thứ nhất, tác động làm cho nền kinh tế vận hành khó khăn, giảm năng lực điều hành nền kinh tế của nhà nước

Thứ hai, làm nản lòng các chủ thể tham gia thị trường, giảm khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, gây thất thoát nguồn lực quốc gia, giảm lòng tin của người dân đối với nhà nước. Đồng thời thể chế kém hiệu quả cũng góp phần làm tha hóa đội ngũ doanh nhân và công chức nhà nước.

1.2.1.3. Hướng tiếp cận trên cơ sở cơ cấu các yếu tố cấu thành thể chế

Trần Quốc Toàn (2019) đã đưa ra cách tiếp cận vấn đề thể chế trên cơ sở ba yếu tố cấu thành thể chế: các chủ thể trong thể chế (người chơi); các quy tắc vận hành của thể chế (luật chơi); những nội dung mà các chủ thể và quy tắc vận hành trong đó

(sân chơi hay nội dung chơi). Qua đó, tác giả đã đưa ra cách hiểu và hướng phân tích về thể chế kinh tế “thể chế hiểu theo một nghĩa đầy đủ, dù ở cấp độ nào, phải là sự đồng bộ hữu cơ giữa các chủ thể - hệ thống quy tắc vận hành - nội dung xã hội (nói chung hoặc các lĩnh vực cụ thể). Hay nói một cách hình ảnh, thể chế là sự vận hành của một cấu trúc xã hội, trong đó bảo đảm sự thống nhất biện chứng giữa người chơi, luật chơi và sân chơi” (Trần Quốc Toàn, 2019)

Nghiên cứu đã xác định rõ từng đối tượng trong cơ cấu các yếu tố cấu thành thể chế:

- Người chơi bao gồm: Người quyết định, người tổ chức thi hành, người thực thi luật chơi.
- Luật chơi bao gồm: Luật cho người quyết định, luật cho người tổ chức thi hành, luật cho người thực thi luật chơi.
- Sân chơi bao gồm: Sân chơi chung cho các chủ thể tham gia, sân chơi cho người quyết định, sân chơi cho người tổ chức thi hành, sân chơi cho người thực thi luật chơi.

Ngoài ra, nghiên cứu cũng đề cập tới việc cần có chế tài đủ mạnh để kiểm soát việc thực thi, buộc các đối tượng chơi phải tuân thủ theo các quy tắc thể chế (luật chơi). Trong đó chế tài cũng phải bao gồm: chế tài đối với người quyết định, chế tài đối với người tổ chức thi hành, chế tài đối với người thực thi luật chơi.

1.2.2. Một số đánh giá tổng quan về thể chế kinh tế Việt Nam

Hầu hết các nghiên cứu, đánh giá của các tác giả trong nước đều thống nhất nhận định Việt Nam trong suốt giai đoạn kinh tế từ Đổi mới đến nay đã từng bước có sự chuyển biến trong tư duy và hành động xây dựng thể chế kinh tế từng bước đạt được những thành tựu nhất định. Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế, yếu kém đòi hỏi tiếp tục phải nghiên cứu để hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay.

1.2.2.1. Những rào cản, các mặt hạn chế, yếu kém của thể chế kinh tế Việt Nam

Lê Xuân Bá (2013) đã xem xét vấn đề tái cơ cấu nền kinh tế ở Việt Nam dưới góc độ thể chế kinh tế. Bài viết cho rằng một thể chế kinh tế được xây dựng cần “tiếp tục đổi mới tư duy, phân định rõ vai trò, chức năng của Nhà nước và của thị trường theo hướng giảm thiểu các rào cản, tạo động lực khuyến khích chuyển dịch, phân bổ và sử dụng các yếu tố sản xuất, nhất là vốn và nguồn nhân lực lao động theo tín hiệu của thị trường” (Lê Xuân Bá 2013, 365).

Lê Đăng Doanh (2014) đã phân tích thực trạng phân bổ nguồn lực và lợi ích kém hiệu quả hiện nay ở Việt Nam. Nghiên cứu chỉ ra nguyên nhân căn bản của thực trạng trên xuất phát từ vấn đề thể chế. Nhà nước vẫn đóng một vai trò chủ yếu trong hoạt động đầu tư trực tiếp nguồn lực qua các chương trình, dự án, mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, các nguồn vốn, chiếm phần lớn là nguồn ODA lại được phân bổ, điều hành lãng phí, không hiệu quả. Nhà nước còn đóng vai trò chủ sở hữu các nguồn lực chủ yếu: đất đai, tài nguyên thiên nhiên, qua đó, nhà nước có thể thực hiện việc cấp phép, phân phối lợi ích trên cho các đối tượng khác nhau. Tuy nhiên, sự phân bổ này thường hạn chế về mặt hiệu quả do các vấn đề tham nhũng, lợi ích nhóm làm phát sinh những chi phí không chính thức. Việc duy trì cơ chế như vậy đã khiến cho chênh lệch giàu nghèo gia tăng và giảm sút năng lực cạnh tranh - động lực của nền kinh tế.

Nguyễn Đình Cung (2015) đã chỉ ra những nút thắt thể chế hiện nay của Việt Nam đang cản trở sự phát triển của nền kinh tế thị trường hiện đại đó là: Quyền tự do kinh doanh vẫn còn bị hạn chế do các quy định về điều kiện kinh doanh, thủ tục thành lập, phá sản doanh nghiệp; Chính sách pháp luật thiếu ổn định, minh bạch và công bằng cũng như khó dự báo trước; Trong giao kết hợp đồng, tính chắc chắn, ổn định, hiệu lực và những các công cụ giúp hoạt động giao dịch hợp đồng còn yếu kém; Thể chế sở hữu đất đai còn bộc lộ nhiều khía cạnh tiêu cực; Thể chế quản lý đối với các doanh nghiệp nhà nước còn nhiều kẽ hở, thậm chí xung đột với những nguyên tắc thị trường khiến cho khu vực này hoạt động còn nhiều khó khăn; Thể chế phân bổ nguồn lực còn kém hiệu quả, thậm chí có nhiều trường hợp còn mang tính lợi ích nhóm, cục bộ; Khu vực kinh tế tư nhân phần lớn vẫn là các đơn vị quy

mô nhỏ, phân tán, phi chính thức do nhà nước chưa xây dựng được thể chế hỗ trợ và đảm bảo cho thị trường vận hành đầy đủ.

Nguyễn Hồng Nga (2015) cho thấy những tác động của thể chế tới chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam theo hai chiều hướng tích cực và tiêu cực. Về mặt tích cực: Thể chế kinh tế tác động làm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; Thể chế kinh tế tác động dịch chuyển cơ cấu kinh tế theo hướng hợp lý; Thể chế kinh tế tác động đến việc thực hiện công cuộc xóa đói giảm nghèo; Thể chế kinh tế phát triển góp phần tạo điều kiện cho kinh tế thị trường phát triển và mở rộng. Về mặt tiêu cực: Chỉ số về tiếng nói và trách nhiệm giải trình gần như đứng cuối; Hiệu quả của các chính quyền các cấp và kiểm soát tham nhũng thấp; Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước dẫn tới việc sử dụng nguồn lực phi hiệu quả; Chất lượng thực thi chính sách, tuân thủ pháp luật thấp.

Worldbank & Bộ Kế hoạch và đầu tư (2016) khẳng định những thành tựu kinh tế Việt Nam đạt được dựa cơ bản vào sự thay đổi thể chế theo hướng kinh tế thị trường. Tuy nhiên, thể chế hiện tại vẫn còn những hạn chế đó là vẫn chứa đựng những rào cản đối với sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân và năng lực, trách nhiệm giải trình còn thấp. Vẫn còn tình trạng thể chế sở hữu chưa được đảm bảo nhất là trong lĩnh vực đất đai. Thể chế phân bổ nguồn lực còn chưa thực sự hiệu quả khi mà vẫn còn tình trạng các nguồn lực công bị chiếm dụng, cát cứ, lạm dụng vì lợi ích cá nhân hoặc các đối tượng thân hữu.

Phí Mạnh Hồng (2017) đã đưa ra nhận định thể chế là một trong ba khâu đột phá chiến lược bên cạnh nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng. Tuy nhiên, đổi mới thể chế trong thời gian qua chưa được xem là lĩnh vực cốt yếu cần được ưu tiên. Hoạt động đổi mới và hoàn thiện thể chế vẫn diễn ra chậm chạp và thường nghiêng về những đổi mới mang tính cục bộ trong lĩnh vực thể chế kinh tế. Chính điều này là tác nhân cơ bản cản trở quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu lại nền kinh tế. Tác giả cho rằng chất lượng vận hành các thể chế thị trường phụ thuộc rất lớn vào nhà nước, nhà nước tạo ra những khuôn khổ pháp lý để các quan hệ thị trường có thể vận hành một cách trôi chảy và hiệu quả. Sự thất bại của thị trường xảy ra khi

các dàn xếp dựa trên các giao dịch tự nguyện tỏ ra không hiệu quả thì nhà nước có vai trò sửa chữa thất bại thị trường.

Lê Du Phong (chủ biên) (2018) trong nghiên cứu chuyên sâu về các rào cản thể chế kinh tế đã chỉ ra các rào cản thể chế kinh tế hiện nay gồm các loại sau:

- (i) Rào cản về hệ thống chính sách, pháp luật: Có sự không phù hợp, không tương thích giữa các quy định của pháp luật, các chính sách đối với hướng phát triển theo kinh tế thị trường. Điều này đã gây ra những tổn thất, giảm động lực của các doanh nghiệp và người dân khi tham gia vào các hoạt động kinh tế. Nhiều nội dung văn bản quy định các quyền tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, kiểm soát độc quyền còn chưa rõ ràng, phức tạp, thiếu chặt chẽ, có sự chồng lấn nhau giữa các văn bản.
- (ii) Rào cản phát sinh từ bộ máy nhà nước và cơ chế hoạt động của bộ máy nhà nước: Vẫn tồn tại thực trạng thiếu rõ ràng trong phân định chức năng làm các bộ luật, luật do Quốc hội ban hành và các chính sách do Chính phủ đưa ra, dẫn đến tình trạng các thể chế chưa tạo ra “sân chơi” tốt để tạo điều kiện cho các chủ thể kinh tế tham gia hiệu quả. Bên cạnh đó, tình trạng thiếu rõ ràng trong cơ cấu tầng bậc của tổ chức bộ máy nhà nước đã dẫn đến những ách tắc trong hoạch định và thực thi chính sách. Rào cản xuất phát từ những can thiệp của nhà nước vào thị trường, do các thủ tục hành chính, thực hiện các ưu đãi, bao cấp đối với một số doanh nghiệp, minh bạch trong thực thi chính sách kinh tế đang cản trở quá trình cạnh tranh gia nhập và cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp trên thị trường. Quá trình thực thi pháp luật cạnh tranh và kiểm soát độc quyền cũng chưa rõ ràng, thiếu minh bạch và còn tồn tại sự phân biệt đối xử giữa các đối tượng khác nhau. Ngoài ra, bộ máy cán bộ, công chức, viên chức trong tổ chức bộ máy của nhà nước cũng công kênh, còn thiếu năng lực cũng là một rào cản trong việc xây dựng và thực thi thể chế kinh tế.

- (iii) Rào cản từ cơ chế hình thành và vận hành các loại thị trường trong nền kinh tế: Cơ chế hình thành và vận hành các loại thị trường chưa thật sự theo các quy luật vốn có của nó, còn mang tính áp đặt, chủ quan nên trở thành rào cản cho các chủ thể tham gia thị trường.
- (iv) Rào cản đối với các chủ thể tham gia thị trường: Môi trường tham gia hoạt động kinh tế của các chủ thể còn nhiều bất ổn về hệ thống pháp luật kinh tế, điều kiện kinh doanh, quy định đất đai, có sự lạm dụng vị thế độc quyền, vị trí thống lĩnh thị trường. Quyền của các chủ thể kinh tế trong việc tham gia vào hoạch định, thực thi luật pháp, chính sách còn nhiều hạn chế, yếu kém.
- (v) Các rào cản xuất phát từ các quy tắc do cộng đồng quy định.

Nguyễn Văn Thọ (2019) đã cho thấy những mặt còn hạn chế của thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững đó là: Hiệu lực, hiệu quả quản lý kinh tế của nhà nước còn nhiều mặt yếu kém, hạn chế. Trong đó, hệ thống pháp luật cùng cơ chế, chính sách vẫn còn thiếu sự đồng bộ; Quyền sở hữu, quyền tự do kinh doanh, quyền tài sản vẫn chưa thực sự được thực hiện đầy đủ, môi trường đầu tư kinh doanh chưa thông thoáng, minh bạch và công khai; Việc huy động và phân phối, sử dụng nguồn lực còn chưa theo đúng cơ chế thị trường; Giá cả một số loại hàng hóa, dịch vụ còn chưa được xác định theo đúng cơ chế thị trường; Thể chế đảm bảo sự gắn kết giữa phát triển kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường còn chưa đồng bộ, chặt chẽ.

Nguyễn Đình Cung (2019) cho rằng hiện nay thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay vẫn tồn tại những nút thắt ngăn cản chuyển đổi sang kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập đó là: Quyền tự do kinh doanh còn vẫn vướng nhiều hạn chế từ phía các quy định pháp luật chồng chéo, còn tồn tại nhiều điều kiện kinh doanh bất hợp lý; Các chính sách pháp luật hay thay đổi, thiếu ổn định, thiếu minh bạch, thiếu công bằng, khó tiên liệu trước và gây nhiều hệ quả; Quyền tự do giao dịch, ký kết hợp đồng và giải quyết tranh chấp thương mại còn khá yếu; Vấn đề sở hữu đất đai và phân bổ, sử dụng đất còn nhiều điểm tranh cãi, hay bị thay đổi, còn chồng chéo,

trùng lặp, chưa thân thiện với thị trường về nội dung; Hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước còn kém hiệu quả; Việc phân bổ vốn nhà nước vẫn nặng về cơ chế “xin - cho”, chưa sử dụng giá của vốn hay chuẩn mực đo lường hiệu quả kinh tế - xã hội để cân bằng về cung - cầu đầu tư nhà nước; Khu vực kinh tế tư nhân còn yếu về quy mô và chất lượng.

Vũ Tiến Lộc (2019) trên cơ sở đánh giá thể chế phát triển đối với các doanh nghiệp trong nền kinh tế đã chỉ ra những hạn chế, yếu kém đang của thể chế kinh tế hiện nay ở Việt Nam đang cản trở sự phát triển của doanh nghiệp: Thể chế chưa xây dựng được môi trường kinh doanh thuận lợi, còn chưa đồng bộ, thiếu minh bạch, thực thi kém hiệu quả; Cải cách hành chính chưa triệt để, còn nhiều thủ tục gây phiền hà, rắc rối cho doanh nghiệp; Các chính sách còn khó tiên liệu, thường thay đổi dẫn đến giảm lòng tin của doanh nghiệp; Thể chế còn chưa tạo ra sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp đặc biệt là đối với doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân; Các thể chế hỗ trợ thị trường còn hoạt động kém hiệu quả, đặc biệt là đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Võ Đại Lược (2020) đã nêu lên những mặt hạn chế của thể chế kinh tế Việt Nam cản trở quá trình phát triển và hội nhập với nền kinh tế thế giới đó là chưa thực sự xây dựng được thể chế kinh tế thị trường theo chuẩn mực quốc tế với 3 lý do được đưa ra: (i) Chưa có lộ trình rõ ràng cho việc chuyển đổi tự do đồng tiền Việt Nam; (ii) Vẫn còn sự phân biệt đối xử khi kinh tế nhà nước vẫn được coi giữ vai trò chủ đạo; (iii) Kinh tế thị trường Việt Nam vẫn chưa thực sự tự do khi vẫn duy trì các kế hoạch 5 năm và hàng năm với những chỉ tiêu pháp lệnh.

1.2.2.2. Những giải pháp để giải quyết những rào cản, hạn chế, yếu kém của thể chế kinh tế Việt Nam

Lê Xuân Bá (2013) chỉ ra các giải pháp cần thực hiện trong việc cải cách thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay trong đó chú trọng vào việc xác định lại nhiệm vụ Chính phủ theo hướng phân loại hoạt động quản lý hành chính, hoạch định chính sách, cung ứng dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu. Trong đó, việc tách chủ sở hữu

các doanh nghiệp nhà nước ra khỏi các Bộ, ngành, đẩy mạnh phân cấp, trao quyền, xây dựng thể chế đầu tư công thống nhất được nhấn mạnh.

Nguyễn Đình Cung (2015) đã phân tích về những đặc điểm cơ bản của một nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại để từ đó đưa các khuyến nghị chính sách mà một trong số ấy là vấn đề thể chế. Báo cáo cho thấy một nền kinh tế thị trường hiện đại hiện nay luôn có sự kết hợp giữa vai trò nhà nước và thị trường. Nhà nước đóng vai trò định hướng, dẫn dắt trên cơ sở tuân thủ các quy luật của thị trường. Để thực hiện được vai trò này nhà nước cần xây dựng và thực thi những thể chế hiệu quả giúp cho thị trường phát triển. Trên cơ sở xem xét những nút thắt thể chế, báo cáo đã đưa ra những kiến nghị ban đầu để khắc phục tình trạng này: Cần làm rõ nội hàm khái niệm kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; Đổi mới chính trị phải phù hợp và đồng hành với đổi mới kinh tế; Cải cách và đột phá trong thể chế theo hướng loại bỏ các nút thắt làm sai lệch, méo mó thị trường (Đảm bảo quyền tự do kinh doanh; Nâng cao tính ổn định, chắc chắn, hiệu lực của chế độ hợp đồng; Đảm bảo tính nhất quán, minh bạch, tiên đoán của các quy định pháp luật).

Nguyễn Hồng Nga (2015) trên cơ sở những phân tích thực trạng chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam đã đề ra những phương hướng và giải pháp phù hợp để nâng cao chất lượng thể chế nhằm thúc đẩy chất lượng tăng trưởng ở Việt Nam: Đề cao tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước; Đảm bảo quyền bình đẳng kinh tế giữa các thành phần và khu vực kinh tế; Nâng cao chất lượng bộ máy hành chính; Tăng cường sự tuân thủ pháp luật; Chống tham nhũng; Nâng cao chất lượng thiết kế thể chế, hoạch định và thực thi chính sách.

Nghiên cứu của Worlbank và Bộ Kế hoạch và đầu tư (2016) chỉ ra việc đổi mới thể chế nhất thiết phải gắn liền với việc đổi mới toàn diện bộ máy nhà nước đồng thời xử lý hài hòa quan hệ giữa nhà nước và thị trường cũng như xã hội. Theo đó, nhà nước cần được tổ chức hợp lý hơn, cần có sự phân cấp, phân quyền hợp lý. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, khu vực công và khu vực tư cần được phân định rạch ròi. Mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội cần được xây dựng theo hướng bảo đảm tiếng nói của người dân, của xã hội ngày càng mạnh mẽ và có

trọng lượng trong công việc của Nhà nước. Nghiên cứu cũng cho thấy vai trò nhà nước cần chuyển hướng mạnh sang hướng *kiến tạo phát triển* nghĩa là “tập trung vào việc kiến tạo và tổ chức thực hiện tốt chính sách, tạo dựng và duy trì môi trường xã hội an toàn và lành mạnh cho sự phát triển, tránh can thiệp trực tiếp thái quá vào đời sống kinh tế - xã hội” (Worldbank và Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2016)

Phí Mạnh Hồng (2017) cho rằng trong một nền kinh tế thị trường thì nhà nước tồn tại với tư cách là “thể chế hỗ trợ, bổ sung cho thị trường, đảm bảo cho thị trường hoạt động được và hoạt động một cách có hiệu quả” (Phí Mạnh Hồng, 2017). Nói cách khác, nhà nước là điều kiện cần thiết của thị trường khi nó là công cụ để bảo đảm các “luật chơi” theo kiểu thị trường được các bên tuân thủ. Nghiên cứu đã chỉ ra để nâng cao hiệu quả nhà nước cần có thể chế chính trị dung hợp phù hợp với việc phát triển nền kinh tế thị trường hiện nay. Bên cạnh hoàn thiện thể chế kinh tế dung hợp, nhà nước cũng cần hoàn thiện thể chế chính trị theo hướng dung hợp nhằm tạo điều kiện cho thể chế kinh tế phát triển. Đặc biệt cần hoàn thiện thể chế sở hữu theo hướng thừa nhận và bảo vệ mạnh mẽ quyền sở hữu cá nhân để tạo điều kiện huy động mọi nguồn lực, tính hiệu quả trong hoạt động của nền kinh tế.

Chu Văn Cấp (2018) trong bài nghiên cứu về “*Về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*” đã cho thấy giữa nhà nước, thị trường và xã hội luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau. Việc giải quyết hiệu quả mối quan hệ này là vấn đề quan trọng dẫn đến thành công trong xây dựng mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Theo tác giả, nhà nước trong bối cảnh hiện nay cần hướng tới xây dựng và thực hiện các thể chế nhằm tạo lập và khuyến khích thị trường phát triển trên thể hiện ở các khía cạnh sau: Nhà nước chú ý đến vai trò “bà đỡ” cho thị trường, tạo điều kiện thị trường ra đời và phát triển lành mạnh; Xây dựng thể chế về chức năng quản lý của nhà nước. Trong đó cần phân biệt chức năng quản lý nhà nước với chức năng sản xuất, kinh doanh, hạn chế việc can thiệp sâu vào nền kinh tế. Thể chế kinh tế mới phải xác lập quan hệ nhà nước, thị trường và doanh nghiệp dựa trên nguyên tắc cơ chế thị trường; Trong điều hành quản lý nền kinh tế, nhà nước hạn chế tối đa

việc can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính, đảm bảo nguyên tắc tự điều chỉnh của thị trường; Đổi mới phương thức quản lý của nhà nước từ can thiệp trực tiếp sang kiến tạo phát triển thông qua định hướng bằng chiến lược, kế hoạch trên cơ sở tôn trọng thị trường, xây dựng khung khổ pháp lý đảm bảo quyền tự do kinh doanh, tạo lập thị trường và tạo điều kiện cho cơ chế thị trường vận hành hiệu quả; Nhà nước tạo điều kiện đẩy mạnh các hình thức và cách thực hiện dân chủ, đề cao dân chủ trong đời sống kinh tế - xã hội. Từ đó, tác giả cho rằng đổi mới mô hình kinh tế phải gắn liền với đổi mới thể chế kinh tế.

Liên quan đến các rào cản đối với thể chế kinh tế, Lê Du Phong (Chủ biên) (2018) đã nêu ra các nhóm giải pháp cơ bản để tháo gỡ những rào cản này nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam: (i) Đổi mới tư duy nhận thức và quan hệ lợi ích; (ii) Đổi mới thể chế kinh tế đồng bộ với đổi mới thể chế chính trị; (iii) Tiếp tục đổi mới thể chế luật pháp, chính sách về kinh tế thị trường, bảo đảm tính minh bạch, nhất quán của hệ thống chính sách, pháp luật; (iv) Đổi mới cơ cấu tổ chức, chức năng hoạt động và cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước; nâng cao vai trò, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, hoàn thiện nhà nước pháp quyền; (v) Tạo điều kiện môi trường kinh doanh thông thoáng và tăng cường vai trò của các chủ thể tham gia trong nền kinh tế thị trường.

Nguyễn Văn Thọ (2019) cho rằng để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần tập trung vào những giải pháp sau: Thể chế hóa đầy đủ quyền sở hữu, quyền tài sản của nhà nước, tổ chức và cá nhân theo quy định của pháp luật; Hoàn thiện thể chế bảo đảm quyền tự do kinh doanh, khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho khởi nghiệp, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế; Hoàn thiện thể chế phát triển đồng bộ các yếu tố thị trường, các loại thị trường, phát huy đầy đủ vai trò của cơ chế thị trường; Hoàn thiện thể chế đẩy mạnh, nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế; Hoàn thiện thể chế kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế với phát triển xã hội bền vững; Hoàn thiện thể chế để phát triển mạnh mẽ khoa học - công nghệ giao dục - đào tạo, để khoa học, giáo dục - đào tạo thực sự là quốc sách hàng đầu, là động lực quan trọng nhất cho phát triển

nhanh, bền vững đất nước; Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, có chế, chính sách gắn kết chặt chẽ phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ môi trường; Nâng cao năng lực hoạch định đường lối, chủ trương của Đảng và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước.

Nguyễn Kế Tuấn (2019) tiếp cận cách thức khắc phục những hạn chế, yếu kém của thể chế phát triển đất nước thông qua vai trò của nhà nước kiến tạo phát triển. Ông cho rằng xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển là nhân tố trung tâm trong quá trình xây dựng và thực thi thể chế phát triển. Trong đó, nhà nước phải bảo đảm hai điều kiện cơ bản: chất lượng của nhà nước (thể hiện tập trung ở chất lượng thể chế; chất lượng bộ máy quản lý; chất lượng đội ngũ công chức); Sự hiểu biết pháp luật và ý thức “thượng tôn pháp luật” của mọi người và mọi tổ chức bao gồm cả nhà nước. Để làm được điều này cần đẩy mạnh hoàn thiện mô hình nhà nước kiến tạo phát triển qua các giải pháp: Tạo sự chuyên biến đồng bộ trong toàn xã hội về yêu cầu xây dựng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển; Nâng cao năng lực thực hiện các chức năng quản lý của nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội; Xây dựng bộ máy quản lý tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; Tinh giản biên chế gắn với nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.

Nguyễn Đình Cung (2019) dưới góc độ tư duy kinh tế đã cho rằng cần có sự thay đổi căn bản tư duy để tháo bỏ những nút thắt thể chế kinh tế. Trong đó, tập trung vào đổi mới và làm rõ nội hàm những khái niệm cơ bản: Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; Đổi mới chính trị phải phù hợp và đồng hành cùng đổi mới kinh tế; Cải cách thể chế và độ phá thể chế.

Nguyễn Văn Vĩnh (2019) thông qua nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia như Nhật Bản, Trung Quốc đã khẳng định cần có sự đổi mới đồng bộ giữa chính trị với kinh tế để tạo điều kiện cho thể chế phát triển. Theo ông trước hết cần đổi mới tư duy về vai trò thể chế chính trị và thể chế kinh tế. Thể chế kinh tế được định hình từ các quyết định của Đảng và nhà nước, đến lượt nó lại định hình những động lực phát triển đối với các thực thể kinh tế. Do vậy sự lựa chọn thể chế chính trị sẽ có ảnh hưởng đến không chỉ quy mô mà cả việc phân chia kết quả kinh tế. Việc đổi

mới thể chế chính trị ở Việt Nam là việc xác lập một thể chế chính trị bảo đảm và bảo vệ toàn bộ quyền lực vì lợi ích của nhân dân. Đối với hệ thống chính trị cần tập trung vào các vấn đề cơ bản: Nhất thể hóa một số chức danh lãnh đạo, quản lý; Giải thể các bộ máy chồng chéo; Sàng lọc, kiến tạo, đào tạo, sử dụng đội ngũ công chức, viên chức theo hướng tinh gọn chuyên nghiệp, hiệu quả; Xây dựng cơ chế tập trung quyền năng, trách nhiệm của người đứng đầu bộ máy đồng thời đổi mới cơ chế kiểm tra, giám sát quyền năng, quyền lực và quyền uy chặt chẽ, dân chủ và minh bạch... Đồng thời với các giải pháp trên, cần xây dựng đội ngũ các nhà chính trị chuyên nghiệp và người đứng đầu tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, xây dựng văn hóa chính trị tiên bộ.

Vũ Tiến Lộc (2019), từ những mặt hạn, chế yếu kém của thể chế đối với sự phát triển của các doanh nghiệp, ông đã đưa ra các định hướng nhằm cải thiện hiệu quả thể chế: (i) Cải cách các thể chế bảo đảm sự cạnh tranh công bằng và tự do; (ii) Nâng cao hiệu quả thể chế hỗ trợ doanh nghiệp phát triển thông qua thực thi Luật hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ; (iii) Tăng cường các thể chế liên kết (tạo mối liên hệ theo chuỗi cung ứng; quản lý các tổ chức xã hội nghề nghiệp).

Võ Đại Lực (2020) trên cơ sở tiếp cận yếu kém thể chế kinh tế thị trường định ở Việt Nam theo chuẩn mực hội nhập quốc tế đã đề xuất những giải pháp cơ bản để khắc phục đó là:

- Sửa đổi luật Cạnh tranh theo hướng hiện đại nhằm ngăn chặn hiệu quả các hành vi độc quyền.
- Xây dựng một lộ trình rõ ràng để tiến tới chuyển đổi đồng Việt Nam tự do.
- Chuyển đổi công tác kế hoạch thành công tác quy hoạch mang tính định hướng nền kinh tế.
- Đánh giá lại tính chủ đạo của kinh tế nhà nước, xây dựng môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các doanh nghiệp nhằm phát huy sức mạnh tổng lực của nền kinh tế.

Lê Thị Hồng Thúy (2022) thông qua nghiên cứu thực nghiệm tác động của thể chế kinh tế tới hiệu ứng lan tỏa từ doanh nghiệp FDI đến doanh nghiệp ngoài nhà

nước ở Việt Nam xét dưới góc độ năng suất lao động, cho thấy thể chế tác động chưa rõ ràng đến hiệu ứng lan tỏa. Từ đó nghiên cứu đề xuất cần thúc đẩy pháp luật xác định luật hợp đồng cũng như cải thiện việc thực thi hợp đồng. Tập trung xây dựng các quy định đảm bảo quyền tiếp cận bình đẳng đối với cơ hội, thông tin, chính sách cho các doanh nghiệp. Các chính sách chính phủ cần tạo điều kiện hỗ trợ tiếp cận nguồn vốn vay cho các doanh nghiệp ngoài nhà nước đối với việc nhập khẩu công nghệ cao.

1.3. Giá trị kế thừa và khoảng trống nghiên cứu

1.3.1. Giá trị kế thừa

Qua những nghiên cứu ngoài nước và trong nước, có thể nhận thấy vấn đề thể chế kinh tế Việt Nam đã và đang được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm dưới nhiều góc độ khác nhau.

- Về hướng tiếp cận nghiên cứu

Trên cơ sở cách thức tiếp cận của trường phái kinh tế học thể chế mới, những nghiên cứu của luận án kế thừa cách tiếp cận dựa trên những thể chế chính thức (luật lệ, quy tắc được nhà nước ban hành). Dựa vào những phân tích về tính chất thể chế (chiếm đoạt và dung hợp) của Acemoglu & Robinson (2013), luận án tìm ra những nội dung cần thiết để xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế của Việt Nam theo hướng phát triển bền vững (chủ yếu là dựa trên hướng xây dựng thể chế kinh tế dung hợp).

Những quy tắc thể chế để đảm bảo tính hiệu quả cần thỏa mãn các tính chất cơ bản đã được Kasper & Streit (1998) chỉ ra đó là tính phổ biến, tính chắc chắn và tính mở.

Ngoài ra, những yếu tố cần thiết để xây dựng thể chế hiện đại được Worlbank (2009) chỉ ra bao gồm: tăng cường phân cấp trao quyền và nâng cao trách nhiệm giải trình cũng là những gợi ý cho nghiên cứu kế thừa, đưa vào đánh giá các yếu tố này trong nghiên cứu.

Các hướng tiếp cận của các tác giả trong nước đã gợi mở những vấn đề quan trọng để luận án tiếp tục mở rộng nghiên cứu.

- Về những đánh giá tổng quan về thể chế kinh tế Việt Nam

Phần lớn các nghiên cứu cả trong lẫn ngoài nước đều đồng nhất quan điểm cho rằng thể chế kinh tế giữ một vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, thậm chí nó còn được coi như nền tảng đảm bảo sự bền vững của tiến trình phát triển của Việt Nam. Vai trò thể chế kinh tế và gắn liền với nó là những nội dung của thể chế kinh tế cần được chủ động xây dựng phù hợp với cảnh của từng quốc gia, trong từng thời điểm, hoàn cảnh xác định.

Hầu hết những phân tích đánh giá về thể chế kinh tế Việt Nam đều ghi nhận sự chuyển biến tích cực của chính quyền trong việc chuyển đổi thể chế kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh rất nhiều thành tựu đạt được, các nghiên cứu của nhiều tác giả trong và ngoài nước cho rằng thể chế kinh tế Việt Nam vẫn còn bộc lộ nhiều mặt hạn chế, yếu kém cản trở đến quá trình phát triển của nền kinh tế. Từ những mặt hạn chế yếu kém này, các tác giả đã nêu ra nhiều giải pháp khác nhau nhằm góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam theo hướng hiệu quả. Đây là những giá trị quan trọng để dựa vào đó những tác giả luận án kế thừa, tổng hợp, phân tích, đưa ra những đánh giá của mình về thể chế kinh tế của Việt Nam. Đồng thời, trên cơ sở những đánh giá, chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế yếu kém đề ra giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện hơn nữa thể chế kinh tế Việt Nam theo hướng phát triển.

1.3.2. Khoảng trống nghiên cứu

Trong phần tổng quan nghiên cứu, tác giả luận án nhận thấy có nhiều nghiên cứu trên các khía cạnh khác nhau về thể chế kinh tế Việt Nam mà luận án có thể kế thừa. Tuy nhiên, vẫn còn những nội dung của thể chế kinh tế hiện nay cần tiếp tục được nghiên cứu hoàn thiện trên cơ sở những cách thức tiếp cận khác nhau. Vì vậy, luận án dựa trên cách tiếp cận hệ thống, khoa học trên nền tảng lý luận cơ bản kinh tế chính trị Mác - Lênin kết hợp với những lý thuyết kinh tế hiện đại đặc biệt là những

lý thuyết của trường phái “thể chế mới” để làm sáng rõ những vấn đề cần hoàn thiện đối với thể chế kinh tế Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong đó, cố gắng nghiên cứu làm rõ thêm những ảnh hưởng của thể chế chính trị mang tính định hướng xã hội chủ nghĩa tới thể chế kinh tế.

TÓM TẮT CHƯƠNG 1

Luận án đã thực hiện phân tích tổng quan các nghiên cứu trong và ngoài nước trên hai góc độ hướng tiếp cận nghiên cứu và những đánh giá tổng quan về vấn đề thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay.

Phần lớn các nghiên cứu cả trong lẫn ngoài nước đều thống nhất cho rằng thể chế kinh tế giữ một vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, thậm chí nó còn được coi như nền tảng đảm bảo sự bền vững của tiến trình phát triển của Việt Nam. Vai trò thể chế kinh tế và gắn liền với nó là những nội dung của thể chế kinh tế cần được chủ động xây dựng phù hợp với cảnh của từng quốc gia, trong từng thời điểm, hoàn cảnh xác định.

Hầu hết những phân tích đánh giá về thể chế kinh tế Việt Nam đều ghi nhận sự chuyển biến tích cực của chính quyền trong việc chuyển đổi thể chế kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh rất nhiều thành tựu đạt được, các nghiên cứu của nhiều tác giả trong và ngoài nước cho rằng thể chế kinh tế Việt Nam vẫn còn bộc lộ nhiều mặt hạn chế, yếu kém cản trở đến quá trình phát triển của nền kinh tế.

Từ những phân tích tổng quan, luận án thấy được những giá trị kế thừa cũng như những khoảng trống nghiên cứu để tác giả có thể khai thác về hướng tiếp cận, bối cảnh và những tác động mới của thực tiễn kinh tế - xã hội.

CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

2.1. Thể chế và thể chế kinh tế

2.1.1. Khung khái niệm thể chế và thể chế kinh tế

Cho tới nay có nhiều khái niệm về thể chế (institutions) được các nhà kinh tế, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước đưa ra với hướng tiếp cận coi thể chế là những khung khổ pháp lý (quy tắc) quy định sự vận hành của xã hội tiêu biểu như khái niệm của Douglass C. North một trong những nhà kinh tế học hàng đầu của trường phái Kinh tế học thể chế mới: “thể chế là toàn bộ những quy tắc ràng buộc

(constraints) do con người tạo ra đối với cấu trúc các tương tác chính trị, kinh tế và xã hội. Các quy tắc này đòi hỏi phải luôn gắn liền với một hình phạt (sanctions) cho hành vi vi phạm quy tắc.” (North D. C., 1990)

Tổ chức Ngân hàng thế giới (Worldbank) cũng cho rằng “thể chế là các quy tắc chính thức và phi chính thức điều chỉnh hành vi của tổ chức, cá nhân trong xã hội. Thể chế, với tư cách là “luật chơi” điều chỉnh các tương tác, trực tiếp hạn chế, thúc đẩy, định hướng hành vi của con người, ràng buộc sự chọn lựa của tổ chức, cá nhân trong đời sống kinh tế, chính trị và xã hội.” (Worldbank và Bộ Kế hoạch đầu tư 2016, 455)

Theo Lê Du Phong (2018) “thể chế kinh tế là luật chơi chính thức (Hiến pháp, các bộ luật và Luật, các văn bản dưới luật, các chính sách và cơ chế tổ chức, thực thi các văn bản đó do nhà nước hiện thời đặt ra) và phi chính thức (các quy tắc bất thành văn, quy phạm những điều cấm kỵ mà các nhóm người trong xã hội tham gia hoạt động trong nền kinh tế tự nguyện tuân thủ) được đặt ra đối với các chủ thể tham gia hoạt động trong nền kinh tế của một quốc gia trong một giai đoạn lịch sử nhất định” (Lê Du Phong (Chủ biên) 2018, 16)

Trần Quốc Toàn (2019) có cách tiếp cận khá rộng về khái niệm thể chế khi cho rằng thể chế không chỉ bao gồm các quy tắc (luật chơi) mà còn phải bao hàm cả cấu trúc xã hội tạo điều kiện cho luật chơi ra đời: “Thể chế là phương thức vận hành (vận động) của một cấu trúc xã hội, trong đó các chủ thể hoạt động và tương tác với nhau theo những quy định (quy tắc) xác định, trong những môi trường (kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, tự nhiên...) cụ thể, nhằm đưa cấu trúc xã hội đó vào một trạng thái - trình độ vận động phát triển nào đó với những mục tiêu đặt ra” (Trần Quốc Toàn, 2019)

Từ những khái niệm được nhiều nhà nghiên cứu đưa ra, luận án kế thừa và đưa ra nhận thức về thể chế kinh tế: “*Thể chế kinh tế là tập hợp các quy tắc được thiết lập nhằm chi phối, điều chỉnh các hoạt động kinh tế, cùng với những cơ chế và chế tài để đảm bảo việc xây dựng và thực thi hiệu quả các quy tắc đã được đặt ra.*”

Như vậy, với khái niệm này khi nghiên cứu thể chế kinh tế cần xem xét các phương diện:

Các quy tắc xã hội (chính thức và phi chính thức) chi phối các hoạt động kinh tế. Trong khuôn khổ nghiên cứu của luận án chủ yếu đề cập tới các quy tắc chính thức bao gồm các quy định pháp luật (Hiến pháp, luật, nghị định, quyết định...) do các cơ quan chính quyền ban hành.

Các cơ chế tức là toàn bộ phương thức để các quy định pháp luật được triển khai vào thực tiễn hoạt động kinh tế. Khi nghiên cứu thể chế kinh tế cần xem xét các cơ chế để thể chế kinh tế vận hành có tạo thuận lợi hay gây khó khăn, cản trở các chủ thể kinh tế tuân thủ, thực hiện các quy định đã được chính quyền ban hành.

Các chế tài tức là trách nhiệm pháp lý đối với các chủ thể khi vi phạm các quy định pháp luật kinh tế. Theo đó các chế tài cần có sự công bằng, khách quan đảm bảo được thực thi một cách nghiêm minh.

Mở rộng khái niệm thể chế kinh tế, gắn với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, có thể hiểu thể chế kinh tế trong nền thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là “tập hợp các quy tắc được thiết lập cùng với những cơ chế và chế tài nhằm chi phối, điều chỉnh các hoạt động của nền kinh tế, tạo điều kiện cho nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật thị trường, đồng thời đảm bảo định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển.”

2.1.2. Phân loại thể chế

North D. C. (1990) phân loại thể chế trên cơ sở cách thức áp dụng chế tài, thể chế được chia thành hai loại cơ bản là thể chế chính thức và phi chính thức

Thể chế chính thức (formal) là những quy tắc được thiết lập thông qua một cơ chế được thừa nhận chính thức bởi cộng đồng (như chính phủ, quốc hội, các tổ chức), các chế tài được thực thi mang tính chất hệ thống, bài bản và có giá trị thực thi cao như: hiến pháp, luật, quyền sở hữu tài sản... Các thể chế được xây dựng và đảm bảo thực thi bởi cả nhà nước lẫn các tác nhân phi nhà nước (như các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp, các cơ quan kiểm định).

Thể chế phi chính thức (informal) là những quy tắc không được phê chuẩn thông qua một cơ chế được thừa nhận chính thức bởi cộng đồng, các chế tài chủ yếu mang tính tự phát như: các điều cấm kỵ, sự trừng phạt, phong tục, truyền thống, quy tắc ứng xử...

Dựa vào nguồn gốc của thể chế, Kasper & Streit (1998) đã phân chia thể chế thành thể chế bên trong và thể chế bên ngoài.

Các **thể chế bên trong** (internal institution) có nguồn gốc ra đời bởi chính những kinh nghiệm trong quá khứ được đúc rút trong các hoạt động của đời sống của một cộng đồng. Nó bao gồm những quy tắc được đặt ra nhằm đảm bảo điều chỉnh các hành vi con người tốt nhất. Các thể chế bên trong được phân thành bốn loại cơ bản: (i) Các quy ước (conventions) là những quy tắc tạo ra dựa trên những thỏa thuận mang tính tự nguyện, khiến người ta tự mình thực hiện vì lợi ích của bản thân. Như các quy ước đơn vị đo lường, thanh toán...; (ii) Quy tắc nội tâm hóa (internalised rule) là những quy tắc được hình thành từ quá trình thường xuyên làm quen, trải nghiệm, hay được giáo dục tới mức khi gặp tình huống phát sinh sẽ tự phát tuân thủ theo những quy tắc này. Mọi người qua đó biến những quy tắc thành lựa chọn của cá nhân và áp dụng một cách phổ biến. Các quy tắc nội tâm hóa thường được biểu hiện rõ nhất qua những giá trị đạo đức. Vì vậy, những quy tắc này vừa mang tính lựa chọn cá nhân và mang tính ràng buộc từ cộng đồng. (iii) Tập quán và lễ lối (customs & good manners) là những quy tắc được hình thành nên từ những thói quen được cộng đồng thừa nhận và thực hiện. Các hành vi vi phạm được những người khác trong cộng đồng giám sát một cách phi chính thức, người vi phạm thường phải chịu những tiếng xấu, bị cách ly hoặc thậm chí loại trừ khỏi cộng đồng. (iv) Quy tắc bên trong chính thức hóa (formalised internal rule) là những quy tắc xuất hiện từ những kinh nghiệm nhưng được giám sát và áp đặt một cách chính thức trong phạm vi cộng đồng. Trong trường hợp những luật lệ mang tính nội bộ được cộng đồng thiết lập và áp dụng thông qua một bên thứ ba đóng vai trò người phán xử, phán quyết (ví dụ như các hiệp hội, liên đoàn, tổ chức...).

Như vậy, việc vi phạm thể chế bên trong thông thường sẽ chịu sự trừng phạt phi chính thức (ba nhóm thể chế bên trong đầu tiên) như không được hưởng những giá trị lợi ích khi không tuân thủ quy ước, mặc cảm tội lỗi khi vi phạm quy tắc đạo đức, cách ly, loại trừ khỏi cộng đồng khi vi phạm những quy tắc do cộng đồng ấy đề ra. Tuy vậy, vẫn có những quy trình chế tài chính thức (nhóm thể chế bên trong thứ tư) để áp đặt các thể chế bên trong.

Các **thể chế bên ngoài** (external institution) có nguồn gốc được áp đặt và chế tài từ trên xuống. Những quy tắc này thiết kế và thực thi bởi những người được cử ra đại diện cho cộng đồng trên cơ sở một quy trình chính trị (quốc hội, chính phủ). Trường hợp điển hình của thể chế bên ngoài chính là các quy định pháp luật. Các thể chế bên ngoài luôn được xây dựng với những chế tài rõ ràng, được thực thi một cách chính thức (như các hoạt động xét xử của cơ quan tư pháp hay xử phạt hành vi vi phạm của các bộ máy công quyền) và có thể được áp đặt bằng cách sử dụng quyền lực hợp pháp (chẳng hạn như tòa án, cảnh sát, quân đội...).

Bảng 2.1. Phân loại thể chế chính thức, phi chính thức, thể chế bên trong, thể chế bên ngoài

	Thể chế chính thức	Thể chế phi chính thức
Thể chế bên trong	Quy tắc đã chính thức hóa	Quy ước, quy tắc nội tâm hóa, tập quán lễ lễ
Thể chế bên ngoài	Các loại hình văn bản quy phạm pháp luật (Hiến pháp, luật, nghị định, thông tư...)	

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Nhìn vào bảng 2.1, có thể phân biệt giữa các loại hình thể chế. Các thể chế bên trong có thể bao hàm cả thể chế chính thức và phi chính thức, còn thể chế bên ngoài chỉ tồn tại dưới dạng thể chế chính thức do đòi hỏi phải có một bên thứ ba xây dựng, áp đặt các quy tắc và chế tài.

Ngoài ra, trên cơ sở cách thức biểu đạt, theo Kasper & Streit (1998) thể chế có thể còn được phân thành thể chế mang *tính quy định* (prescriptive) hay thể chế mang *tính cấm đoán* (proscriptive):

Thể chế mang tính quy định là tập hợp những quy tắc hướng dẫn các chủ thể những hoạt động cần thiết để đạt được mục tiêu cụ thể đề ra.

Thể chế mang tính cấm đoán là tập hợp các quy tắc nhằm loại trừ những hành vi không được chấp nhận. Những quy tắc cấm đoán không đưa ra những cách thức nhằm đạt được mục đích cụ thể, mà đưa ra những khuôn khổ để căn cứ vào đó các chủ thể tự chủ trong hành động không bị cấm đoán.

Kết quả của cả hai loại thể chế là hành động của mọi người được phối hợp với nhau. Đối với thể chế mang tính quy định, sự phối hợp đó diễn ra thông qua một bàn tay hữu hình và theo kế hoạch của một người hay tổ chức lãnh đạo, còn với những quy tắc mang tính cấm đoán, mọi người sẽ phối hợp một cách tự nguyện và tự phát.

Dựa trên những cách thức phân loại trên, những nghiên cứu trong luận án chủ yếu xem xét vấn đề thể chế kinh tế dưới góc độ các thể chế bên ngoài tức là các thể chế kinh tế chính thức được xây dựng và ban hành bởi cơ quan quyền lực nhà nước nhằm định hướng, điều chỉnh, dẫn dắt, đảm bảo sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

2.1.3. Vai trò của thể chế kinh tế đối với các hoạt động kinh tế

Thứ nhất, gây dựng lòng tin giữa các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế

Kasper & Streit (1998) đã chỉ ra đối với một quốc gia, sự phát triển của nền kinh tế luôn là mục tiêu hàng đầu phải quan tâm thực hiện. Các lý thuyết kinh tế trong những năm 40 của thế kỷ XX trở về trước coi trọng nhân tố vốn (K) đối với quá

trình tăng trưởng của một nền kinh tế. Thông qua việc tích lũy vốn ngày càng tăng sẽ thúc đẩy mở rộng sản xuất và tăng trưởng kinh tế. Đến những năm 1950, các nhân tố lao động (L) và công nghệ (T) được bổ sung. Giai đoạn những năm 1960, vai trò của nền giáo dục trình độ cao để hình thành nên những kỹ năng tốt (SK - skill acquisition) được đánh giá cao. Với những kỹ năng, tri thức có được, người lao động sẽ góp phần làm sử dụng vốn có hiệu quả, tiết giảm chi phí nhân công và sử dụng công nghệ thành thạo. Yếu tố tài nguyên được (NR – natural resource) cũng được xem xét vào cuối thập niên 60. Đồng thời mức độ thay đổi cơ cấu kinh tế (Δ STR - structure) cũng được coi là một phần của sự phát triển. Như vậy, đến trước những năm 70, các nhà kinh tế chủ yếu xem xét các nhân tố tăng trưởng chủ yếu bao gồm: K, L, T, SK, NR, Δ S

Từ giữa những năm 70 của thế kỷ XX, dựa trên việc đánh giá tổng thể quá trình lịch sử kinh tế, các nhà kinh tế thuộc trường phái thể chế mới nhận thấy những tiến bộ trong nhân tố tăng trưởng như công nghệ, kỹ năng, cơ cấu kinh tế lại tập trung mạnh mẽ trong giai đoạn cách mạng công nghiệp. Điều này, chủ yếu gắn liền với những sự phát triển của thể chế kinh tế như quyền tài sản (property), vấn đề hợp đồng (contract), phân bổ tài nguyên và lao động. Những yếu tố chính thức của môi trường thể chế như luật lệ, quy tắc chính trị, pháp luật mang tính quyết định đối với sự phát triển của quốc gia (Williamson, 2000)

Các nhà kinh tế học thể chế mới khám phá ra vai trò quan trọng của thể chế kinh tế để thông qua đó thúc đẩy sự phát triển kinh tế của một quốc gia đó là “**tạo dựng sự tin tưởng** - confidence” giữa các chủ thể kinh tế. Các thể chế được thiết lập sẽ loại trừ những hành vi nhất định và thu hẹp phạm vi của các phản ứng có khả năng xảy ra, khiến cho chúng dễ đoán định hơn từ đó ngăn ngừa tình trạng hỗn độn và cách ứng xử tùy ý.

Thể chế giữ vai trò quan trọng trong việc tạo dựng sự tin tưởng giữa các chủ thể từ đó kết nối các chủ thể với nhau trong hoạt động kinh tế. North D. C. (1991) đặc biệt nhấn mạnh thể chế bảo vệ quyền sở hữu và nghĩa vụ hợp đồng là những thể chế quan trọng để các chủ thể kinh tế yên tâm khi tham gia vào các hoạt động kinh tế.

Khi họ có được sự tin tưởng họ mới dễ dàng hợp tác, phân công lao động và chia sẻ tri thức. Với những quy tắc - luật chơi đã được đề ra một cách minh bạch với những chế tài rõ ràng và đủ mạnh, những chủ thể kinh tế sẽ có xu hướng tin tưởng nhau hơn thi tham gia vào hoạt động kinh tế. “Chuyên môn hóa và phân công lao động toàn cầu đòi hỏi các thể chế và các tổ chức bảo vệ quyền sở hữu tài sản trên ranh giới giữa các quốc gia để thị trường vốn (cũng như các hình thức giao dịch khác) có thể vận hành với cam kết đáng tin cậy của một bộ phận người chơi.” (North D. C., 1991)

Thứ hai, hình thành động cơ thúc đẩy các chủ thể tham gia vào các quá trình kinh tế

Acemoglu & Robinson (2013) bằng lập luận về tính chất của thể chế (dung hợp hay chiếm đoạt) nhấn mạnh việc lựa chọn đúng đắn loại hình thể chế để vận hành nền kinh tế sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến động cơ, và hành vi của các chủ thể kinh tế qua đó thúc đẩy hoặc kìm hãm sự phát triển của một quốc gia. “Vì các thể chế ảnh hưởng đến hành vi và động cơ khuyến khích trong đời sống thực tế, nên chúng sẽ hun đúc nên thành công hay thất bại của các quốc gia” (Acemoglu & Robinson 2013, 69)

Trần Quốc Toàn (2019) cũng chỉ ra vai trò hết sức quan trọng của thể chế kinh tế, nó có thể là động lực cho sự phát triển nhưng cũng có thể kìm hãm sự phát triển của đất nước. Vai trò chủ yếu của thể chế được xác định trên trên các mặt cơ bản:

- (i) Thể chế xác lập nền tảng pháp lý cho cấu trúc và vận hành nền chính trị - kinh tế - xã hội của quốc gia. Xác lập địa vị, vai trò, trách nhiệm, quyền và lợi ích của các chủ thể trong quá trình phát triển, nhất là vai trò của Nhà nước.
- (ii) Xác lập mô hình và thể chế nhà nước, nền hành chính để thực thi quyền lực chính trị gắn với sự phát triển mọi mặt của xã hội. Phòng ngừa và ngăn chặn sự suy thoái, tha hóa của quyền lực.
- (iii) Đưa ra đường lối, chiến lược, mô hình, mục tiêu phát triển; xác định hệ giá trị phát triển; định hướng và điều tiết sự phát triển của xã hội.

- (iv) Tạo lập khung pháp lý và điều kiện để kiến tạo và phát triển năng lực các chủ thể, phát huy đúng vai trò của từng loại chủ thể; liên kết các chủ thể, các nguồn lực, các yếu tố theo những mô hình phát triển có hiệu quả.
- (v) Tạo lập cơ chế, chính sách huy động và phân bổ mọi nguồn lực cho sự phát triển; tạo động lực phát triển (động lực tinh thần, động lực pháp lý, động lực lợi ích, động lực đạo đức...), nhất là động lực cộng hưởng thông qua sự liên kết giữa các chủ thể và các yếu tố; điều tiết hài hòa lợi ích phát triển giữa các chủ thể.
- (vi) Tạo lập “sân chơi” lành mạnh, bình đẳng, minh bạch, phù hợp, hiệu quả đối với các chủ thể trong từng lĩnh vực.
- (vii) Tạo lập và thực thi cơ chế vận hành thể chế, các luật chơi có hiệu quả; khắc phục, phòng ngừa các rủi ro, tiêu cực. Tạo lập khung khổ pháp lý để mọi hoạt động của các chủ thể trở nên minh bạch hơn, tin cậy hơn, giảm thiểu các rủi ro trong quá trình tương tác với nhau.

Thứ ba, tạo dựng nền tảng cho sự phát triển bền vững

Worldbank & Bộ Kế hoạch và đầu tư (2016) đã chỉ ra vai trò quan trọng của việc đổi mới thể chế ở Việt Nam. “Đổi mới thể chế giữ vai trò nền tảng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội.” (Worldbank và Bộ Kế hoạch đầu tư 2016, 451). Nghiên cứu cho rằng không có một khung khổ thể chế chung cho mọi quốc gia mà việc xây dựng thể chế đòi hỏi phải phù hợp với đặc điểm từng quốc gia và trong từng thời kỳ nhất định.

Ngô Thắng Lợi (2019) khẳng định thể chế kinh tế (chính thức) có vai trò là “bệ đỡ” cho việc thực hiện các trụ cột của phát triển bền vững, nó có tác dụng chi phối để nhằm thay đổi hành vi của các chủ thể theo hướng tạo ra sự quan tâm đến sự phát triển bền vững của đất nước trên cả ba trụ cột (kinh tế, xã hội, môi trường). Vai trò thể chế phát triển bền vững được xây dựng trên các nội dung:

- (i) Hoàn thiện khuôn khổ định hướng chiến lược nhất quán cho cả quá trình phát triển bền vững tại Việt Nam;

- (ii) Hoàn thiện các thể chế quy định khuôn khổ hoặc chuẩn mực (hành lang) ứng xử mang tính nhất quán, phù hợp cho các chủ thể, các bên liên quan nhằm thực hiện các nội dung và đạt được các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững;
- (iii) Hoàn thiện một bộ máy thực thi pháp luật có hiệu quả nhằm hiện thực hóa các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp về phát triển bền vững, đặc biệt là việc loại bỏ các rào cản, nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các chủ thể có thẩm quyền trong phát triển bền vững;
- (iv) Hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật công bằng, có hiệu lực, hiệu quả trên thực tế trong bảo đảm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp về phát triển bền vững.

2.2. Các lý thuyết về thể chế kinh tế và sự vận dụng trong nghiên cứu

2.2.1. Các lý thuyết về thể chế kinh tế

2.2.1.1. Lý thuyết bàn tay vô hình

Lý thuyết bàn tay vô hình hay nói cách khác là xây dựng một thể chế kinh tế thị trường tự do được đề cập trong nghiên cứu của các nhà kinh tế học tư sản cổ điển với đại diện tiêu biểu là Adam Smith. Dựa chủ yếu trên cơ sở về tính ích lợi cá nhân trong kinh tế, từ đó, mở rộng xem xét các hành vi của chủ thể kinh tế trong nền kinh tế, Adam Smith cho rằng “mỗi cá nhân đều cố gắng tìm ra cho mình công việc sản xuất có lợi nhất trong phạm vi số vốn người đó có. Cá nhân đó làm như thế vì lợi ích của bản thân chứ không phải vì lợi ích của toàn xã hội. Nhưng việc nghiên cứu một công việc có lợi cho bản thân tất nhiên, hoặc nhất thiết sẽ dẫn anh ta đến chỗ tìm một công việc có lợi nhất cho xã hội” (Smith 1776, 645).

Từ luận điểm về tính ích lợi cá nhân cũng phù hợp và mang lại lợi ích cho xã hội, Adam Smith đã tổng kết thành lý luận về “bàn tay vô hình”. Trong trường hợp này cũng như nhiều trường hợp khác, các chủ thể kinh tế tham gia vào thị trường được dẫn dắt bởi một *bàn tay vô hình* để thực hiện một mục đích mà thực ra người đó

không hề nghĩ đến. Khi theo đuổi lợi ích riêng, chủ thể ấy thực ra đã thúc đẩy lợi ích chung của toàn xã hội.

Để có thể đảm bảo cho nền tảng của nền kinh tế là kinh tế tư nhân có thể vận động hiệu quả, Adam Smith cho rằng cần tạo lập các quy tắc để nền kinh tế vận hành một cách tự do, qua đó, các cá nhân có thể phát huy hết những khả năng của mình, đảm bảo các quyền tự do sản xuất, kinh doanh, tự do cạnh tranh, tự do thị trường. Thể chế này hạn chế tối đa mức độ can thiệp của nhà nước, vì sự can thiệp này không những không mang lại hiệu quả kinh tế. Thậm chí, trong nhiều trường hợp các thể chế do nhà nước ban hành còn làm mất đi hiệu quả của khả năng điều tiết của thị trường, mất đi tính tự do của thị trường. Theo ông, nhiệm vụ chính của nhà nước là công cụ để chống ngoại xâm bảo vệ đất nước, chống tội phạm, giữ gìn an ninh trật tự xã hội. Tuy nhiên, nhà nước cũng có chức năng kinh tế, khi nó vượt ra ngoài khả năng của các doanh nghiệp tư nhân như đào sông, đắp đường... nhưng nhà nước không nên can thiệp sâu vào các hoạt động kinh tế, thị trường tự nó sẽ giải quyết tất cả.

Như vậy, lý thuyết bàn tay vô hình đã trở thành nền tảng cho việc xây dựng một thể chế kinh tế tạo môi trường cho nền kinh tế thị trường vận hành một cách tự do, hạn chế tối đa sự can thiệp của nhà nước.

2.2.1.2. Lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin về vấn đề thể chế kinh tế

Tư tưởng kinh tế của Mác về các vấn đề liên quan đến thể chế có thể xem xét trên nền tảng lý thuyết hình thái kinh tế xã hội, tập trung trong tác phẩm “Tư bản”. Hình thái kinh tế xã hội dùng để chỉ xã hội ở một trình độ phát triển nhất định, với những thể chế chính trị và thể chế kinh tế đan xen. Quá trình vận động của xã hội do những quy luật xã hội chi phối hay nói cách khác là những trật tự tự nhiên của xã hội (quy luật về sự phù hợp của kiến trúc thượng tầng phù hợp với cơ sở hạ tầng, quan hệ sản xuất với lực lượng sản xuất; ý thức xã hội với tồn tại xã hội). Trong nghiên cứu của mình, Mác tập trung vào phê phán quan hệ sản xuất tư bản chủ nghĩa thông qua việc phê phán thể chế kinh tế tư bản chủ nghĩa là tiền đề để duy trì quan hệ bóc lột của giai cấp tư sản đối với giai cấp công nhân lao động làm thuê.

Giai cấp tư sản thiết lập những thể chế kinh tế nhằm duy trì tính tự phát của nền kinh tế thị trường trong chủ nghĩa tư bản là căn nguyên của khủng hoảng kinh tế. Thông qua việc nghiên cứu quá trình tích lũy tư bản Mác đã chỉ ra xu hướng vận động trái chiều nhau của phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa. Một đàng, quá trình tích lũy tư bản tạo điều kiện cho việc phát triển lực lượng sản xuất trong chủ nghĩa tư bản mang tính xã hội hóa ngày càng cao. Mặt khác quá trình này càng làm cho quan hệ sở hữu tư nhân tư bản chủ nghĩa ngày càng trở nên sâu sắc dẫn đến mâu thuẫn cơ bản trong chủ nghĩa tư bản. Với tính xã hội hóa ngày càng cao của lực lượng sản xuất dẫn tới tăng tính gắn kết phụ thuộc giữa các doanh nghiệp, lúc này mỗi doanh nghiệp như một mắt xích trong chuỗi dây chuyền sản xuất xã hội. Điều này thôi thúc quá trình sản xuất trong mỗi doanh nghiệp đơn lẻ phải được tổ chức một cách khoa học, có sự phối hợp chặt chẽ, qua đó góp phần thúc đẩy sản lượng sản xuất ngày càng tăng. Nhưng đi ngược xu thế này là tình trạng “vô chính phủ” xét trên phạm vi xã hội khi mà những người sản xuất không biết rõ khối lượng nhu cầu có khả năng thanh toán và nhu cầu xã hội về mặt hàng đó. Điều này, dẫn tới những rối loạn của thị trường, mất cân đối trong nền kinh tế, bùng nổ nguy cơ khủng hoảng. Như vậy, sự “vô chính phủ” xét trên quy mô xã hội của thị trường hay nói cách khác tính tự phát của thị trường là một trong những nguyên nhân dẫn tới khủng hoảng trong chủ nghĩa tư bản đẩy giai cấp vô sản vào tình cảnh khốn cùng.

Khi phân tích về nền kinh tế, Mác đi sâu vào phân tích các quan hệ kinh tế cùng với những quy luật chi phối những quan hệ này.

Tính quyết định của quan hệ sở hữu đối với quan hệ quản lý và phân phối

Quan hệ kinh tế được biểu hiện trong cơ sở hạ tầng tức là toàn bộ “quan hệ sản xuất hợp thành cơ cấu kinh tế của một xã hội”. Quan hệ sản xuất (quan hệ giữa người và người trong quá trình sản xuất và tái sản xuất của cải vật chất) được biểu hiện trên ba mặt cơ bản: quan hệ sở hữu tư liệu sản xuất, quan hệ tổ chức quản lý, quan hệ phân phối sản phẩm. Ba mặt này có quan hệ chặt chẽ với nhau, trong đó quan hệ sở hữu tư liệu sản xuất giữ vai trò quyết định, những mặt còn lại đều có sự tác động trở lại và tác động qua lại lẫn nhau. Trong hệ thống cơ sở hạ tầng có thể

tồn tại nhiều quan hệ sản xuất tức là nhiều loại hình thể chế kinh tế đan xen bao gồm quan hệ sản xuất thống trị, tàn dư và mầm mống, trong đó, quan hệ sản xuất thống trị chi phối và mang tính quyết định nhất.

Tính quyết định của quan hệ kinh tế đối với thể chế chính trị

Thể chế chính trị biểu hiện trong kiến trúc thượng tầng xã hội tức là “toàn bộ hình thái ý thức xã hội với các thiết chế xã hội tương ứng”. Thể chế chính trị do nhà nước đặt ra nhằm đáp ứng lợi ích kinh tế của giai cấp nắm quyền thống trị trong quan hệ kinh tế quyết định (kiến trúc thượng tầng do cơ sở hạ tầng quyết định). Tương ứng với mỗi quan hệ kinh tế (cơ sở hạ tầng) nhất định sẽ có kiểu thể chế chính trị (kiến trúc thượng tầng) tương ứng được sinh ra để bảo vệ cho quan hệ kinh tế ấy. Sự thay đổi trong quan hệ kinh tế trước hay sau cũng sẽ dẫn tới sự đảo lộn trong thể chế chính trị. “Cơ sở kinh tế thay đổi thì toàn bộ cái kiến trúc thượng tầng đồ sộ cũng bị đảo lộn ít nhiều nhanh chóng” (Mác; Ăngghen 2002, 15)

Tính quyết định của trình độ lực lượng sản xuất đối với quan hệ kinh tế

Quan hệ kinh tế với tư cách là quan hệ sản xuất do trình độ lực lượng sản xuất (toàn bộ năng lực sản xuất của xã hội biểu hiện mối quan hệ giữa con người với tự nhiên) quyết định. Tương ứng với mỗi trình độ lực lượng sản xuất sẽ có kiểu quan hệ sản xuất phù hợp với nó, sự thay đổi trong trình độ lực lượng sản xuất sẽ phản ánh bằng sự thay đổi trong quan hệ sản xuất. Như vậy, một xã hội xây dựng quan hệ kinh tế như thế nào phải phụ thuộc vào trình độ phát triển của lực lượng sản xuất xã hội ấy (trình độ lao động, tư liệu sản xuất, khoa học - công nghệ). Quan hệ kinh tế đến lượt nó cũng có sự tác động trở lại lực lượng sản xuất. Nếu quan hệ kinh tế được xây dựng phù hợp với trình độ lực lượng sản xuất sẽ tạo điều kiện thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển, năng suất lao động xã hội ngày càng cao, nền kinh tế ngày càng phát triển và ngược lại.

Những cơ sở lý luận trên cho thấy Mác xem xét một cách toàn diện mối quan hệ biện chứng giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị. Thông qua phê phán tính tự phát của kinh tế thị trường, Mác khẳng định vai trò quan trọng của nhà nước với tư

cách là một thiết chế chính trị quan trọng đưa ra những định hướng trong việc thiết lập và thực thi các thể chế trên các nội dung sau:

Thứ nhất, nhà nước cần chủ động xây dựng cơ chế tạo điều kiện để thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển. Đồng thời, hoàn thiện thể chế kinh tế phù hợp, tạo cơ sở cho sự phát triển của lực lượng sản xuất trên đồng bộ các phương diện thể chế sở hữu, thể chế quản lý và thể chế phân phối.

Thứ hai, Nhà nước phải đảm bảo thiết lập và thực thi thể chế chính trị sao cho phù hợp với cơ sở kinh tế, đảm bảo những điều kiện cho cơ sở kinh tế phát triển ổn định, đúng hướng.

Những lý luận của Mác về kinh tế đã được Lênin vận dụng một cách sáng tạo vào nền kinh tế nước Nga - Xô Viết đặc biệt thể hiện qua “chính sách kinh tế mới”. Trong “chính sách kinh tế mới” của mình Lênin đã đưa ra những thể chế, chính sách nhằm khôi phục nền kinh tế Xô Viết non trẻ mới thoát ra sau cuộc nội chiến. Xét về thể chế sở hữu đó là việc ban hành các chính sách tạo điều kiện cho sự phát triển của nền kinh tế nhiều thành phần trong đó ông đặc biệt nhấn mạnh vào thành phần kinh tế tư bản nhà nước. Xây dựng các thể chế tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhà nước thực hiện quyền tự chủ về sản xuất và tài chính phụ thuộc vào chính sách giá cả, chuyển hướng mạnh mẽ sang hạch toán kinh tế.

Về thể chế quản lý đó là việc xóa bỏ chính sách quản lý tập trung của nhà nước như trung thu, trung mua lương thực thay vào đó là chính sách tạo điều kiện cho hoạt động trao đổi, mua bán, tổ chức thị trường, thiết lập quan hệ hàng - tiền, còn nhà nước tập trung vào vai trò kiểm kê, kiểm soát. “Đối với việc buôn bán “chính đáng”, tức là buôn bán không tìm cách trốn tránh sự kiểm soát của nhà nước thì chúng ta phải ủng hộ nó, chúng ta có lợi trong việc phát triển nó.” (Lênin 1921, 205)

Về thể chế phân phối, xóa bỏ chính sách phân phối bình quân đầu người thay vào đó là chính sách phân phối theo nguyên tắc khuyến khích bằng lợi ích vật chất đối với người sản xuất kinh doanh, kết hợp lợi ích cá nhân và tập thể và xã hội.

Những thay đổi căn bản về thể chế, chính sách kinh tế trong lý luận của Lênin cho thấy các thể chế kinh tế cần được xây dựng phù hợp với từng giai đoạn, bối cảnh phát triển của nền kinh tế, tránh dập khuôn, máy móc.

2.2.1.3. Lý thuyết trật tự xã hội

Hayek (1973) cho rằng một hiện tượng mà chúng ta có thể phát hiện ra quy luật vận động của các bộ phận cấu thành nên nó được gọi là “trật tự” (order). Các trật tự có thể được hình thành một cách có chủ ý hoặc không có chủ ý. Trật tự có chủ ý (organised order) được tạo ra để phục vụ mục đích của người lập ra nó như các quy định trong một doanh nghiệp, các quy định làm việc... Loại hình thứ hai được Hayek đặc biệt đề cao là trật tự không có chủ ý hay trật tự tự phát (spontaneous order). Loại hình trật tự này không tuân theo ý muốn chủ quan của con người, phổ biến như trật tự tự nhiên (quá trình vận động của tự nhiên như lực hút trái đất, sóng thần, động đất...). Ngoài ra, xã hội cũng có những trật tự tự phát ông là: “kết quả của hành động con người, nhưng lại không được thiết kế bởi con người” (Hayek, 1973, 20). Trật tự tự phát trong xã hội mặc dù không được tạo ra một cách có chủ ý nhưng nó vẫn được cấu thành từ những quy luật vận động chung là không xâm phạm vào quyền tài sản của người khác. Các loại hình trật tự tự phát xã hội có thể kể tới như: phân công lao động, trao đổi hàng hóa, hệ thống giá cả...

Trật tự tự phát theo Hayek có tính ưu việt hơn so với trật tự có chủ ý vì nó có khả năng tận dụng được đông đảo tri thức của các chủ thể tham gia thông qua việc cho phép họ tự do hành động trong khuôn khổ một số quy tắc nhất định. Điều này không giống như trật tự có chủ ý chỉ giới hạn trong mục tiêu và tri thức của người đề ra nó. Trật tự tự phát hình thành những quy tắc xã hội giúp các cá nhân có thể phối hợp hành động với nhau để đạt được lợi ích cao nhất. Các quy tắc này cần đảm bảo một khoảng tự do để các cá nhân có thể thích ứng với những tình huống, hoàn cảnh cụ thể. Nói cách khác các quy tắc (thể chế) này cần đảm bảo tính phổ thông “có thể áp dụng cho một số lượng người và tình huống chưa biết và chưa thể xác định” (Hayek, 1973a, 50) tức là chỉ hạn chế một số hành vi nhất định không có sự phân

biệt đối xử dù bất kể là ai hay tổ chức, thế lực nào, được thực hiện trong điều kiện nào mà không có lý do thích hợp.

2.2.1.4. Lý thuyết phân công lao động xã hội và phân hữu tri thức

Lý thuyết phân công lao động được Adam Smith đặt nền móng từ thế kỷ thứ XVIII. Trong phân tích về nguồn gốc sự giàu có của các quốc gia ông nhấn mạnh phân công lao động là nguyên nhân căn bản tạo nên quá trình tăng trưởng của các quốc gia. Chính phân công lao động đã làm cho năng suất lao động ngày càng cao thông qua việc chuyên môn hóa sản xuất, cũng như làm phát sinh quan hệ trao đổi mua bán trên thị trường. “Sản phẩm các ngành được nhân lên do có sự phân công lao động và làm cho mọi người, kể cả những tầng lớp thấp nhất, đều được hưởng sự giàu có trong một xã hội được tổ chức và cai trị tốt.” (Smith, 1776, 60). Adam Smith cho rằng quá trình phân công lao động xuất phát từ bản tính tự nhiên của con người đó là thiên hướng tư lợi. Xuất phát từ việc lợi ích cá nhân con người ta tự nguyện kết hợp để thu được lợi ích cao nhất cho mình và qua đó cũng mang lại lợi ích cho các đối tượng khác khi cùng nhau phân công lao động.

Friedrich Hayek tìm kiếm nguyên nhân của việc phân công lao động từ vấn đề phân hữu tri thức. Vấn đề này chỉ ra trong xã hội không đối tượng nào có thể nắm toàn bộ tri thức, mỗi cá nhân chỉ nắm được một phần tri thức khác biệt nhất định, vì thế chỉ cá nhân mới đưa ra được những tính toán kinh tế phù hợp, có lợi nhất đối với bản thân. Các tính toán mang tính chủ quan này sẽ quyết định việc phân bổ nguồn lực, phối hợp, phân công lao động ra sao. (Hayek, 1936)

Trên cơ sở xem xét các vấn đề về phân công lao động, phân hữu tri thức như đã nêu ở trên, các nhà kinh tế học thể chế mới cho rằng nhất thiết cần có những thể chế để đảm bảo việc duy trì quá trình phân công lao động ngày càng mở rộng, kết nối các tri thức bị phân hóa mang lại tính hiệu quả cho các hoạt động kinh tế.

2.2.1.5. Lý thuyết của trường phái kinh tế thể chế mới

Kinh tế thể chế mới (new institutional economic) cụm từ dùng để chỉ một nhánh nghiên cứu mở rộng nội dung kinh tế học hiện đại qua việc nghiên cứu hướng vào những thể chế nằm sâu bên trong các hoạt động kinh tế. Gọi trường phái này là mới

để phân biệt với các lý thuyết thể chế cũ đã từng được các nhà kinh tế Mỹ thập niên 30 thế kỷ XIX tiêu biểu như Thorstein Veblen, John Commons hay Wesley Mitchell đặt ra (chủ yếu tập trung vào thể chế ở nước Mỹ).

Xuất phát điểm nghiên cứu của trường phái kinh tế thể chế mới từ vấn đề “chi phí giao dịch” (transaction cost) trong nền kinh tế. Khái niệm chi phí giao dịch được Ronald Coase đề cập đến lần đầu tiên vào năm 1937 qua bài viết “Bản chất của các công ty - Nature of the firm” sau đó được phát triển trong những nghiên cứu của Oliver Williamson và Douglas North (đều là những nhà kinh tế đoạt giải Nobel). Một cách chung nhất “Chi phí giao dịch là những chi phí mà người ta phải bỏ ra khi trao đổi các quyền tài sản qua các giao dịch thị trường (dựa trên hợp đồng)” (Kasper & Streit, 1998, 197). Lý thuyết của trường phái Tân cổ điển thường đặt trong giả định các chi phí giao dịch bằng không. Tuy nhiên, trong thực tế việc phát sinh các chi phí giao dịch trong nền kinh tế là thường xuyên. Các chi phí giao dịch thường bao gồm chi phí tìm kiếm thông tin (đối tác trao đổi, địa chỉ, mẫu mã sản phẩm, chất lượng, độ tin cậy...), chi phí đàm phán, soạn thảo, ký kết, thực thi và giám sát hợp đồng cùng với đó là những chi phí dùng để xử lý những hành vi vi phạm hợp đồng nếu có. Chi phí giao dịch ảnh hưởng trực tiếp đến mức độ chuyên môn hóa sản xuất, phân công lao động xã hội. Theo Coase (1998) thông qua quá trình trao đổi, việc chuyên môn hóa sản xuất, phân công lao động xã hội mới khả thi. Mức chi phí trao đổi (chi phí giao dịch) càng thấp sẽ tạo điều kiện nâng cao chuyên môn hóa sản xuất, phân công lao động hiệu quả, tăng năng suất lao động. “Chuyên môn hoá chỉ khả thi khi có trao đổi - và chi phí trao đổi càng thấp (chi phí giao dịch, nếu bạn thích), độ chuyên môn hoá càng cao và năng suất càng lớn.” (Coase, 1998)

Trong quá trình giao dịch thị trường, do sự bất đối xứng thông tin sẽ làm phát sinh những chi phí để tìm kiếm thông tin cho quá trình giao dịch như chi phí tìm kiếm, đánh giá, lựa chọn, kiểm tra thông tin. Douglas C. North (1987) với phân tích về mối quan hệ giữa “thể chế, chi phí giao dịch và tăng trưởng kinh tế” đã cho rằng các chi phí giao dịch càng cao sẽ cản trở quá trình tăng trưởng kinh tế của một quốc gia. Các thể chế hữu hiệu (đảm bảo quyền sở hữu, chế độ hợp đồng vững chắc, hệ

thống giám sát và cơ chế thực thi hiệu quả) là câu trả lời cho việc tìm ra một giải pháp để giải quyết vấn đề chi phí giao dịch. Xuất phát từ tâm lý tối đa hóa lợi ích cá nhân, các chủ thể nắm giữ nhiều thông tin hơn sẽ dễ nảy sinh tâm lý lừa dối, phạm pháp kiếm lợi từ việc nắm giữ thông tin ấy (ví dụ như bác sĩ thường nắm nhiều thông tin về căn bệnh hơn bệnh nhân, chủ thầu thường biết rõ thông tin về kỹ thuật công trình hơn chủ đầu tư, người bán thường nắm rõ thông tin sản phẩm hơn là người mua, người chủ lao động thường nắm giữ thông tin về hoạt động sản xuất của doanh nghiệp hơn người lao động...). Chính vì vậy, cần thiết lập các thể chế ngăn chặn, giảm thiểu những tác động tiêu cực phát sinh từ thực trạng này. Đồng thời, với một thể chế đáng tin cậy, các chủ thể sẽ tin tưởng nhau hơn, dễ dàng chia sẻ thông tin chính xác, trên cơ sở ấy tạo thuận lợi cho quá trình thương lượng, ký kết hợp đồng, qua đó giảm đáng kể các khoản chi phí giao dịch. “Các thể chế và hiệu lực thực thi chúng (cùng với công nghệ được sử dụng) sẽ quyết định chi phí giao dịch. Những thể chế có hiệu quả sẽ làm tăng lợi ích cho các giải pháp hợp tác hay làm tăng chi phí cho các hành vi bất hợp tác” (North D. C., 1990, 98). Các nội dung thể chế “đáng tin cậy” để giảm thiểu chi phí giao dịch được các nhà kinh tế thể chế mới nhấn mạnh gồm: việc đảm bảo quyền sở hữu tài sản đặc biệt là sở hữu tư nhân, quyền tự do hợp đồng và cơ chế bảo vệ việc thực thi hợp đồng. Vai trò nhà nước rất quan trọng trong việc không ngừng hoàn thiện thể chế phù hợp với tình hình thị trường, nhà nước không làm thay cho thị trường thậm chí cả trong việc cung ứng hàng hóa công. Các nguồn lực cũng cần được phân bổ theo nguyên tắc thị trường, nhà nước không áp đặt các hành vi làm sai lệch việc phân bổ nguồn lực dựa trên các quy luật thị trường.

2.2.1.6. Lý thuyết nhà nước kiến tạo phát triển

Những nghiên cứu của Johnson (1982), Huff (1995), Amsden (2001), Leftwich (2008) về trường hợp của các quốc gia vươn lên thành các quốc gia phát triển ở Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore đều chỉ ra vai trò quan trọng của nhà nước trong việc tạo điều kiện cho nền kinh tế phát triển. Các nhà nghiên cứu đều đồng thuận vấn đề không phải là chính phủ ở các nước Đông Á có

can thiệp vào nền kinh tế hay không mà là nền kinh tế đã thành công bằng những sự can thiệp như thế nào. Đây là kiểu nhà nước mà vai trò chính không phải là điều hành các hoạt động kinh tế mà đó phải là sự kiến tạo những điều kiện để thị trường vận hành và phát triển (môi trường, thể chế, nguồn lực...).

Theo Leftwich (2008) một nhà nước kiến tạo phát triển đóng vai trò quan trọng trên các phương diện:

(i) *Chống lại các mối đe dọa từ bên ngoài*: Vai trò này thực hiện qua việc đưa ra các chính sách khuyến khích đoàn kết, tập hợp các tầng lớp trong nước đặc biệt là các tầng lớp tinh hoa, thường gắn liền với hệ tư tưởng dân tộc để đối phó với các mối đe dọa từ bên ngoài. Trường hợp này có thể thấy ở Nhật Bản trước mối đe dọa của phương Tây (những năm 1870), Hàn Quốc trước nguy cơ đe dọa từ Triều Tiên, hay Singapore bị kiểm chế bởi các quốc gia hồi giáo xung quanh Malaysia, Indonesia.

(ii) *Gắn kết giới tinh hoa (elites) trong nước*: Nhà nước thông qua những “khế ước xã hội” (social contract) để thỏa hiệp nhằm đảm bảo gắn kết lợi ích giữa các lực lượng nắm quyền với giới tinh hoa trong nước. Sự gắn kết này hướng tới sự tăng trưởng chung cho xã hội mà không đe dọa đến lợi ích chính trị của nhà cầm quyền. Ví dụ như Hàn Quốc sau đảo chính quân sự 1961, hay Phần Lan trong 60 năm sau cuộc nội chiến đẫm máu (từ năm 1918), nhà nước thúc đẩy hợp tác với các doanh nghiệp, thúc đẩy xây dựng và thực thi “khế ước xã hội” giữa doanh nghiệp với người lao động và một loạt các phúc lợi nhằm hướng tới sự ổn định, tăng trưởng, giải quyết đói nghèo,

(iii) *Tập trung quyền lực và đảm bảo tính liên tục của chính sách*: Vai trò này của nhà nước nhằm đảm bảo quyền lực (chính trị, quân sự, hệ tư tưởng) dù có thể quyền lực này tập trung ở một đảng như Trung Quốc, Hàn Quốc (dưới chính quyền quân sự Pak Chung Hee), hay sự liên tục của một đảng thống lĩnh như ở Singapore, hoặc cũng có thể là sự thay đổi đảng lãnh đạo liên tục như ở Phần Lan. Tuy nhiên điểm chung là nhà nước với khả năng đảm bảo quyền lực ấy sẽ đảm bảo tính liên tục, kiên trì trong chính sách phát triển đã được vạch ra (như trường hợp chính sách

phát triển kinh tế lấy xuất khẩu làm chủ đạo đã mang lại sự phát triển mạnh mẽ cho Hàn Quốc suốt những năm 60, 70 thế kỷ XX).

(iv) *Xây dựng thể chế định hướng phát triển*: Nhà nước thiết lập các quy tắc định hướng phát triển, điều chỉnh nền kinh tế, chính trị nhằm thúc đẩy ích cho quốc gia. Hoạt động thiết lập này có thể thông qua cơ chế áp đặt hoặc thương lượng.

Wade (2010) khẳng định vai trò của nhà nước kiến tạo phát triển trong với bốn điểm chính: (i) Tạo sự công bằng giữa nhà nước và nhóm doanh nghiệp; (ii) Cải thiện tư duy dịch vụ công trong các cơ quan nhà nước; (iii) Phân phối các nguồn lực hỗ trợ tách bạch khỏi bộ máy hành chính quan liêu; (iv) Cung cấp dịch vụ khuyến khích công nghiệp, với những giới hạn chặt chẽ trong kiểm soát các nguồn lực từ phía cơ quan công quyền.

Tóm lại, một mô hình nhà nước phát triển cho thấy vai trò mạnh mẽ của nhà nước đối với hoạt động kinh tế trong đó nhà nước phải đảm bảo được vai trò xây dựng, kiến tạo môi trường, quy tắc và thực thi thể chế hiệu quả:

Thứ nhất, Nhà nước kiến tạo phát triển phải nghiên cứu, vạch ra được định hướng chiến lược đúng đắn để có thể tạo ra những đột phá quan trọng thúc đẩy sự phát triển lâu dài, ổn định của nền kinh tế.

Thứ hai, Nhà nước kiến tạo phát triển phải xây dựng được khung khổ thể chế bao gồm các cơ chế, chính sách, quy tắc và bộ máy thực thi mang tính ổn định để đảm bảo các mục tiêu chiến lược được thực hiện một cách nhất quán. Kinh nghiệm ở một số quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc trong bộ máy hành pháp thường lập ra một cơ quan cấp Bộ đóng vai trò quan trọng trong đề xuất, triển khai chính sách, đóng vai trò phân bổ nguồn lực quan trọng hỗ trợ phát triển, kết nối nhà nước với doanh nghiệp như Bộ Công nghiệp và thương mại Nhật Bản (Ministry of International Trade and Industry - MITI) hay Hội đồng Kế hoạch kinh tế (Economic Planning Board - EPB) của Hàn Quốc

Thứ ba, Nhà nước kiến tạo phát triển phải có sự kết nối mạnh mẽ với khu vực doanh nghiệp. Nhà nước thiết lập các cơ chế đối thoại, tham vấn để có được những

thông tin từ đó đưa ra các quyết sách phù hợp hỗ trợ khu vực doanh nghiệp phát triển vì lợi ích chung của quốc gia. Đồng thời, nhà nước cung ứng những dịch vụ công quan trọng tạo điều kiện cho sự phát triển của doanh nghiệp cũng như cộng đồng xã hội.

2.2.1.7. Lý thuyết về các tiêu chuẩn của pháp luật

Lon L. Fuller, một trong các triết gia luật học nổi tiếng thế kỷ 20 trong tác phẩm nổi tiếng của ông “Đạo đức của pháp luật - The Immoral of law” chỉ ra 08 sai lầm dẫn đến những thất bại của pháp luật. Từ đó ông đã xây dựng các tiêu chuẩn bên trong nhằm đảm bảo các quy định pháp luật được xây dựng hiệu quả. 08 tiêu chuẩn nội tại của pháp luật được Fuller (1969) rút ra từ các sai lầm gồm có:

Một là, không chứa đựng quy phạm cụ thể (kiểu chỉ chứa toàn các khẩu hiệu mà không chứa đầy đủ mô thức quy phạm theo đúng công thức giả định, quy định và chế tài).

Hai là, không công khai (văn bản đã được ban hành nhưng đối tượng bị điều chỉnh lại không biết hoặc khó biết được).

Ba là, chứa đựng quy phạm khó hiểu, không rõ ràng hoặc hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau (điều này khiến cho thông điệp của văn bản trở nên không rõ ràng).

Bốn là, áp dụng hiệu lực hồi tố.

Năm là, chứa đựng các quy định mâu thuẫn với nhau.

Sáu là, đặt ra các yêu cầu vượt quá khả năng chấp hành của người bị điều chỉnh hoặc vượt quá khả năng thi hành của cơ quan thực thi pháp luật.

Bảy là, không ổn định (sự thay đổi quá nhanh chóng).

Tám là, không đảm bảo sự tin cậy trong thi hành pháp luật (tức là luật pháp quy định một đằng như cơ quan thực thi pháp luật lại thực thi khác).

2.2.2. Vận dụng cơ sở lý thuyết vào nghiên cứu của luận án

Trên cơ sở cách thức tiếp cận của lý luận Mác - Lênin từ ba mặt của một quan hệ sản xuất: quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý, quan hệ phân phối, những nội dung

chính của luận án được xây dựng. Vấn đề hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam gồm ba nội dung: Hoàn thiện thể chế sở hữu, hoàn thiện thể chế quản lý và hoàn thiện thể chế phân phối. Để có thể thực hiện được những nội dung này cần có các yêu cầu cơ bản đối với thể chế kinh tế được xây và thực thi.

Xuất phát từ lý thuyết bàn tay vô hình và phân công lao động của Adam Smith, trật tự xã hội và phân hữu tri thức của Hayek, thể chế kinh tế xây dựng có độ mở cao, cần đảm bảo cho các chủ thể kinh tế được tự do tham gia vào các hoạt động kinh tế, cũng như những điều kiện để phân bổ hiệu quả nguồn lực trong nền kinh tế thị trường.

Xuất phát từ lý thuyết về chi phí giao dịch của trường phái thể chế mới, các thể chế kinh tế cần minh bạch, rõ ràng, khả thi để tạo mức độ tin tưởng cho các chủ thể kinh tế giảm thiểu chi phí giao dịch.

Xuất phát từ lý thuyết nhà nước kiến tạo phát triển và các tiêu chuẩn pháp luật, các thể chế kinh tế cần đảm bảo sự thống nhất, ổn định, công bằng, bình đẳng đối với các chủ thể kinh tế nhằm tạo dựng môi trường kinh tế lành mạnh, phát triển.

2.3. Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

2.3.1. Về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Quan điểm về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được Đảng nhấn mạnh đó là “nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước; là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, nhằm mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" (Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2017).

Trong đó nền kinh tế thị trường hiện đại được thể hiện ở các nội dung:

Thứ nhất, kế thừa có chọn lọc những thành tựu phát triển kinh tế thị trường của nhân loại vận dụng vào điều kiện thực tiễn của Việt Nam

Thứ nhất, có hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách và các yếu tố thị trường, các loại thị trường đầy đủ, đồng bộ, vận hành thông suốt, gắn kết chặt chẽ với các nền kinh tế trên thế giới.

Thứ hai, vai trò, chức năng của Nhà nước và thị trường được xác định và thực hiện phù hợp với thông lệ, nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế phổ biến.

Tính định hướng xã hội chủ nghĩa được thể hiện ở các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, về mục tiêu phát triển: Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm đạt tới mục tiêu cao nhất đó là "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh".

Thứ hai, về quan điểm phát triển: "lấy con người làm trung tâm, vì mọi người và do con người; phát huy đầy đủ vai trò làm chủ của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển." Đảng Cộng Sản Việt Nam (2017)

Thứ ba, về chế độ sở hữu tư liệu sản xuất và các thành phần kinh tế, nghị quyết xác định: Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa "có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế. Doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí then chốt và là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước. Kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể cùng với kinh tế tư nhân là nòng cốt để phát triển một nền kinh tế độc lập, tự chủ. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác, cạnh tranh cùng phát triển theo pháp luật." Đảng Cộng Sản Việt Nam (2017)

Thứ tư, về chế độ quản lý: Định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế được nhất quán xác lập và tăng cường thông qua sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước. Cụ thể: "Nhà nước đóng vai trò định hướng, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế; tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch và lành mạnh; sử dụng các công cụ, chính sách và các nguồn lực của Nhà nước để định hướng và điều tiết nền

kinh tế, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh và bảo vệ tài nguyên, môi trường; phát triển các lĩnh vực văn hoá, xã hội.” Đảng Cộng Sản Việt Nam (2017)

Thứ năm, về chế độ phân phối: “Thị trường đóng vai trò chủ yếu trong huy động và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực, là động lực chủ yếu để giải phóng sức sản xuất; các nguồn lực nhà nước được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phù hợp với cơ chế thị trường. Thực hiện phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội.” Đảng Cộng Sản Việt Nam (2017)

2.3.2. Về thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm vấn đề xây dựng thể chế đặc biệt là thể chế kinh tế, từ đại hội XI của Đảng năm 2011 đã nhìn nhận thể chế kinh tế là một “điểm nghẽn” trong sự phát triển cùng với chất lượng nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng. Vì vậy, trong “Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011- 2020” đã đặt vấn đề phải tháo gỡ được những “điểm nghẽn” nêu trên coi đây là ba khâu đột phá chiến lược để thúc đẩy mạnh mẽ sự phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Công cuộc đổi mới đòi hỏi phải có sự đồng bộ giữa đổi mới chính trị và đổi mới kinh tế mà lấy việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là trọng tâm. Đột phá chiến lược hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa lấy trọng tâm là “tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính” (Đảng cộng sản Việt Nam, 2011).

Đến Đại hội XII, Đảng tiếp tục khẳng định và nhấn mạnh đột phá chiến lược về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là khâu hàng đầu, điều này được cụ thể hóa trong nghị quyết Trung ương 5 khóa XII “Về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”. Trong nghị quyết này, Đảng đã nêu rõ quan điểm chỉ đạo việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa coi đây là một nhiệm vụ chiến lược, khâu đột phá quan trọng. Trong đó, cần tôn trọng đầy đủ quy luật kinh tế thị trường đồng thời phải đảm bảo đúng định

hướng xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện thể chế kinh tế phải đi đôi với hoàn thiện thể chế chính trị. Quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phải là quá trình liên tục, vừa mang tính cấp bách vừa mang tính lâu dài. Hội nghị cũng đề ra những nhiệm vụ, giải pháp cơ bản để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa: “*Thống nhất nhận thức về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta; Hoàn thiện thể chế về sở hữu, phát triển các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp; Hoàn thiện thể chế phát triển đồng bộ các yếu tố thị trường và các loại thị trường; Hoàn thiện thể chế gắn kết tăng trưởng kinh tế với bảo đảm phát triển bền vững, tiến bộ và công bằng xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; Hoàn thiện thể chế đẩy mạnh, nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế; Nâng cao năng lực lãnh đạo của Đảng, vai trò xây dựng và thực hiện thể chế kinh tế của Nhà nước; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.*” (Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2017).

Những định hướng trên của Đảng đã được Chính phủ cụ thể hóa bằng Nghị quyết số 99/NQ-CP ban hành ngày 03/10/2017 về “*Ban hành chương trình hành động của chính phủ thực hiện nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*”. Trong Nghị quyết đã xác định rõ nhiệm vụ, nội dung, giải pháp cụ thể cho từng Bộ, Ngành, địa phương liên quan.

Đại hội XIII của Đảng đã tiếp tục coi thể chế là một trong những đột phá chiến lược, trong đó có sự phát triển đó là nhấn mạnh vào quan điểm hoàn thiện toàn diện, đồng bộ “*thể chế phát triển*” mà trước hết là phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần tập trung phát triển đó là nền kinh tế “*hiện đại, hội nhập quốc tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa vì mục*

tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước." (Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2020)

Như vậy, một trong những đặc trưng cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đó là sự quản lý của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nhà nước quản lý nền kinh tế thị trường nhằm hướng tới mục tiêu cao nhất là "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh". Trong nền kinh tế thị trường có sự kết hợp hài hòa giữa cơ chế thị trường, nhà nước và xã hội. Một trong những vai trò hàng đầu của nhà nước được Đảng ta xác định đó là xây dựng và hoàn thiện thể chế đặc biệt là thể chế kinh tế, để làm được điều này, nhà nước phải tháo gỡ điểm nghẽn về thể chế.

2.4. Nội dung nghiên cứu hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

Qua quá trình nghiên cứu cách tiếp cận của các trường phái, các nhà nghiên cứu đi trước, luận án lựa chọn tiếp cận nghiên cứu vấn đề về hoàn thiện thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay là: "Nghiên cứu, đề xuất phương hướng, giải pháp khắc phục những hạn chế, yếu kém nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế dựa trên nền tảng lý luận kinh tế chính trị Mác - Lênin góp phần thúc đẩy quá trình phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam". Nghiên cứu hoàn thiện thể chế kinh tế tập trung vào ba nội dung cơ bản dựa trên ba mặt của quan hệ sản xuất xã hội đó là: Hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế; Hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế; Hoàn thiện thể chế phân phối nguồn lực phát triển kinh tế.

2.4.1. Hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế

Thể chế sở hữu trong phạm vi nghiên cứu này là những quy định, điều chỉnh quan hệ giữa người với người về quyền sở hữu tài sản tức là: "một nhóm quyền được bảo vệ của các cá nhân và tổ chức trong việc nắm giữ hay định đoạt những tài sản nhất định (chẳng hạn bằng cách thu tóm, sử dụng, cầm cố và chuyển nhượng tài sản), và trong việc nắm giữ lợi ích từ quá trình sử dụng những tài sản đó." (Kasper & Streit, 1998)

North D. C., (1990) cho rằng chìa khóa để đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững là phải đảm bảo được quyền sở hữu. Acemoglu & Robinson (2013) cũng rút ra kết luận tương tự khi đề xuất một thể chế kinh tế tốt (mang tính dung hợp) trước hết phải đảm bảo quyền sở hữu tài sản, đặc biệt các ông nhấn mạnh vào quyền sở hữu tư nhân. Khi quyền sở hữu được đảm bảo những người sở hữu tài sản mới yên tâm, sẵn sàng tham gia tích cực vào các hoạt động đầu tư và thúc đẩy năng suất.

Quyền sở hữu tài sản cần được đảm bảo trên cả phương diện sở hữu tài sản vật chất và sở hữu tài sản trí tuệ nhằm chống lại tình trạng tội phạm, hành vi độc đoán của chính quyền trong xử lý quyền tài sản. Các vụ việc quyền tài sản được giải quyết theo công lý khi có xảy ra trường hợp tổn hại, hoặc tranh chấp, mất mát.

Gắn liền với vấn đề sở hữu là các thành phần kinh tế - các hình thức kinh tế dựa trên một hình thức sở hữu nhất định về tư liệu sản xuất. Trong nền kinh tế thị trường việc tồn tại nhiều thành phần kinh tế là một tất yếu khách quan mang lại sự đa dạng các chủ thể kinh tế, từ đó tạo điều kiện cho các quy luật kinh tế (giá trị, cung - cầu, cạnh tranh...) vận hành. Để thúc đẩy nền kinh tế thị trường phát triển, các thể chế kinh tế phải tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế bình đẳng trước các quy định pháp luật và tự do tham gia các hoạt động kinh doanh.

Qua những nghiên cứu từ lý thuyết bàn tay vô hình của Adam Smith (1776) cùng với lý thuyết về trật tự tự phát của Hayek (1973) và được Kasper & Streit (1998) đúc rút thành đặc tính “mở” của thể chế kinh tế hiệu quả thì thể chế kinh tế hiệu quả phải được xây dựng trên cơ sở đảm bảo tính tự do và bình đẳng. Đây cũng là một trong những yêu cầu quan trọng của thể chế kinh tế dung hợp được Acemoglu & Robinson chỉ ra: “Thể chế kinh tế dung hợp cho phép và khuyến khích sự tham gia của đại đa số dân chúng vào các hoạt động kinh tế, sử dụng tốt nhất tài năng và trình độ của họ và giúp các cá nhân thực hiện những lựa chọn họ muốn.” (Acemoglu & Robinson, 2013, 108). Những đặc điểm nêu trên cũng cho thấy sự phù hợp với tính định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường mà Việt Nam đã vạch ra, trong đó, nền kinh tế phát triển trước hết phải hướng tới mục tiêu “dân giàu”. Để “dân giàu” thì người dân phải được tự do làm giàu, và những tài sản có được từ việc

làm giàu một cách chính đáng phải được đảm bảo về quyền sở hữu (bao gồm cả tư liệu sản xuất lẫn tư liệu sinh hoạt).

Thế chế kinh tế tự do được hiểu là các thế chế tạo điều kiện cho mọi chủ thể kinh tế đều được tự do tham gia các hoạt động kinh tế mà không phải chịu bất cứ một sự ràng buộc bởi những quy tắc cấm đoán vô lý. Thế chế kinh tế bình đẳng là các thế chế tạo điều kiện cho mọi chủ thể thuộc các thành phần kinh tế được đối xử như nhau trước các quy định pháp luật mà không phải chịu bất cứ sự phân biệt, thiên vị nào.

Hai yếu tố tự do và bình đẳng gắn liền với nhau, trong đó thế chế kinh tế có sự bình đẳng là nền tảng cho sự tự do. Nếu thế chế kinh tế được xây dựng đảm bảo sự bình đẳng - các chủ thể được đối xử như nhau trước các quy định pháp luật cũng như cơ hội phát triển, sẽ tạo điều kiện để các chủ thể kinh tế khác nhau (nhất là các đối tượng yếu thế như các chủ thể kinh tế yếu thế) thuận lợi trong việc tự do tham gia các hoạt động kinh tế. Ngược lại, nếu các thế chế kinh tế được xây dựng dành sự ưu đãi nhất định cho một số đối tượng nào đó trong nền kinh tế sẽ ngăn trở điều kiện và cơ hội của các đối tượng khác tự do gia nhập ngành, cũng như đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh.

Các thế chế kinh tế đảm bảo quyền tự do phải hướng tới mở rộng các nhóm quyền tự quyết của chủ thể kinh tế, đơn giản hóa các điều kiện, thủ tục kinh doanh theo hướng:

- “Quyền tự do lựa chọn ngành nghề kinh doanh”: Chủ thể kinh tế được chọn kinh doanh các ngành nghề mà quy định pháp luật không cấm; Được phép tiến hành sau khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện đối với những ngành nghề kinh doanh có điều kiện. - “Quyền tự do lựa chọn mô hình kinh doanh, loại hình tổ chức kinh tế”: Chủ thể kinh doanh được tự quyết định mức vốn đầu tư, nhưng phải đáp ứng quy định về vốn pháp định tối thiểu nếu kinh doanh một số ngành nghề kinh doanh theo quy định. Tùy thuộc vào năng lực của chủ thể kinh doanh (số lượng, phương thức, cách thức huy động vốn đầu tư) có thể tự do lựa chọn loại hình tổ chức kinh tế phù hợp để kinh doanh.

- “Quyền tự do lựa chọn hình thức, cách thức huy động vốn”: Chủ thể kinh doanh tự do quyết định mức tăng vốn và những cách thức phù hợp quy định pháp luật để huy động nguồn vốn.
- “Quyền tự do hợp đồng”: Các chủ thể kinh tế tự do lựa chọn khách hàng, tự do đàm phán, thỏa thuận, thống nhất các điều khoản của hợp đồng, tự do thỏa thuận hình thức hay nội dung của hợp đồng.
- “Quyền tự do cạnh tranh lành mạnh”: Các chủ thể kinh doanh được pháp luật bảo vệ khi xuất hiện những hành vi cạnh tranh không lành mạnh làm ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế của mình. Các chủ thể kinh tế được tự do quyết định những biện pháp giải quyết tranh chấp kinh tế bằng thương lượng, hòa giải, tòa án hay trọng tài.

2.4.2. Hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế

Nền kinh tế thị trường vận hành cơ bản dựa trên các quy luật của thị trường, nhưng bản thân nó cũng không tránh khỏi những hạn chế nhất định đòi hỏi sự quản lý của nhà nước. Tuy nhiên vai trò quản lý của nhà nước ở đây không phải để làm thay thị trường hay can thiệp nhằm làm sai lệch các tín hiệu của thị trường. Lý thuyết nhà nước kiến tạo phát triển đã cho thấy sự thành công của các quốc gia công nghiệp mới ở chỗ vai trò quản lý nhà nước không phải là điều hành các hoạt động kinh tế mà đó phải là sự kiến tạo những điều kiện để thị trường vận hành và phát triển (môi trường, thể chế, nguồn lực...).

Thể chế quản lý nhà nước với vai trò bộ máy quyền lực chính trị cần có sự tương thích với thể chế kinh tế. Đối với các thể chế kinh tế chính thức được ban hành thì bộ máy thực thi thể chế chính là bộ máy nhà nước. Nhà nước không chỉ là người đề ra các quy tắc thể chế - “luật chơi” mà nhà nước cũng đóng một vai trò hết sức quan trọng đó là đảm bảo cho “luật chơi” ấy được thực thi một cách hiệu quả. “Vì thế nhà nước tất yếu phải đan xen với các thể chế kinh tế, trên cương vị người *thực thi luật pháp* và trật tự, sở hữu tư nhân và hợp đồng, và trên cương vị nhà cung cấp dịch vụ công. Các thể chế kinh tế dung hợp cần có nhà nước và phải sử dụng nhà nước” (Acemoglu & Robinson, 2003, 110).

Muốn như vậy bản thân bộ máy nhà nước cũng phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định phù hợp với thể chế kinh tế mà mình xây dựng. Một bộ máy nhà nước đảm bảo cho việc tổ chức xây dựng và thực thi hiệu quả thể chế kinh tế theo Acemoglu & Robinson (2013) phải có các đặc điểm sau: phải phục vụ lợi ích của số đông dân chúng, tạo điều kiện cho sự tham gia rộng rãi của người dân vào thiết chế nhà nước; mở rộng dân chủ, kiểm soát quyền lực trong nội bộ nhà nước và từ phía xã hội; thượng tôn pháp luật; có sự tập trung quyền lực để thống nhất trong xây dựng và thực thi thể chế, nhưng tránh chuyên quyền, độc đoán. North D. C. (1990) cũng cho rằng cần có những quy định về quá trình phát triển của những luật lệ, ngăn cản những hành vi chuyên quyền của bộ máy thống trị tạo điều kiện cho sự phát triển cho các định chế kinh tế.

Như vậy, rất cần có những thể chế (quy định, cơ chế, chế tài) để ràng buộc quyền lực nhà nước trong quản lý kinh tế nhằm tránh sự xung đột với thể chế kinh tế khiến cho nền kinh tế vận hành kém hiệu quả. Thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế cần hướng tới những nội dung sau:

Một là, thể chế phân định quyền lực trong hoạt động xây dựng và thực thi thể chế rõ ràng, hợp lý tránh quyền lực tập trung một cách hạn hẹp trong một số ít cá nhân hoặc nhóm nhỏ (thể chế chính trị chiếm đoạt theo cách gọi của Acemoglu & Robinson (2013)) điều này sẽ dễ dẫn tới tình trạng những đối tượng này lợi dụng quyền lực chính trị để thiết lập các thể chế kinh tế mang lại sự lợi ích cho mình mà ảnh hưởng hoặc làm mất đi lợi ích rộng lớn của xã hội.

Hai là, thể chế hạn chế sự can thiệp mang tính mệnh lệnh hành chính của nhà nước vào các quan hệ kinh tế gây ra sự sai lệch tín hiệu, quy luật thị trường. Lê Du Phong (2018) cho rằng, nhà nước trong nền kinh tế thị trường để tạo điều kiện cho sự phát triển của nền kinh tế cần tập trung vào những chức năng: (i) Định hướng sự phát triển của nền kinh tế thông qua chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; (ii) Cung cấp hàng hóa công cộng, những hàng hóa mà thị trường không cung ứng hoặc cung ứng nhưng không đầy đủ; (iii) Cung ứng các dịch vụ xã hội; (iv) Bảo đảm ổn định vĩ mô nền kinh tế; (v) Xóa đói, giảm nghèo, cải thiện môi trường tự nhiên và xã hội; (vi)

kiểm tra, giám sát các hoạt động trong nền kinh tế. Với những chức năng này nhà nước sẽ đóng vai trò kiến tạo cho sự phát triển chứ không phải trực tiếp tham gia can thiệp sâu, điều hành nền kinh tế thị trường ảnh hưởng đến mức độ tự do, bình đẳng của nền kinh tế. Tạo điều kiện mở rộng thu hút các rộng rãi các chủ thể tham gia vào các hoạt động kinh tế. Khuyến khích xây dựng và phát triển đồng bộ các loại thị trường.

Ba là, phân cấp, phân quyền rõ ràng, khoa học giữa các bộ phận thuộc bộ máy chính quyền nhà nước nhưng phải đảm bảo nguyên tắc tập trung, thống nhất tránh phân mảnh, cát cứ quyền lực nhà nước. Việc phân cấp, phân quyền được hiểu là quá trình giao cho các bộ phận, cấp chính quyền thuộc bộ máy nhà nước những nhiệm vụ và quyền hạn để giải quyết, thực hiện một số công việc nhất định. Những nhiệm vụ, quyền hạn được giao cho các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước mỗi cấp được xác định sao cho phù hợp cũng như căn cứ vào tính chất, vị trí và chức năng của mỗi cơ quan, đơn vị và được thể hiện dưới dạng các quyền cũng như trách nhiệm của mỗi cơ quan ấy. Hoạt động phân cấp, phân quyền tạo điều kiện phát huy tính sáng tạo, linh hoạt, chủ động, của các cấp đơn vị thuộc bộ máy chính quyền, đồng thời giải phóng, khai thác hiệu quả các nguồn lực phát triển của địa phương. Bên cạnh đó, để tránh tình trạng phân mảnh, cát cứ quyền lực, hoạt động phân cấp, phân quyền này cần được đặt trên nền tảng chung là đó các quyết sách mang tính chính chiến lược của chính quyền trung ương. Các cấp chính quyền được phân cấp, phân quyền không phải để tự do thực hiện quyền lực ấy theo mong muốn riêng của địa phương, đơn vị mình mà nhằm hướng tới phục vụ những mục tiêu, định hướng chung do chính quyền trung ương đã vạch ra. Các mục tiêu, định hướng này thường được thể hiện thống nhất trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của đất nước.

2.4.3. Hoàn thiện thể chế phân phối nguồn lực phát triển kinh tế

Nguồn lực trong nền kinh tế gồm có vốn, đất đai, tài nguyên... là tiền đề cho các hoạt động kinh tế. Việc phân bổ nguồn lực hiệu quả góp phần quan trọng đảm bảo cho sự phát triển trong đó nhà nước giữ vai trò quyết định trong việc xây dựng những quy định pháp luật nhằm điều tiết hoạt động này. Vấn đề này cũng nhằm đảm

bảo một trong những mục tiêu định hướng xã hội chủ nghĩa đã vạch ra đó là “công bằng”. Trong trường hợp phân phối nguồn lực phát triển phải đảm bảo việc “tiếp cận” một cách công bằng không thiên vị giữa các chủ thể kinh tế.

Dựa trên những nghiên cứu về thể chế kinh tế dung hợp của Acemoglu & Robinson (2013), đặc tính phổ biến của thể chế kinh tế hiệu quả của Kasper & Streit (1998), thể chế phân phối hiệu quả có những đặc điểm chung đó là: Tạo điều kiện cho việc mở rộng cơ hội tiếp cận nguồn lực một cách công bằng không có sự phân biệt đối xử thiên vị giữa các chủ thể kinh tế thay vì chỉ tập trung vào một đối tượng, nhóm người nhất định. Tránh ý chí chủ quan hay mệnh lệnh hành chính nhà nước trong quá trình phân bổ nguồn lực để đảm bảo nguồn lực được phân bổ theo đúng nguyên tắc thị trường tức là dựa trên các quy luật của thị trường. Theo đó, nguồn lực được phân bổ ưu tiên cho những chủ thể có thể sử dụng hiệu quả nhất, mang lại lợi ích kinh tế cao nhất.

2.5. Các nhân tố ảnh hưởng đến thể chế kinh tế

2.5.1. Thể chế chính trị

Trong lý thuyết hình thái kinh tế xã hội của Mác, kiến trúc thượng tầng chính trị phải phù hợp với cơ sở hạ tầng kinh tế của xã hội. Nếu kiến trúc thượng tầng phù hợp với cơ sở hạ tầng sẽ tạo điều kiện thúc đẩy cho cơ sở hạ tầng phát triển và ngược lại. Như vậy, xét dưới góc độ thể chế, cần xây dựng một thể chế chính trị phù hợp với thể chế kinh tế.

Những luận điểm trên của Mác cũng phù hợp với những lý thuyết của kinh tế học thể chế mới. Acemoglu & Robinson (2003) khi phân tích về thể chế kinh tế dung hợp cho rằng cần xây dựng thể chế chính trị dung hợp để nhằm tạo ra sự thống nhất với thể chế kinh tế dung hợp, trên cơ sở đó tạo điều kiện cho sự phát triển. Trong thể chế chính trị dung hợp quyền lực được phân phối rộng rãi, cho phép mở rộng sự tham gia của cộng đồng xã hội, đồng thời đặt ra các giới hạn và kiểm tra đối với bộ máy quyền lực bởi các quy định của pháp luật. Bên cạnh đó nhà nước cần có sự tập trung quyền lực chính trị được đặt vào một liên minh rộng rãi hay nhiều nhóm. Với thể chế này quyền sở hữu được bảo đảm một cách rõ ràng, thượng tôn

pháp luật, phát triển dựa chủ yếu vào thị trường, việc gia nhập thị trường tương đối tự do; hợp đồng được tôn trọng; nhà nước hỗ trợ thị trường nhưng không làm thay thị trường.

2.5.1. Bộ máy xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế

Kinh nghiệm ở các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore đã chỉ ra các thể chế kinh tế ở những quốc gia này để phát huy tác dụng thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế đều cần được bộ máy chính quyền tổ chức thực thi hiệu quả. Những nghiên cứu của Johnson (1982), Huff (1995), Amsden (2001), Leftwich (2008) đều khẳng định điều này khi các ông cho rằng có vai trò rất lớn của nhà nước điều hành nền kinh tế thông qua đảm bảo thực thi hiệu quả thể chế kinh tế ở các nước Đông Á này, và kiểu tổ chức bộ máy nhà nước ấy chính là kiểu nhà nước kiến tạo phát triển.

Trên cơ sở lý luận và thực tiễn trên, có thể thấy rằng một bộ máy nhà nước đứng ra đảm bảo xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế hiệu quả cần đảm bảo các đặc điểm sau:

Thứ nhất, bộ máy nhà nước phải có đội ngũ nhân sự xây dựng và tổ chức thi hành thể chế đảm bảo cả số lượng lẫn chất lượng.

Nhân tố con người là nhân tố hàng đầu, quyết định chất lượng thể chế kinh tế vì các quy định pháp luật được xây dựng và thực thi chủ yếu bởi con người. Vì vậy, cần tổ chức đội ngũ nhân sự đủ số lượng đáp ứng nhu cầu nhiệm vụ, đồng thời đảm bảo chất lượng (trình độ, kinh nghiệm, đạo đức...) nguồn nhân lực đảm nhiệm công việc xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Thứ hai, bộ máy nhà nước phải có sự thượng tôn pháp luật.

Giá trị thượng tôn pháp luật được hiểu là mọi cá nhân, tổ chức thuộc bộ máy nhà nước đều phải có sự tôn trọng và chấp hành triệt để luật pháp, lấy đó làm chuẩn mực để hành xử. Nếu bản thân các cá nhân và tổ chức thuộc bộ máy nhà nước không tuân thủ nguyên tắc thượng tôn pháp luật sẽ dẫn tới cách hành xử tùy ý không dựa vào những quy tắc pháp luật dẫn tới thể chế không được thực thi một cách hiệu quả, nghiêm minh, kỷ luật.

Thứ ba, bộ máy nhà nước trong sạch, chống tham nhũng.

Tham nhũng hiểu theo nghĩa chung nhất là “sự lạm dụng quyền lực, đa phần là để đạt được lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của một nhóm mà người ta phải trung thành với nó” (Stapenhurst & Kpundeh, 2002). Hoạt động quản trị của nhà nước chính là vận hành và dàn xếp thể chế, cơ cấu của một nhà nước bằng việc sử dụng quyền lực chính trị nhằm kiểm soát đối với xã hội và quản lý các nguồn lực của nó vì sự phát triển kinh tế - xã hội. Như vậy mọi hoạt động liên quan đến nhà nước đều gắn với quyền lực, do đó, nếu quyền lực bị lạm dụng (tham nhũng) sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực quản trị nhà nước trong đó có vai trò tổ chức thực thi thể chế. Các cá nhân, tổ chức thuộc bộ máy nhà nước nắm giữ quyền lực trong quá trình tổ chức thực thi, triển khai các quy định pháp luật có thể lợi dụng quyền lực này trục lợi cá nhân hoặc lợi ích nhóm và gây ra những tổn thất lớn cho xã hội, điều này khiến cho các quy tắc thể chế phát huy được hiệu lực, hiệu quả của nó.

Dựa trên những phân tích của Worlbank (2008) về các hình thái tham nhũng, các đối tượng làm việc trong cơ quan chính quyền có thể tìm kiếm lợi ích từ việc áp đặt những rào cản để thông quan đó trục lợi. Worlbank chia tham nhũng thành 3 hình thức cơ bản: (i) Chi phối nhà nước: Được coi là hành động của những cá nhân, nhóm người, tạo ra những ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng thể chế như luật, quy định, quy chế, nghị định và các chính sách của chính quyền nhằm mang lại lợi ích cho mình; (ii) Tham nhũng hành chính: Là những hành động cố ý tạo ra sự lệch lạc trong thực thi các thể chế pháp luật, quy định hiện hành. Qua đó, mang lại lợi ích cho các đối tượng trong và ngoài cơ quan chính quyền thông qua những cách thức không hợp pháp và thiếu minh bạch; (iii) Cơ chế xin - cho: Các thành phần có quyền lực thiết lập những rào cản để qua đó dành những ưu đãi cho những đối tượng trong một phạm vi hẹp nhất định, ngăn trở phát triển với đa số đối tượng khác.

Những hình thức tham nhũng được phân chia ở trên đều ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực thi các thể chế kinh tế. Các thể chế thay vì phục vụ cho lợi ích kinh tế chung của xã hội lại chỉ hướng tới lợi ích tế của cá nhân hay một nhóm lợi ích nào đó. Như các hình thức tham nhũng “chi phối nhà nước” chi phối lớn hoạt động xây

dụng thể chế kinh tế. Hay hình thức “tham nhũng hành chính”, “cơ chế xin - cho ảnh hưởng nhiều đến việc thực thi thể chế kinh tế khi mà các đối tượng quyền lực muốn duy trì những điều kiện, giấy phép nhằm tạo ra các rào cản buộc các doanh nghiệp phải chi những khoản chi phí không chính thức để có thể thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh.

Luật Phòng chống tham nhũng quy định “Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi.” (Quốc hội, 2018b). Như vậy, vấn nạn tham nhũng ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động thực thi thể chế kinh tế, khi mà các cán bộ trong bộ máy chính quyền có thể lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để “bẻ cong” thể chế pháp luật, khiến cho pháp luật được thực thi không đúng hoặc không đầy đủ nhằm trục lợi từ các chủ thể kinh tế liên quan.

Thứ tư, bộ máy nhà nước có quyền lực tập trung, thống nhất.

Những nghiên cứu của Leftwich (2008) về mô hình nhà nước kiến tạo phát triển thành công ở Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapore đã cho thấy việc một nhà nước tập trung được quyền lực sẽ đảm bảo cho nhà nước ấy có đủ sức mạnh đảm bảo việc thực thi thể chế, chính sách kinh tế mang tính ổn định và nhất quán. (Acemoglu & Robinson, Tại sao các quốc gia thất bại, 2013) cũng cho rằng tình trạng thiếu tập trung chính trị sẽ dẫn đến hỗn loạn, thiếu khả năng thực thi luật pháp và trật tự.

Các thể chế, chính sách kinh tế thường mang tính dài hạn nên trong quá trình thực thi nếu không đảm bảo tính liên tục sẽ không đạt được mục tiêu đặt ra. Bên cạnh đó, việc tập trung quyền lực cũng hạn chế sự không nhất quán trong quá trình thực thi thể chế, tránh xu hướng cát cứ quyền lực của các thể lực địa phương khi mà mỗi thể lực này lại thực thi thể chế, chính sách theo những cách riêng không thống nhất với chính quyền trung ương.

Sự tập trung thống nhất quyền lực ở đây không đồng nghĩa với chuyên quyền, độc đoán nghĩa là quyền lực rơi vào tay một cá nhân hay một nhóm nhỏ, từ đó lạm dụng quyền lực trong tay bất chấp các nguyên tắc pháp luật, không chịu bất cứ sự kiểm soát nào trong quá trình thực thi thể chế kinh tế. Các quyết định được đưa ra

theo ý riêng, thiếu sự tiếp thu, lắng nghe, bất chấp ý kiến của cộng đồng xã hội rộng rãi trong đó có các chủ thể kinh tế chịu sự ảnh hưởng của những thể chế ấy. Nếu duy trì tình trạng độc đoán, chuyên quyền sẽ làm giảm hiệu lực của bộ máy nhà nước trong quá trình tổ chức thực thi thể chế do không lắng nghe, nắm bắt, theo sát được tình hình thực tiễn kinh tế - xã hội dẫn tới những hành động, quyết định mang tính chủ quan, duy ý chí.

Những hạn chế, yếu kém của hệ thống thể chế kinh tế sẽ bộc lộ khi bộ máy nhà nước không đảm bảo được những yếu tố nêu trên.

2.5.2. Cơ chế xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế

Cơ chế xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế được hiểu là cách thức để thể chế kinh tế ấy được xây dựng và thực thi trong đời sống kinh tế. Dựa trên những nghiên cứu của Worlbank (2009) về các thể chế kinh tế hiện đại, những phân tích của Acemoglu & Robinson (2013) về các đặc tính của thể chế kinh tế dung hợp, cùng với những kinh nghiệm rút ra từ quản trị nhà nước của Singapore, Hàn Quốc, Nhật Bản, trong khuôn khổ nghiên cứu này vấn đề cơ chế xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế ở Việt Nam được xem xét trên các góc độ sau:

Một là, cơ chế thị trường trong xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Việt Nam xác định mô hình kinh tế tổng quát là kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nghĩa là đảm bảo nền kinh tế vận hành theo đúng cơ chế thị trường “vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường” (Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2020). Như vậy thể chế kinh tế được xây dựng và tổ chức thi hành đều phải dựa trên các nguyên tắc thị trường mà nền tảng chính là các quy luật của thị trường, tạo điều kiện cho các loại hình thị trường ra đời và phát triển mạnh mẽ. Nhà nước trong trường hợp này không làm thay thị trường, hay có những hành vi can thiệp trái với các quy luật thị trường.

Hai là, cơ chế trách nhiệm giải trình.

Việc xây dựng, tổ chức thi hành thể chế kinh tế phải được thực hiện bởi bộ máy quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, nếu không có cơ chế thực thi phù hợp nhằm đảm

bảo kiểm soát quyền lực ấy tránh trường hợp độc đoán, chuyên quyền hay tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm sẽ khiến bộ máy nhà nước rơi vào tình trạng “tha hóa quyền lực” khiến việc thực thi các thể chế không còn mang lại hiệu quả cao cho nền kinh tế nói chung.

Theo tổ chức Ngân hàng thế giới, trách nhiệm giải trình hàm ý rằng “các thông tin chính xác và dễ tiếp cận là cơ sở để đánh giá xem một công việc có được thực hiện tốt hay không. Trách nhiệm giải trình cũng gồm có các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc” (Worldbank, 2009). Trong Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 của Việt Nam có đưa ra khái niệm về trách nhiệm giải trình “Trách nhiệm giải trình là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao” (Quốc Hội, 2018b). Tổ chức Worldbank (2009) phân chia trách nhiệm giải trình gồm 2 loại: Loại thứ nhất là “trách nhiệm giải trình hướng lên trên” hay còn gọi là “trách nhiệm giải trình tuân thủ” tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, chính sách, chỉ đạo đến từ chính quyền cấp trên. Loại thứ 2 là “trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới” hay còn gọi là “trách nhiệm giải trình kết quả hoạt động” tập trung vào các kết quả mà một chủ thể (các nhân, cơ quan) có nhiệm vụ thực hiện thi hành thể chế. Việc gắn trách nhiệm giải trình hướng lên trên sẽ khiến các chủ thể thực thi thể chế quan tâm nhiều đến việc tuân thủ các quy tắc thể chế. Đối với trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới các chủ thể thực thi sẽ quan tâm nhiều hơn đến việc phục vụ các đối tượng chịu ảnh hưởng bởi các thể chế ấy.

Ba là, cơ chế xây dựng dựng chính sách có sự tham gia.

Xây dựng chính sách có sự tham gia là cách thức xây dựng các thể chế, chính sách trên cơ sở kêu gọi sự tham gia của các đối tượng có liên quan, cùng nhau đóng góp, phản biện, giám sát thực thi thể chế, chính sách. Việc thực hiện hoạt động này sẽ góp phần làm cho “tính mở” của thể chế được tăng cường khi mà các quy định thể chế được công khai, góp phần làm tăng tính khả thi, thuận lợi trong triển khai vào thực tế khi mà các đối tượng trực tiếp chịu ảnh hưởng của thể chế kinh tế này

được tham gia góp ý hoàn thiện. Các chính sách được lập ra với sự tham gia ý kiến rộng rãi của mọi tầng lớp nhân dân sẽ nắm bắt kịp thời những thay đổi phù hợp với điều kiện thực tế của nền kinh tế, để từ đó có những điều chỉnh phù hợp. Đồng thời, với sự tham gia của các đối tượng liên quan vào hoạt động giám sát thực thi quy định thể chế, sẽ hạn chế các vấn đề lợi ích nhóm, tham nhũng nảy sinh trong quá trình này, củng cố tính minh bạch của thể chế.

Những mục tiêu được xây dựng phải phù hợp và hướng tới lợi ích chung của cộng đồng. Trong quá trình xây dựng cần lấy ý kiến tham vấn của các đối tượng liên quan để có được chính sách phù hợp, có như vậy, mới huy động được sức mạnh của toàn dân trong quá trình thực hiện. Quá trình tham vấn trong xây dựng chính sách cần giới thiệu chi tiết thông tin về các chính sách, để đủ thời gian cho sự góp ý, tổ chức các cuộc hội thảo sâu của giới chuyên gia, các tổ chức xã hội và cộng đồng để sửa đổi lại, nếu cần có thể lấy ý kiến tiếp, hội thảo tiếp; và chỉ sau khi đã chuẩn bị thật kỹ lưỡng mới trình cho các cơ quan có thẩm quyền quyết định cho ý kiến về từng phương án đã được tranh cãi với đầy đủ lý lẽ biện hộ hay phản bác; rồi sau đó mới đưa ra cơ quan thẩm quyền phê duyệt chính sách xem xét cho quyết định cuối cùng. Phương pháp xây dựng chính sách có sự tham gia sẽ phát huy được trí tuệ của các tầng lớp dân cư. Những khiếm khuyết của chính sách sẽ được phát hiện và điều chỉnh qua những ý kiến đóng góp từ cấp cơ sở, từ người dân và các doanh nghiệp. Trong quá trình này hoạt động tham vấn chính sách sẽ giúp cho các đối tượng người dân và doanh nghiệp thực sự vừa là người xây dựng, vừa là người thực hiện chính sách.

Bốn là, cơ chế thẩm tra, giám sát, theo dõi quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế

Hoạt động thẩm tra xây dựng thể chế pháp luật là quá trình kiểm tra, đánh giá, xem xét tính “cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh; sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính

thống nhất, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, thời điểm trình, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản.” (Quốc hội, 2015b)

Gắn liền với hoạt động thẩm tra là hoạt động giám sát, theo dõi tổ chức thi hành thể chế pháp luật, theo đó các chủ thể giám sát sẽ thực hiện việc theo dõi, xem xét, đánh giá việc tuân thủ thể chế của các đối tượng chịu sự giám sát trong quá trình tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Hoạt động thẩm tra, giám sát, theo dõi quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế nhằm làm cho các thể chế kinh tế được xây dựng, ban hành đúng hiến pháp, pháp luật, phù hợp với thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình thực thi.

2.6. Cơ sở thực tiễn về chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam

Chất lượng thể chế kinh tế được đánh giá bởi nhiều tiêu chí khác nhau. Hiện nay xét trên bình diện quốc tế các bộ chỉ số thường được sử dụng để đánh giá chất lượng thể chế kinh tế có bộ chỉ số “Quản trị toàn cầu - Worldwide Governance Indicators (WGI)” của Ngân hàng thế giới (Worldbank). Xét trong phạm vi trong nước bộ chỉ số được xây dựng để đánh giá chất lượng thể chế kinh tế dưới góc độ công đồng dân cư là bộ chỉ số “Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI)” và dưới góc độ doanh nghiệp là bộ chỉ số “Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)”

2.6.1. Chất lượng thể chế kinh tế qua đánh giá quốc tế

Bộ chỉ số Quản trị toàn cầu (WGI) do Nhóm Nghiên cứu phát triển Ngân hàng thế giới công bố hàng năm. Theo nhóm tác giả chính của báo cáo thì khái niệm “quản trị” ở đây được hiểu là các truyền thống (traditions) và *thể chế* được thực thi bởi chính quyền ở một quốc gia. Bao gồm (a) Quá trình các chính phủ được lựa chọn, giám sát và thay thế; (b) Khả năng của chính phủ trong xây dựng và thực thi chính sách hiệu quả; (c) Sự tôn trọng của người dân và nhà nước đối với các thể chế chi phối các tương tác kinh tế và xã hội giữa họ.” (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi 2010, 04). Như vậy, bộ chỉ số WGI thực chất dùng để đánh giá chất lượng thể chế được ban hành và thực thi ở các quốc gia nhằm hướng tới tính hiệu quả của các chính sách.

Chỉ số quản trị toàn cầu (Worldwide Governance Indicators - WGI) là cơ sở dữ liệu dữ liệu về quản trị quốc gia của hơn 200 quốc gia và vùng lãnh thổ. Chỉ số WGI ra đời năm 1996 và liên tục được hoàn thiện cho đến nay. Chỉ số WGI bao gồm hơn 300 chỉ tiêu từ 30 nguồn dữ liệu khác nhau và được chia thành sáu nhóm chỉ tiêu lớn:

(a) Quá trình chính phủ được chọn lựa, giám sát và thay thế

1. Tiếng nói và trách nhiệm giải trình (Voice and Accountability): đo lường cảm nhận về mức độ tham gia của người dân vào những lựa chọn chính phủ, mức độ tự do bày tỏ quan điểm của người dân và các phương tiện truyền thông đại chúng.
2. Ổn định chính trị và không có bạo lực/khủng bố (Political Instability and Absence of Violence/Terrorism): đo lường cảm nhận về khả năng chính phủ không ổn định hay bị lật đổ bởi các phương tiện không hợp hiến hay bạo lực, bao gồm bạo lực có động cơ chính trị và khủng bố.

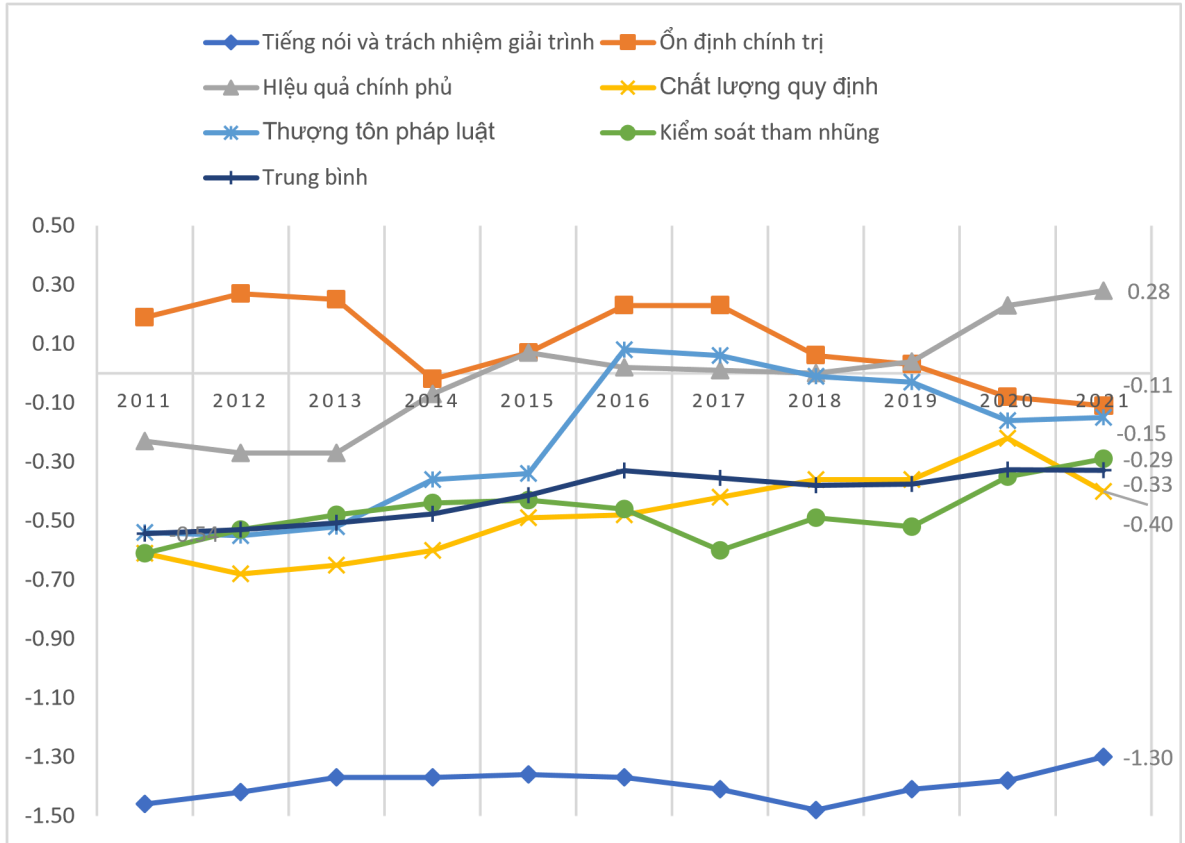
(b) Khả năng của chính phủ trong việc xây dựng và thực thi chính sách hiệu quả

3. Hiệu quả của chính phủ (Government Effectiveness): đo lường cảm nhận về chất lượng của dịch vụ công và mức độ độc lập với các áp lực chính trị, chất lượng xây dựng và thực thi chính sách, và tính tin cậy của cam kết thực hiện của chính phủ trong việc thực thi các chính sách này.
4. Chất lượng các quy định (Regulatory Quality): đo lường cảm nhận về khả năng của chính phủ trong việc xây dựng các chính sách khuyến khích sự phát triển của khu vực tư nhân.

(c) Tôn trọng của người dân và nhà nước đối với thể chế chi phối tương tác kinh tế

5. Thượng tôn pháp luật (Rule of Law): đo lường cảm nhận về mức độ tin tưởng và tôn trọng của người dân đối với các quy định của xã hội, đặc biệt là về chất lượng của việc thực thi hợp đồng, quyền sở hữu tài sản, cảnh sát, toà án, cũng như về mức độ tội phạm và bạo lực.

6. Kiểm soát tham nhũng (Control of Corruption): đo lường cảm nhận về mức độ chế tài của pháp luật đối với các hành vi tham nhũng và các loại tham nhũng khác nhau, kể cả việc thu tóm chính quyền của một số nhóm lợi ích.



Nguồn: Worlbank (2022)

Hình 2.1 Xu hướng biến đổi các chỉ số thành phần và mức trung bình của bộ chỉ số “Quản trị toàn cầu” của Việt Nam từ 2011 - 2021 (mức giá trị từ -2.5 đến 2.5)

Nhìn vào xu hướng biến đổi của bộ chỉ số WGI từ 2011 - 2021 được thể hiện trong hình 2.1 có thể nhận thấy mức trung bình trung qua các năm của bộ chỉ số này vẫn còn ở ngưỡng trung bình thấp (năm 2021 vẫn chỉ -0.33 trong khoảng giá trị từ -2.5 đến 2.5). Tuy nhiên, đã có sự cải thiện qua các năm, đặc biệt kể từ giai đoạn sau 2015. Có 03 chỉ số có khuynh hướng cải thiện đáng kể nhất là chỉ số “hiệu quả của chính phủ”, “chất lượng quy định” và “thương tôn pháp luật” cho thấy chính phủ Việt Nam có sự quyết tâm nâng cao chất lượng xây dựng và thực thi các quy định thể chế pháp luật đặc biệt là các quy định tạo điều kiện cho sự phát triển khu vực

kinh tế tư nhân và điều này ngày càng tạo ra sự tin tưởng và tuân thủ pháp luật trong cộng đồng xã hội.

Bảng 2.2 Hiệu suất quản trị và thứ hạng phần trăm so với các quốc gia trong các chỉ số thành phần WGI của Việt Nam 2021

Các chỉ số thành phần	Hiệu suất quản trị (-2.5 đến 2.5)	Thứ hạng % so với các quốc gia (0-100)
Tiếng nói và trách nhiệm giải trình	-1.30	13.04
Ổn định chính trị và không có bạo lực/khủng bố	-0.11	44.81
Hiệu quả của chính phủ	0.28	62.02
Chất lượng các quy định	-0.4	37.98
Thượng tôn pháp luật	-0.15	48.56
Kiểm soát tham nhũng	-0.29	47.12

Nguồn: Worlbank (2022)

Bảng 2.2 cho thấy hầu hết các chỉ số thành phần của Việt Nam năm 2021 hầu hết ở mức dưới trung bình (ngoại trừ chỉ số “hiệu quả của chính phủ”). Trong đó yếu nhất là chỉ số “tiếng nói và trách nhiệm giải trình” - chỉ số này Việt Nam đứng thứ hạng phần trăm là 13.04 so với các quốc gia trên thế giới (0 là thấp nhất, 100 là cao nhất). Các chỉ số này phản ánh mức độ đóng góp của người dân đối với quyết sách của chính phủ và việc tự do trong biểu đạt chưa được chú ý, chất lượng các quy định tạo điều kiện cho hoạt động kinh tế của khu vực tư nhân chưa cao và tình trạng tham nhũng còn chưa được kiểm soát một cách hiệu quả. Việt Nam còn cần nhiều nỗ lực để giữ vững ổn định tình hình chính trị, an ninh, cải cách hành chính và thực thi pháp luật nghiêm minh. Điểm sáng duy nhất trong bộ chỉ số này là “hiệu quả của chính phủ” có sự cải thiện rõ rệt qua các năm cho thấy chất lượng dịch vụ công cũng như chất lượng các chính sách của chính phủ ngày càng được nâng cao.

2.6.2. Chất lượng thể chế kinh tế qua các đánh giá trong nước

2.4.2.1 Chất lượng thể chế kinh tế qua bộ chỉ số “Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam”

Bộ chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là sản phẩm của hoạt động hợp tác nghiên cứu Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Công ty Phân tích Thời gian thực và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam từ năm 2009 cho tới nay. Báo cáo này nhằm hướng tới mục đích so sánh hiệu quả và chất lượng quản trị, điều hành của bộ máy Nhà nước cũng như cung cấp dịch vụ công ở chính quyền 63 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, thúc đẩy quản trị hiệu quả đồng thời chủ động đáp ứng nhu cầu của người dân. Nội dung đánh giá của PAPI dựa trên ba quá trình có tác động qua lại lẫn nhau, đó là xây dựng thể chế, chính sách; thực thi thể chế, chính sách và giám sát việc cung ứng các dịch vụ công.

Bộ chỉ số PAPI đến năm 2021 được xây dựng trên 08 chỉ số nội dung, 29 nội dung thành phần, hơn 120 chỉ tiêu chính, hơn 550 câu hỏi về nhiều vấn đề chính sách của Việt Nam. 08 chỉ số nội dung chính bao gồm: 1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở; 2. Công khai, minh bạch trong ra quyết định; 3. Trách nhiệm giải trình với người dân; 4. Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công; 5. Thủ tục hành chính công; 6. Cung ứng dịch vụ công; 7. Quản trị môi trường 8. Quản trị điện tử.

Mức điểm trung bình không có trọng số đến thời điểm 2021 ở mức 42.41 tức là trung bình (với thang điểm 10 - 80).

Bảng 2.3 Mức điểm trung bình không trọng số cả nước của các chỉ số trong bộ chỉ số PAPI của Việt Nam 2021

	Thang điểm từ 01-10
Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	4.7

Công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách	5.27
Trách nhiệm giải trình với người dân	4.32
Kiểm soát tham nhũng khu vực công	6.88
Thủ tục hành chính công	7.2
Cung ứng dịch vụ công	7.77
Quản trị môi trường	3.5
Quản trị điện tử	3.02

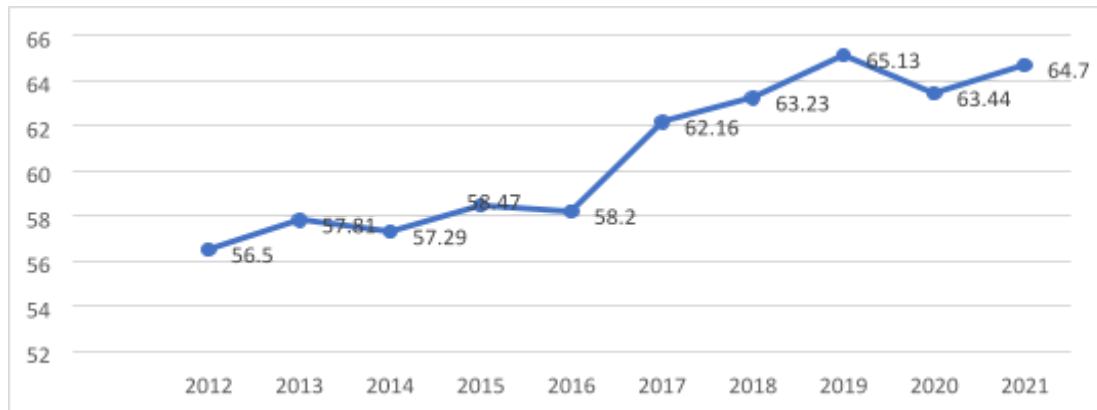
Nguồn: (CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP, 2022)

Nếu nhìn vào mức trung bình cả nước của từng chỉ số thành phần trong bảng 2.3 thì có 3 chỉ số được đánh giá ở mức khá là “thủ tục hành chính công” mức điểm 7.2, “cung ứng dịch vụ công” mức điểm 7.77, “kiểm soát tham nhũng khu vực công” mức điểm 6.88 phản ánh chính quyền đã có những bước cải cách mạnh mẽ trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận với các dịch vụ công cơ bản, đơn giản hóa thủ tục hành chính, cũng như kiểm soát tham nhũng. Tuy nhiên, trong 05 chỉ số còn lại trừ chỉ số “công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách” ở mức điểm trung bình thấp 5.27, còn lại đều ở mức dưới trung bình, trong đó yếu nhất là chỉ số “quản trị môi trường” mức điểm 3.5 và “quản trị điện tử” ở mức 3.02. Thực tế này cho chính quyền cấp cơ sở chưa thực sự huy động hiệu quả người dân tham gia vào các hoạt động kinh tế - xã hội ở địa phương, nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền trong quá trình xây dựng, thực thi chính sách. Đặc biệt việc quản lý ô nhiễm môi trường và tạo điều kiện để khuyến khích người dân tiếp cận các dịch vụ công điện tử còn rất yếu.

2.4.2.2 Chất lượng thể chế kinh tế qua bộ chỉ số “Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam”

Bộ chỉ số “Năng lực và cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam - PCI” được xây dựng nhằm phản ánh tiếng nói về chất lượng điều hành kinh tế và môi trường kinh doanh của chính quyền các tỉnh, thành phố ở Việt Nam trong năm 2021 của các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) ở Việt Nam.

Bộ chỉ số này dựa trên các 10 chỉ số thành phần với các tiêu chí sau để đánh giá một chính quyền có chất lượng điều hành kinh tế tốt: (i) Chi phí gia nhập thị trường thấp; (ii) Tiếp cận đất đai dễ dàng và sử dụng đất ổn định; (iii) Môi trường kinh doanh minh bạch và thông tin kinh doanh công khai; (iv) Chi phí không chính thức thấp; (v) Thời gian thanh tra, kiểm tra và thực hiện các quy định, thủ tục hành chính nhanh chóng; (vi) Môi trường cạnh tranh bình đẳng; (vii) Chính quyền tỉnh năng động, sáng tạo trong giải quyết vấn đề cho doanh nghiệp; (viii) Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, chất lượng cao; (ix) Chính sách đào tạo lao động tốt; và (x) Thủ tục giải quyết tranh chấp công bằng, hiệu quả và an ninh trật tự được duy trì. (VCCI & USAID, 2022).



Nguồn: (VCCI & USAID, 2022)

Hình 2.2 Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam từ 2012 - 2021 (Mức trung vị)

Nhìn vào hình 2.2, có thể nhận thấy xu hướng tăng lên của chỉ số này trong quãng 10 năm vừa qua. Điều này cho thấy có sự đánh giá tích cực của cộng đồng doanh nghiệp tư nhân và FDI ở Việt Nam đối với chất lượng điều hành nền kinh tế của các cấp chính quyền địa phương ở Việt Nam tạo điều kiện cho các doanh nghiệp có môi trường kinh doanh thuận lợi. Mặc dù vậy, mức điểm chung 64.7 vẫn ở mức trung bình cho thấy chính quyền cần cải thiện hơn nữa về mặt thể chế để mang lại cơ hội phát triển mạnh mẽ cho cộng đồng doanh nghiệp.

Bảng 2.4 Chỉ số thành phần của bộ chỉ số PCI của Việt Nam 2021 (Mức trung vị)

	Mức điểm 01-10
CSTP 1: Gia nhập thị trường	6.88
CSTP 2: Tiếp cận đất đai	7.06
CSTP 3: Tính Minh bạch	6.02
CSTP 4: Chi phí thời gian	7.46
CSTP 5: Chi phí không chính thức	7.06
CSTP 6: Cạnh tranh bình đẳng	5.99
CSTP 7: Tính năng động và tiên phong của chính quyền	6.82
CSTP 8: Dịch vụ Hỗ trợ doanh nghiệp	6.85
CSTP 9: Đào tạo lao động	5.81
CSTP 10: Thiết chế pháp lý & ANTT	7.19

Nguồn: (VCCI & USAID, 2022)

Bảng 2.4. cho thấy phần lớn các chỉ số trong bộ chỉ số PCI đều ở mức trung bình, trong đó thấp nhất là 2 chỉ số cạnh tranh bình đẳng và đào tạo lao động cho thấy chính quyền còn chưa thực sự cởi mở, tạo điều kiện cho doanh nghiệp tiếp cận các thông tin liên quan đến quy định, chính sách, và các hoạt động dịch vụ hỗ trợ cho doanh nghiệp còn chưa thực sự hiệu quả, chưa thực sự có môi trường tạo điều kiện bình đẳng cho các doanh nghiệp trong quá trình cạnh tranh. Điểm sáng trong các chỉ số thành phần này là chỉ số tiếp cận đất đai, chi phí không chính thức, chi phí thời gian, thiết chế pháp lý và an ninh trật tự đều đạt mức điểm khá cho thấy chính quyền các địa phương có sự nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh tạo điều kiện cho các doanh nghiệp thuận lợi tiếp cận đất đai, tiết giảm những phiền hà do mất thời gian, chi phí không chính thức để thực hiện các thủ tục hành chính cũng như đảm bảo môi trường an ninh, trật tự cho doanh nghiệp hoạt động.

2.6.3. Nhận xét tổng quan về chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam

Qua ba bộ chỉ số WGI, PAPI, PCI được khảo sát có thể nhận thấy rằng dù có những góc độ và đối tượng tiếp cận không hoàn toàn giống nhau nhưng các bộ chỉ số này đều có chung nhận định chất lượng thể chế kinh tế của Việt Nam vẫn còn ở mức độ trung bình thấp. Đây là một trong những rào cản lớn ảnh hưởng đến quá

trình phát triển kinh tế của đất nước. Trong đó có một số vấn đề đáng lưu tâm dưới góc độ xây dựng và thực thi thể chế kinh tế:

- Cơ chế để lắng nghe tiếng nói người dân, cũng như huy động sự tham gia đóng góp của người dân và cộng đồng doanh nghiệp vào các hoạt động của chính quyền chưa thực sự hiệu quả. Cùng với đó, trách nhiệm giải trình từ phía cơ quan chính quyền chưa thực sự được coi trọng.

- Tình trạng tham nhũng tuy có cải thiện nhưng vẫn còn chưa thực sự được kiểm soát tốt.

- Chất lượng các chính sách ban hành chưa cao. Các chính sách được ban hành chưa thực sự được triển khai một cách minh bạch, hiệu quả.

Tuy vẫn còn những hạn chế nhưng Việt Nam vẫn có những điều kiện thể chế tích cực có thể phát huy để tạo đà cho phát triển đó là: sự tương đối ổn định về chính trị, an ninh, ít có nguy cơ khủng bố; chính phủ có những định hướng rõ ràng và quyết tâm thay đổi để phù hợp với xu hướng phát triển chung của thế giới.

2.7. Kinh nghiệm xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế của một số quốc gia

2.7.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trung Quốc dù chưa trở thành quốc gia phát triển, nhưng từ những năm 80 của thế kỷ XX cũng đã có tốc độ phát triển nhanh chóng đưa quốc gia này trở thành nền kinh tế có quy mô lớn thứ hai thế giới về GDP. Những bước phát triển này có nguyên nhân bắt nguồn sự thay đổi thể chế trong quá trình vận động của nền kinh tế quốc gia này. Đến cuối những năm 1970, Trung Quốc vẫn duy trì thể chế kế hoạch hóa tập trung cao độ. Nhưng sang đến đầu những năm 80, qua hội nghị Trung ương 3 khóa XII

(1984), quốc gia này đã có sự thay đổi lớn trong tư duy kinh tế đó là không coi thị trường đối lập với kế hoạch, từng bước cải cách sang nền kinh tế hàng hóa theo lối “dò đá qua sông”. Hội nghị này đã đưa ra những cải cách toàn diện, thúc đẩy nhanh các mặt của toàn bộ nền thể chế kinh tế lấy thành thị là trọng điểm.

Đến đại hội Đảng lần thứ XIII (1987) đã khái quát một mô hình thể chế mới cho sự phát triển của Trung Quốc đó là “Thể chế kinh tế hàng hóa có kế hoạch xã hội chủ nghĩa phải là thể chế thống nhất nội tại giữa kế hoạch với thị trường. Sự phát triển của kinh tế hàng hóa xã hội chủ nghĩa không thể tách rời sự phát triển và hoàn thiện của thị trường” (Nguyễn Vinh Quang 2014, 266-267). Trong đó thị trường sẽ dẫn dắt các doanh nghiệp, còn nhà nước sẽ là chủ thể điều tiết thị trường hoạt động theo đúng định hướng. Đến Đại hội Đảng lần thứ XIV (1992) đến nay Trung Quốc chính thức xác lập thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Thể chế này đã định hình nền kinh tế Trung Quốc cho ngày trên các nền tảng tôn trọng tính đa dạng của các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế cạnh tranh bình đẳng; Mở rộng thị trường, cho phép đầu tư vốn phi công hữu vào các ngành nghề lĩnh vực pháp luật không cấm; Lấy phân phối theo lao động làm chủ thể, còn các hình thức phân khác đóng vai trò bổ sung hướng tới tính công bằng và hiệu quả. Các khoản thu nhập hợp pháp được nhà nước bảo vệ; Nhà nước điều tiết nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích cá nhân lâu dài với trước mắt, cục bộ với chính thể của nhân dân. Để đảm bảo định hướng xã hội chủ nghĩa, Trung Quốc đưa ra một số vấn đề mang tính nguyên tắc của thể chế kinh tế: Lấy chế độ công hữu làm chủ thể, ngăn ngừa phân hóa hai cực, xây dựng xã hội hài hòa; Lấy nguyên tắc tất cả cùng giàu làm cơ bản; Nhà nước điều tiết vĩ mô đảm bảo hài hòa giữa kinh tế và chính trị trong đó đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng Sản.

Dựa trên những nghiên cứu của Đỗ Xuân Sâm (2019) có thể khái quát một số cải cách thể chế nổi bật của Trung Quốc trên một số lĩnh vực kinh tế:

(i) Tháo gỡ thể chế quản lý đất đai

Từ sau đại hội XVIII (tháng 11/2012), Trung Quốc đẩy mạnh cải cách thể chế quản lý đất đai theo hướng tách bạch ba quyền: sở hữu, sử dụng và kinh doanh đất khoán. Chế độ sở hữu đất đai ở Trung Quốc bao gồm hai hình thức là sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể. Trong đó ruộng đất ở nông thôn thuộc quyền sở hữu tập thể, quyền sử dụng lâu dài ruộng đất khoán thuộc về nông dân, nhưng trong đó quyền sử dụng được phân thành quyền tư cách (vẫn thuộc về nông dân nhận khoán) và quyền

kinh doanh (do nông dân chuyển nhượng cho doanh nghiệp hoặc những người nông dân có điều kiện kinh tế tốt, kinh doanh giỏi có thể kinh doanh). Như vậy, thể chế này vẫn đảm bảo quyền lợi lâu dài cho người nông dân, đồng thời cũng khuyến khích người nông dân chuyển nhượng kinh doanh cho những đối tượng sử dụng đất hiệu quả.

(ii) Đổi mới nhận thức về vai trò phân bổ nguồn lực của thị trường

Từ chỗ nhà nước đóng vai trò chủ yếu trong việc phân bổ nguồn lực cho nền kinh tế, đến hội nghị Trung ương III khóa XIII (2013) Trung Quốc đã chính thức thay đổi nhận thức sang thị trường đóng vai trò quyết định trong việc phân bổ nguồn lực. Vai trò này được xác định đó là thúc đẩy phân bổ nguồn lực theo nguyên tắc thị trường, giá cả thị trường và cạnh tranh trên thị trường, trên cơ sở đó thực hiện tối đa hóa hiệu ích và hiệu quả.

(iii) Thống nhất nhận thức về xây dựng thể chế kinh tế thị trường

Trung Quốc đã chuyển đổi xây dựng thể chế kinh tế thị trường mang tính hiện đại với những đặc trưng cơ bản: xây dựng quy tắc thị trường công bằng, mở cửa và minh bạch; Hoàn thiện cơ chế giá cả chủ yếu do thị trường quyết định; Xây dựng thị trường sử dụng đất xây dựng thống nhất giữa thành thị và nông thôn; Hoàn thiện thị trường tiền tệ, trong đó hoàn thiện cơ chế hình thành thị trường hóa tỷ giá Nhân dân tệ; Đi sâu cải cách thể chế khoa học - công nghệ, gắn với bảo hộ bản quyền sở hữu trí tuệ.

2.7.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc đã có những bước phát triển ngoạn mục trong những năm 60, 70 của thế kỷ XX để đến những năm 90 trở thành một con rồng châu Á và duy trì vị thế là một nền kinh tế phát triển ca trong khu vực cho đến hiện nay. Một phần quan trọng của thành tựu này nhờ vào những thể chế kinh tế được xây dựng.

Thể chế kinh tế của Hàn Quốc nhấn mạnh vào tôn trọng quyền tự do cũng như sáng kiến của các chủ thể kinh tế trong hoạt động kinh tế. Nhà nước chỉ được quyền điều tiết các hoạt động kinh tế nhằm duy trì sự tăng trưởng ổn định, ngăn ngừa sự

lũng đoạn thị trường và lạm dụng quyền lực kinh tế, bảo đảm sự phân phối thu nhập công bằng, dân chủ hóa nền kinh tế (Nguyễn Văn Giàu (Chủ biên), 2016).

Trong giai đoạn cải cách, Hàn Quốc đã xây dựng thể chế phân phối nguồn lực phát triển theo thứ tự ưu tiên dựa trên các định hướng chiến lược, kế hoạch. Trong đó sự ưu tiên phát triển của các ngành kinh tế được điều chỉnh phù hợp với thực tiễn mỗi giai đoạn phát triển. Giai đoạn những năm 1960, các ngành công nghiệp nhẹ theo hướng xuất khẩu (trong đó có dệt may, nội thất...) được ưu tiên phát triển. Đến những năm 1970, ưu tiên tập trung cho các lĩnh vực hóa chất, thép, máy móc. Giai đoạn những năm 1980, ưu tiên tập trung vào ngành sản xuất xe hơi và lĩnh vực công nghiệp đóng tàu. Những năm 1990, các ngành sản xuất máy tính, các phương tiện truyền thông, chất bán dẫn được ưu tiên nguồn lực đầu tư. Chính phủ Hàn Quốc ban hành thể chế thưởng/phạt minh bạch để vận hành và bảo đảm các chủ thể có cơ hội tiếp cận thuận lợi các nguồn lực một cách thuận lợi. Các doanh nghiệp có thành tích sẽ tiếp tục nhận được sự ưu đãi, ngược lại sẽ bị cắt đi những khoản hỗ trợ này. Chính điều này đã góp phần định hình nên những doanh nghiệp đầu tàu (Chaebol) mang tầm thế giới của Hàn Quốc và tạo điều kiện kéo hàng loạt các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế cùng phát triển.

2.7.3. Kinh nghiệm Singapore

Singapore từ một đảo quốc nhỏ bé tách ra khỏi Liên bang Malaysia với xuất phát điểm thấp đã trở thành một trong số những con rồng châu Á. Một trong những trụ cột để tạo nên kỳ tích này đó là công cuộc xây dựng thể chế thúc đẩy sự phát triển ngay từ giai đoạn lập quốc, trong đó có sự kết hợp hài hòa cả thể chế kinh tế với thể chế chính trị.

Về phương diện thể chế kinh tế. Ghesquiere (2008) trong nghiên cứu về bài học thành công của Singapore đã chỉ ra bên cạnh các nhân tố vốn, lao động, nhân tố năng suất tổng hợp (TFP), thì thể chế hiệu quả là một trong những nguyên nhân quan trọng đối với sự phát triển của Singapore như: Sự cải thiện bộ máy quản lý như giảm thời gian thực hiện thủ tục hành chính, cắt giảm chi phí cho doanh nghiệp qua những phương án làm việc thông minh, giảm sự bất ổn của thị trường qua việc

cải cách luật pháp kinh tế; giải quyết tốt các tranh chấp dân sự, giảm thiểu những hoạt động lợi dụng đặc quyền kinh tế.

Singapore hướng tới xây dựng một môi trường thể chế tạo điều kiện cho sự cạnh tranh bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp. Nhà nước không bảo hộ nhưng có sự ưu tiên đầu tư vào những doanh nghiệp ở những ngành quan trọng cho đến khi các doanh nghiệp đủ lớn để có thể cạnh tranh quốc tế thì nhà nước sẽ bán cổ phiếu cho người dân. Nhà nước cũng xây dựng những chính sách về tiền lương và phúc lợi tốt để thúc đẩy nâng cao chất lượng nguồn nhân coi đây như yếu tố then chốt để thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Để có thể phát huy những lợi thế về truyền thống tài chính và thương mại của mình, chính phủ Singapore đã đưa ra thể chế thương mại tự do và xúc tiến đầu tư trực tiếp nước ngoài, hỗ trợ các ý tưởng thu hút các công ty đa quốc gia. Chính phủ cũng can thiệp, kiểm soát thị trường vốn hướng tới ba mục tiêu: thúc đẩy tiết kiệm và đầu tư; phát triển và điều tiết hệ thống ngân hàng và thị trường tài chính; phân bổ đầu tư vào sản xuất.

Về phương diện thể chế chính trị. Mặc dù về mặt hình thức hệ thống chính trị ở Singapore thực hiện theo cơ chế đa đảng nhưng thực tế từ khi lập quốc ở Singapore chỉ có một Đảng nổi trội nắm quyền là đảng Nhân dân hành động (PAP). Điều này đã tạo điều kiện cho sự thống nhất các hành động và định hướng phát triển lâu dài của của đất nước, củng cố vai trò của nhà nước trong việc tạo điều kiện cho sự phát triển. Mặc dù chỉ có một đảng thực sự nắm quyền nhưng chính quyền vẫn tạo điều kiện để cho phép phản biện xã hội, tiếp thu những ý kiến mọi tầng lớp nhân dân đặc biệt là đội ngũ trí thức. Đảng PAP đã thể hiện vai trò lãnh đạo phát triển thông qua việc lấy phát triển kinh tế nhanh và bền vững làm tiền đề cho sự phát triển, xây dựng đảng thống nhất, đoàn kết, trong sạch và nhân dân. (Nguyễn Huy Hoàng, 2019)

2.7.4. Kinh nghiệm Nhật Bản

Nhật Bản được coi như một bài học thành công từ sự “khắc khổ vươn lên” sau chiến tranh thế giới lần thứ 2. Để làm được điều này Nhật Bản đã thực hiện chiến lược công nghiệp hóa với những thể chế kinh tế hiệu quả tạo điều kiện cho tiến trình

này. Trần Văn Thọ (2015) đúc rút 2 kinh nghiệm lớn trong hoạt động xây dựng thể chế của Nhật Bản đó là:

- (i) Tạo ra một sân chơi (môi trường thể chế) bình đẳng cho mọi loại hình doanh nghiệp, đồng thời hỗ trợ cho những doanh nghiệp vừa và nhỏ thông qua các chính sách tín dụng, đơn giản hóa các thủ tục hành chính và hạn chế tối đa tham nhũng, điều này mang lại năng lực đầu tư vào nền kinh tế tăng rất nhanh.
- (ii) Quản lý chặt chẽ ngoại tệ, tiết kiệm tối đa, hạn chế hoạt động du lịch ra nước ngoài. Ngoại tệ chủ yếu được sử dụng để nhập các thiết bị, nguyên liệu và công nghệ cần thiết cho hoạt động sản xuất. Khuyến khích các doanh nghiệp đổi mới công nghệ, sản xuất sản phẩm với giá và chất lượng tốt hơn hay những sản phẩm mới đột phá có khả năng cạnh tranh mạnh trên thị trường quốc tế.

Những chính sách công nghiệp của Nhật Bản có sự phối hợp linh hoạt các thể chế phù hợp với từng giai đoạn phát triển. Nhật Bản đã xây dựng hệ thống thể chế phân phối nguồn lực qua hệ thống Kanmin trong đó chính phủ đưa ra định hướng tổng thể hoạt động đầu tư phù hợp với các mục tiêu quản trị công nghiệp đạt tới trình độ hiện đại hóa công nghiệp. Sự định hướng này giúp cho Nhật Bản tránh được tình trạng công suất quá mức xảy ra trong tương lai gần, duy trì cung ứng ổn định, thuận lợi hóa điều chỉnh giữa các ngành. (Ngô Tuấn Nghĩa, 2019). Đến những năm 1970, thể chế phát triển công nghiệp của Nhật Bản chuyển hướng phát triển công nghiệp theo chiều dọc (tác động vào các ngành đặc biệt và ngang (tác động vào một nhóm ngành). Theo thể chế này, chính sách phát triển theo chiều dọc bao hàm các chính sách công nghiệp có mục tiêu khuyến khích, củng cố các ngành then chốt, điều chỉnh các ngành đang bị ngưng trệ, suy giảm. Chính sách phát triển theo chiều ngang bao hàm các chính sách về môi trường, tài nguyên, năng lượng, phân bố địa điểm công nghiệp, doanh nghiệp nhỏ, quan hệ kinh tế quốc tế. Từ những năm 1980 Nhật Bản đã chuyển từ thể chế hỗ trợ sang thể chế cung cấp thông tin về các xu hướng phát triển dài hạn của cơ cấu ngành. Các công ty phát triển dựa chủ yếu vào

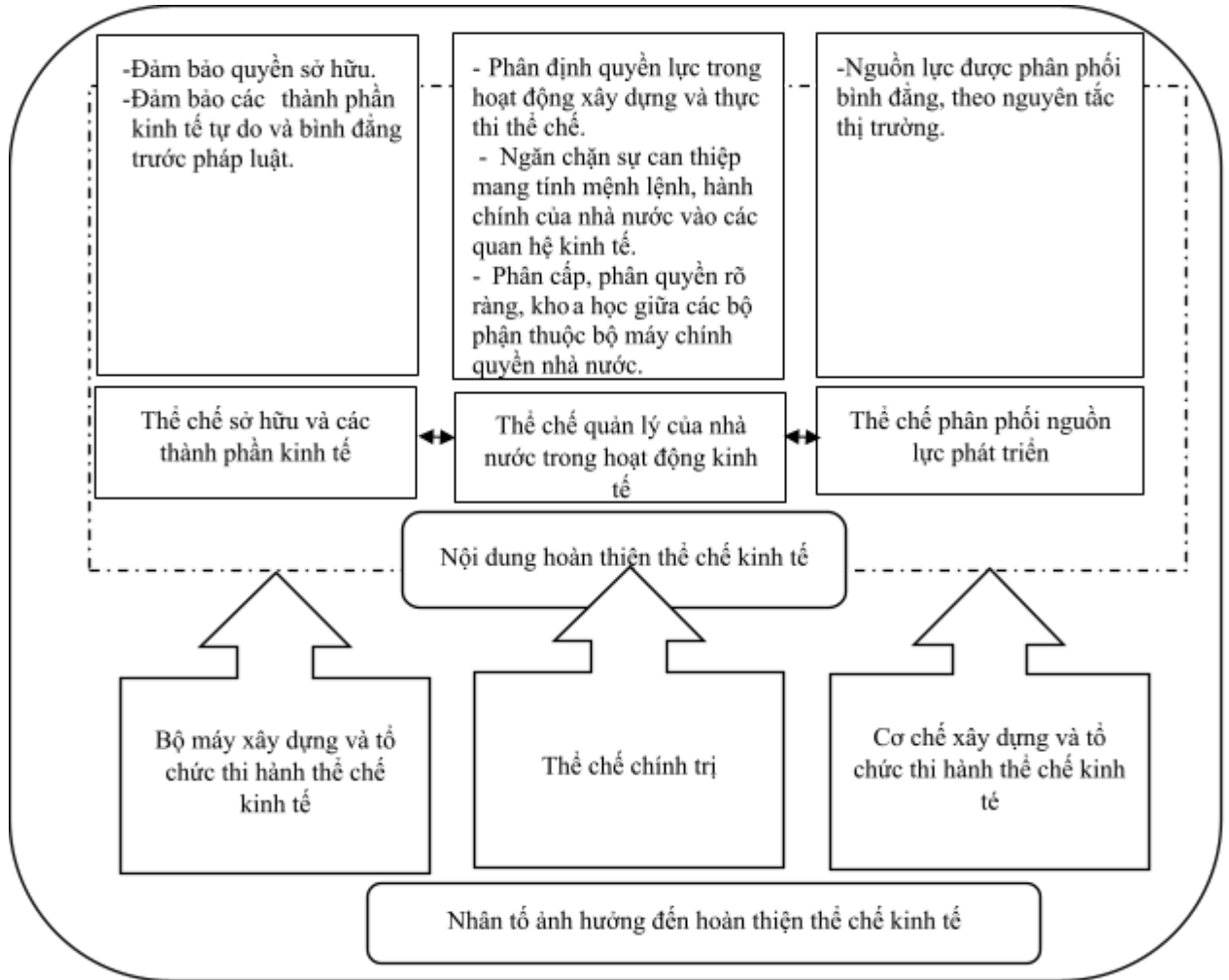
thông tin do chính phủ cung cấp về thay đổi cơ cấu ngành và sự phát triển công nghệ cao để định hướng sản xuất thay vì trông chờ vào trợ cấp tài chính lãi suất thấp và các lợi ích từ chính sách thuế.

2.7.5. Bài học đối với Việt Nam

Trên cơ sở nghiên cứu những kinh nghiệm của các quốc gia Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore, Nhật Bản, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm sau đối với quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế cho Việt Nam:

- Tôn trọng quyền sở hữu tài sản đặc biệt quyền sở hữu tư nhân của các chủ thể kinh tế.
- Chuyển đổi mạnh mẽ thể chế kinh tế theo hướng kinh tế thị trường, hoàn thiện đồng bộ các loại hình thị trường, tôn trọng các quy luật thị trường.
- Các thể chế kinh tế được xây dựng cần tạo điều kiện cho việc phát triển mạnh mẽ công nghiệp hóa theo hướng hiện đại, trong đó xây dựng môi trường thể chế để tạo động lực khuyến khích mọi chủ thể sản xuất không ngừng sáng tạo, đổi mới công nghệ.
- Các thể chế kinh tế trong quá trình xây dựng và thực thi phải tạo ra được khung khổ cho sự tự hóa kinh doanh, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.
- Việc phân bổ nguồn lực phát triển cần dựa trên định hướng chiến lược có tính khoa học, thống nhất, phù hợp với từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế gắn với chế tài thưởng, phạt công minh.
- Cần có sự gắn kết chặt chẽ giữa thể chính trị với thể chế kinh tế, trong đó phải có những quy tắc thể chế để hạn chế tối đa sự can thiệp trực tiếp của chính phủ vào quá trình vận động của thị trường. Tuy nhiên, cũng cần sự định hướng, hỗ trợ của chính phủ với vai trò “bà đỡ” để tạo điều kiện cho sự phát triển ở những lĩnh vực mũi nhọn (đặc biệt là các lĩnh vực liên quan đến khoa học, công nghệ cần sự đổi mới và sáng tạo). Một chính phủ được xây dựng để có thể đóng vai trò thúc đẩy phát triển ở đây cần là một chính phủ “kiến tạo phát triển”, đồng thời phải đảm bảo tính công chính, liêm minh trong quá trình xây dựng và thực thi thể chế kinh tế.

2.8. Khung phân tích của luận án



Nguồn: Đề xuất của tác giả

Nghiên cứu trong luận án tập trung phân tích, đánh giá thực trạng thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay trên cơ sở ba nội dung cơ bản: (i) Thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế (Đảm bảo quyền sở hữu; Đảm bảo các thành phần kinh tế tự do và bình đẳng trước pháp luật.); (ii) Thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế (Phân định quyền lực trong hoạt động xây dựng và thực thi thể chế; Ngăn chặn sự can thiệp mang tính mệnh lệnh, hành chính của nhà nước vào các quan hệ kinh tế; Phân cấp, phân quyền rõ ràng, khoa học giữa các bộ phận thuộc bộ máy chính quyền nhà nước); (iii) Thể chế phân bổ nguồn lực phát triển (Nguồn lực được phân phối bình đẳng, theo nguyên tắc thị trường).

Thông qua việc đánh giá những nội dung này chỉ ra những mặt tồn tại, hạn chế cần khắc phục để từ đó đề ra phương hướng, giải pháp hoàn thiện thể chế kinh tế hiệu quả hơn. Những nguyên nhân cơ bản của tồn tại và hạn chế được nghiên cứu trên cơ sở ba nhân tố cơ bản ảnh hưởng đến quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế đó là: Thể chế chính trị, bộ máy và cơ chế xây dựng, tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

TÓM TẮT CHƯƠNG 2

Nội dung chương này tập trung vào phân tích các lý thuyết liên quan đến vấn đề thể chế kinh tế. Trên cơ sở khung khái niệm về thể chế kinh tế và cách thức phân loại thể chế kinh tế, nghiên cứu chỉ ra các vai trò cơ bản của thể chế kinh tế đối với nền kinh tế gồm: Gây dựng lòng tin giữa các chủ thể tham gia vào quá trình kinh tế; Hình thành động cơ thúc đẩy các chủ thể tham gia vào các quá trình kinh tế; Tạo dựng nền tảng cho sự phát triển bền vững.

Nghiên cứu lý thuyết nền làm cơ sở cho việc tiếp cận nghiên cứu hoạt động thể chế kinh tế từ các lý thuyết “bàn tay vô hình”, lý thuyết của Mác - Lênin liên quan đến vấn đề thể chế kinh tế, lý thuyết “trật tự xã hội”, lý thuyết phân công lao động xã hội và phân hữu tri thức, lý thuyết trường phái kinh tế thể chế mới, lý thuyết nhà nước kiến tạo phát triển, lý thuyết về các tiêu chuẩn của pháp luật.

Từ việc nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore, Nhật Bản, luận án đã rút ra những bài học kinh nghiệm có thể áp dụng cho việc hoàn thiện thể chế kinh tế của Việt Nam.

Thực tiễn qua khảo sát các bộ chỉ số phản ánh chất lượng thể chế kinh tế cho thấy thể chế kinh tế Việt Nam ở mức độ trung bình điều này hàm ý còn nhiều rào cản về mặt thể chế đối với quá trình phát triển đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện, nâng cao chất lượng thể chế kinh tế.

Trên cơ sở xem xét quan điểm của Đảng và Nhà nước, các lý thuyết và thực tiễn kinh nghiệm các quốc gia, luận án đề xuất hướng tiếp cận và khung phân tích nghiên cứu một cách toàn diện vấn đề thể chế kinh tế của Việt Nam trên ba nội dung cơ bản: thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế, thể chế quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế, thể chế phân phối nguồn lực phát triển. Đồng thời, chỉ ra ba nhân tố cơ bản tác động đến việc hoàn thiện thể chế kinh tế đó là thể chế chính trị, bộ máy và cơ chế xây dựng, tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

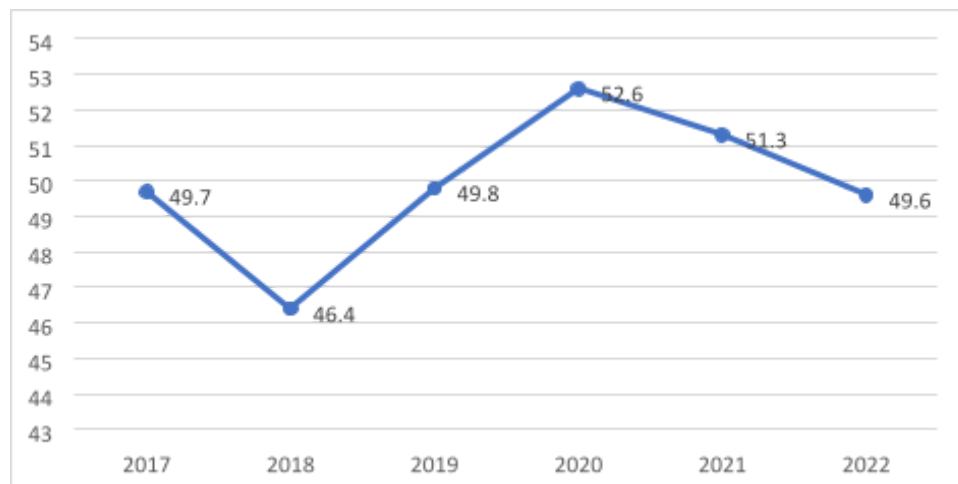
CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

3.1. Thực trạng thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế

3.1.1. Thực trạng thể chế sở hữu

Quy định về quyền sở hữu được thể hiện trong Hiến pháp 2013: “Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ.” (Quốc hội, 2013). Quy định này trong Hiến Pháp đã được cụ thể hóa bằng các quy định trong Bộ luật Dân sự. Bộ luật này dành hẳn “Phần thứ Hai” để nói về “quyền sở hữu và quyền khác đối với tài sản” trong đó các chủ thể có thể sử dụng các cách thức bảo vệ quyền sở hữu có thể tự bảo vệ hoặc thông qua các cơ quan quyền lực nhà nước, tòa án quyền sở hữu.

Như vậy, những quy định pháp luật Việt Nam đều thừa nhận và bảo vệ quyền sở hữu của mọi chủ thể trong xã hội, tuy nhiên quá trình triển khai thực hiện vẫn còn bộc lộ một số hạn chế.



Nguồn: *The Heritage Foundation (2022)*

Hình 3.1 Chỉ số “Quyền sở hữu” của Việt Nam 2017 - 2022

Trong báo cáo “Chỉ số tự do kinh tế - Index of economic freedom” của tổ chức The

Heritage Foundation (2022) chỉ số “Quyền sở hữu” của Việt Nam ở mức trung bình thấp và không có sự cải thiện đáng kể, thậm chí có dấu hiệu đi xuống trong ba năm

gần đây (2020 - 2022). Năm 2022 mức điểm chỉ số này là 49.6 (thang điểm 100), cho thấy còn nhiều hạn chế trong ban hành và đảm bảo thực thi những thể chế nhằm bảo vệ quyền sở hữu (cả tài sản vật chất và trí tuệ) của các cá nhân trong xã hội.

Trong phạm vi nghiên cứu của luận án chủ yếu tập trung vào xem xét hai thể chế sở hữu quan trọng đối với tài sản vật chất là đất đai và tài sản vô hình là trí tuệ.

3.1.1.1. Thể chế sở hữu đất đai

Những quy định pháp luật về sở hữu đất đai được Hiến Pháp 2013 khẳng định tại điều 53: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.” Điều 54 quy định: “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật”, đồng thời “Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ.” Việc thu hồi đất thực hiện theo quy định tại mục 3 “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.” (Quốc hội, 2013)

Hiến pháp đã khẳng định: *Thứ nhất*, đất đai được quản lý theo pháp luật; *Thứ hai*, Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân và quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ; *Thứ ba*, thừa nhận quyền chuyển nhượng đất đai của chủ thể sở hữu; *Thứ tư*, xác định thẩm quyền, phạm vi thu hồi đất của cơ quan nhà nước. Như vậy, quyền sử dụng đất ở mức độ nhất định đã được coi là tài sản của người sử dụng, được chuyển nhượng và được pháp luật bảo hộ dù đất đai vẫn thuộc sở hữu toàn dân. Đây là điều kiện tiền đề quan trọng cho việc hình thành thị trường chính thức về quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, trong thực tế vấn đề sở hữu đất đai vẫn còn nhiều bất cập, nhiều vụ khiếu nại, tố cáo nhất trong hoạt động kinh tế là lĩnh vực đất đai khoảng 61.5%

(Theo báo cáo của tổng thanh tra chính phủ tại phiên họp 48 của Thường vụ Quốc hội khóa XIV năm 2020). Xét dưới khía cạnh thể chế kinh tế một trong những nguyên nhân cơ bản xuất phát từ thực trạng các quy định sở hữu đất đai còn bộc lộ một số vướng mắc:

Thứ nhất, quy định về quyền sở hữu đất đai thuộc về sở hữu toàn dân, nhà nước đại diện cho chủ sở hữu còn chưa rõ ràng, chưa phân định rõ chủ thể quyền sở hữu với chủ thể quyền sử dụng, giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng. Trên thực tế là nhà nước định đoạt, trao quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, có quyền thu hồi đất, quy hoạch sử dụng đất, quyết định giá đất... Thể chế này dẫn tới Việt Nam không hình thành “thị trường đất đai” như các quốc gia khác mà chỉ có thị trường “quyền sử dụng đất” mà quyền này do nhà nước quản lý. Trong khi người dân được coi là chủ thể sở hữu nhưng lại không nắm được đầy đủ thông tin về đất đai từ phía chính quyền và khả năng tham gia vào quá trình hoạch định kế hoạch sử dụng đất là rất hạn chế, hay nói cách khác hạn chế trong việc phát huy quyền “làm chủ” - “dân biết, dân bàn” được thể hiện ở hình 3.2 dưới đây.



Nguồn: CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2022)

Hình 3.2 Tỷ lệ (%) người trả lời cho biết họ biết đến kế hoạch sử dụng đất và tỷ lệ được mời tham gia đóng góp ý kiến cho kế hoạch sử dụng đất ở địa phương

(2011-2021)

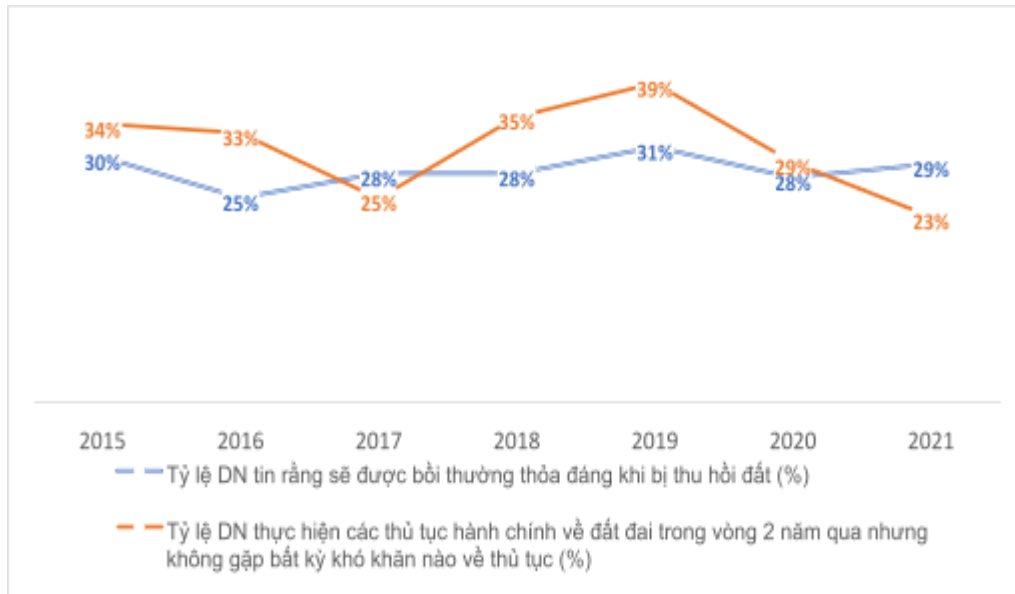
Hình 3.2 phản ánh tỷ lệ người dân được tham gia vào các hoạt động liên quan đến kế hoạch sử dụng đất ở địa phương rất thấp và không có sự cải thiện đáng kể trong suốt một quãng thời gian dài (2011 - 2021). Mức này tại thời điểm 2022 lần lượt là 25.51% người dân trả lời “được mời đóng góp ý kiến sử dụng đất ở địa phương” và chỉ 14.47% cho biết “biết đến kế hoạch sử dụng đất ở địa phương”.

Đây là căn nguyên một bộ phận cán bộ trong các cơ quan được nhà nước trao quyền quản lý đất đai lợi dụng quyền này để thực hiện những hành vi mưu lợi cho cá nhân hay nhóm lợi ích gây thiệt hại lớn cho những chủ thể sử dụng đất và xã hội. Các hành vi này thường được thực hiện dưới các hình thức như: chuyển đổi đất công bằng “chiêu trò” góp vốn liên doanh, liên kết hoặc thành lập doanh nghiệp rồi rút vốn bán cổ phần; Thủ đoạn nhằm hợp thức hóa việc giao đất cho cá nhân, doanh nghiệp mà không cần phải qua đấu giá; Cố tình đưa mức giá đất trái với quy định giúp cá nhân, doanh nghiệp hưởng lợi trái luật (Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, 2019a).

Thứ hai, các quy định pháp luật về đất đai còn chồng chéo, phức tạp, thiếu đồng bộ. Riêng trong lĩnh vực này có hàng loạt những chồng chéo, xung đột được Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (2019a) chỉ ra trong báo cáo với Thủ tướng chính phủ: “Xung đột về thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án xây dựng nhà ở giữa Luật Đầu tư và Luật Nhà ở; Xung đột về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư trong dự án có sử dụng đất và đấu giá quyền sử dụng đất giữa Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và Luật Đất đai; Xung đột về thủ tục giới thiệu địa điểm đầu tư, địa điểm xây dựng giữa Luật Xây dựng, Luật Nhà ở và Luật Đầu tư; Chồng chéo thủ tục xin phép chuyển nhượng dự án bất động sản giữa Luật Đầu tư và Luật Kinh doanh bất động sản; Không thống nhất về quyền chuyển nhượng dự án bất động sản giữa Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở và Luật Đất đai; Có sự khác

nhau về trình tự, thủ tục đầu tư dự án quy mô 5.000 tỷ đồng trở lên giữa Luật Đầu tư, Luật Quản lý sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Luật Xây dựng.”

Thứ ba, quy định thu hồi đất còn chung chung dễ tạo ra kẽ hở cho một số cá nhân, nhóm lợi ích trong các cơ quan quyền lực nhà nước lợi dụng trục lợi gây thiệt hại lớn cho các chủ thể kinh tế. Phần a Mục 1, Điều 16, Luật đất đai 2013 quy định “Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Vấn đề thu hồi đất để “phát triển kinh tế - xã hội” không được quy định rõ ràng, đã và đang bị một số địa phương dựa vào đó đưa ra các quy hoạch và tiến hành thu hồi đất với giá rẻ rồi giao lại cho các doanh nghiệp khai thác sử dụng bán lại với giá cao hơn. Thể chế như trên sẽ khiến các chủ thể kinh tế không yên tâm khi đầu tư vào đất đai và các hoạt động sản xuất, kinh doanh trên mảnh đất đó. Bên cạnh đó, việc ban hành khung giá đất làm căn cứ để đền bù sau khi thu hồi không phù hợp thực tế đã gây khó khăn cho quá trình thu hồi đất và thiệt hại cho các chủ thể kinh tế đang nắm giữ quyền sử dụng đất. Quy định giá đất hiện hành đề cập trong Luật Đất đai 2013 và được cụ thể hóa tại “Nghị định 44/2014/NĐ-CP về giá đất” và “Nghị định 96/2019/NĐ-CP về khung giá đất giai đoạn 2020-2024.” Theo đó, giá đất được xác định phải phù hợp với “giá đất phổ biến trên thị trường” nhưng thực tế rất khó xác định được chính xác giá đất phổ biến trên thị trường do sự lên, xuống, vận động của các yếu tố thị trường như cung cầu, đầu cơ... khiến cho khung giá đất do nhà nước ban hành thường lạc hậu hơn so với giá thị trường.



Nguồn: VCCI & USAID (2022)

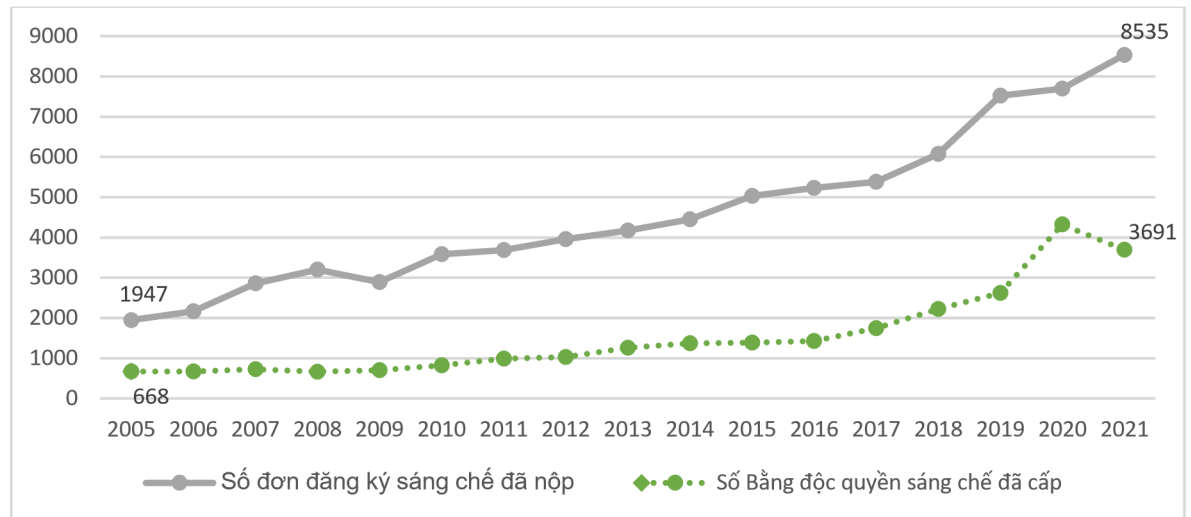
Hình 3.3. Tỷ lệ (%) doanh nghiệp phản hồi về bồi thường thu hồi đất và thủ tục hành chính về đất đai (mức trung vị)

Những khảo sát trong bộ chỉ số PCI cho thấy mức độ doanh nghiệp cho biết được bồi thường thỏa đáng khi bị thu hồi đất rất thấp trong nhiều năm - năm 2021, tỷ lệ này chỉ ở mức 29%. Bên cạnh đó, đa số doanh nghiệp nhiều năm liên tục phản ánh còn gặp phải nhiều khó khăn trong việc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai. Năm 2021 chỉ 23% trả lời không gặp bất kỳ khó khăn nào. Những số liệu khảo sát doanh nghiệp trong bộ chỉ số PCI cũng phù hợp với những khảo sát ý kiến cảm nhận của người dân trong bộ chỉ số PAPI về mức giá đền bù khi bị thu hồi đất. Năm 2021, chỉ 28% người dân trả lời “hộ gia đình bị thu hồi đất được đền bù với giá xấp xỉ giá thị trường” (CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP, 2022)

3.1.1.2. Thể chế sở hữu trí tuệ

Việt Nam khi bắt đầu chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đã nhận thức được về tầm quan trọng của sở hữu trí tuệ. Khung pháp lý về sở hữu trí tuệ bắt đầu từ Pháp lệnh về “Bảo hộ Quyền sở hữu công nghiệp” ban hành ngày 28/01/1989. Tiếp tới Bộ Luật dân sự 1995 đã xây dựng cơ sở pháp lý về quyền sở hữu và quyền dân sự trong đó có quyền sở hữu trí tuệ gồm quyền sở hữu công nghiệp (sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, nhãn hiệu hàng hóa và tên gọi xuất xứ...)

và quyền tác giả. Đến Bộ Luật dân sự 2005 có 4 điều mục về sở hữu công nghiệp và giống cây trồng với phạm vi các đối tượng được bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp được mở rộng hơn bao gồm cả bí mật thương mại, tên thương mại, chỉ dẫn địa lý... Đặc biệt sự ra đời Luật Sở hữu trí tuệ 2005 (sửa đổi bổ sung năm 2010, 2019 và 2022) đã góp phần quan trọng thống nhất các quy định pháp luật về quyền sở hữu trí tuệ ở nhiều văn bản khác nhau trước đó tạo điều kiện bảo vệ hiệu quả sở hữu trí tuệ.



Nguồn: Cục sở hữu trí tuệ (2022)

Hình 3.4 Số đơn đăng ký và bằng độc quyền sáng chế đã cấp ở Việt Nam 2005 - 2021

Qua hình 3.4 có thể nhận thấy xu hướng chung tăng lên của số đơn đăng ký cũng như số bằng độc quyền sáng chế đã cấp ở Việt Nam từ giai đoạn 2005 - 2021 kể từ khi ban hành Luật sở hữu trí tuệ. Điều này phần nào phản ánh các chủ thể kinh tế có sự tin tưởng vào các quy định pháp luật ban hành trong việc bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ.

Tuy nhiên, vấn đề nổi cộm hiện nay là thực thi quyền sở hữu trí tuệ. Trong thời gian qua hàng loạt các vụ xâm phạm đang diễn ra với chiều hướng phổ biến và phức tạp điều này ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể kinh tế, làm nản lòng các nhà đầu tư. Theo kết quả công bố trên web của Thanh tra Bộ Khoa học Công nghệ về việc thực hiện “Chương trình phối hợp hành động phòng chống xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ giai đoạn III (2019-2023) năm 2021 và kế

hoạch hoạt động năm 2022”: Các bộ, ngành đã xử lý, giải quyết 340 vụ xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ, trong đó có 327 vụ xử lý bằng biện pháp hành chính và khởi tố, xét xử 13 vụ với 15 bị can, tổng số tiền phạt trên 4.639.323.000 đồng. Các lực lượng chức năng tổ chức thi hành quyền sở hữu trí tuệ đã tiêu hủy hàng chục ngàn tang vật vi phạm; tịch thu, yêu cầu loại bỏ yếu tố vi phạm và yêu cầu thay đổi nhiều tên doanh nghiệp, thay đổi thông tin tên miền, trả lại tên miền...

Bảng 3.1 Điểm số và xếp hạng bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ của Việt Nam

Năm	2015	2016	2017	2018	2019
Điểm số (1-7)	3.6	3.7	3.6	3.5	3.7
Xếp hạng quốc gia	88/140	92/138	99/137	105/140	105/141

Nguồn: (World Economic Forum, 2019)

Dựa vào khảo sát của tổ chức “Diễn đàn kinh tế thế giới - WEF” đo lường mức độ bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ ở Việt Nam được thể hiện ở bảng 3.1, có thể nhận thấy rằng, mức điểm của chỉ số này duy trì ở mức từ 3.5 đến 3.7 trên thang điểm 1-7. Điều này cho thấy khả năng bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ ở Việt Nam còn ở mức trung bình. Với thứ hạng 105/141 quốc gia được khảo sát năm 2019 thì đây đang là một bất lợi thế đối với quá trình cạnh tranh về môi trường kinh doanh với các quốc gia khác. Những nghiên cứu trong nước của Trần Thị Hồng Minh (Chủ biên) (2022) cũng phản ánh tình trạng xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ ở Việt Nam hiện nay đang diễn biến ngày càng phổ biến và phức tạp.

Một trong số những nguyên nhân của thực trạng trên xuất phát từ yếu tố thể chế sở hữu trí tuệ, những quy định - đặc biệt là các cơ chế và chế tài xử lý việc xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ còn chưa thật sự hiệu quả. Cơ chế xử lý các vụ việc xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ còn phức tạp, gây khó khăn cho các chủ thể có quyền sở hữu trí tuệ đặc biệt là cơ chế xử lý thông qua tòa án. Theo điều 199, Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005 được sửa đổi bổ sung năm 2009, 2019, 2022 về “xử lý xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ” thì có 3 cơ chế chính để xử lý xâm phạm là: dân sự, hành chính và hình sự ngoài ra có thể có biện pháp khẩn cấp tạm thời, ngăn chặn, kiểm soát hàng hóa xuất, nhập khẩu vi phạm quyền sở hữu trí tuệ. Trong thực tế cơ chế chủ yếu được áp dụng là cơ chế hành chính (khoảng 95%) còn biện pháp dân sự và tòa án rất

thấp (Trần Thị Hồng Minh (Chủ biên), 2022). Trong khi đó chế tài xử phạt hành chính các vụ việc vi phạm quyền sở hữu trí tuệ chưa đủ sức răn đe làm cho các đối tượng sẵn sàng vi phạm dù biết sẽ bị xử phạt khi lợi ích thu được từ việc vi phạm ấy lớn hơn rất nhiều so với mức bị phạt. Theo Nghị định 109/2011/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 47/2009/NĐ-CP “quy định xử phạt vi phạm hành chính về quyền tác giả, quyền liên quan” thì mức xử phạt hành chính cao nhất cho hành vi vi phạm quyền sở hữu trí tuệ là 500 triệu đồng thực tế đã có những vụ việc vi phạm quyền sở hữu trí tuệ như buôn bán, sản xuất hàng giả giá trị lớn hơn thế rất nhiều.

3.1.2. Thực trạng thể chế đối với các thành phần kinh tế

Để tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế cần xây dựng một thể chế kinh tế mang “tính mở” cao, trong đó các chủ thể kinh tế sẽ được tạo điều kiện thuận lợi tự do tham gia vào các hoạt động kinh tế, không bị ngăn trở bởi những quy tắc cấm đoán “vô lý”. Quyền tự do tham gia vào các hoạt động kinh tế ở Việt Nam từng bước được thể chế hóa từ những văn bản cấp cao nhất. Trong Hiến Pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, điều 33 có quy định “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm” (Quốc hội, 2013). Điều này là một thay đổi lớn so với Hiến pháp năm 1992, Điều 57 quy định “Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật” (Quốc Hội, 1992). Việc kinh doanh không còn bị hạn chế bởi những gì mà pháp luật cho phép, thay vào đó là được quyền tự do kinh doanh những gì không bị pháp luật cấm. Trong văn kiện của Đảng Cộng Sản, tổ chức lãnh đạo Nhà nước và xã hội ở Việt Nam cũng đưa ra định hướng “Bảo đảm quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh lành mạnh của các chủ thể kinh tế đã được Hiến pháp quy định; xoá bỏ các rào cản đối với hoạt động đầu tư, kinh doanh.” (Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2017). Từ những quy định trong Hiến pháp và định hướng của Đảng, nhà nước đã thể chế hóa quyền tự do kinh doanh trong luật mà cơ bản nhất là Luật Doanh nghiệp, Luật đầu tư và Luật Cạnh tranh:

- Điều 7 của Luật Doanh nghiệp về quyền của doanh nghiệp quy định “Tự do kinh doanh ngành, nghề mà luật không cấm.” (Quốc hội, 2020b)

- Điều 5 của Luật Đầu tư về chính sách đầu tư quy định “Nhà đầu tư có quyền thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh trong các ngành, nghề mà Luật này không cấm. Đối với ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện thì nhà đầu tư phải đáp ứng các điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của pháp luật” (Quốc hội, 2020a)

- Điều 5 của Luật Cạnh tranh về quyền và nguyên tắc cạnh tranh trong kinh doanh quy định: “Doanh nghiệp có quyền tự do cạnh tranh theo quy định của pháp luật. Nhà nước bảo đảm quyền cạnh tranh hợp pháp trong kinh doanh. Hoạt động cạnh tranh được thực hiện theo nguyên tắc trung thực, công bằng và lành mạnh, không xâm phạm đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, của người tiêu dùng.” (Quốc Hội, 2018a)

Đồng thời các quy định pháp luật cũng đảm bảo các doanh nghiệp đều được bình đẳng trước pháp luật:

Điều 05 Luật Doanh nghiệp về bảo đảm của Nhà nước đối với doanh nghiệp và chủ sở hữu doanh nghiệp có quy định: “Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và phát triển của các loại hình doanh nghiệp được quy định tại Luật này; bảo đảm bình đẳng trước pháp luật của các doanh nghiệp không phân biệt hình thức sở hữu và thành phần kinh tế; công nhận tính sinh lợi hợp pháp của hoạt động kinh doanh” (Quốc hội, 2020b).

Năm 2016 để hỗ trợ cho các doanh nghiệp Việt Nam phát triển mạnh mẽ, nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 35 về “hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020”. Giải pháp mà Chính phủ đưa ra trong Nghị quyết nhằm xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho sự phát triển của doanh nghiệp chính là hoàn thiện thể chế kinh tế. Trong đó, thể chế kinh tế đòi hỏi phải đổi mới theo hướng đảm bảo “tính mở”: “đảm bảo quyền tự do kinh doanh; các chính sách phải hướng tới phục vụ, tạo thuận lợi cho các hoạt động của doanh nghiệp; cải thiện môi trường kinh doanh theo hướng thuận lợi, thân thiện, an toàn, giảm bớt các điều kiện kinh doanh; các hoạt động thanh, kiểm tra hướng tới hỗ trợ doanh nghiệp tuân thủ quy định pháp luật, không hình sự hóa các quan hệ kinh tế,

dân sự”. Đồng thời, nghị quyết cũng hướng tới việc đảm bảo cơ hội bình đẳng trong phát triển giữa các loại hình doanh nghiệp: “Nhà nước bảo đảm quyền bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, không phân biệt loại hình, thành phần kinh tế trong cơ hội tiếp cận các nguồn lực như: vốn, tài nguyên, đất đai... và đầu tư kinh doanh”. (Chính phủ, 2016).

Trong Báo cáo chính trị Đại hội XIII của Đảng Cộng Sản Việt Nam (2020) có xác định đột phá chiến lược về thể chế phát triển phải hướng tới “Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế”. Điều này phản ánh quyết tâm của Đảng trong việc lãnh đạo xây dựng một thể chế kinh tế tạo điều kiện cho một môi trường kinh tế tự do, bình đẳng cho các chủ thể kinh tế.

Với những thể chế được xây dựng đã góp phần tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi để tạo điều kiện cho các chủ thể kinh tế tham gia vào các hoạt động kinh doanh. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và đầu tư trong “Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2022” tính đến 31/12/2021 có 857.551 doanh nghiệp đang hoạt động tăng 17.6% bình quân giai đoạn từ 2017-2020 (Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2022).

3.1.2.1. Thể chế kinh tế tự do

Trong báo cáo PCI để phản ánh quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp, bộ chỉ số đã đưa ra chỉ số “gia nhập thị trường” với hàm ý nhằm đánh giá “mức độ thuận lợi trong thành lập và vận hành chính thức doanh nghiệp” (VCCI & USAID, 2022). Với mức điểm trung vị cả nước ở mức trung bình khá: 6.88 (trên thang điểm 10) cho thấy vẫn còn những điểm nghẽn cần khai thông giúp các chủ thể kinh tế tự do tham gia vào hoạt động kinh doanh chính thức.

Bảng 3.2 Một số chỉ tiêu thành phần trong chỉ số “gia nhập thị trường” thuộc bộ chỉ số PCI năm 2021 (mức trung vị).

Hướng dẫn thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện là rõ ràng, đầy đủ (%)	Doanh nghiệp không gặp khó khăn gì khi thực hiện thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện (%)	Quy trình giải quyết thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện đúng như văn bản quy định (% DN Đồng ý)	Thời gian thực hiện thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện không kéo dài hơn so với văn bản quy định (% DN đồng ý)	Chi phí cấp phép kinh doanh có điều kiện không vượt quá mức phí, lệ phí được quy định trong văn bản pháp luật (% DN Đồng ý)	Tỷ lệ DN phải hủy bỏ kế hoạch kinh doanh do những khó khăn gặp phải khi thực hiện thủ tục đề nghị cấp Giấy phép kinh doanh có điều kiện (%)
58%	41%	56%	48%	43%	22%

Nguồn: (VCCI & USAID, 2022)

Bảng 3.2 thể hiện vẫn còn nhiều quy định cũng như năng lực thực thi thể chế của các cơ quan chính quyền gây khó khăn cho hoạt động tự do tham gia các hoạt động kinh doanh. Trong đó vướng mắc được phản ánh tập trung nhiều nhất vào các thủ tục kinh doanh có điều kiện. Có 46% doanh nghiệp được hỏi cho rằng chưa nhận được sự hướng dẫn thủ tục cấp phép cho các kinh doanh có điều kiện là rõ ràng, đầy đủ từ các cơ quan chính quyền; Chỉ có 41% doanh nghiệp không gặp khó khăn gì khi thực hiện thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện; Còn tới 44% doanh nghiệp phản ánh quy trình giải quyết thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện thực hiện đúng như văn bản quy định; 48% doanh nghiệp cho rằng thời gian thực hiện thủ tục cấp phép kinh doanh có điều kiện không bị kéo dài hơn so với văn bản quy định; Đồng thời có 22% được hỏi cho rằng phải hủy bỏ kế hoạch kinh doanh của mình do những khó khăn gặp phải khi thực hiện thủ tục đề nghị cấp giấy phép kinh doanh có điều kiện.

Các quy định về điều kiện kinh doanh đang là nút thắt lớn ngăn trở sự tự do lựa chọn ngành nghề kinh doanh, mô hình, phương án tổ chức kinh doanh, hình thức huy động vốn, tự do hợp đồng, tự do lựa chọn giải quyết tranh chấp cũng như tự do cạnh tranh lành mạnh. Những quy định ngăn trở những quyền tự do kinh doanh trên thường được thể hiện dưới các hình thức sau:

Thứ nhất, những quy định hạn chế tự do ngành kinh doanh. Những quy định này không đảm bảo “tính mở” của thể chế khi thay vì áp dụng những điều kiện bỏ ngõ

tức là được làm những gì mà quy định không cấm thì lại chỉ được làm những gì mà quy định cho phép.

Một dẫn chứng cho trường hợp này là Thông tư 02/2019/TT-BNNPTNT ngày 11/02/2019 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn: “Ban hành danh mục sản phẩm thức ăn chăn nuôi theo tập quán và nguyên liệu đơn được phép lưu hành tại Việt Nam” đã giới hạn người chăn nuôi và doanh nghiệp chỉ được kinh doanh, sử dụng những loại thức ăn chăn nuôi theo tập quán có trong quy định. Như vậy, sẽ có trường hợp có những loại thức ăn chăn nuôi theo tập quán vẫn đang được sử dụng ở vùng miền khác nhau không được đưa vào quy định sẽ không được phép kinh doanh hay khi người dân có những sáng kiến, phát hiện mới về loại hình thức ăn chăn nuôi cũng khó có thể áp dụng kinh doanh.

Thứ hai, trong hoạt động tự do lựa chọn mô hình kinh doanh vẫn còn những quy định đưa ra các giới hạn về mô hình, loại hình kinh doanh mà các chủ thể kinh tế phải tuân thủ hoặc bị ràng buộc, ngăn trở quá trình mở rộng mô hình kinh doanh hay thực hiện các hình thức kinh doanh mới.

Có thể thấy qua trường hợp khoản 2 Điều 4 Thông tư 21/2018/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và đào tạo: “Ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Trung tâm ngoại ngữ, tin học” có quy định tên của trung tâm ngoại ngữ, tin học “không được trùng với tên riêng của trung tâm đã thành lập trước đó”. Quy định này đã gây khó khăn khi các trung tâm muốn mở thêm hoặc mở rộng quy mô hoạt động ở địa bàn khác thì lại không được lấy lại tên đã có gây trở ngại cho trung tâm khi muốn khai thác thương hiệu đang có.

Ngoài ra, việc ràng buộc điều kiện vốn pháp định đối với một số ngành đặc thù là cần thiết để đảm bảo lợi ích công như lĩnh vực kinh doanh tài chính, ngân hàng. Tuy nhiên, hiện vẫn có một số yêu cầu vốn pháp định từ những quy định pháp luật đối với những ngành nghề kinh doanh mà trên thực tế không có bằng chứng cho thấy nếu không đảm bảo mức vốn này sẽ ảnh hưởng đến lợi ích công. Như trường hợp doanh nghiệp cung ứng dịch vụ “xếp hạng tín nhiệm”, theo Nghị định 88/2014/NĐ-CP: “quy định về dịch vụ xếp hạng tín nhiệm” thì doanh nghiệp cung

cấp dịch vụ “xếp hạng tín nhiệm” phải có số vốn pháp định là 15 tỷ. Thực tế theo khoản 05 của Nghị định này, dịch vụ xếp hạng tín nhiệm là dịch vụ “phân tích, nhận định và xếp hạng về khả năng thực hiện đầy đủ, đúng hạn nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp, tổ chức” như vậy dịch vụ này được thực hiện chủ yếu dựa vào năng lực của các nhân viên và phương pháp phân tích, xếp hạng tín nhiệm là chính chứ không phải là nguồn vốn để doanh nghiệp hoạt động hiệu quả. Vì thế, việc yêu cầu phải có một số lượng vốn pháp định trong trường hợp này không thật sự cần thiết và là rào cản đối với những chủ thể muốn tham gia cung ứng dịch vụ này.

Thứ ba, trong hoạt động tự do lựa chọn phương án tổ chức kinh doanh các điều kiện trong một số văn bản pháp luật yêu cầu phải có phương án kinh doanh “phù hợp” hoặc “khả thi” để được cấp phép kinh doanh cũng đang gây ra nhiều rào cản cho hoạt động tự do kinh doanh của doanh nghiệp. Ví dụ: Điểm d khoản 1 Điều 42 Luật an toàn thông tin mạng năm 2015 một trong các điều kiện để được cấp Giấy phép kinh doanh sản phẩm, dịch vụ an toàn thông tin mạng là “có phương án kinh doanh phù hợp”; Điều 1 Nghị định 57/2016/NĐ-CP của Chính phủ: “sửa đổi, bổ sung điều 7 nghị định số 10/2010/NĐ-CP ngày 12 tháng 02 năm 2010 của chính phủ về hoạt động thông tin tin dụng” quy định một trong các điều kiện cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động thông tin tin dụng là phải có “Phương án kinh doanh khả thi”.

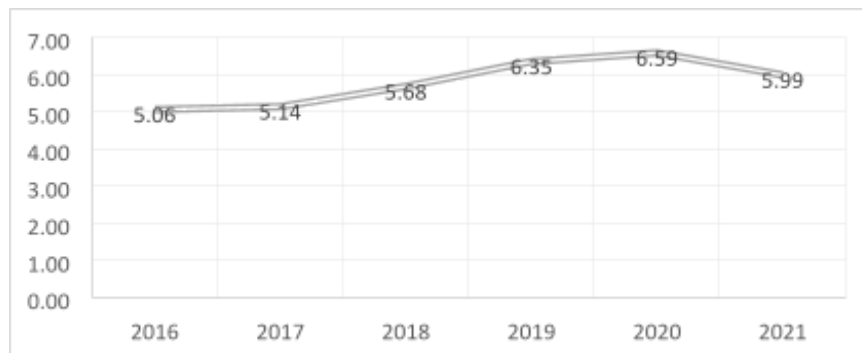
Trong thực tế các phương án kinh doanh của doanh nghiệp xây dựng phù hợp với từng thời điểm, thậm chí phương án kinh doanh có thể thay đổi ngay sau khi cấp giấy phép kinh doanh. Bên cạnh đó, các cơ quan cấp phép kinh doanh rất khó để đánh giá xem một phương án kinh doanh như thế nào là “phù hợp” hay “khả thi”. Vì vậy, đưa ra điều kiện mang tính chung chung, không rõ ràng như vậy sẽ không mang tính thực tiễn, có thể gây khó khăn trong doanh nghiệp trong việc thực thi.

Thứ tư, vẫn còn những quy định cản trở quyền tự do giao kết hợp đồng của các chủ thể kinh tế thông qua những điều kiện ràng buộc các chủ thể phải ký kết những điều khoản hợp đồng với các chủ thể khác theo quy định mới được tham gia vào hoạt động kinh doanh. Như trong Điều 7 Nghị định 83/2014/NĐ-CP của Chính phủ:

“Nghị định về kinh doanh xăng dầu” phải đáp ứng điều kiện “Có phương tiện vận tải xăng dầu nội địa thuộc sở hữu doanh nghiệp hoặc đồng sở hữu hoặc thuê sử dụng của thương nhân kinh doanh dịch vụ xăng dầu từ năm (05) năm trở lên.” Như vậy, doanh nghiệp nếu không sở hữu phương tiện vận tải xăng dầu nội địa, để có thể được cấp phép buộc phải ký hợp đồng thuê của doanh nghiệp khác với thời hạn tối thiểu 5 năm, điều này gây khó khăn cho các chủ thể muốn tham gia kinh doanh xăng dầu vì việc ký kết hợp đồng này trên cơ sở tự do thỏa thuận điều kiện hợp đồng giữa các bên và một trong các bên trong quá trình thực hiện hợp đồng có thể không thực hiện hoặc chấm dứt hợp đồng trước hạn.

3.1.2.2. Thể chế kinh tế bình đẳng

Để đánh giá về mức độ xây dựng và thực thi thể chế kinh tế tạo môi trường cạnh tranh không có sự phân biệt đối xử giữa chủ thể kinh tế (đặc quyền, ưu đãi, ưu tiên trong việc tiếp cận các nguồn lực, cơ hội kinh doanh, thủ tục hành chính, chính sách phát triển...), có thể đánh giá tổng quan qua khảo sát mức độ “Cạnh tranh bình đẳng” thuộc bộ chỉ số PCI.



Nguồn: (VCCI & USAID, 2022)

Hình 3.5 Chỉ số “Cạnh tranh bình đẳng” trong bộ chỉ PCI 2016 - 2021 (mức trung vị)

Qua hình 3.5, có thể nhận thấy các cơ quan thực thi thể chế kinh tế cấp tỉnh của Việt Nam có sự nỗ lực nhằm cải thiện phân biệt, đối xử đối giữa các loại hình doanh nghiệp, mức điểm trong 5 năm gần đây của chỉ số “cạnh tranh bình đẳng” có sự tăng

lên liên tục (riêng năm 2021 có những điều chỉnh thêm một số biến mới thay đổi trong cách tính chỉ số này nên không có giá trị so sánh với những năm trước).

Bảng 3.3 Chỉ tiêu thành phần trong chỉ số “cạnh tranh bình đẳng” thuộc bộ chỉ số PCI năm 2021

Sự quan tâm của chính quyền tỉnh không phụ thuộc vào đóng góp của doanh nghiệp cho địa phương như số lao động sử dụng, số thuế phải nộp hoặc tài trợ/hỗ trợ khác (% Đồng ý)	Tinh ưu tiên giải quyết các khó khăn cho các doanh nghiệp lớn so với doanh nghiệp nhỏ và vừa trong nước (% Đồng ý)	Tinh ưu tiên thu hút đầu tư từ các doanh nghiệp lớn hơn là phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa trong nước (% Đồng ý)	Thuận lợi trong việc tiếp cận đất đai là đặc quyền dành cho các doanh nghiệp lớn (% Đồng ý)	Thủ tục hành chính nhanh chóng hơn là đặc quyền dành cho các doanh nghiệp lớn (% Đồng ý)	Dễ dàng có được các hợp đồng từ cơ quan Nhà nước là đặc quyền dành cho các doanh nghiệp lớn (% Đồng ý)
77%	53%	39%	25%	20%	16%

Thuận lợi trong cấp phép khai thác khoáng sản là đặc quyền dành cho các doanh nghiệp lớn (% Đồng ý)	Thuận lợi trong tiếp cận thông tin là đặc quyền dành cho các doanh nghiệp lớn (% Đồng ý)	Miễn, giảm thuế TNDN là đặc quyền dành cho các doanh nghiệp lớn (% Đồng ý)	Việc tinh ưu ái cho DN lớn (cả DNNN và tư nhân) gây khó khăn cho doanh nghiệp (% Đồng ý)	"Hợp đồng, đất đai, ... và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu rơi vào tay các DN có liên kết chặt chẽ với chính quyền tỉnh" (% Đồng ý)
10%	20%	17%	43%	61%

Nguồn: (VCCI & USAID, 2022)

Mặc dù chỉ số “cạnh tranh bình đẳng” có sự cải thiện, nhưng khi nhìn vào những chỉ số thành phần trong bảng 3.3 thì vẫn nhận thấy có những vấn đề mà chính quyền cần tiếp tục giải quyết. Vẫn còn một tỷ lệ khá cao các doanh nghiệp tư nhân cho biết trong quá trình thực thi thể chế kinh tế, chính quyền vẫn ưu tiên giải quyết khó khăn doanh nghiệp lớn so với doanh nghiệp nhỏ và vừa trong nước (53%). Chính việc tinh ưu ái cho doanh nghiệp lớn (cả nhà nước và tư nhân) đang gây khó khăn cho doanh nghiệp (43% Đồng ý). Đặc biệt vẫn còn 61% doanh nghiệp tư nhân cho rằng nguồn lực kinh doanh vẫn chủ yếu rơi vào các doanh nghiệp có sự thân quen với cán bộ chính quyền. Các chỉ tiêu thành phần khác dù tỷ lệ không cao (dưới 40%) nhưng cũng cho thấy vẫn tồn tại sự phân biệt đối xử nhất định giữa doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ với các doanh nghiệp quy mô lớn.

Như vậy đánh giá theo mức độ cảm nhận của các đối tượng doanh nghiệp vừa và nhỏ trong nước, vẫn tồn tại những ưu đãi mang lại sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận các cơ hội phát triển của các chủ thể kinh tế đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ. Đi vào phân tích vấn đề thể chế có thể thấy rằng thực trạng trên một phần xuất phát từ chính các quy định pháp luật được nhà nước ban hành thể hiện dưới các hình thức sau:

Thứ nhất, các thể chế gây ra sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận cơ hội tham gia hoạt động kinh tế.

Trong thực tế còn tồn tại nhiều thể chế gây cản trở môi trường bình đẳng trong kinh doanh, những quy định này tạo điều kiện cho chủ thể kinh tế này thuận lợi tham gia và ngăn trở cơ hội tham gia của các chủ thể khác. Điển hình cho trường hợp này là việc các chủ thể kinh tế nhà nước vẫn được tạo điều kiện về mặt pháp luật thuận lợi hơn so với các chủ thể khác trong việc tiếp cận cơ hội kinh doanh trong những lĩnh vực các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác hoàn toàn có thể đảm nhận. Có thể dẫn chứng qua trường hợp lĩnh vực “kiểm định viễn thông, đài, vô tuyến”. Trong Thông tư 07/2020/TT-BTTTT của Bộ Thông tin truyền thông: “Quy định về kiểm định thiết bị viễn thông, đài vô tuyến điện” vẫn được quy định dành cho các *đơn vị sự nghiệp công lập* thuộc cơ quan quản lý nhà nước mà chưa tạo điều kiện để các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác tham gia rộng rãi. Hoạt động này được coi như một hoạt động chứng nhận sự phù hợp, mà căn cứ quy định tại Nghị định 105/2016/NĐ-CP: “Quy định về điều kiện hoạt động của tổ chức kiểm định, hiệu chuẩn, thử nghiệm phương tiện đo, chuẩn đo lường” thì việc “kiểm định” được xem là ngành nghề kinh doanh có điều kiện, các doanh nghiệp chỉ cần đáp ứng những điều kiện kinh doanh và được cấp phép, chỉ định có thể tham gia cung cấp những loại hình dịch vụ này.

Thứ hai, các thể chế gây ra sự bất bình đẳng trong quá trình thực hiện hoạt động kinh tế.

Thể chế kinh tế Việt Nam còn tồn tại những quy định chứa đựng các nội dung, điều khoản không phù hợp với thực tế của loại hình hoạt động kinh tế, tạo ra bất

bình đẳng trong cạnh tranh. Có những quy định pháp luật ràng buộc những chủ thể kinh tế này nhưng lại không ràng buộc đối với chủ thể kinh tế khác trong cùng một lĩnh vực, loại hình hoạt động. Dẫn chứng tại điều 38, mục 2, chương III: “Vi phạm các quy định về quảng cáo trên báo điện tử và thông tin điện tử” trong Nghị định số 38/2021/NĐ-CP của chính phủ về “Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo” có quy định: Phạt tiền từ 10 - 15 triệu đồng đối với hành vi “Thời gian chờ tắt hoặc mở quảng cáo không ở vùng cố định vượt quá 1,5 giây”. Quy định này đang hạn chế sự tham gia các dịch vụ quảng cáo báo chí vì việc quy định 1,5 giây theo ý kiến của nhiều cơ quan báo chí là quá ngắn, trong khi các nền tảng ứng dụng trực tuyến lớn như Youtube, Facebook... lại có xu hướng nới lỏng thời gian này. Điều này sẽ dẫn đến sự cạnh tranh không công bằng vì các đơn vị muốn đăng quảng cáo sẽ có xu hướng tăng cường quảng cáo trên các nền tảng trực tuyến thay vì trên các báo chí.

Thứ ba, các thể chế gây ra sự bất bình đẳng về nghĩa vụ tài chính.

Theo quy định tại Điều 8, Luật doanh nghiệp (2020), bên cạnh các quyền lợi thì doanh nghiệp trong quá trình hoạt động cũng phải tuân thủ các nghĩa vụ đối với người lao động, nhà nước, và xã hội. Một trong những nghĩa vụ quan trọng là đó là nghĩa vụ tài chính “Tổ chức công tác kế toán, nộp thuế và thực hiện các nghĩa vụ tài chính khác theo quy định của pháp luật”.

Theo báo cáo của Bộ Tài chính (2019) về “Đánh giá thực trạng hoạt động của doanh nghiệp FDI và chính sách ưu đãi đầu tư hiện nay”, tỉ lệ về số thuế thu nhập doanh nghiệp được ưu đãi, miễn giảm của doanh nghiệp FDI là 48% trên tổng số thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp tính theo thuế suất phổ thông, trong khi tỉ lệ này của doanh nghiệp nhà nước chỉ ở mức 4,6%, doanh nghiệp ngoài quốc doanh là 14%. Điều này cho thấy đang tồn tại sự bất bình đẳng trong những chính sách ưu đãi thuế giữa khu vực doanh nghiệp FDI với các doanh nghiệp trong nước. Các ưu đãi được quy định trong Luật Đầu tư, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Thuế xuất khẩu, nhập khẩu và một số nghị định của Chính phủ nhằm thu hút các doanh nghiệp vào những lĩnh vực và khu vực cần ưu tiên phát triển, tuy nhiên các doanh

nghiệp FDI thực tế mới chỉ tập trung vào những ngành sản xuất có tỷ lệ nội địa hóa thấp, thâm dụng lao động lao động nhưng giá trị gia tăng không cao. Các doanh nghiệp FDI đầu tư nhiều vào bất động sản, ngược lại lĩnh vực cần thu hút đầu tư là nông, lâm, ngư nghiệp còn còn thấp. Đối với khu vực đầu tư, thay vì những ưu đãi nhằm thu hút vốn FDI vào các vùng khó khăn như Bắc Trung Bộ (chiếm tỷ lệ 1,6%), Tây Nguyên (chiếm tỷ lệ 0,8%) thì nguồn vốn này lại tập trung đầu tư ở các vùng có điều kiện thuận lợi như Đông Nam Bộ (chiếm tỷ lệ 49%) và Đồng bằng sông Hồng (chiếm tỷ lệ 31%) (Bộ Tài Chính, 2019).

3.2. Thực trạng thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế

3.2.1. Thể chế phân định vai trò trong xây dựng và thực thi quy định pháp luật

Hiện nay việc xây dựng thể chế được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Theo đó, hoạt động xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và Chính phủ chủ yếu dựa vào các Bộ, ngành chức năng. Quy định liên quan đến chức năng quản lý của Bộ, ngành nào thì giao cho đơn vị ấy chủ trì soạn thảo. Ví dụ “Luật Đất đai” do Bộ Tài nguyên, môi trường; “Luật Đầu tư” do Bộ Kế hoạch và đầu tư; “Luật Giao thông đường bộ” do Bộ Giao thông vận tải chủ trì soạn thảo... Sau khi các văn bản này được Quốc hội ban hành, Chính phủ thông qua các cơ quan Bộ, ngành liên quan sẽ soạn thảo các thông tư hướng dẫn thi hành.

Bên cạnh những ưu điểm đó là các Bộ, Ngành trực tiếp quản lý lĩnh vực hoạt động sẽ có sự hiểu biết sâu sát, tạo điều kiện xây dựng luật bám sát với thực tiễn, cũng tồn tại những hạn chế khiến cho chất lượng các quy định pháp luật chưa cao thể hiện ở các điểm sau:

Thứ nhất, khả năng tập hợp được những chuyên gia am hiểu cả về chuyên môn lĩnh vực lẫn chuyên môn pháp luật không cao. Phần lớn các nhân sự của các đơn vị thuộc Bộ, ngành được giao soạn thảo chủ yếu hoạt động chuyên môn ngành, hạn chế về chuyên môn pháp luật. Thực trạng này dẫn đến nhiều văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng, ban hành trái quy định pháp luật. Theo “Báo cáo công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật năm 2021 và phương

hướng, giải pháp năm 2022” của Bộ Tư Pháp (2022), qua công tác kiểm tra, các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương đã phát hiện và kết luận, kiến nghị xử lý 305 văn bản, gồm 67 văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật nhưng có chứa quy phạm pháp luật, 238 văn bản quy phạm pháp luật có quy định trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền ban hành (trong đó có 100 văn bản ban hành trong năm 2021). Thực trạng này dẫn tới sự thiếu ổn định trong thể chế khi mà các quy tắc được lập ra nhưng lại trái quy định, không phù hợp điều kiện thực tiễn buộc phải thu hồi hoặc thay đổi, sửa chữa khiến các chủ thể chịu sự tác động của chính sách bị động trong các hoạt động liên quan đến những thể chế này.

Thứ hai, một số quy định còn mang tính cục bộ, đơn vị nào được giao soạn thảo cũng muốn dành cho mình quyền được quản lý nhiều nhất. Chính điều này gây ảnh hưởng lớn đến chất lượng thể chế vì những quy định thay vì mang lại lợi ích chung cho xã hội lại chủ yếu mang lại lợi ích cho một nhóm đối tượng nhất định. Đơn cử vấn đề cùng điều tiết một hoạt động giao thông đường bộ có Luật Giao Thông đường bộ do Bộ Giao thông chủ trì soạn thảo, nhưng Bộ Công An muốn tách ra thành 2 luật “Giao thông đường bộ” do Bộ Giao thông vận tải chủ trì và luật “Bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường bộ” do Bộ Công an chủ trì điều này dễ gây tranh chấp trách nhiệm, quyền hạn giữa hai Bộ cũng như khó khăn cho các chủ thể kinh tế tham gia hoạt động giao thông đường bộ như dịch vụ vận tải hàng hóa, hành khách. Thay vì trước đây chỉ cần tập trung nắm các quy định trong một luật giờ phải nắm hai luật, chưa kể việc tuân thủ chịu sự chồng chéo chức năng quản lý giữa hai Bộ.

Hiện nay hoạt động tổ chức thi hành pháp luật mới được điều chỉnh ở cấp Nghị định Chính phủ (Nghị định 59/2012/NĐ-CP: “Về theo dõi tình hình thi hành pháp luật; được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định 32/2020/NĐ-CP), trong khi các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật có phạm vi rộng lớn, tác động đến mọi lĩnh vực đời sống xã hội không chỉ trong giới hạn các cơ quan hành pháp mà cả lập pháp và tư pháp. Điều này dẫn tới công tác tổ chức thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế về cơ chế phối hợp, phân công giữa các đơn vị xây dựng và thực thi cũng như giữa các đơn vị

tổ chức thi hành thể chế còn chồng chéo, phân tán, cục bộ; Vẫn tồn tại tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các thể chế pháp luật đã có hiệu lực thi hành; Cơ chế đề khuyến khích sự tham gia của người dân vào công tác giám sát thực thi pháp luật còn hạn chế.

Bên cạnh đó, việc không tách bạch rõ giữa cơ quan xây dựng chính sách với cơ quan tổ chức thực thi chính sách trong quy định pháp luật dẫn tới tình trạng một đơn vị vừa tổ chức xây dựng chính sách do mình kiến nghị, soạn thảo vừa tổ chức thực hiện chính sách ấy sẽ dễ dẫn tới tình trạng áp đặt, chủ quan, duy ý chí, “vừa đá bóng vừa thổi còi”.

3.2.2. Thể chế phân cấp, phân quyền trong quản lý kinh tế của nhà nước

Hoạt động phân cấp, phân quyền ở Việt Nam được thể chế hóa ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật: Hiến pháp năm 2013, Luật “Tổ chức chính quyền địa phương” năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật “Tổ chức Chính phủ năm” 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), và nhiều văn bản luật đối với lĩnh vực chuyên ngành. Trong đó, việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước cấp trung ương với cấp địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau được quy định bởi Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và nhiều luật chuyên ngành (đất đai, ngân sách, giáo dục...). Ngoài ra còn một số văn bản dưới luật cũng quy định vấn đề này như Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 của Chính phủ về “Về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp”; Nghị quyết 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 về “Về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước”... Điều này phản ánh những quyết tâm của chính quyền trong việc đẩy mạnh phân cấp và phân quyền nhằm giúp cho các địa phương, đơn vị chủ động, linh hoạt phát huy tối đa tiềm năng nguồn lực cho phát triển.

Mặc dù vậy, thể chế phân cấp, phân quyền trong bộ máy chính quyền nhà nước trong quá trình thực hiện cũng bộc lộ một số hạn chế sau đây:

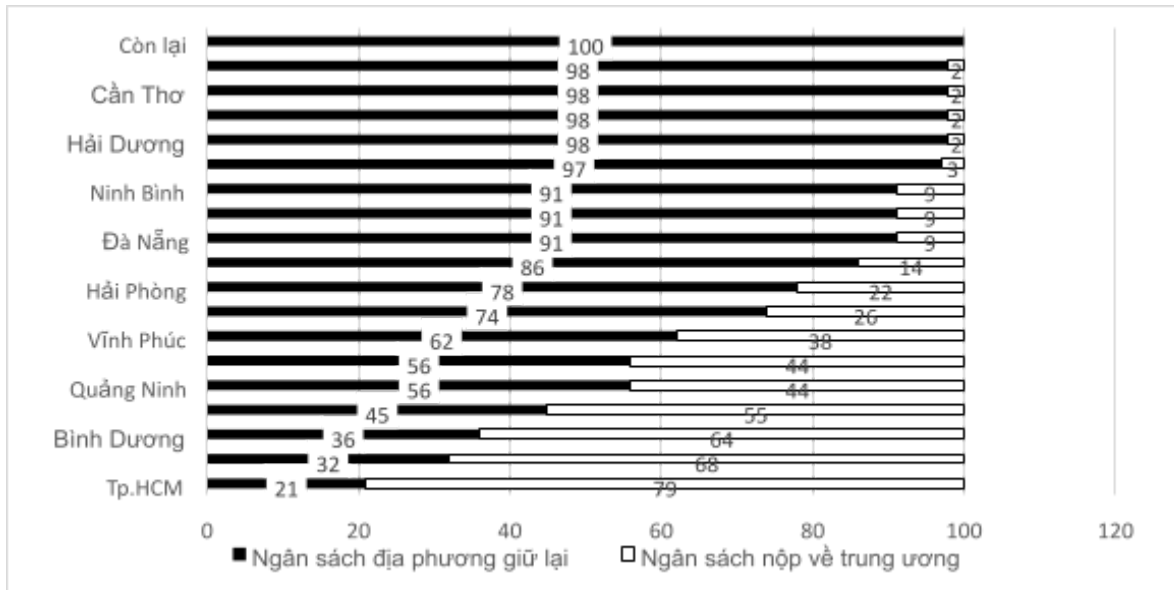
Một là, các quy định phân cấp, phân quyền của Trung ương đối với các địa phương thiếu cơ chế phối hợp, giám sát chặt chẽ dẫn tới tình trạng các địa phương được trao quyền “mạnh ai nấy làm” thậm chí phá vỡ quy hoạch vì lợi ích cục bộ địa phương khiến cho lãng phí nguồn lực, không phát huy được lợi thế so sánh của từng vùng, địa phương. Tình trạng các địa phương sau khi được phân cấp, phân quyền đua nhau xây dựng cảng biển, khu công nghiệp, khu kinh tế cửa khẩu... trong thời gian qua mà nhiều công trình, dự án sau khi được triển khai nhưng đi vào hoạt động kém hiệu quả gây thất thoát lãng phí ngân sách, nguồn lực. Như hệ thống cảng biển Việt Nam hiện có 286 bến cảng trải dài từ Bắc vào Nam nhưng phần lớn trong số này là hoạt động kém hiệu quả, lạc hậu so với thế giới (Nguyễn Thị Huyền, 2021).

Hai là, các quy định phân cấp, phân quyền còn mang tính đồng loạt và đại trà chưa tính tới đặc thù, điều kiện đảm bảo thực hiện ở các địa phương, vì vậy dẫn đến tình trạng có những địa phương sẵn có điều kiện phát triển, điều kiện thuận lợi về vị trí địa lý, tài nguyên, nhân lực, công nghệ... phát huy tốt khi được phân cấp, một số địa phương không có sẵn điều kiện này khó tận dụng được cơ hội từ việc phân cấp. Theo báo cáo “Dự toán thu chi ngân sách địa phương năm 2022” của Bộ Tài chính thì chỉ có 18 tỉnh, thành phố là tự cân đối được thu chi, còn lại 45 tỉnh, thành phố vẫn cần nhận bổ sung từ ngân sách trung ương. (Bộ Tài Chính, 2021)

Ba là, quy định về phân định trách nhiệm, quyền hạn của Trung ương với địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau chưa thực sự hợp lý, thiếu rõ ràng trong một số lĩnh vực như tổ chức bộ máy hành chính, ngân sách địa phương, điều này dẫn tới quyền tự chủ các địa phương bị hạn chế. Theo điều 23, Luật Tổ chức chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) hoạt động tổ chức trong bộ máy hành chính, thẩm quyền quyết định quyền hạn và cơ cấu tổ chức cũng như số lượng, nhiệm vụ, của các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân các cấp thuộc về Chính phủ. Gắn liền với cơ cấu tổ chức là bộ máy công chức hành chính, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phụ thuộc chỉ tiêu biên chế; xác định tiêu chuẩn tuyển dụng vào Chính phủ thông qua Bộ Nội vụ. Thực trạng này khiến các địa phương gặp khó khăn trong xây dựng cơ cấu tổ chức,

tổ chức bộ máy nhân sự phù hợp với tình hình thực tiễn từng địa phương. Ví dụ như thành phố Hồ Chí Minh nơi tập trung đông dân cư với mật độ dân số cao nhất cả nước nhưng số lượng công chức cấp phường, xã vẫn phải căn cứ chung theo Nghị định 33/2021/NĐCP ngày 29/03/2021 của Chính phủ về “Quy định chi tiết và biện pháp thi hành nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16 tháng 11 năm 2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh”. Căn cứ quy định này số lượng biên chế công chức bình quân phường, xã là 15 người, trong khi thực tế dân số một số phường của thành phố có những phường tính tới 31-12-2021, “có 90/249 phường có dân số từ 30.000 dân trở lên, 21 phường có dân số từ 50.000 dân đến dưới 75.000 dân, 12 phường có dân số từ 75.000 dân đến dưới 100.000 dân và đặc biệt có 3 phường có dân số trên 100.000 dân” (Tiến Long, 2022). Như vậy, bình quân dân số một phường của thành phố hiện là 28.378 dân, gấp khoảng 1,89 lần so với quy định chung tại Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 năm 2016 “Về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính” của Ủy ban Thường vụ Quốc hội”. Thực trạng này khiến cho công chức phường, xã của thành phố bị quá tải về công việc khiến cho việc giải quyết các thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn.

Ngoài ra, vấn đề phân bổ ngân sách Trung ương đẩy mạnh phân quyền cho địa phương nhưng một trong những nguồn lực cơ bản để địa phương phát triển là nguồn vốn ngân sách vẫn do Trung ương kiểm soát phân bổ địa phương thiếu quyền chủ động. Theo nghị quyết số 40/2021/QH15 về “Phân bổ ngân sách Trung ương năm 2022” của Quốc hội thì tỷ lệ phần trăm thu ngân sách giữ lại tại địa phương có 18 tỉnh, thành phố có nghĩa vụ nộp ngân sách về nhà nước, còn lại 45 địa phương giữ lại 100% ngân sách.



Nguồn: Quốc hội (2022)

Hình 3.6 Tỷ lệ phần trăm phân bổ ngân sách trung ương và địa phương của các tỉnh, thành phố năm 2022

Trường hợp thành phố Hồ Chí Minh đầu tàu kinh tế của cả nước nhưng tỷ lệ phân bổ ngân sách thấp nhất cả nước 21% (tăng 2% so với giai đoạn trước). Với việc phân bổ ngân sách hạn hẹp sẽ giới hạn năng lực tăng trưởng của thành phố, khả năng đóng góp của thành phố cho sự phát triển chung của cả nước trong bối cảnh thành phố vẫn phải bội chi kéo dài.

Thứ tư, việc phân cấp, phân quyền của chính phủ cho các cơ quan Bộ và ngang Bộ được quy định tại Luật Tổ chức chính phủ và nghị định 36/2012/NĐ-CP ban hành ngày 18/04/2012 (sửa đổi bổ sung bởi nghị định 101/2020/NĐ-CP ban hành ngày 28/08/2020) “Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ”. Quy định phân cấp này chưa hợp thực sự hợp lý khi các Bộ và cơ quan ngang Bộ được giao thực hiện cùng lúc nhiều chức năng: tham gia trình, xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; hành chính công; quản lý nhà nước; điều tiết thị trường, thực hiện quyền chủ sở hữu. Chính việc phân cấp quá nhiều nhiệm vụ khiến cho các cơ quan này chưa tập trung vào chức năng chính là tổ chức thực hiện chính sách và quản lý hành chính

nhà nước. Quy định trên còn dẫn tới hiện tượng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” khi các cơ quan chính phủ vừa xây dựng chính sách vừa tổ chức thi hành chính sách, dẫn tới tình trạng những tính toán mang tính cục bộ ngành, lĩnh vực. Bên cạnh đó, các Bộ đóng vai trò chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp nhà nước cũng không tránh khỏi những “ưu ái” nhất định dành cho các doanh nghiệp này khiến cho môi trường kinh doanh bất bình đẳng.

3.2.3. Thể chế hạn chế những can thiệp mệnh lệnh hành chính vào nền kinh tế thị trường

Sự can thiệp mang tính mệnh lệnh hành chính của nhà nước như đã được phân tích ở mục 2.4.2 có thể dẫn tới những sai lệch tín hiệu của thị trường, hạn chế tính hiệu quả của những quy luật thị trường. Sự can thiệp này được thể hiện trên hai khía cạnh chính là can thiệp vào giá cả thị trường và can thiệp vào cơ chế tự do hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Trong nền kinh tế thị trường giá cả là tín hiệu quan trọng hàng đầu của thị trường. Theo nguyên tắc thị trường, giá cả chủ yếu biến động phụ thuộc vào các quy luật thị trường đặc biệt quy luật giá trị, cung - cầu. Hiện nay tại quy định điều 19, Luật Giá năm 2012 và một số văn bản dưới luật, ở Việt Nam nhà nước vẫn trực tiếp can thiệp điều hành, khống chế nhiều loại giá có ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế thông qua việc định mức giá cụ thể, định khung giá, định giá cơ sở tối đa hoặc tối thiểu của nhiều loại mặt hàng mà trên thực tế đã có sự tham gia của nhiều doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế (giá điện, xăng dầu, dịch vụ giáo dục, y tế...). Tuy nhiên, mức giá nhà nước kiểm soát trong nhiều trường hợp không phản ánh đúng tình hình thị trường ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp. Như sự việc duy trì cách tính giá xăng dầu từ năm 2014 đã quá lỗi thời, lạc hậu đã dẫn đến việc nhiều doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu thua lỗ trong năm 2022, hậu quả là việc thiếu hụt cục bộ xăng dầu xảy ra ở một số thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh... (Thy Thảo, 2022). Hay việc nhà nước đưa ra định mức giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh tại cơ sở khám chữa bệnh của nhà nước. Với quy định này các đơn vị y tế của nhà nước không thể tự chủ động quyết định mức giá phù

hợp với thực tế thị trường. Trong khi các bệnh viện đang dần chuyển sang cơ chế tự chủ thì quy định giá dịch vụ y tế chậm điều chỉnh, chưa tính đúng, đủ chi phí thực tế ảnh hưởng lớn đến hạch toán cân đối thu chi.

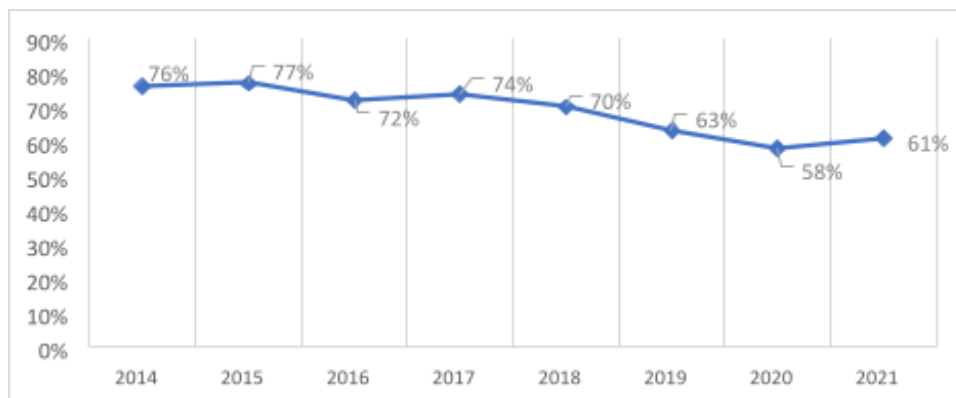
Bên cạnh đó, vẫn tồn tại tình trạng các cơ quan quản nhà nước can thiệp, gây khó khăn cho quá trình tự do gia nhập, rút khỏi thị trường của các doanh nghiệp thông qua các biện pháp hành chính thông qua những quy định về điều kiện kinh doanh, các “giấy phép con” đối với các doanh nghiệp như đã phân tích ở mục 3.1.2.1. Theo báo cáo của Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam (2022) thì dù đã có những nỗ lực đáng kể của chính phủ nhưng vẫn còn tồn tại nhiều quy định pháp luật cản trở quá trình tự do kinh doanh của doanh nghiệp trên các nội dung: các quy định gia tăng biện pháp quản lý quá mức cần thiết; các quy định pháp luật có tính chất can thiệp vào thị trường; các quy định cản trở sự tham gia các chủ thể kinh tế ngoài nhà nước vào những lĩnh vực không nhất thiết nhà nước phải thực hiện.

3.3. Thực trạng thể chế phân phối nguồn lực phát triển kinh tế

Nhà nước đóng vai trò định hướng phân bổ nguồn lực tập trung vào một số lĩnh vực trọng tâm trong nền kinh tế. Thực tế thời gian qua các quy định của Đảng và Nhà nước đều nêu rõ định hướng phân bổ nguồn lực theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung của đất nước. Việc phân bổ nguồn lực phát triển được thể chế hóa trong nhiều văn bản pháp luật như: Luật Quy hoạch, Luật Đất đai, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Khoáng sản... và nhiều văn bản dưới luật. Các quy định này đều lấy mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội làm một trong những mục tiêu hàng đầu trong tiến hành phân bổ nguồn lực đất đai, tài nguyên khoáng sản, vốn ngân sách. Như vậy, thể chế phân phối nguồn lực của nhà nước Việt Nam nhằm đảm bảo phát triển theo đúng các định hướng chiến lược mà Đảng và Nhà nước đã vạch ra, đồng thời trong quá trình phân phối ấy vẫn phải tuân thủ cơ chế thị trường nghĩa là dựa các các quy luật thị trường. Theo nguyên tắc thị trường nguồn lực sẽ phân bổ từ nơi hiệu quả kinh tế thấp sang nơi hiệu quả kinh tế cao hơn mà không có sự phân biệt đối xử nào giữa các chủ thể kinh tế trong việc tiếp cận nguồn lực này.

Theo luật Quy hoạch ban hành năm 2017 và Nghị định 37/2019/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 07/05/2019 về “Quy định chi tiết thi hành một số điều của luật

Quy hoạch”, cơ quan chính quyền các cấp tiến hành phân bổ nguồn lực phải dựa vào quy hoạch nhằm sử dụng hiệu quả nguồn lực phát triển bền vững (Quốc hội, 2017b). Nhưng khi đưa vào tổ chức thực hiện, các quy định đều chưa nêu rõ các chế tài đối với các cơ quan quyền lực trong việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo đúng quy hoạch. Luật Quy hoạch đòi hỏi tính thứ bậc trong việc lập quy hoạch, theo đó “Quy hoạch tổng thể quốc gia” là cơ sở để xây dựng các quy hoạch khác như quy hoạch ngành, vùng, đất đai, hành chính... (Quốc hội, 2017b). Tuy nhiên từ khi luật Quy hoạch ra đời đến nay (năm 2022) “Quy hoạch tổng thể quốc gia” vẫn chưa được ban hành. Hệ quả là tình trạng nguồn lực phát triển không được phân bổ một cách hợp lý theo định hướng đã vạch ra ban đầu, dẫn đến tình trạng phá vỡ quy hoạch, lãng phí nguồn lực. Điển hình như tình trạng lãng phí nguồn lực tài nguyên đất, biển, vốn đầu tư công dồn trải vào các cảng biển, sân bay, khu công nghiệp... khắp cả nước trong khi hiệu quả khai thác rất thấp trong thời gian qua.



Nguồn: VCCI & USAID (2022)

Hình 3.7. Ý kiến doanh nghiệp về việc nguồn lực kinh doanh (hợp đồng, đất đai...) chủ yếu rơi vào doanh nghiệp liên kết chặt chẽ với chính quyền năm 2014 - 2021 (mức trung vị)

Những số liệu từ hình 3.7 cho thấy tỷ lệ doanh nghiệp trả lời câu hỏi đồng ý về việc “nguồn lực kinh doanh (hợp đồng, đất đai...) chủ yếu rơi vào doanh nghiệp liên kết chặt chẽ với chính quyền ở mức cao dù có những sự tiến bộ nhất định từ giai đoạn 2017 tới nay. Năm 2021 vẫn có tới 61% doanh nghiệp được hỏi cho rằng hợp đồng, đất đai,... và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu rơi vào tay các doanh nghiệp có liên kết chặt chẽ với chính quyền địa phương (VCCI & USAID, 2022). Như vậy nguyên tắc thị trường tức là phân bổ dựa trên quy luật thị trường không được thực hiện đầy đủ gây ra sự bất bình đẳng trong phân phối nguồn lực phát triển. Thay vì nguồn lực được phân bổ cho doanh nghiệp nào cam kết sử dụng hiệu quả nguồn lực hơn thì lại phân bổ cho doanh nghiệp “thân quen” với chính quyền hơn.

Dưới góc độ thể chế kinh tế, trong các quy định, chính sách vẫn hàm chứa nhiều nội dung dẫn tới tình trạng phân bổ nguồn lực bất bình đẳng, không theo cơ chế thị trường. Quá trình tiếp cận nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, các doanh nghiệp thân quen chính quyền đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước được tạo điều kiện về mặt chính sách thuận lợi hơn, thậm chí có nhiều lĩnh vực còn được giao độc quyền trong quản lý, khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên đất nước. Nghị định 105/2018/NĐ-CP của Chính phủ về “Điều lệ tổ chức và hoạt động của tập đoàn Công nghiệp than - khoáng sản Việt Nam” ban hành năm 2018, trong Điều 03 có quy định nhiệm vụ của tập đoàn “được Nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ thể quản lý tài nguyên khoáng sản than, bô xít, đồng, sắt, vàng, bạc, thiếc, kẽm và các khoáng sản khác theo quy định của pháp luật” (Chính phủ, 2018). Với vai trò là chủ thể quản lý những nguồn tài nguyên quan trọng này, tập đoàn Công nghiệp than - khoáng sản gần như nắm vị thế độc quyền trong việc tiếp cận các nguồn tài nguyên này gây ra sự bất bình đẳng đối với các chủ thể kinh tế ngoài nhà nước khi muốn tham gia khai thác.

Về tiếp cận nguồn lực đất đai, các doanh nghiệp nhà nước vẫn được ưu ái về mặt chính sách trong việc tiếp cận nguồn lực đất đai, các doanh nghiệp này được tạo điều kiện dễ dàng, thuận lợi hơn. Theo báo cáo dự thảo “Đề án tổng thể về chính sách cạnh tranh quốc gia” của Bộ Kế hoạch và đầu tư (2017), các doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 70% mặt bằng đất đai kinh doanh hiện nay trong nền kinh tế, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước được cơ quan thẩm quyền ưu tiên phê duyệt tiếp cận đất đai hay tiếp cận đất đai rẻ hơn giá thị trường.

Về tiếp cận nguồn vốn, các doanh nghiệp nhà nước vẫn được tạo điều kiện tốt hơn các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác trong tiếp cận các nguồn vốn vay nợ nước ngoài. Trong quy định tại điều 43, Luật Quản lý nợ công năm 2017 đưa ra “Điều kiện cấp bảo lãnh chính phủ” quy định các doanh nghiệp được cấp bảo lãnh Chính phủ phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện mà một trong số đó là “không bị lỗ trong 03 năm liền kề gần nhất theo báo cáo kiểm toán, trừ các khoản lỗ do thực hiện chính sách của Nhà nước được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt” (Quốc Hội, 2017a). Điều khoản này không quy định đối tượng doanh nghiệp nhưng thực tế các đơn vị thực hiện “chính sách của Nhà nước” ở đây chủ yếu là doanh nghiệp nhà nước, trong đó tập trung vào các tập đoàn, tổng công ty thực hiện giá bán sản phẩm, cung ứng dịch vụ theo chỉ đạo điều hành của nhà nước.

Bảng 3.4. So sánh hiệu quả kinh tế của doanh nghiệp nhà nước qua một số chỉ số (bình quân giai đoạn 2016-2020)

	Chỉ số quay vòng vốn	Chỉ số nợ của doanh nghiệp	Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/ tài sản doanh nghiệp
Bình quân cả nước	0.6	2.2	2.4
Doanh nghiệp nhà nước	0.4	3.6	2.2

Doanh nghiệp ngoài nhà nước	0.7	2.0	1.4
Doanh nghiệp FDI	1.0	1.5	5.9

Nguồn: Bộ Kế hoạch và đầu tư (2022)

Bảng 3.4 thể hiện chỉ số quay vòng vốn (phản ánh khả năng sử dụng vốn tạo ra doanh thu thuần) của doanh nghiệp nhà nước thấp nhất so với các loại hình doanh nghiệp khác. Khả năng sinh lời của tài sản doanh nghiệp nhà nước thấp hơn mức trung bình cả nước và chưa bằng một nửa của doanh nghiệp FDI. Trong khi đó chỉ số nợ của doanh nghiệp nhà nước ở mức cao nhất so với các doanh nghiệp khác. Như vậy, mặc dù nắm giữ và có những cơ hội tiếp cận thuận lợi hơn với nguồn lực phát triển, hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước chưa thực sự tương xứng với nguồn lực nắm giữ. Điều này cho thấy, hoạt động phân phối nguồn lực theo nguyên tắc thị trường chưa triệt để được thực hiện. Nguồn lực phát triển chưa thực sự được phân phối tới các đối tượng sử dụng hiệu quả nguồn lực hơn, mang lại lợi ích kinh tế cao hơn.

3.4. Đánh giá chung mặt đạt được và hạn chế của thể chế kinh tế Việt Nam

3.4.1. Những mặt đạt được

Về thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế

Quyền sở hữu tài sản đã được thừa nhận và bảo vệ bởi pháp luật từ những văn bản có hiệu lực cao nhất là Hiến pháp cho tới các bộ luật. Các quy định về quyền sở hữu đất đai từng bước được hoàn thiện theo hướng đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp lâu dài của đối tượng được giao quyền sử dụng đất. Hệ thống pháp luật bảo vệ, thực thi quyền sở hữu trí tuệ ngày càng hoàn thiện, phù hợp với những cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia góp phần thúc đẩy hoạt động đổi mới sáng tạo cũng như phục vụ cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Các quy định pháp luật hiện nay đã thừa nhận quyền tự do kinh doanh - quyền cơ bản trong kinh tế, từ đó tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tham gia mạnh mẽ vào các hoạt động kinh tế. Trong thời gian qua, chính phủ không ngừng nỗ lực rà soát, tháo gỡ các điều kiện kinh doanh bất hợp lý. Bên cạnh đó, các quy định pháp

luật kinh doanh như luật Doanh nghiệp, luật Đầu tư, luật Cạnh tranh đều thừa nhận quyền bình đẳng của các doanh nghiệp trước pháp luật trong quá trình cạnh tranh. Các yếu tố này đã góp phần tạo môi trường cạnh tranh, kinh doanh ngày càng thông thoáng, lành mạnh cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế

Về thể chế quản lý nhà nước đối với nền kinh tế

Quản lý nhà nước về kinh tế chủ yếu thông qua công cụ pháp luật. Những quy định về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật được thể chế hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật như luật Ban hành quy phạm pháp luật, Nghị định 59/2012/NĐ-CP về: “Theo dõi tình hình thi hành pháp luật” đều cho thấy những nỗ lực của các cơ quan chính quyền trong cải tiến, hoàn thiện thể chế. Các quy định pháp luật có quy trình xây dựng ngày càng chặt chẽ, khoa học, có sự tham gia rộng rãi của các đối tượng liên quan góp phần làm cho những quy định này đáp ứng yêu cầu tốt hơn của đời sống thực tiễn kinh tế - xã hội.

Hoạt động phân cấp, phân quyền ở Việt Nam được thể chế hóa ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật: Hiến pháp năm 2013, Luật “Tổ chức chính quyền địa phương” năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật “Tổ chức Chính phủ năm” 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), và nhiều văn bản luật đối với lĩnh vực chuyên ngành. Điều này phản ánh những quyết tâm của chính quyền nhà nước trong việc đẩy mạnh phân cấp và phân quyền nhằm giúp cho các địa phương, đơn vị chủ động, linh hoạt phát huy tối đa tiềm năng nguồn lực cho phát triển.

Thể chế hành chính nhà nước có những bước tiến bộ trong việc giảm dần những quy định có tính chất mệnh lệnh, hành chính vào hoạt động kinh tế, khẳng định việc tôn trọng, tuân thủ các quy luật của nền kinh tế thị trường trong quản lý kinh tế.

Về thể chế phân phối nguồn lực phát triển

Việc phân bổ nguồn lực phát triển được quy định trong nhiều văn bản pháp luật như: Luật Đất đai, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Khoáng sản... và nhiều văn bản dưới luật. Luật Quy hoạch 2017 cũng đã quy định việc nhà nước tiến hành phân bổ nguồn lực phải căn cứ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát

triển. Điều này cho thấy việc phân bổ nguồn lực đang dần hướng tới việc đảm bảo sự phát triển lâu dài cho nền kinh tế và từng bước đảm bảo theo nguyên tắc của thị trường. Các quy định này đều lấy mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội làm một trong những mục tiêu hàng đầu trong tiến hành phân bổ nguồn lực đất đai, tài nguyên khoáng sản, vốn ngân sách.

3.4.2. Một số hạn chế, yếu kém

Về thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế

Quyền sở hữu tài sản của các chủ thể vẫn còn một số hạn chế đặc biệt các vấn đề liên quan đến sở hữu đất đai. Các chủ thể kinh tế chỉ được đảm bảo quyền sử dụng đất, còn quyền sở hữu đất thuộc về “toàn dân” do nhà nước đại diện chủ sở hữu quản lý. Vì vậy, các chủ thể kinh tế chưa thực sự tin tưởng, yên tâm khi đầu tư lâu dài vào tài sản đất đai. Bên cạnh đó những quy định quản lý đất đai còn phức tạp, chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn nhau đang là trở ngại cho quá trình thực hiện quyền sử dụng đất. Đối với quyền sở hữu trí tuệ, các quy định chế tài đối với việc vi phạm quyền sở hữu trí tuệ còn chưa đủ sức răn đe, phòng ngừa các hành vi vi phạm khiến cho tình trạng vi phạm sở hữu trí tuệ còn khá phổ biến. Cơ chế giải quyết vi phạm chủ yếu thông qua biện pháp hành chính, các biện pháp dân sự đặc biệt hình sự còn yếu.

Quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp hiện vẫn gặp phải những rào cản từ quy định của các cơ quan chính quyền đặc biệt là các điều kiện kinh doanh không phù hợp với thực tế. Vẫn tồn tại những quy định mang lại điều kiện thuận lợi hơn cho một số chủ thể kinh tế nhất định đặc biệt là các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp “thân quen” với chính quyền. Trong đó có thể kể tới: Các thể chế gây ra sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận cơ hội tham gia hoạt động kinh tế; các thể chế gây ra sự bất bình đẳng trong quá trình thực hiện hoạt động kinh tế; các thể chế gây ra sự bất bình đẳng về nghĩa vụ tài chính.

Về thể chế quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế

Các quy định về xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế còn bộc lộ nhiều mặt hạn chế. Việc xây dựng thể chế vẫn chủ yếu từ các Bộ, ngành chuyên môn thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo trình lên để dẫn tới tình trạng cục bộ, lợi ích nhóm, “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Hiện nay hoạt động tổ chức thi hành pháp luật mới được điều chỉnh ở cấp Nghị định Chính phủ trong khi các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật có phạm vi rộng lớn, tác động đến mọi lĩnh vực đời sống xã hội không chỉ trong giới hạn các cơ quan hành pháp mà cả lập pháp và tư pháp. Điều này dẫn tới công tác tổ chức thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế về cơ chế phối hợp, phân công giữa các đơn vị xây dựng và thực thi cũng như giữa các đơn vị tổ chức thi hành thể chế còn chông chéo, phân tán, cục bộ.

Thể chế phân cấp, phân quyền cũng bộc lộ một số hạn chế: các quy định phân cấp, phân quyền của Trung ương đối với các địa phương thiếu cơ chế phối hợp, giám sát dẫn tới tình trạng các địa phương được trao quyền “mạnh ai nấy làm”. Bên cạnh đó, các quy định này còn mang tính đồng loạt và đại trà chưa tính tới đặc thù, điều kiện đảm bảo thực hiện ở các địa phương. Ngoài ra, quy định về phân định trách nhiệm, quyền hạn của Trung ương với địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau chưa thực sự hợp lý, thiếu rõ ràng trong một số lĩnh vực như tổ chức bộ máy hành chính, ngân sách địa phương.

Hiện nay, vẫn còn tồn tại nhiều quy định pháp luật tạo điều kiện cho cơ quan chính quyền can thiệp mang tính mệnh lệnh, hành chính vào nền kinh tế thị trường, làm sai lệch các tín hiệu của thị trường.

Về thể chế phân bổ nguồn lực phát triển

Thể chế phân bổ nguồn lực vẫn chưa thực sự đảm bảo tuân thủ theo cơ chế thị trường. Còn tồn tại những quy định tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp lớn nhà nước tiếp cận các nguồn lực quốc gia (đất đai, tài nguyên, vốn vay...) hơn các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, trong khi việc sử dụng nguồn lực này lại chưa thực sự hiệu quả.

3.5. Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém của thể chế kinh tế Việt Nam

3.5.1. Nguyên nhân từ môi trường thể chế chính trị

Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định Việt Nam đi theo con đường xã hội chủ nghĩa do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa “của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân” quản lý. Với việc xác định thể chế chính trị như trên, nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường mang đặc trưng định hướng xã hội chủ nghĩa. Những đặc trưng của nền kinh tế theo quan điểm của Đảng và Nhà nước đã được trình bày tại mục 2.3.1. Tuy nhiên, trên thực tế cho đến hiện nay tính định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường vẫn là một nội hàm còn khá trừu tượng, chưa thực sự rõ ràng. Trong khi đó, các quy định pháp luật của Việt Nam về nguyên tắc phải được thể chế hóa từ những đường lối của Đảng.

Dưới góc độ về quan hệ sở hữu và các thành phần kinh tế, tính định hướng xã hội chủ nghĩa thể hiện ở vai trò “chủ đạo” của thành phần kinh tế nhà nước. Một trong những nội dung của vai trò này là việc trao cho doanh nghiệp nhà nước nắm các “lĩnh vực then chốt, địa bàn quan trọng, quốc phòng, an ninh”. (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021). Tuy nhiên lĩnh vực nào là “then chốt” chưa thực sự được làm rõ, đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới doanh nghiệp nhà nước tận dụng vị trí “then chốt” để có được cơ hội tiếp cận nguồn lực và cơ hội kinh doanh tốt hơn các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Nếu căn cứ Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ban hành ngày 13/10/2015 về “Về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp”, hiện phạm vi nhà nước tập trung đầu tư thành lập doanh nghiệp nhà nước - ở đây có thể hiểu là các “lĩnh vực then chốt” gồm: “(i) Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội. (ii) Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh. (iii) Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên. (iv) Doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế”. Trong đó hai loại hình đầu phạm vi nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp được xác định tương đối cụ thể, riêng loại phạm vi thứ hai và thứ tư chưa xác định cụ thể lĩnh vực nào thuộc phạm vi này.

Bên cạnh đó, Việt Nam ban hành thể chế xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Sự chưa rõ ràng về việc xác định vai trò chủ sở hữu, đại diện quản lý như đã được phân tích ở mục 3.2.1.1 là một trong những yếu tố khiến việc sử dụng đất đai còn kém hiệu quả, xảy ra nhiều khiếu kiện phức tạp, kéo dài, cũng như tình trạng nhiều cán bộ các cấp bị xử lý liên quan đến vấn đề đất đai. Thể chế này được xây dựng xuất phát từ quan điểm chính trị về bản chất của nền dân chủ Việt Nam đó là nền dân chủ xã hội chủ nghĩa – “mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân”, trong đó đất đai là một tư liệu sản xuất quan trọng hàng đầu phải do nhân dân nắm quyền sở hữu.

Dưới góc độ thể chế quản lý của nhà nước do những đặc thù về thể chế chính trị định hướng xã hội chủ nghĩa nhấn mạnh ở mặt xã hội đó là gắn kết phát triển kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội. “Một đặc trưng cơ bản, một thuộc tính quan trọng của định hướng xã hội chủ nghĩa trong kinh tế thị trường ở Việt Nam là phải *gắn kinh tế với xã hội*, thống nhất chính sách kinh tế với chính sách xã hội, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện *tiến bộ và công bằng xã hội* ngày trong từng bước, từng chính sách và trong suốt quá trình phát triển” (Nguyễn Phú Trọng, 2021). Tuy nhiên, nội hàm “công bằng xã hội” cũng chưa được xác định rõ ràng để dẫn tới sự can thiệp quá sâu của nhà nước vào thị trường nhằm mục tiêu đảm bảo công bằng xã hội nhưng thực tế lại có thể ảnh hưởng đến sự vận hành của cơ chế thị trường cũng như lợi ích của các chủ thể. Điển hình như các biện pháp nhà nước quản lý giá cả các mặt hàng điện, xăng dầu, dịch vụ y tế, giáo dục... nhằm mục tiêu xã hội. Khi dịch bệnh Covid 19 xảy ra, chính quyền đã ban hành và thực thi nhiều chính sách nhằm kiểm soát ngăn ngừa dịch bệnh trong đó có việc thực hiện tiêm phòng, chữa trị những người bị nhiễm Covid 19 do các đơn vị nhà nước đứng ra tổ chức thực hiện miễn phí. Dưới khía cạnh xã hội đây là những chính sách nhằm hướng tới lợi ích chung, tạo điều kiện cho mọi người dân được tiếp cận công bằng y tế (vắc xin, xét nghiệm, chữa trị...). Tuy nhiên, dưới khía cạnh kinh tế, cơ chế này chưa đảm bảo nguyên tắc thị trường. Một loạt các cơ sở y tế tư nhân khó khăn trong quá trình tham gia chữa trị Covid vì không được tự chủ trong quyết định mức giá dịch vụ y tế điều trị. Bên cạnh đó, nhiều đơn vị muốn tổ chức nhập và tiêm dịch vụ vắc xin cho

những đối tượng có nhu cầu và tự nguyện chi trả cũng không thực hiện được. Trên thực tế vấn đề này lại làm cho khía cạnh xã hội không thực sự được đảm bảo như mục tiêu mong muốn khi hệ thống y tế công trở nên quá tải, trong khi nguồn lực y tế tư nhân lại không huy động được.

3.5.2. Nguyên nhân từ bộ máy xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế

3.5.2.1. Đội ngũ nhân lực xây dựng và tổ chức thi hành thể chế còn hạn chế về số lượng và chất lượng

Đối với việc xây dựng thể chế, nguồn nhân lực chất lượng và đầy đủ là một trong những yếu tố quyết định chất lượng các thể chế được xây dựng. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/07/2011: “Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế”, trong đó quy định đội ngũ pháp chế của các cơ quan các cấp đảm nhận các nhiệm vụ cơ bản: “Xây dựng pháp luật, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật, theo dõi tình hình thi hành, kiểm tra việc thực hiện pháp luật” (Chính phủ, 2011). Quy định này cũng đặt ra yêu cầu chất lượng đối với đội ngũ làm công tác pháp chế là phải có trình độ cử nhân luật trở lên, một số vị trí phải có 5 năm kinh nghiệm trở lên.

Tuy nhiên theo báo cáo của Bộ Tư pháp (2019), Chính phủ (2020) thực tế nguồn nhân lực cho hoạt động xây dựng thể chế hiện nay đang rất thiếu hụt về số lượng và chất lượng chưa đảm bảo do thiếu tính chuyên nghiệp. Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác pháp chế: tính đến đầu năm 2020, cả nước có 8.546 người làm công tác pháp chế, trong đó, các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có 4.173 người. Địa phương hiện có 80 Phòng Pháp chế tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, với tổng số 2.242 người. Tại các Sở Tư pháp địa phương phần lớn chỉ có từ 3 - 4 biên chế để đảm nhiệm tất cả các công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật, lại thường xuyên có sự thay đổi do việc bố trí, luân chuyển công tác. Tại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hầu hết chưa có công chức pháp chế chuyên trách hoặc tổ chức pháp chế theo quy định, chỉ có công chức hoạt động kiêm nhiệm tại Văn phòng hoặc các đơn vị chuyên môn khác nhưng lại thường xuyên thay đổi,

chưa thực sự có một bộ phận đầu mối phụ trách các nhiệm vụ của công tác pháp chế. Cũng theo Báo cáo của Chính phủ với Quốc hội tại kỳ họp thứ 48 khóa XIV năm 2020, còn 2.402 người làm công tác pháp chế chưa có trình độ cử nhân luật theo yêu cầu của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP.

Với số lượng và chất lượng nguồn nhân lực làm công tác pháp chế còn thiếu và chưa đảm bảo yêu cầu chất lượng nêu trên là một nguyên nhân dẫn đến những yếu kém, chậm trễ trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

3.5.2.2. Tinh thần thượng tôn pháp luật chưa thực sự được phát huy đầy đủ trong bộ máy chính quyền.

Trong Hiến pháp 2013 có quy định “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ” (Quốc hội, 2013a). Theo đó, pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành đã trở thành công cụ để kiểm soát lại chính Nhà nước. Tinh thần thượng tôn pháp luật của nhà nước thể hiện ở đây chính là những khuôn khổ pháp lý do Nhà nước đặt ra cũng chính là khuôn khổ pháp lý mà bản thân Nhà nước cũng phải tuân thủ nghiêm minh.

Nghiên cứu của Haggard, MacIntyre, & Tiede (2008) về mối quan hệ giữa thượng tôn pháp luật và tăng trưởng kinh tế của một quốc gia đã cho thấy rằng mức độ thượng tôn pháp luật thấp phản ánh yếu kém trong xây dựng và thực thi thể chế pháp luật, điều này sẽ dẫn tới hệ quả tăng trưởng thấp của nền kinh tế:

Về thể chế sở hữu, đó là tình trạng thể chế bảo vệ quyền sở hữu và tự do hợp đồng không được bảo vệ hợp lý.

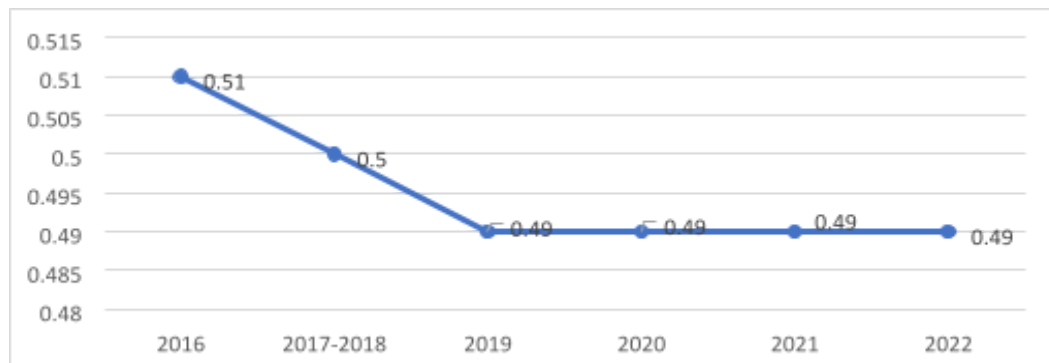
Về thể chế quản lý, đó là tình trạng các thể chế ban hành nhưng không được thực thi một cách minh bạch, kịp thời.

Về thể chế phân phối, đó là tình trạng phân phối thiếu công bằng do các chính sách phân phối không được thực thi một cách nghiêm minh.

Theo tổ chức Dự án Công lý thế giới (World Justice Project - WJP) thượng tôn pháp luật (Rule of law) được hiểu là một hệ thống dựa trên các quy tắc, trong đó

bốn nguyên tắc phổ biến sau đây được đề cao: (1) chính phủ, các nhân sự chính phủ phải chịu trách nhiệm theo luật pháp; (2) Luật pháp rõ ràng, công khai, ổn định và công bằng, đồng thời bảo vệ các quyền cơ bản bao gồm an ninh và sở hữu tài sản; (3) Quá trình luật được ban hành, quản lý và được thực thi đảm bảo dễ tiếp cận, công bằng và hiệu quả; (4) Quyền tiếp cận công lý được cung cấp bởi các thẩm phán, luật sư hoặc đại diện độc lập có tài năng, có đạo đức, các cán bộ tư pháp là những người đủ số lượng, năng lực đáp ứng yêu cầu xã hội. (World Justice Project, 2022)

Căn cứ trên những tiêu chí trên, WJP đã xây dựng bộ chỉ số “Thượng tôn pháp luật - Rule of law index” để đánh giá, so sánh mức độ thượng tôn pháp luật của các quốc gia trên thế giới. Bộ chỉ số này thực hiện đo lường 139 quốc gia được lấy từ hơn 138.000 mẫu khảo sát hộ gia đình và hơn 4.200 mẫu khảo sát về những chuyên gia và người hành nghề pháp lý.



Nguồn: World Justice Project (2022)

Hình 3.8. Chỉ số “Thượng tôn pháp luật của Việt Nam từ 2015 - 2022 (mức điểm từ 0 - 1)

Hình 3.8 phản ánh mức điểm của chỉ số “Thượng tôn pháp luật” có xu hướng giảm kể từ năm 2016 và dừng ở mức điểm 0.49 trong suốt quãng thời gian 2019 - 2022 và xếp thứ hạng thấp 84/139 quốc gia được khảo sát. Điều này cho thấy mức độ thượng tôn pháp luật của Việt Nam còn ở mức trung bình yếu và chưa có sự cải thiện đáng kể trong suốt quãng thời gian qua.

Bảng 3.5 Điểm số các chỉ số thành phần trong bộ chỉ số “Thượng tôn pháp luật” và thứ hạng của Việt Nam năm 2022

	Kiểm soát quyền lực chính phủ	Không có tham nhũng	Chính phủ minh bạch	Các quyền căn bản	Trật tự và an ninh	Thực thi quy định pháp luật	Tư pháp dân sự	Tư pháp hình sự
Điểm số (0-1)	0.45	0.41	0.46	0.45	0.77	0.44	0.46	0.46
Thứ hạng	99/139	92/139	86/139	104/139	50/139	103/139	98/139	65/139

Nguồn: (World Justice Project, 2022)

Nhìn vào điểm số và xếp hạng các chỉ số thành phần thuộc bộ chỉ số “Thượng tôn pháp luật” của Việt Nam năm 2022 trong bảng 3.5, trừ chỉ số “Trật tự và an ninh” có được điểm số và thứ hạng khá cao, còn lại các chỉ số đều ở dưới mức trung bình và thứ hạng thấp so với các quốc gia trên thế giới. Thực trạng này cho thấy đây đang là một nguyên nhân cản trở năng lực xây dựng và thực thi thể chế ở Việt Nam khi mà bộ máy chính quyền chưa thật sự đứng trên tinh thần thượng tôn pháp luật.

3.5.2.3. Tình trạng tham nhũng vẫn là một rào cản lớn đối với hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Trong các nghiên cứu của Worlbank (2022); CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2022); VCCI & USAID (2022) được phản ánh qua các bộ chỉ số WGI, PAPI, PCI, đều cho thấy những nỗ lực của Việt Nam trong việc kiểm soát tham nhũng nhưng trên thực tế vẫn còn nhiều hạn chế. Theo Worlbank (2022), điểm số “kiểm soát tham nhũng” ở Việt Nam vẫn ở mức thấp -0.29 (trong thang đo từ -2.5 đến 2.5).

Đảng Cộng sản Việt Nam cũng nhận thức rõ về thực trạng này “*Công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí ở một số địa phương, bộ, ngành chưa có chuyển biến rõ rệt; công tác phòng ngừa tham nhũng ở một số nơi còn hình thức*” và coi đây là “*một trong những nguy cơ đe dọa sự tồn vong của Đảng và chế độ*”. (Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2020)

Những khảo sát từ cộng đồng doanh nghiệp của (VCCI & USAID, 2022) thông qua bộ chỉ số CPI cho thấy có sự cải thiện tích cực hoạt động chống tham nhũng thông qua chỉ tiêu đo lường mức độ tham nhũng (chi phí không chính thức). Tuy nhiên, đi sâu vào từng tiêu chí thành phần vẫn còn những vấn đề đáng lo ngại.

Bảng 3.6. Một số tiêu chí đo lường trong chỉ số “chi phí không chính thức” của Việt Nam năm 2021

Các DN cùng ngành thường phải trả thêm các khoản chi phí không chính thức	Công việc đạt được kết quả mong đợi sau khi đã trả chi phí không chính thức	Hiện tượng những nhiễu khi giải quyết thủ tục cho DN là phổ biến	Tỷ lệ DN trả CPKCT khi thực hiện thủ tục đề nghị cấp giấy phép kinh doanh có điều kiện	Tỷ lệ DN trả CPKCT cho cán bộ quản lý thị trường	Tỷ lệ DN trả CPKCT cho cán bộ thanh, kiểm tra xây dựng	Chi trả "hoa hồng" là cần thiết để có cơ hội thắng thầu
41%	55%	57%	63%	50%	71%	37%

Nguồn: (VCCI & USAID, 2022)

Bảng 3.6 cho thấy vẫn còn một tỷ lệ không nhỏ doanh nghiệp cho biết đang phải gánh chịu các loại chi phí không chính thức: 41% các doanh nghiệp cùng ngành thường phải gánh thêm các khoản chi phí không chính thức; 55% Doanh nghiệp được khảo sát phản ánh phải trả chi phí không chính thức để đạt được kết quả mong đợi; 57% doanh nghiệp bị những nhiễu khi thực hiện các thủ tục hành chính. Trong đó đáng kể là một số khoản chi phí không chính thức doanh nghiệp phải bỏ ra trong các lĩnh vực cấp phép kinh doanh có điều kiện (63%), chi cho lực lượng quản lý thị trường (50%), thanh kiểm tra xây dựng (71%). Đồng thời vẫn còn 37% doanh nghiệp cho biết để thắng thầu phải chi trả những khoản “hoa hồng”.

Như vậy, bên cạnh những kết quả tích cực đạt được trong công cuộc phòng chống tham nhũng, trong quá trình thực thi thể chế ở các hoạt động công vụ vẫn tồn tại hiện tượng không ít cán bộ lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để trục lợi gây khó khăn cho các chủ thể kinh tế. Tình trạng này là một trong những nguyên nhân cản trở hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế một cách minh bạch, hiệu quả.

Về thể chế sở hữu, tham nhũng sẽ dẫn đến tình trạng cán bộ chính quyền ban hành và thực thi chính sách mang lại lợi ích cho một bộ phận doanh nghiệp, đối

tượng thân hữu làm ảnh hưởng đến quyền sở hữu đặc biệt là sở hữu đất đai, hoặc tình trạng bỏ qua, làm ngơ trước những vụ việc xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ.

Về thể chế quản lý, để đảm bảo lợi ích các đối tượng nắm giữ quyền lực nhà nước sẽ xây dựng hoặc thực thi những chính sách gây khó khăn, cản trở hoạt động các doanh nghiệp như áp đặt các thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh. Đây chính là tình trạng tham nhũng chính sách.

Về thể chế phân phối, việc xây dựng và thực thi các quy định, phân phối nguồn lực sẽ khó có thể đảm bảo nguyên tắc công bằng khi tình trạng tham nhũng còn tồn tại. Các đối tượng nắm quyền lực phân phối nguồn lực sẽ lợi dụng quyền lực này để phân phối lợi ích cho những chủ thể mang lại lợi ích cho mình thay vì dựa trên lợi ích chung của nền kinh tế.

3.5.2.4. Bộ máy chính quyền còn tồn tại tình trạng phân tán quyền lực

Về vấn đề tập quyền lực tập trung thống nhất ở Việt Nam hiện nay, trong báo cáo “Việt Nam 2035 Hướng tới sự thịnh vượng, công bằng và dân chủ” của Ngân hàng thế giới kết hợp với Bộ Kế hoạch và đầu tư đã cũng đã nhận thấy tình trạng phân tán quyền lực trong bộ máy nhà nước. Báo cáo cho thấy đây là một trong những nguyên nhân cản trở sự phát triển xét dưới khía cạnh thể chế đó là “Nhà nước bị *phân mảnh, cát cứ* theo chiều dọc và chiều ngang, theo đó trách nhiệm hoạch định và thực hiện chính sách được trao cho nhiều cơ quan khác nhau ở Trung ương và địa phương, gây nhiều ách tắc và tạo cơ hội cho những mặc cả chính sách mang tính cục bộ, làm cho những quyết sách được ban hành không mang tính tối ưu cho toàn xã hội”.

(Worldbank và Bộ Kế hoạch đầu tư, 2016, 452).

Thậm chí Phạm Duy Nghĩa còn cho rằng sự cát cứ, phân tán quyền lực “là một thách thức đang làm suy yếu nhà nước” (Phạm Duy Nghĩa, 2019). Hay Lê Du Phong cũng đồng nhất quan điểm khi đề cập “quyền lực trong bộ máy bị phân mảnh và cát cứ bởi các cơ quan nhà nước khác nhau ở mỗi cấp chính quyền Trung ương cũng như địa phương các tỉnh, thành phố, quận, huyện...” (Lê Du Phong (Chủ biên), 2018, 189).

Sự “phân tán” quyền lực biểu hiện trên hai phương diện:

Một là, phân tán quyền lực giữa các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền Trung ương. Các Bộ và cơ quan ngang bộ hiện nay đều có quyền tham gia xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Trong nhiều lĩnh vực chưa có sự phân định thống nhất, rạch ròi về quyền quản lý của mỗi đơn vị nên xuất hiện tình trạng chông chéo trong quản lý. Ví dụ việc quản lý giá xăng dầu một mặt hàng chiến lược quan trọng, ảnh hưởng lớn đến tình hình kinh tế - xã hội của đất nước thời gian qua do hai Bộ đồng thời kiểm soát. Căn cứ Nghị định số 95/2021/NĐ-CP ngày 01/11/2021 “sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 83/2014/NĐ-CP ngày 03/09/2014 về kinh doanh xăng dầu”, thì Bộ Tài Chính sẽ xác định chi phí kinh doanh định mức, lợi nhuận định mức qua đó thông báo hàng năm để từ đó Bộ Công Thương có căn cứ áp dụng trong công thức tính giá cơ sở. Khi thiếu sự đồng bộ, thống nhất giữa hai Bộ này hậu quả giá xăng dầu chậm được điều chỉnh theo tình hình thị trường gây thiệt hại cho doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu cũng như ảnh hưởng lớn đến xã hội. (Thy Thảo, 2022)

Hai là, sự phân tán quyền lực giữa chính quyền Trung ương với các cấp chính quyền địa phương. Với số lượng 63 tỉnh, thành và nhiều đơn cấp đơn hành chính dưới đó, không phải lúc nào cũng đạt được sự thống nhất trong quá trình triển khai thực hiện thể chế kinh tế do Trung ương ban hành với các cấp chính quyền địa phương. Trong bộ chỉ số PCI chỉ có 34% doanh nghiệp được khảo sát cho biết chắc chắn về “khả năng dự liệu được việc thực thi của tỉnh với quy định pháp luật của Trung ương”, tỷ lệ này đều rất thấp suốt nhiều năm liền (VCCI & USAID, 2022). Điều này cho thấy, việc thực thi thể chế kinh tế ở các địa phương không phải lúc nào cũng tuân thủ theo đúng các quy định của Trung ương. Vẫn tồn tại tình trạng “trên bảo dưới không nghe” hoặc “nghe nhưng không làm” hay “làm nhưng không đúng”.

Trên thực tế số lượng đầu mối có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam rất lớn, theo tính toán của Lê Du Phong (Chủ biên) (2018) có tới khoảng 23.000 cơ quan có quyền này gồm có: “Quốc Hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao,

Thủ tướng chính phủ, Bộ và cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã.” Thực trạng nhà nước chưa tập trung được quyền lực thống nhất như đã được phân tích là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc ban hành và thực thi thể chế kinh tế còn có sự chông chéo, không đảm bảo được tính nhất quán, kịp thời. Đồng thời vấn đề này cũng dễ dẫn tới tình trạng lợi ích cục bộ Bộ, Ngành, địa phương trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách.

3.5.3. Nguyên nhân từ cơ chế xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế

3.5.3.1. Cơ chế trách nhiệm giải trình chưa được đảm bảo trong xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Việc xây dựng, tổ chức thi hành thể chế kinh tế phải được thực hiện bởi bộ máy quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, nếu không có cơ chế thực thi phù hợp nhằm đảm bảo kiểm soát quyền lực ấy để ngăn ngừa tình trạng độc đoán, chuyên quyền hay tham nhũng, lợi ích nhóm sẽ khiến bộ máy nhà nước rơi vào “tha hóa quyền lực” làm cho việc thực thi các thể chế không còn đảm bảo hiệu quả.

Theo tổ chức Ngân hàng thế giới, trách nhiệm giải trình hàm ý rằng “các thông tin chính xác và dễ tiếp cận là cơ sở để đánh giá xem một công việc có được thực hiện tốt hay không. Trách nhiệm giải trình cũng gồm có các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc” (Worldbank, 2009). Trong Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 của Việt Nam có đưa ra khái niệm về trách nhiệm giải trình “Trách nhiệm giải trình là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao” (Quốc Hội, 2018). Tổ chức Worldbank (2009) phân chia trách nhiệm giải trình gồm 2 loại: Loại thứ nhất là “trách nhiệm giải trình hướng lên trên” hay còn gọi là “trách nhiệm giải trình tuân thủ” tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, chính sách, chỉ đạo đến từ chính quyền cấp trên. Loại thứ 2 là “trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới” hay còn gọi là “trách nhiệm giải trình kết quả hoạt động” tập trung vào các kết quả mà một chủ thể (các nhân, cơ quan) có nhiệm vụ thực hiện thi hành thể chế. Việc gắn trách nhiệm giải trình hướng lên trên sẽ khiến các chủ thể thực thi thể chế quan tâm nhiều đến

việc tuân thủ các quy tắc thể chế. Đối với trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới các chủ thể thực thi sẽ quan tâm nhiều hơn đến việc phục vụ các đối tượng chịu ảnh hưởng bởi các thể chế ấy. Khi thiếu trách nhiệm giải trình các quyết định của cơ quan chính quyền đối với các quyền sở hữu (đất đai, trí tuệ) sẽ không được đảm bảo minh bạch như vậy, các chủ thể kinh tế sẽ không phát huy được quyền làm chủ theo tinh thần “dân biết, dân bàn, dân kiểm tra”. Điều này khiến cho quyền sở hữu của chủ thể kinh tế không được đảm bảo một cách chắc chắn. Bên cạnh đó, các cơ quan có quyền lực ban hành chính sách sẽ có thể lợi dụng sự lỏng lẻo trong trách nhiệm giải trình hướng lên trên để đưa ra các quy định cản trở quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp thông qua việc áp đặt những điều kiện kinh doanh bất hợp lý.

Đối với thể chế phân bổ nguồn lực, việc thiếu trách nhiệm giải trình hướng lên trên sẽ dẫn tới những quyết định phân bổ nguồn lực không theo đúng định hướng kế hoạch, chiến lược mà cấp Trung ương đã đặt ra hoặc đưa ra những quy định phân bổ nguồn lực bất hợp lý.

Những đánh giá của Ngân hàng thế giới về “tiếng nói và trách nhiệm giải trình” qua bộ chỉ số WGI cho thấy đây là chỉ số yếu nhất với mức điểm năm 2021 là -1.30 (thang điểm từ -2.5 đến 2.5) và không có sự cải thiện đáng kể trong suốt nhiều năm. Ở trong nước, cảm nhận của người dân Việt Nam được thể hiện trong bộ chỉ số PAPI, chỉ số “trách nhiệm giải trình” năm 2021 trong bộ chỉ số này có mức điểm trung bình thấp 4.32 (thang điểm 1 - 10). Những đánh giá cả trong lẫn ngoài nước đều cho thấy rằng, tính “trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới” của các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền các cấp chưa thực sự quan tâm, tạo cơ hội để các chủ thể tiếp cận đầy đủ thông tin cũng như giải thích rõ ràng các quyết định trong quá trình ban hành và thực thi thể chế.

Đồng thời, trách nhiệm “giải trình hướng lên trên” phải gắn với chế tài phù hợp để đảm bảo trách nhiệm của đối tượng giải trình. Tuy nhiên, thực tế hiện nay còn thiếu các chế tài đối với các cá nhân, đơn vị ban hành và thực thi chính sách. Khi các chính sách xây dựng và tổ chức thực hiện không phù hợp chưa làm rõ được trách nhiệm của người ban hành và cơ chế xử phạt tương xứng. Trong công văn số

228/TTgPL của Thủ tướng chính phủ ban hành ngày 13/02/2020: “Về việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh” mục 6 có nêu “Tiến độ và chất lượng các dự án Luật, Pháp lệnh trình Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội và văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, Pháp lệnh là một trong các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ, là tiêu chuẩn xét các danh hiệu thi đua, khen thưởng đối với Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ và các cá nhân, tổ chức liên quan năm 2020.” (Thủ tướng chính phủ, 2020). Như vậy nếu các cá nhân đứng đầu Bộ, Ngành không hoàn thành nhiệm vụ ban hành các thể chế đầy đủ và đảm bảo chất lượng hình thức xem xét cũng chỉ dừng ở mức bị xem xét thi đua khen thưởng. Đây rõ ràng chưa phải là chế tài đủ mạnh để đảm bảo trách nhiệm giải trình trước Chính phủ, Quốc hội của những cá nhân xây dựng và tổ chức thi hành thể chế trong khi việc chậm ban hành hay ban hành văn bản pháp luật không đảm bảo chất lượng có ảnh hưởng rất lớn đến các hoạt động của đất nước, của nền kinh tế.

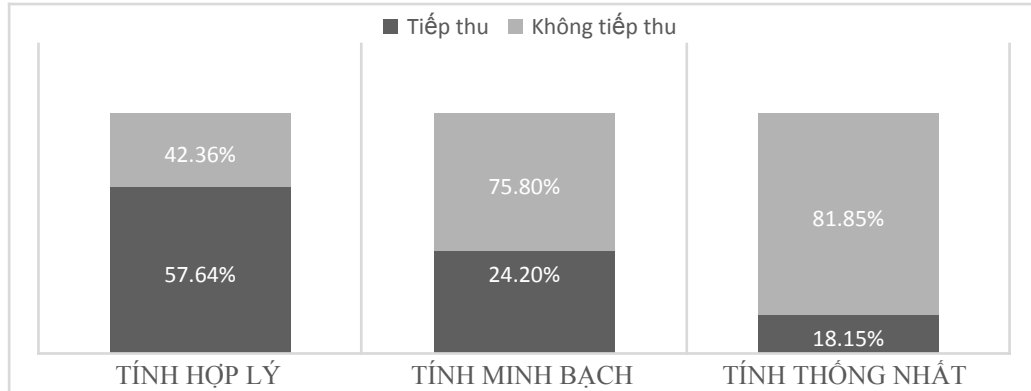
3.5.3.2. Cơ chế xây dựng chính sách có sự tham gia chưa được phát huy mạnh mẽ

Xây dựng chính sách có sự tham gia được hiểu là cách thức xây dựng các thể chế, chính sách trên cơ sở kêu gọi sự tham gia của các đối tượng có liên quan, cùng nhau đóng góp, phản biện, giám sát thực thi thể chế, chính sách. Việc thực hiện hoạt động này sẽ góp phần làm cho “tính mở” của thể chế được tăng cường khi mà các quy định thể chế được công khai, góp phần làm tăng tính khả thi, thuận lợi trong triển khai vào thực tế khi mà các đối tượng trực tiếp chịu ảnh hưởng của thể chế kinh tế này được tham gia góp ý hoàn thiện. Các chính sách được lập ra với sự tham gia ý kiến rộng rãi của mọi tầng lớp nhân dân sẽ nắm bắt kịp thời những thay đổi phù hợp với điều kiện thực tế của nền kinh tế để từ đó có những điều chỉnh phù hợp. Đồng thời, với sự tham gia của các đối tượng liên quan vào hoạt động giám sát thực thi quy định thể chế, sẽ hạn chế các vấn đề lợi ích nhóm, tham nhũng nảy sinh trong quá trình này, củng cố tính minh bạch của thể chế.

Những mục tiêu được xây dựng phải phù hợp và hướng tới lợi ích chung của cộng đồng. Trong quá trình xây dựng cần lấy ý kiến tham vấn của các đối tượng liên quan để có được chính sách phù hợp, có như vậy, mới huy động được sức mạnh của

toàn dân trong quá trình thực hiện. Quá trình tham vấn trong xây dựng chính sách cần giới thiệu chi tiết thông tin về các chính sách, đủ thời gian cho việc góp ý, tổ chức các cuộc hội thảo sâu của giới chuyên gia, các tổ chức xã hội và cộng đồng để sửa đổi lại. Nếu cần có thể lấy ý kiến tiếp, hội thảo tiếp, chỉ sau khi đã chuẩn bị thật kỹ lưỡng mới trình cho các cơ quan có thẩm quyền quyết định cho ý kiến về từng phương án đã được tranh cãi với đầy đủ lý lẽ biện hộ hay phản bác. Sau đó mới đưa ra cơ quan thẩm quyền phê duyệt chính sách xem xét cho quyết định cuối cùng. Phương pháp xây dựng chính sách có sự tham gia sẽ phát huy được trí tuệ của các tầng lớp dân cư. Những khiếm khuyết của chính sách sẽ được phát hiện và điều chỉnh qua những ý kiến đóng góp từ cấp cơ sở, từ người dân và các doanh nghiệp. Trong quá trình trình này hoạt động tham vấn chính sách sẽ giúp cho các đối tượng người dân và doanh nghiệp thực sự vừa là người xây dựng, vừa là người thực hiện chính sách.

Thực tế quá trình xây dựng chính sách có sự tham gia đã được đưa thành một nguyên tắc trong quá trình xây dựng thể chế của Việt Nam. Trong điều 06, Luật “Ban hành quy phạm pháp luật” năm 2015 và được bổ sung ở Luật “sửa đổi, bổ sung một số điều của luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật” năm 2020 có quy định: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân có quyền và được tạo điều kiện tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.” (Quốc hội, 2020). Như vậy, quá trình xây dựng các thể chế đòi hỏi phải có sự tham gia ý kiến đóng góp rộng rãi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện sự tham gia ý kiến này cũng vẫn chưa thực sự được chú ý tiếp thu đầy đủ. Trong báo cáo đánh giá PAPI mức điểm “Tham gia người dân ở cấp cơ sở” năm 2021 là 4.7 (thang từ 1-10) ở mức thấp, cho thấy chính quyền cấp cơ sở chưa thực sự tạo được cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các quá trình chính sách.



Nguồn: Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam (2022)

Hình 3.9. Tỷ lệ tiếp thu ý kiến của các đơn vị xây dựng thể chế đối với các kiến nghị của các doanh nghiệp theo từng tiêu chí năm 2021

Đồ thị 3.9 cho thấy các đơn vị chịu trách nhiệm xây dựng các văn bản liên quan đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp đã có sự tiếp thu nhất định các ý kiến đóng góp từ các doanh nghiệp được VCCI tổng hợp khi tỷ lệ tiếp thu về các tính chất của văn bản đều ở mức khá thấp. Tới 42.36% các kiến nghị về tính hợp lý, 75.80% tính minh bạch và 81.85% tính thống nhất của các văn bản đã ban hành còn chưa được tiếp thu chỉnh sửa. Đây là ý kiến của các doanh nghiệp nhằm làm cho các văn bản trở nên khả thi, gần gũi với thực tiễn hoạt động của nền kinh tế, cũng như các văn bản phải được trình bày một cách rõ ràng về các quy trình, thủ tục, trình tự, thời hạn... để tránh những cách hiểu khác nhau, rắc rối khi thực hiện cũng như là kẽ hở để lợi dụng tham nhũng.

Bốn là, cơ chế thẩm tra, giám sát, theo dõi quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế còn thiếu chặt chẽ, hiệu quả.

- Về hoạt động tổ chức thẩm tra quá trình xây dựng các thể chế

Các luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền của Quốc hội theo quy định tại luật “Ban hành văn bản quy phạm pháp luật” năm 2015 và được sửa đổi, bổ sung năm 2020. Trong luật quy định rõ các thẩm quyền, quy trình thẩm tra của các cơ quan thuộc Quốc hội nhằm làm cho hoạt động này đạt được hiệu quả, giúp các thể chế pháp luật được ban hành có chất lượng. Tuy nhiên, theo Nguyễn Đình Quyền, Đinh Thanh Hương (2018) các cơ chế tổ chức thẩm tra gồm: “thẩm tra Chương trình xây dựng

luật, pháp lệnh; Phân công thẩm tra dự án luật, pháp lệnh sau khi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua; Chuẩn bị cuộc họp thẩm tra; Các phương thức tổ chức cuộc họp thẩm tra dự án luật, pháp lệnh; Tiến hành thảo luận tại phiên họp thẩm tra; Trình báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh” đều bộc những mặt hạn chế. Những hạn chế này bao gồm: năng lực thẩm tra khi nhu cầu ban hành văn bản pháp luật quá lớn; Thiếu các căn cứ thực tiễn để xác định thứ tự ưu tiên cũng như tính cần thiết ban hành luật; Các bên soạn thảo chưa cung cấp đủ các thông tin, tư liệu cho cơ quan thẩm tra; Các thành viên tham gia họp thẩm tra phần nhiều không phải đại biểu chuyên trách nên việc tập trung nhân sự cũng như năng lực gặp nhiều khó khăn. Thực trạng cơ chế này dẫn tới hạn chế về chất lượng các thể chế được xây dựng và ban hành.

- Về hoạt động giám sát xây dựng và thực thi thể chế

Các cơ quan dân cử gồm Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong Hiến Pháp 2013 có Điều 13 ghi rõ “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và *giám sát tối cao* đối với hoạt động của Nhà nước”; Điều 113 quy định “Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; *giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật* ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân” (Quốc hội, 2013a). Như vậy, Luật đã khẳng định quyền lực cao nhất thuộc về nhân dân thông qua cơ quan đại biểu là Quốc Hội, Hội đồng nhân dân các cấp, và để thực thi quyền lực ấy một trong những chức năng cơ bản là giám sát đối với hoạt động của Nhà nước, chính quyền địa phương mà trong đó bao gồm việc tuân thủ thể chế, chính sách pháp luật. Điều 3 trong Luật Tổ chức Quốc hội quy định “Quốc hội giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội” (Quốc Hội, 2014a). Trong thời gian qua, chức năng này của các cơ quan dân cử đã từng bước được khẳng định thể hiện qua các phiên chất vấn người đứng đầu các cơ quan chính phủ, chính quyền địa phương của Quốc Hội, Hội đồng nhân dân các cấp, phản biện các đề xuất lập pháp cũng như hành pháp đáp ứng nguyện vọng của nhân dân. Tuy nhiên, chức năng giám sát việc ban hành và thực thi thể chế vẫn còn hạn chế xuất phát từ một trong

những nguyên nhân cơ bản là vấn đề cơ cấu tổ chức hoạt động giám sát. Để có thể giám sát hiệu quả việc tuân thủ pháp luật của chính quyền các cấp đòi hỏi cơ quan giám sát phải nắm chắc, theo dõi sát các vấn đề được giám sát, ngoài ra phải có tính độc lập với các bộ máy chính quyền được giám sát để đảm bảo hoạt động giám sát được thực hiện một cách minh bạch, không thiên vị. Tuy nhiên, số lượng đại biểu kiêm nhiệm ở cơ quan Quốc hội còn cao khoảng 61.4% trong khóa XV (Vân Anh, 2021). Trong số các đại biểu nhiều người là lãnh đạo các cơ quan hành pháp từ trung ương đến địa phương, người đứng đầu đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương thường là một lãnh đạo của tỉnh đó. Thực trạng này dẫn tới hạn chế về tính khách quan và công bằng trong tổ chức hoạt động giám sát do xung đột lợi ích. Đồng thời, do tính kiêm nhiệm khiến các đại biểu khó tập trung thời gian, công sức, cũng như mức độ hiểu biết hạn chế trong vấn đề giám sát làm giảm hiệu quả giám sát.

Bên cạnh đó, hiện nay hoạt động giám sát tuân thủ thể chế tùy vào từng lĩnh vực sẽ giao cho Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đứng ra thực hiện điều này dẫn tới sự chông chéo, thiếu thống nhất giữa các cơ quan giám sát khi có những vấn đề liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau. Hiện Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đều phải đảm nhận khối lượng công việc khá lớn như thẩm tra, trình các dự án luật, chương trình mục tiêu, chiến lược, kế hoạch phát triển, tổ chức; kiến nghị hoạt động của các cơ quan hữu quan... bên cạnh chức năng giám sát, khiến cho hoạt động giám sát khó sâu sát, tập trung.

- Về hoạt động theo dõi tình hình tổ chức thi hành pháp luật

Vấn đề này được quy định tại Nghị định 59/2012/NĐ-CP ban hành 23/07/2012 của Chính phủ về: “Theo dõi tình hình thi hành pháp luật” được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định 32/2020/NĐ-CP ngày 05/03/2020. Trong quá trình thực hiện, cơ chế để theo dõi tình hình tổ chức thi hành thể chế pháp luật được quy định trong nghị định bộc lộ một số khó khăn. Điều 5 quy định “Phạm vi trách nhiệm theo dõi tình hình thi hành pháp luật” là các đầu mối theo dõi (Bộ, cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân các cấp) trong khi việc thực thi thể chế có phạm vi rất rộng và đòi hỏi sự thống nhất trong các ngành, lĩnh vực từ trung ương đến địa phương. Điều này dẫn đến sự

không sâu sát và thống nhất trong quá trình theo dõi thi hành thể chế pháp luật. Đồng thời nghị định cũng chưa làm rõ cơ chế phối hợp cụ thể giữa các đơn vị trong quá trình thực hiện theo dõi thi hành pháp luật dẫn đến các quy định pháp luật liên quan đến nhiều lĩnh vực chưa có sự phối hợp tốt trong quá trình theo dõi (Trần Nam Trung, 2018). Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến các thể chế được ban hành chưa được thực thi một cách nhất quán.

TÓM TẮT CHƯƠNG 3

Đánh giá về thực trạng thể chế kinh tế Việt Nam có thể nhận thấy những nỗ lực của nhà nước trong việc xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế theo hướng từng bước tháo gỡ những rào cản đối với sự phát triển của nền kinh tế. Tuy nhiên, vẫn còn những mặt hạn chế cần hoàn thiện đối với thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay:

Về thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế: Các thể chế về quyền sở hữu hiện nay còn bộc lộ nhiều hạn chế trong bảo vệ quyền, lợi ích của các chủ thể sở hữu đặc biệt là thể chế về đất đai và sở hữu trí tuệ. Còn nhiều rào cản thể chế đối với quá trình tự do kinh doanh cũng như tạo sự bình đẳng trong cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế.

Về thể chế quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế: Nhà nước còn can thiệp nhiều vào nền kinh tế thông qua các biện pháp hành chính làm sai lệch các tín hiệu thị trường. Còn tồn tại những quy định chồng chéo, thiếu thống nhất trong thực thi quyền lực nhà nước đối với hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

Về thể chế phân bổ nguồn lực phát triển: Việc phân bổ nguồn lực còn bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, chưa thực sự tuân theo quy luật thị trường.

Thông qua phân tích, đánh giá phương diện xây dựng thể chế kinh tế và tổ chức thi hành thể chế kinh tế nghiên cứu đã chỉ ra vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, yếu kém cần tiếp tục hoàn thiện. Những hạn chế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân trong đó tập trung vào ba nhóm nguyên nhân cơ bản đó là: môi trường thể chế chính trị, bộ máy và cơ chế xây dựng, tổ chức thi hành thể chế kinh tế.

CHƯƠNG 4. ĐỊNH HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

4.1. Các xu thế lớn ảnh hưởng đến thể chế kinh tế Việt Nam

4.1.1. Những ảnh hưởng của xu thế cách mạng công nghiệp lần thứ tư

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư hay còn gọi là cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 diễn ra từ đầu thế kỷ XXI đến nay. Cuộc cách mạng này dựa trên nền tảng số với hệ thống internet ngày càng phổ biến và di động, bởi trí thông minh nhân tạo và với nền tảng dữ liệu lớn. “Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư là sự dung hợp giữa các công nghệ này và sự tương tác của chúng trên các lĩnh vực vật lý, kỹ thuật số và sinh học” (Schwab, 2018)

Cuộc cách mạng này tạo ra những tác động to lớn đối với nền kinh tế các quốc gia, góp phần định hình nên những lĩnh vực kinh tế mới dựa trên đổi mới sáng tạo. Thông qua những thành tựu của cuộc cách mạng này các hoạt động kinh tế sẽ diễn ra trên không gian mạng ngày càng được đẩy mạnh như hoạt động thương mại trực tuyến, cung ứng dịch vụ trực tuyến, học tập trực tuyến... Cũng từ những công nghệ như mới của cuộc cách mạng 4.0 Blockchain, trí thông minh nhân tạo AI các chủ thể kinh tế có thể dễ dàng kết nối và chia sẻ nguồn lực sản xuất kinh doanh tạo điều kiện cho hoạt động kinh tế số, kinh tế chia sẻ cộng đồng trong nhiều lĩnh vực như kinh doanh vận tải (Uber, Grap...), kinh doanh dịch vụ lưu trú (AirBnb), kinh doanh tiền kỹ thuật số (Bitcoin, Ethereum...). Việt Nam hiện nay cũng nắm bắt rất nhanh xu thế phát triển của cuộc cách mạng mới này. Năm 2020, tất cả các ngành liên quan đến kinh tế số đều tăng trưởng mạnh so với năm 2019: Vận tải và thực phẩm tăng 50%; Thương mại điện tử tăng 46%; Truyền thông trên nền tảng trực tuyến tăng 18%... (Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, 2021)

Bên cạnh những mặt tích cực mà kinh tế số, kinh tế chia sẻ đem lại thì có những thách thức không nhỏ mà xu thế này mang lại trong quá trình xây dựng và thực thi thể chế kinh tế.

Về thể chế sở hữu, việc xây dựng và thực thi thể chế sở hữu đặc biệt là vấn đề sở hữu trí tuệ rất khó khăn. Nếu như trước đây các vụ việc vi phạm nhãn hiệu chủ yếu trên thị trường hữu hình (chợ, siêu thị, cửa hàng...), hiện xâm phạm quyền cả trên thị trường thương mại điện tử, môi trường kỹ thuật số đang bùng nổ. Ngoài ra, cùng

lúc có thể xuất hiện nhiều hành vi xâm phạm, vừa xâm phạm quyền với nhãn hiệu, tên thương mại và tên miền. Bên cạnh sản phẩm vật chất, hoạt động kinh tế số cũng làm nảy sinh việc xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ trên không gian mạng ngày càng có xu hướng gia tăng về số lượng, tính chất cũng như mức độ, nhất là trong tác phẩm âm nhạc, điện ảnh, chương trình truyền hình, gameshow, thể thao...

Về thể chế quản lý, những loại hình kinh doanh mới xuất hiện từ kinh tế số, kinh tế chia sẻ đang gây lúng túng, khó khăn cho việc thực thi thể chế quản lý của nhà nước đối với các loại hình này. Trong các quy định pháp luật như luật Ngân hàng nhà nước đối với kinh doanh tiền số, luật Nhà ở, luật Kinh doanh bất động sản đối với loại hình dịch vụ lưu trú Airbnb đều chưa quy định về những loại hình hoạt động này (Lê Thị Thu Thủy, Nguyễn Hồng Quân, 2020). Chính vì vậy, việc quản lý những loại hình kinh doanh mới gặp nhiều khó khăn dẫn đến nhiều hệ lụy như thất thu ngân sách nhà nước do khó thu được thuế, tạo kẽ hở các loại hình tội phạm công nghệ lợi dụng lừa đảo...

4.1.2. Những ảnh hưởng của xu thế tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế

Quá hình hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu, rộng trong đó thể hiện ở xu hướng Việt Nam tham gia ký kết một loạt các hiệp định thương mại tự do như: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA); Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP); Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP)... Xu thế này đòi hỏi chúng ta khi tham gia vào những “sân chơi” mới này cũng phải tuân thủ các “luật chơi” mới đã ký kết dựa trên những thể chế kinh tế quốc tế chung.

Một thách thức lớn đặt ra đối với Việt Nam trong quá trình hội nhập này đó là chúng ta phải sửa đổi, bổ sung một số lượng không nhỏ các quy định pháp luật liên quan như: pháp luật về kinh doanh, thương mại, đầu tư, đấu thầu, sở hữu trí tuệ, kinh doanh bảo hiểm, công đoàn, lao động, bảo vệ môi trường, thuế... sao cho đảm bảo sự tự do, bình đẳng, đầy đủ, đồng bộ, phù hợp với những cam kết quốc tế.

Về thể chế sở hữu, phải đẩy mạnh thừa nhận quyền sở hữu tư nhân, bảo vệ quyền sở hữu đặc biệt là sở hữu trí tuệ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các

chủ thể đầu tư nước ngoài. Thực tế chỉ ra vẫn còn “độ chênh” trong cam kết quốc tế và quy định pháp luật sở hữu trí tuệ trong nước. (Trần Thị Hồng Minh (Chủ biên), 2022)

Về thể chế quản lý, cam kết mở cửa mạnh mẽ, tự do hóa các loại thị trường, giảm thiểu can thiệp hành chính nhà nước vào quản lý kinh tế, gỡ bỏ các rào cản thương mại quốc tế.

Về thể chế phân phối, đảm bảo quá trình phân phối được thực hiện theo đúng nguyên tắc thị trường, xóa bỏ các cơ chế bảo hộ, trợ cấp của nhà nước đối với doanh nghiệp.

4.2. Định hướng cơ bản đối với việc hoàn thiện thể chế kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

Trong các văn bản chiến lược của Đảng Cộng sản Việt Nam trong Đại hội lần thứ XIII đưa ra việc hoàn thiện toàn diện, đồng bộ thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một trong những “đột phá chiến lược”. Điều này cho thấy quyết tâm rất lớn của Việt Nam trong vấn đề này. Để có thể thực hiện được công tác này trước hết cần có sự thay đổi nhất quán tư duy về thể chế kinh tế.

- *Đối với thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế*

Về thể chế sở hữu: Tiếp tục tôn trọng, thừa nhận lâu dài các hình thức sở hữu khác nhau trong nền kinh tế, nhà nước bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sở hữu khác nhau bằng pháp luật; đồng thời tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chính sách pháp luật về sở hữu đặc biệt là sở hữu đất đai và tài sản sở hữu trí tuệ.

Về thể chế đối với các thành phần kinh tế: Nhất quán lâu dài chính sách kinh tế nhiều thành phần. Gỡ bỏ mọi rào cản pháp lý tạo môi trường kinh doanh tự do cho các thành phần kinh tế. Tiếp tục thay đổi nhận thức về các thành phần kinh tế, coi sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế là một trong những điều kiện cốt lõi để nền kinh tế thị trường vận hành một cách đầy đủ. Trong xây dựng những quy định pháp luật, những đặc quyền, ưu đãi, ưu tiên bất hợp lý trong việc tiếp cận các nguồn lực, cơ hội kinh doanh, thủ tục hành chính, chính sách phát triển... cần kiên quyết xóa

bỏ nhằm tạo ra môi trường thể chế bình đẳng, tạo điều kiện cho quá trình cạnh tranh công bằng.

- *Đối với thể chế quản lý của nhà nước trong nền kinh tế*

Thứ nhất, các quy định nhà nước ban hành phải đảm bảo triệt để tôn trọng cơ chế thị trường.

Việt Nam đã xác định thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trước hết phải là nền kinh tế vận hành “đầy đủ, đồng bộ theo những quy luật thị trường”. Những gì thị trường làm tốt phải để cho thị trường làm, tránh tư duy ngăn trở, cấm đoán bất hợp lý. Nhà nước không can thiệp quá sâu vào các quá trình kinh tế, làm sai lệch các tín hiệu thị trường. Nói cách khác, nhà nước chủ yếu đóng vai trò định hướng, kiến tạo môi trường thể chế phát triển và thực hiện kiểm tra, giám sát nhằm tạo điều kiện cho thị trường vận hành theo đúng các mục tiêu định hướng.

Những khía cạnh mà thị trường còn khiếm khuyết đặc biệt là trong các vấn đề xã hội (an sinh xã hội, giảm mức độ phân hóa xã hội, cơ hội tiếp cận giáo dục, y tế...) nhằm đảm bảo mục tiêu “định hướng xã hội chủ nghĩa”, thì nhà nước đứng ra quản lý trên cơ sở xây dựng những thể chế tạo điều kiện huy động sự tham gia tích cực của cộng đồng xã hội.

Thứ hai, Xây dựng bộ quy tắc chuyển từ chính quyền chỉ đạo điều hành sang chính quyền phục vụ.

Để đảm bảo sự phù hợp với sự thay đổi từ tư duy kế hoạch hóa tập trung trước đây sang tư duy kinh tế thị trường hiện đại thì tư duy của chính quyền cũng phải có sự thay đổi từ chính quyền chỉ đạo điều hành là chính sang chính quyền phục vụ. Tư duy chỉ đạo điều hành thể hiện ở việc nhà nước quyết định quá trình vận hành nền kinh tế từ quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh, phân bổ nguồn lực, cho tới phân phối sản phẩm cho xã hội. Tư duy chính quyền phục vụ thể hiện ở việc chính quyền nhà nước “phụng sự công dân, bổn phận của công chức là giúp đỡ công dân thể hiện và thỏa mãn lợi ích chính đáng, hợp pháp của họ chứ không phải tìm cách kiểm soát hay chỉ đạo theo hướng chủ quan của người quản lý.” (Vũ Thanh Sơn, Lê Thanh

Tâm, 2016). Đối với lĩnh vực kinh tế, xây dựng chính quyền phục vụ chính là hướng tới phục sự lợi ích của các chủ thể kinh tế. Các thể chế kinh tế do chính quyền xây dựng và thực thi không phải dựa trên những ý chí mong muốn chủ quan của cơ quan chính quyền mà dựa trên những lợi ích của các chủ thể kinh tế mà mình phục vụ. Điều này cũng phù hợp với bản chất nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà Việt Nam đang xây dựng “của dân, do dân và vì dân”.

Thứ ba, xóa bỏ tư duy cục bộ, địa phương chủ nghĩa trong xây dựng và thực thi thể chế kinh tế.

Các cơ quan chính quyền các cấp có trách nhiệm chủ trì xây dựng thể chế phải dựa trên lợi ích chung của xã hội chứ không phải vì “lợi ích nhóm” cục bộ của ngành, lĩnh vực, địa phương mình quản lý để ban hành những chính sách nhằm tạo kẽ hở, sự không rõ ràng trong chính sách gây khó khăn cho các chủ thể kinh tế để tạo nên cơ chế “ban phát”, “xin - cho”. Đồng thời, trong quá trình thực thi thể chế cũng cần có sự thống nhất chung giữa thể chế, chính sách của chính quyền trung ương với các địa phương, tránh tình trạng địa phương chủ nghĩa dẫn đến “chống đánh xuôi, kèn thổi ngược”, “mạnh ai nấy làm” khiến cho các chủ thể kinh tế khó có thể nắm bắt và tuân thủ một cách thuận lợi các quy định được ban hành.

Thứ tư, tinh thần thượng tôn pháp luật được đặt lên hàng đầu trong xây dựng và thực thi thể chế kinh tế

Tinh thần thượng tôn pháp luật thể hiện mọi đối tượng, cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc bộ máy chính quyền trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế phải đặt pháp luật lên hàng đầu, làm theo pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Có được tinh thần này sẽ tránh tình trạng xây dựng và thực thi thể chế kinh tế dựa trên những mong muốn, ý thức chủ quan của đối tượng được giao quyền, lạm dụng quyền lực vượt quá giới hạn pháp luật cho phép.

- *Đối với thể chế phân bổ nguồn lực phát triển*

Dứt khoát từ bỏ cơ chế bao cấp, “xin - cho”, ban phát trong phân phối nguồn lực phát triển. Việc phân phối nguồn lực phải tuân theo cơ chế thị trường, bám sát các

quy luật thị trường nhằm tạo điều kiện công bằng cho mọi chủ thể kinh tế có thể tiếp cận các nguồn lực này sử dụng một cách hiệu quả.

4.3. Một số giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế ở Việt Nam

4.3.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế

4.3.1.1. Giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu đất đai

Thứ nhất, cần nghiên cứu điều chỉnh quy định chế độ sở hữu về đất đai.

Về mặt lý luận, trong tác phẩm “Tuyên ngôn Đảng Cộng sản” Mác và Ăng ghen đã đặt ra vấn đề để xây dựng chế độ mới cộng sản chủ nghĩa cần “Tước đoạt sở hữu ruộng đất và trao nộp địa tô vào quỹ chi tiêu của nhà nước” (Mác, Ăng ghen, 1995, 627). Tuy nhiên các ông nhấn mạnh biện pháp này chỉ có thể áp dụng đối với các nước “tiên tiến”. Mác đã khẳng định chế độ sở hữu luôn mang tính lịch sử, nghĩa là chế độ sở hữu phải gắn với một trình độ phát triển nhất định, một quan hệ xã hội nhất định, nếu không nó sẽ trở thành siêu hình. “Nếu muốn định nghĩa quyền sở hữu như là một quan hệ độc lập, một phạm trù riêng biệt, một ý niệm trừu tượng và vĩnh cửu, thì như thế chỉ là sa vào một ảo tưởng siêu hình hay mang tính chất luật học mà thôi.” (Mác, Ăng ghen, 1995, 235). Trong tác phẩm “Những nguyên lý của chủ nghĩa cộng sản” khi được hỏi về việc thủ tiêu ngay chế độ tư hữu Ăng ghen đã trả lời: “Không, không thể được, cũng y như không thể làm cho lực lượng sản xuất hiện có tăng lên ngay lập tức đến mức cần thiết để xây dựng một nền kinh tế công hữu. Cho nên, cuộc cách mạng của giai cấp vô sản đang có tất cả những triệu chứng là sắp nổ ra, sẽ chỉ có thể cải tạo xã hội hiện nay một cách dần dần, và chỉ khi nào đã tạo nên được một khối lượng tư liệu sản xuất cần thiết cho việc cải tạo đó thì khi ấy mới thủ tiêu được chế độ tư hữu.” (Mác, Ăng ghen, 1995, 469)

Bằng lý luận của mình, Mác, Ăng ghen đã cho thấy vấn đề chế độ sở hữu cần được xác định phù hợp với từng điều kiện lịch sử, không thể dựa theo mong muốn chủ quan. Việc ngay lập tức xóa bỏ chế độ sở hữu tư nhân là chưa thể khi mà trình độ lực lượng sản xuất còn kém phát triển, nền kinh tế còn chưa đạt đến trình độ tiên tiến. Vận dụng vào điều kiện thực tiễn của Việt Nam, có thể nhận thấy rằng chúng ta

đang trong giai đoạn “quá độ lên chủ nghĩa hội” với nền tảng trình độ lực lượng sản xuất còn kém phát triển hơn nhiều so với các cường quốc công nghiệp hiện đại. Giai đoạn này cần huy động được mạnh mẽ nguồn lực của toàn bộ các chủ thể cho công cuộc phát triển kinh tế. Vì vậy, nếu chúng ta vẫn xác định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai sẽ khó có thể tạo điều kiện phát huy hết sức mạnh nguồn lực này khi các chủ thể trực tiếp nắm giữ, sử dụng thiếu sự tin tưởng, yên tâm khai thác lâu dài, ổn định do không thực sự nắm quyền sở hữu nó.

Thực tiễn lịch sử về thể chế sở hữu đất đai trước đây cho thấy Việt Nam cũng đã từng thừa nhận chế độ sở hữu tư nhân về đất đai trong lịch sử. Điều 12, Hiến pháp năm 1946 không đề cập trực tiếp sở hữu đất đai nhưng đã có sự ghi nhận chung: “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm” (Quốc Hội, 1946); Điều 14, Hiến pháp năm 1959 khẳng định bảo vệ quyền sở hữu tư nhân ruộng đất của cá nhân người nông dân: “Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân.” (Quốc hội, 1959)

Như vậy, xét cả về mặt lý luận và thực tiễn, việc xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam hiện nay chưa nhất thiết phải dựa trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Chế độ sở hữu là phương tiện để đạt được mục đích xây dựng thành công xã hội xã hội chủ nghĩa - “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Với ý nghĩa ấy, chế độ sở hữu đất đai cần được thể chế hóa phù hợp với từng điều kiện lịch sử của quan hệ xã hội, trình độ phát triển kinh tế. Đất đai không chỉ đóng vai trò là tư liệu sản xuất mà nó còn là một “tài sản” có giá trị cần được bảo vệ về quyền tài sản trong giai đoạn hiện nay. Nghiên cứu cho rằng, với bối cảnh kinh tế thị trường cần dựa trên chế độ “đa sở hữu” về đất đai. Bài học kinh nghiệm từ hầu hết các quốc gia trên thế giới cho thấy thể chế sở hữu đất đai đều công nhận chế độ “đa sở hữu”, về cơ bản gồm ba hình thức: sở hữu nhà nước, sở hữu cộng đồng, sở hữu tư nhân (Phạm Văn

Võ, Nguyễn Hoàng Thùy, 2012). Khi đảm bảo quyền sở hữu đất đai bao gồm quyền sử dụng, chiếm hữu và định đoạt các chủ thể kinh tế sẽ yên tâm đầu tư, khai thác ổn định, lâu dài vào mảnh đất của mình cũng như tạo điều kiện hình thành thị trường

đất đai phát triển. Điều này cũng góp phần tránh những trường hợp cơ quan quyền lực nhà nước lợi dụng quyền đại diện chủ sở hữu đưa ra những quy định gây tổn hại đến quyền lợi trực tiếp của những đối tượng đang khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn lực đất đai. Sở hữu nhà nước về đất đai nên tập trung vào các vị trí đất chiến lược: Đất an ninh, quốc phòng, hạ tầng chiến lược (sân bay, bến cảng, trục giao thông quốc gia...), đất trụ sở cơ quan chính quyền, đất đai do các tập đoàn kinh tế nhà nước lớn nắm giữ...).

Thứ hai, cần nghiên cứu bỏ quy định thu hồi đất trong trường hợp “phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” trong điều 16, luật Đất đai 2013. Khó có căn cứ xác định một cách rõ ràng thế nào là “vì lợi ích quốc gia, công cộng” điều này vi phạm một trong những tiêu chuẩn pháp luật đã được Fuller (1969) chỉ ra đó là không đưa những quy định thiếu rõ ràng, gây ra nhiều cách hiểu khác nhau. Về nguyên tắc việc phát triển kinh tế - xã hội theo cơ chế thị trường thì để cho thị trường điều tiết theo quy luật của thị trường. Việc giữ nguyên quy định này dễ dẫn tới tình trạng một số đối tượng lợi dụng việc thu hồi gây ra những tổn thất kinh tế hợp pháp của những đối tượng đang nắm quyền khai thác, sử dụng đất đai.

Thứ ba, phải thống nhất các quy định về đất đai thông qua việc pháp điển hóa. Theo Cổng thông tin điện tử Pháp điển: “Pháp điển hoá là hình thức hệ thống hoá pháp luật trong đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền tập hợp, sắp xếp các quy phạm pháp luật, các chế định luật, các văn bản quy phạm pháp luật trong ngành luật theo trình tự nhất định, loại bỏ những mâu thuẫn chồng chéo, các quy định lỗi thời và bổ sung những quy định mới. Kết quả của pháp điển hoá là văn bản quy phạm pháp luật mới trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy phạm pháp luật cũ mà điển hình là bộ luật”. Hiện nay Việt Nam đang thực hiện pháp điển hóa các quy định đất đai nhưng chủ yếu dưới dạng hình thức tức là tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền trung ương ban hành trong lĩnh vực này (70 văn bản). Vì vậy, việc pháp điển hóa quy định đất đai hiện nay cần đẩy mạnh các nội dung: cập nhật, loại bỏ những chồng chéo mâu thuẫn, quy định lỗi thời trong các quy định về đất đai.

4.3.2.2. Giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu trí tuệ

Tăng mức độ chế tài xử phạt đối với các hành vi vi phạm quyền sở hữu trí tuệ đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa các hành vi vi phạm. Với mức độ xử phạt hành chính theo quy định pháp luật hiện nay cao nhất ở mức 500 triệu đồng chưa đủ sức ngăn chặn các vụ việc vi phạm sở hữu trí tuệ khi mà lợi ích thu được từ việc vi phạm lớn hơn số tiền phạt. Đồng thời, cần có những quy định rõ ràng trong bộ luật hình sự về những hành vi vi phạm quyền sở hữu trí tuệ giúp cho các cơ quan chức năng thuận lợi trong việc xử lý.

Thành lập tòa chuyên trách xét xử vụ việc xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ nhằm tạo điều kiện để việc xét xử các vụ án nhanh chóng và hiệu quả. Các thẩm phán tòa chuyên trách sẽ có những hiểu biết sâu sắc và xét xử một cách độc lập hơn thay vì phải dựa vào ý kiến của các đơn vị chuyên môn giám định như hiện nay.

4.3.2.3. Giải pháp hoàn thiện thể chế đối với các thành phần kinh tế

- Giảm dần việc nhà nước trực tiếp làm kinh tế.

Nền kinh tế thị trường vận hành một cách đầy đủ đòi hỏi giảm bớt vai trò của nhà nước tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế. Để làm được điều này, nhà nước cần rà soát, chuyển giao những lĩnh vực, ngành nghề nào mà tư nhân có thể đảm nhận một cách hiệu quả. Cùng với đó, phải thể chế hóa cụ thể, rõ ràng những ngành, lĩnh vực “then chốt”, “địa bàn quan trọng” mà doanh nghiệp nhà nước cần nắm giữ. Đồng thời, triệt để tách tất cả các doanh nghiệp nhà nước khỏi sự quản lý của các cơ quan chủ quản (Bộ, ngành, địa phương).

Bài học từ các quốc gia thuộc khối Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế - OECD đã cho thấy bản thân các quốc gia thuộc khối này (chủ yếu là các quốc gia phát triển) doanh nghiệp nhà nước đều đóng vai trò quan trọng đối với nền kinh tế - xã hội, tuy nhiên cần xây dựng thể chế để tránh sự bất công giữa các doanh nghiệp này với các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác (OECD, 2017). Việc doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam nắm những ngành, lĩnh vực then chốt để đảm bảo vận hành nền kinh tế theo đúng mục tiêu chiến lược, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô đồng thời đảm bảo an sinh xã hội là điều cần thiết. Tuy vậy, với tiến trình hội nhập

sâu rộng với thế giới, nghiên cứu cho rằng việc tiếp tục khẳng định “kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo” là không thực sự phù hợp vì hầu hết các cam kết quốc tế mà Việt Nam ký kết với các quốc gia, tổ chức kinh tế đều đòi hỏi tạo môi trường kinh doanh bình đẳng. Trong bối cảnh nền kinh tế vẫn đang “quá độ” lên chủ nghĩa xã hội, Việt Nam hiện nay cần huy động sức mạnh của mọi thành phần kinh tế nhằm thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển cao, tạo nền tảng xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật cho chủ nghĩa xã hội. Như vậy, chỉ cần doanh nghiệp nào hoạt động mang lại hiệu quả kinh tế cao, góp phần thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển, nâng cao năng suất lao động, đảm bảo tuân thủ theo đúng các quy định pháp luật của nhà nước thì đều được tạo điều kiện, cơ hội như nhau. Việc không khẳng định thành phần kinh tế nào giữ vai trò “chủ đạo” sẽ giúp các cơ quan xây dựng và thực thi thể chế kinh tế thuận lợi trong việc ban hành các thể chế bảo đảm tính tự do, công bằng, tránh sự phân biệt, ưu đãi giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế như đã được khẳng định nhiều lần trong chính các văn kiện của Đảng.

- Loại bỏ những can thiệp mang tính chất áp đặt, mệnh lệnh, hành chính đối với các hoạt động của thị trường.

Trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế, nhà nước cần tạo điều kiện để nền kinh tế thị trường vận hành một cách tự do theo đúng các quy luật thị trường. Trong đó, cần loại bỏ những sự can thiệp bằng các công cụ mệnh lệnh hành chính, áp đặt ý chí chủ quan trong quá trình thực thi thể chế.

Thứ nhất, sửa đổi luật Giá theo hướng việc tính giá các mặt hàng cần tuân thủ đầy đủ theo quy luật thị trường. Những mặt hàng nào có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế khác nhau cung ứng như dịch vụ y tế, giáo dục, xăng dầu... phải để cho thị trường tự quyết định theo quy luật thị trường thay vì nhà nước quyết định mức giá như hiện nay. Nhà nước chỉ thực hiện điều tiết trong trường hợp cần bình ổn giá bằng các biện pháp kinh tế như chính sách thuế... khi có những biến động bất thường ảnh hưởng lớn đến mục tiêu chiến lược.

Thứ hai, cần đẩy mạnh việc rà soát, kiên quyết loại bỏ những quy định, điều kiện kinh doanh bất hợp lý đang là rào cản lớn đối với quyền tự do kinh doanh của các chủ thể kinh tế, là những trở ngại gây ra sự bất bình đẳng trong quá trình cạnh tranh.

4.3.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế

4.3.2.1. Nâng cao chất lượng đội ngũ nhân lực pháp chế

Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn tới những tồn tại, yếu kém của công tác xây dựng và tổ chức thi hành thể chế đó là vấn đề nguồn nhân lực thực hiện công tác pháp chế trong bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương còn hạn chế cả về số lượng và chất lượng, trong khi đây được coi là yếu tố hàng đầu quyết định chất lượng thể chế.

Để công tác xây dựng và tổ chức thi hành thể chế phát huy hiệu quả cần đảm bảo chất lượng đội ngũ nhân lực pháp chế trong đó tập trung một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần có chính sách ưu đãi nhất là về thu nhập để thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao tham gia vào công tác pháp chế. Đội ngũ nhân lực này chủ yếu làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước hưởng lương từ ngân sách nếu không có nguồn thu nhập tăng thêm nào khó có thể thu hút và giữ chân những người tài, có trình độ cao.

Thứ hai, các đơn vị thuộc bộ máy nhà nước cần tăng cường đào tạo đội ngũ nhân lực công tác pháp chế đảm bảo đúng yêu cầu theo quy định. Theo nghị định số 55/2011/NĐ-CP của chính phủ quy định rõ nhân sự làm công tác pháp chế ở các cơ quan thuộc chính phủ và cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải có trình độ cử nhân luật trở lên. Điều này đảm bảo nhân sự có hiểu biết chuyên sâu các cơ sở pháp lý thì mới tham gia xây dựng và thực thi thể chế hiệu quả.

4.3.2.2. Phân định rõ chức năng xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế giữa các cơ quan quyền lực nhà nước

Một trong những nguyên nhân dẫn tới thể chế được ban hành không đảm bảo tính thống nhất do có quá nhiều đầu mối có chức năng ban hành văn bản quy phạm

pháp luật dẫn đến sự chông chéo giữa các văn bản, chậm trễ trong việc triển khai thực hiện gây khó khăn cho các chủ thể kinh tế trong quá trình áp dụng.

Vì vậy, để các văn bản quy phạm pháp luật được thống nhất, nhanh chóng áp dụng vào đời sống thực tiễn xã hội cần thu hẹp các đầu mối ban hành văn bản trong đó Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội tập trung vào công tác lập pháp: Hiến pháp, Luật, pháp lệnh khi ban hành được áp dụng một cách trực tiếp, kịp thời ngay khi có hiệu lực, hạn chế tối đa các quy định cần phải có hướng dẫn chi tiết mới thực hiện được. Điều này tránh trường hợp các Luật được ban hành nhưng chưa thể triển khai ngay vào thực tiễn đời sống kinh tế vì phải chờ các nghị định, thông tư hướng dẫn từ Chính phủ và các cơ quan trực thuộc chính phủ. Đồng thời cơ quan lập pháp cũng cần nhanh chóng tiếp nhận các ý kiến phản hồi của các chủ thể liên quan để kịp thời điều chỉnh các quy định phù hợp với điều kiện thực tiễn kinh tế - xã hội.

Chính phủ tập trung vào công tác tổ chức thi hành thể chế đã được ban hành trên các phương diện sau:

- (i) Kịp thời ban hành các nghị định hướng dẫn, quy định chi tiết các điều trong luật yêu cầu ngay khi thời gian luật đó có hiệu lực;
- (ii) Điều hành hệ thống các cơ quan hành chính các cấp triển khai các quy định pháp luật một cách thống nhất, nhanh chóng;
- (iii) Hạn chế tối đa việc ban hành các thông tư của các Bộ, cơ quan ngang Bộ nhằm thu hẹp đầu mối ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong trường hợp thật sự cần thiết phải ban hành các thông tư thì cần tránh đưa các quy phạm pháp luật vào nội dung thông tư mà chỉ nên tập trung vào các nội dung mang tính kỹ thuật như: tiêu chuẩn, định mức kỹ thuật, kinh tế - xã hội; hay các nội dung mang tính hướng dẫn quy trình thực hiện như: hồ sơ, thủ tục, các bước thực hiện;
- (iv) Hỗ trợ, hướng dẫn nhanh chóng, thuận lợi các chủ thể kinh tế trong quá trình thực hiện việc tuân thủ các quy định pháp luật.
- (v) Giám sát chặt chẽ quá trình thực thi thể chế kinh tế của các cấp chính quyền đảm bảo sự thống nhất, minh bạch, công bằng, thuận lợi.

(vi) Thu thập các ý kiến, kiến nghị về những khó khăn, vướng mắc của các chủ thể kinh tế trong quá trình tuân thủ thể chế kinh tế để kịp thời đề xuất các cơ quan có thẩm quyền ban hành quy định pháp luật điều chỉnh kịp thời.

Những vấn đề trên cần được luật hóa bằng một quy định có tính ràng buộc cao. Luật “Tổ chức thi hành pháp luật” cần phải quy định rõ trách nhiệm của những cơ quan được giao quyền tổ chức thi hành pháp luật và cơ chế pháp lý để xem xét, xử lý đối với những cá nhân, tổ chức vi phạm trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật. Luật này cũng cần xây dựng cơ chế thống nhất trong việc phối hợp, phân công tổ chức thi hành pháp luật giữa các cơ quan, đơn vị, các cấp chính quyền tránh tình trạng mạnh ai nấy làm, cục bộ địa phương, đơn vị.

Trong quy định Luật phải làm rõ cơ chế phối hợp giữa các cơ quan ban hành pháp luật - Quốc hội, cơ quan bảo vệ pháp luật - Tòa án với tổ chức thi hành pháp luật - Chính phủ để đảm bảo sự thống nhất, tạo điều kiện các thể chế pháp luật được ban hành được thi hành một cách nhanh chóng, thuận lợi. Theo đó, Quốc hội với tư cách cơ quan ban hành pháp luật căn cứ vào những đánh giá, báo cáo của Chính phủ kịp thời điều chỉnh những quy định pháp luật không phù hợp với điều kiện thực tiễn kinh tế - xã hội, đồng thời giám sát chặt chẽ việc tổ chức thi hành pháp luật của các cơ quan Chính phủ. Cơ quan toà án trong quá trình xét xử kịp thời phát hiện những văn bản pháp luật không hợp pháp hay hợp lý để kiến nghị Quốc hội điều chỉnh, đồng thời xử lý những trường hợp cá nhân, tổ chức trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật có hành vi vi phạm pháp luật.

4.3.2.3. Thu gọn các đầu mối quản lý, đảm bảo sự thống nhất quyền lực của bộ máy chính quyền nhà nước

Để khắc phục tình trạng “phân mảnh”, “cát cứ” quyền quyền lực cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, về phía các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền Trung ương (Bộ, các cơ quan ngang bộ)

Cần tập trung lại các đầu mối theo hướng tinh giản, hợp lý khắc phục được tình trạng trùng lặp hay bỏ trống về nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng giữa các bộ và cơ quan ngang bộ. Theo đó, có thể xem xét hợp nhất một số cơ quan có lĩnh vực quản lý gần nhau như: Lĩnh vực giao thông vận tải với lĩnh vực xây dựng; Lĩnh vực khoa học công nghệ với giáo dục đào tạo. Đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế nên hình thành một cơ quan quản lý kinh tế thống nhất có sức mạnh giống như mô hình Bộ Thương mại quốc tế và công nghiệp (Ministry of International Trade and Industry - MITI) nay là Bộ Kinh tế, Công nghiệp và thương mại (Ministry of Economy, Trade and Industry - METI) của Nhật Bản hay Hội đồng Kế hoạch kinh tế (Economic Planning Board - EPB) của Hàn Quốc trước đây (ra đời từ sự kết hợp các đơn vị thuộc Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tái thiết). Các cơ quan này đóng vai trò quan trọng trong việc thống nhất đề xuất, triển khai chính sách, đóng vai trò phân bổ nguồn lực quan trọng hỗ trợ phát triển, kết nối nhà nước với doanh nghiệp đã góp phần quan trọng thúc đẩy nền kinh tế Nhật Bản và Hàn Quốc hóa rồng (Johnson, 1982).

Trước mắt, có thể xây dựng mô hình này trên cơ sở sáp nhập ngành Kế hoạch, đầu tư với Tài chính thành một siêu “Bộ Kinh tế”. Bộ này cần giao cho một phó thủ tướng phụ trách kinh tế kiêm nhiệm Bộ trưởng để đảm bảo khả năng quyết định và phối hợp với các ngành khác. Bộ đảm nhiệm chức năng chiến lược kinh tế chứ không trực tiếp tham gia vào các dự án kinh tế để đảm bảo tính trung lập, khách quan trong quá trình xây dựng thể chế, chính sách kinh tế. Trong đó, Bộ này cần đảm đương những nhiệm vụ quan trọng sau:

- Vạch ra chiến lược phát triển kinh tế có tầm nhìn lâu dài, đảm bảo tính liên tục, đồng bộ, tập trung, thống nhất trong triển khai thực hiện trên phạm vi cả nước.
- Xác định các lĩnh vực đầu tư mũi nhọn của quốc gia, cùng với đó là tập trung nguồn lực, tạo những điều kiện ưu đãi để phát triển những lĩnh vực này tránh tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí.
- Đảm bảo hoạt động lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội gắn liền với lập ngân sách và phân bổ ngân sách góp phần làm cho các kế hoạch được thực hiện một cách khả thi, hiệu quả mang tính thực tế cao.

- Đề xuất xây dựng và tổ chức thi hành những thể chế, cơ chế, chính sách kinh tế để đảm bảo nền kinh tế vận hành thống nhất, đồng bộ, hiệu quả.

Thứ hai, về phía các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền địa phương (sở, ngành)

Xem xét tổ chức các sở, ngành phù hợp với đặc điểm địa phương, không nhất thiết phải theo đúng như cơ quan các cấp chính quyền Trung ương, nghĩa là, không phải Trung ương có Bộ, cơ quan ngang Bộ nào thì địa phương cũng phải có sở, ngành tương ứng. Tùy tình hình các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có thể sáp nhập một số sở, ngành có hoạt động liên quan.

Đối với các bộ máy đơn vị hành chính nhà nước cấp tỉnh, cần tổ chức, sắp xếp lại theo hướng tập trung, thống nhất.

Bảng 4.1 So sánh một số số liệu bình quân cấp tỉnh giữa Việt Nam và một số quốc gia Đông Bắc Á năm 2022

Quốc gia	Số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh	Bình quân diện tích/tỉnh (km ²)	Bình quân dân số/tỉnh (triệu người)
Việt Nam	63	5.257	1.57
Nhật Bản	47	8.041	2.67
Hàn Quốc	09	10.010	5.70
Trung Quốc	34	282.264	42.6

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Dựa vào số liệu trong bảng 4.1, Việt Nam mặc dù có diện tích, dân số đều nhỏ hơn các nước Đông Bắc Á nhưng số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh nhiều hơn hẳn các quốc gia này dẫn đến bình quân diện tích trên một tỉnh cũng như bình quân dân số trên một tỉnh đều thấp hơn. Thực trạng này phản ánh có sự phân tán trong bộ máy quản lý hành chính cao hơn so với những chính quyền của Nhật Bản, Hàn Quốc hay Trung Quốc. Những phân tích lý thuyết về mô hình nhà nước kiến tạo phát triển ở Đông Bắc Á đã cho thấy nhờ vào sự tập trung quyền lực mạnh mẽ mà

Nhật Bản, Hàn Quốc và ngay cả Trung Quốc đã có điều kiện để thực hiện một chiến lược phát triển kinh tế mang tính thống nhất và lâu dài mở ra cơ hội phát triển mạnh mẽ cho các nền kinh tế này. Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm này và có sự thay đổi quyết liệt theo hướng tập trung thu gọn một số đầu mối đơn vị hành chính cấp tỉnh mà điều kiện về diện tích, mật độ dân số thấp.

4.3.2.4. Xây dựng bộ máy chính quyền liêm chính

Một bộ máy nhà nước thiếu đi sự liêm chính, không ngăn chặn được tình trạng tham nhũng thì sẽ làm suy yếu trực tiếp năng lực xây dựng, ban hành cũng như thực thi thể chế, chính sách. Các chính sách được ban hành và thực thi sẽ không đảm bảo được tính công khai, minh bạch vì lợi ích chung của toàn bộ nền kinh tế, đôi khi những chính sách này sẽ chỉ hướng tới lợi ích của một nhóm người mà gây hại cho lợi ích rộng lớn của xã hội.

Để giải quyết vấn đề tham nhũng trong bộ máy nhà nước hiện nay cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó nghiên cứu đề xuất một số giải pháp sau:

Thứ nhất, đẩy mạnh tăng cường việc công khai, minh bạch thông tin gắn với trách nhiệm giải trình. Nhờ vào việc công khai, minh bạch thông tin người dân có thể dễ dàng nắm bắt các chủ trương, chính sách qua đó tạo điều kiện triển khai thể chế một cách thuận lợi. Các đối tượng thuộc cơ quan công quyền sẽ khó có thể thông qua việc lợi dụng sự “mập mờ” chính sách để trục lợi. Trách nhiệm giải trình được tăng cường cũng góp phần tạo điều kiện để người dân thực thi quyền yêu cầu cũng như xem xét năng lực xây dựng và thực hiện thể chế, chính sách của các cơ quan công quyền. Qua hoạt động này, các cơ quan công quyền sẽ chịu sự giám sát, đánh giá trực tiếp của người dân, hạn chế cơ hội tham nhũng.

Thứ hai, xây dựng “môi trường đạo đức” trong khu vực hành chính công. “Môi trường đạo đức” ở đây hàm ý là toàn bộ các quy định, nguyên tắc, chế độ, điều kiện đối với những đối tượng hoạt động trong khu vực hành chính công thực thi “đạo đức công vụ”. Môi trường này được xây dựng đòi hỏi phải có những quy định và nguyên tắc ràng buộc có “tính phổ thông” nghĩa là không có ngoại lệ với bất cứ trường hợp cán bộ công quyền nào dù là cấp cao hay thấp. Nó cũng đòi hỏi “tính

chắc chắn” tức phải ban hành và thực thi chế tài mang tính rõ ràng, minh bạch để điều chỉnh hành vi những đối tượng trong thực hiện “đạo đức công vụ”, nếu họ vi phạm phải chịu sự trừng phạt nghiêm minh. Đồng thời, cũng cần tạo những chế độ, điều kiện thuận lợi để “đạo đức công vụ” có thể triển khai rộng rãi như đảm bảo thu nhập cho những người làm việc trong bộ máy công quyền. Với mức thu nhập đảm bảo họ mới yên tâm để hoàn thành nhiệm vụ mà không phải lo nghĩ đến việc kiếm thêm thu nhập từ tham nhũng nhằm đảm bảo cuộc sống.

Thứ ba, cần đẩy mạnh tuyên truyền nhằm thay đổi thái độ của cộng đồng doanh nghiệp nói riêng và dân chúng nói chung đối với vấn đề tham nhũng. Khi mà một bộ phận doanh nghiệp hay dân chúng vẫn còn thờ ơ hay thậm chí thỏa hiệp với vấn đề tham nhũng thì tình trạng tham nhũng vẫn sẽ tiếp tục tồn tại. Việc làm cho cộng đồng doanh nghiệp và người dân hiểu về bản chất, tác hại và từ đó xây dựng thái độ không thỏa hiệp với tệ nạn tham nhũng là rất quan trọng đối với việc hoàn thiện thể chế kinh tế.

Thứ tư, xây dựng cơ chế kiểm soát chặt chẽ tài sản của cán bộ cơ quan chính quyền. Hiện nay việc kiểm soát tài sản thu nhập của cán bộ cơ quan chính quyền có chức vụ, quyền hạn chủ yếu thông qua hoạt động kê khai tài sản thu nhập được thực hiện theo Nghị định 130/2020/NĐ-CP. Tuy nhiên việc thực hiện kê khai còn mang tính hình thức, thiếu sự kiểm tra, xác minh, giám sát chặt chẽ. Vì vậy để kiểm soát tham nhũng thì cần tăng cường kiểm tra, giám sát chặt chẽ tài sản, thu nhập của những đối tượng có chức vụ, quyền hạn.

4.3.2.5. Tiếp tục cải cách bộ máy hành chính nhà nước, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền

Bộ máy hành chính chính là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc tổ chức thi hành các thể chế kinh tế đã được ban hành. Một bộ máy hành chính hoạt động hiệu quả sẽ góp phần chủ yếu làm cho các thể chế kinh tế được thi hành một cách kịp thời, nhất quán, công bằng và minh bạch. Trong khuôn khổ nghiên cứu, một số giải pháp sau được đề xuất nhằm gắn công tác cải cách bộ máy hành chính với hoạt động thực thi thể chế thuận lợi.

Một là, cần chuyển đổi mạnh mẽ sang hướng ứng dụng những thành tựu của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 vào quản lý như công nghệ dữ liệu lớn, trí thông minh nhân tạo, internet kết nối vạn vật... nhằm tinh giản bộ máy nhân sự, người dân dễ dàng, thuận lợi trong tiếp cận các dịch vụ công, nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động quản trị của bộ máy nhà nước, làm cho các thể chế kinh tế kịp thời, nhanh chóng được triển khai một cách hiệu quả vào đời sống.

Trong quá trình triển khai ứng dụng công nghệ, cần lưu ý thực hiện một cách đồng bộ từ trên xuống dưới để đảm bảo sự liên thông giữa các đơn vị hành chính. Tránh tình trạng mỗi cơ quan, đơn vị lại áp dụng một công nghệ khác nhau khiến cho các chủ thể kinh tế gặp khó khăn khi muốn thực hiện các thủ tục hành chính.

Hai là, thúc đẩy hoạt động phân cấp, phân quyền giữa các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước. Chính quyền Trung ương cần mạnh mẽ phân cấp quản lý và trao quyền cho các cấp chính quyền địa phương trong hoạt động triển khai thực thi thể chế kinh tế vào cuộc sống phù hợp với từng địa bàn, lĩnh vực của nền kinh tế. Việc phân cấp, phân quyền này vẫn phải dựa trên nguyên tắc thống nhất quyền lực của nhà nước chứ không phải mỗi cấp chính quyền địa phương lại thực thi thể chế theo những cách thức khác nhau không phù hợp với định hướng chung của chính quyền Trung ương. Khi các cấp chính quyền được trao quyền sẽ tạo sự chủ động, linh hoạt trong xử lý tình huống thực tế áp dụng các quy tắc thể chế, không cần vấn đề nào cũng phải báo cáo xin ý kiến, chủ trương cấp trên, điều này góp phần giảm nhiều tầng nấc trung gian, giảm bớt các rào cản phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, có thể thiết kế mô hình mỗi cấp chính quyền là một “pháp nhân công quyền” tách biệt, ngân sách của cấp chính quyền trung ương tách biệt với chính quyền các địa phương, sở hữu của cấp chính quyền trung ương tách biệt với sở hữu của cấp chính quyền địa phương. Toàn bộ chính quyền ở trung ương và địa phương với tư cách “pháp nhân công quyền” chịu trách nhiệm trước doanh nghiệp và người dân. Với mô hình này các chủ thể kinh tế có quyền khởi kiện đòi đền bù thiệt hại khi các cơ quan trực thuộc cấp chính quyền (Bộ thuộc chính quyền trung ương, sở thuộc chính quyền địa phương) ban hành những quy định trái luật gây thiệt hại.

4.3.2.6. Tăng cường vai trò các cơ quan dân cử trong giám sát quyền lực chính quyền

Để thực sự phát huy quyền làm chủ nhân dân thông qua vai trò giám sát của các cơ quan dân cử Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp về phía cơ cấu đại biểu cần tăng cường số lượng đại biểu chuyên trách, cần tạo ra tính độc lập, chuyên nghiệp cho các đại diện cơ quan này. Đối với Quốc hội, số lượng đại biểu chuyên trách có thể nâng lên trên 50%, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ít nhất 30%. Việc nâng cao số lượng đại biểu chuyên trách sẽ góp phần làm cho công tác giám sát của các cơ quan dân cử đi vào thực chất và mang lại hiệu quả. Khi các đại biểu tập trung sức lực, thời gian vào công việc mới đảm bảo việc giám sát được thực hiện một cách thường xuyên, sâu sát, nắm rõ từng lĩnh vực, địa bàn được phân công theo dõi phụ trách giám sát.

Bên cạnh đó, Quốc Hội, Hội đồng nhân dân cấp có thể xem xét thành lập riêng một cơ quan chuyên môn về hoạt động giám sát (Ủy ban giám sát thuộc quốc hội, ban giám sát đối với các hội đồng nhân dân). Điều này sẽ góp phần giảm tải cho các cơ quan trực thuộc quốc hội, hội đồng nhân dân vì các cơ quan này còn phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ như thẩm tra và trình các dự án luật, chương trình, chính sách, mục tiêu, kiến nghị các chính sách... đồng thời tạo ra tính chuyên nghiệp và thống nhất cho hoạt động giám sát.

Ủy ban giám sát bên cạnh các chức năng chung của một ủy ban trực thuộc Quốc hội, hội đồng nhân dân sẽ thực hiện những chức năng cơ bản sau:

- (i) Đề xuất lập các chương trình, giám sát trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, thường trực Hội đồng nhân dân;
- (ii) Thẩm tra kiến nghị, yêu cầu của các đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các cơ quan thuộc Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội về các vấn đề được giám sát;
- (iii) Thống nhất việc theo dõi, kiểm tra, báo cáo đôn đốc việc triển khai các nghị quyết về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

4.3.2.7. Đảm bảo tính độc lập của cơ quan tư pháp

Việc đảm bảo sức mạnh của các cơ quan tư pháp trong việc xét xử, bảo vệ nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình của các đối tượng liên quan là một vấn đề quan trọng. Với một hệ thống tòa án hiệu quả sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân đưa các vấn đề tranh chấp trong đó có cả tranh chấp với các cơ quan chính quyền ra cơ quan tư pháp để xem xét. Đây là cơ sở ràng buộc các cơ quan chính quyền phải đảm bảo khả năng thực thi nhiệm vụ theo đúng những quy định đúng pháp luật - “thượng tôn pháp luật”.

Các cơ quan tư pháp thể hiện qua sức mạnh của tòa án giữ vai trò quan trọng đảm bảo các thể chế phải được xây dựng và tổ chức thi hành một cách đúng pháp luật. Các cơ quan chính quyền phải có trách nhiệm giải trình đầy đủ đối với những thể chế mà mình đã ban hành và tổ chức thực hiện nếu phát hiện ra sai phạm. Theo nghiên cứu của Ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch đầu tư “*Khi các cơ quan lập pháp và tư pháp không đủ mạnh, thì các quan chức chính quyền sẽ đưa ra những quyết định tùy tiện và phục vụ mục đích riêng của mình.*” (Worlbank và Bộ Kế hoạch đầu tư, 2016). Để các cơ quan tư pháp có được sức mạnh buộc cơ quan chính quyền phải chấp hành theo đúng các quy định pháp luật đòi hỏi phải có tính độc lập tương đối của cơ quan tư pháp. Tính độc lập này không phải để tách cơ quan tư pháp thành một nhánh riêng đặt ngoài hệ thống chính trị, mà nhằm làm cho các quyết định của cơ quan tư pháp trở nên độc lập, khách quan, tránh những ảnh hưởng từ phía bộ máy chính quyền. Qua những nghiên cứu của Phạm Quý Đạt (2017), Worlbank và Bộ Kế hoạch đầu tư (2016), đã chỉ ra khi hệ thống tòa án vẫn chưa thực sự độc lập về xét có thể dẫn tới khả năng, nhiều hoạt động của cơ quan chính quyền diễn ra mà không chịu sự giám sát tư pháp và trách nhiệm giải trình thấp. “Không thấy có trường hợp đáng kể nào trong đó tòa phán quyết ngược lại với chính sách lớn của Nhà nước và chỉ trong một số trường hợp hiếm hoi tòa án mới ra phán quyết bất lợi cho quan chức nhà nước.” (Worlbank và Bộ Kế hoạch đầu tư, 2016).

Để các cơ quan tư pháp có thể có được tính độc lập nhất định nhằm là cho các chế tài trong các thể chế kinh tế được thực thi đầy đủ, nghiêm minh cần có một số giải pháp cụ thể sau:

- Xây dựng tòa án Hiến pháp để đảm bảo không cơ quan chính quyền nào đặt trên pháp luật. Với sự ra đời của tòa án Hiến pháp mọi hoạt động của chính quyền nhà nước đều phải tuân thủ theo đúng Hiến pháp, thượng tôn pháp luật cũng như đảm bảo các quyết định của tòa án chỉ chịu sự chi phối cao nhất là các quy định pháp luật.
- Thay đổi cơ chế tài chính của tòa án, thay vì phụ thuộc vào việc trình phê duyệt từ phía các cơ quan chính phủ (Văn phòng chính phủ, Bộ Tài chính) cho Quốc Hội thì tòa án trình trực tiếp cho Quốc hội. Điều này sẽ tránh sự phụ thuộc tài chính đối với cơ quan hành pháp làm ảnh hưởng đến tính độc lập của tư pháp.
- Cần có sự độc lập về nhân sự của cơ quan tư pháp trong đó thẩm phán cần coi như một chức danh riêng chứ không phải xếp vào ngạch công chức nhà nước như hiện nay. Nếu không tách thẩm phán thành một chức danh riêng mà phụ thuộc vào ngạch bậc nhà nước sẽ có thể dẫn tới sự ảnh hưởng của các cơ quan chính quyền có thẩm quyền quyết định nhân sự khiến cho các thẩm phán dễ bị chi phối, ảnh hưởng.

4.3.3. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế phân phối nguồn lực phát triển

Nhà nước cần sớm ban hành quy hoạch tổng thể quốc gia làm tiền đề cho những quy hoạch từng ngành, lĩnh vực, địa phương một cách thống nhất từ đó việc phân bổ nguồn lực sẽ được thực hiện một cách nhất quán mang lại hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội. Bản quy hoạch này cần mang tính định hướng chiến lược phân vùng và liên kết vùng trên phạm vi toàn quốc một cách khoa học để từ đó tạo không gian phát triển một cách đồng bộ. Đồng thời định hướng phát triển cho hệ thống từ nông thôn đến thành thị, hoàn thiện kết cấu hạ tầng đồng bộ, gắn với sử dụng có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường sinh thái. Bên cạnh đó, cần tính tới việc bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế hiệu quả, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu.

Cùng với việc ban hành bản quy hoạch tổng thể, phải xây dựng chế tài mạnh mẽ trong luật Quy hoạch ràng buộc trách nhiệm cụ thể của các cơ quan thực hiện quy hoạch trong việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo đúng định hướng, tránh trường hợp phá vỡ quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch vô nguyên tắc gây thất thoát, lãng phí nguồn lực đầu tư.

Thị trường phải đóng vai trò chủ yếu trong việc huy động và phân bổ nguồn lực đặc biệt là nguồn lực tài chính, đất đai, khoa học công nghệ, nhân lực dựa trên các quy luật của thị trường. Nhà nước đảm bảo cho thị trường giữ vai trò chủ yếu trong việc phân phối các nguồn lực này một cách hiệu quả, tránh sự can thiệp chủ quan duy ý chí vào việc phân bổ nguồn lực phục vụ hoạt động sản xuất, kinh doanh của nền kinh tế. Để làm được điều này nhà nước cần ban hành thể chế đấu thầu công khai, minh bạch đối với việc tiếp cận các nguồn lực phát triển (đất đai, tài nguyên...) không biệt giữa các thành phần kinh tế. Song song đó, phải đẩy mạnh chống tiêu cực, tham nhũng trong công tác phân bổ nguồn lực phát triển tránh trường hợp các đối tượng “thân quen” chính quyền hưởng lợi bất chính từ những chính sách này.

Rà sát, loại bỏ những quy định mang tính bảo hộ cho các đơn vị kinh tế nhà nước trong việc giao nguồn lực cho các đơn vị này độc quyền khai thác. Xây dựng thể chế “thưởng, phạt” phân minh trong đối với các chủ thể kinh tế được phân phối nguồn lực. Các chủ thể kinh tế nào sử dụng hiệu quả nguồn lực được phân bổ thông qua đánh giá mức lợi nhuận, năng lực cạnh tranh, sẽ được ưu tiên tiếp tục tiếp cận nguồn lực. Ngược lại, những chủ thể sử dụng kém hiệu quả cần áp dụng biện pháp thu hồi lại nguồn lực, không tiếp tục phân phối nguồn lực, kiên quyết xử phạt nếu gây hậu quả lớn cho nền kinh tế.

TÓM TẮT CHƯƠNG 4

Những nghiên cứu trong chương này đã dự báo hai xu thế lớn ảnh hưởng đến thể chế kinh tế của Việt Nam hiện nay đó là xu thế cách mạng công nghiệp 4.0 và tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế. Từ đó, đưa ra những định hướng nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế trong kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Trên cơ sở những định hướng, luận án đề xuất các giải pháp cơ bản được phân chia thành ba nhóm chính:

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế: Giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu đất đai, thể chế sở hữu trí tuệ và thể chế đối với các thành phần kinh tế.

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước đối với nền kinh tế: Nâng cao chất lượng đội ngũ nhân lực pháp chế; Phân định rõ chức năng xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế giữa các cơ quan quyền lực nhà nước; Thu gọn các đầu mối quản lý, đảm bảo sự thống nhất quyền lực của bộ máy chính quyền nhà nước; Xây dựng bộ máy chính quyền liêm chính; Tiếp tục cải cách bộ máy hành chính nhà nước, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; Tăng cường vai trò các cơ quan dân cử trong giám sát quyền lực chính quyền; Tăng cường vai trò các cơ quan dân cử trong giám sát quyền lực chính quyền; Đảm bảo tính độc lập của cơ quan tư pháp

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế phân bổ nguồn lực phát triển đảm bảo nguồn lực phân phối theo nguyên tắc thị trường.

KẾT LUẬN

Thể chế kinh tế là một trong những yếu tố mang tính quyết định quá trình phát triển kinh tế của các quốc gia trong đó có Việt Nam. Qua nghiên cứu, đánh giá chất lượng thể chế kinh tế Việt Nam từ những bộ chỉ số của các cơ quan, tổ chức trong và ngoài nước gồm WGI, PAPI, PCI (dù có những góc độ và nội dung tiếp cận không hoàn toàn như nhau) đều có chung nhận định chất lượng thể chế kinh tế của Việt Nam vẫn còn ở mức độ trung bình thấp. Đây đã và đang là một trong những rào cản lớn ảnh hưởng đến quá trình phát triển kinh tế của đất nước.

Đánh giá về thực trạng thể chế kinh tế Việt Nam phải ghi nhận những nỗ lực, quyết tâm của nhà nước nhằm cải thiện chất lượng thể chế kinh tế trong đó tập trung tháo gỡ những rào cản về quy định pháp luật và cơ chế tổ chức thi hành. Tuy nhiên, vẫn còn những mặt hạn chế cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện đối với thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay:

Về thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế: Các thể chế về quyền sở hữu hiện nay còn yếu kém, chưa thực sự bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của các chủ thể sở hữu trên cả khía cạnh quyền sở hữu tài sản vật chất - đất đai cũng như quyền sở hữu tài sản vô hình - sở hữu trí tuệ. Còn nhiều rào cản thể chế đối với quá trình tự do kinh doanh cũng như mang lại sự bình đẳng trong cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế.

Về thể chế quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế: Nhà nước còn can thiệp vào nền kinh tế thông qua các biện pháp mệnh lệnh, hành chính, làm sai lệch các tín hiệu thị trường. Cơ chế phân công, phối hợp giữa bộ máy xây dựng và tổ chức thi hành thể chế chưa rõ ràng. Tình trạng chòng chéo, thiếu thống nhất về mặt thể chế trong thực thi quyền lực nhà nước đối với nền kinh tế vẫn đang tiếp tục tồn tại.

Về thể chế phân phối nguồn lực phát triển: Việc phân bổ nguồn lực còn bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, chưa thực sự tuân theo quy luật thị trường.

Những hạn chế, yếu kém nêu trên xuất phát từ ba nhóm nguyên nhân cơ bản: môi trường thể chế chính trị, bộ máy và cơ chế xây dựng, thực thi thể chế kinh tế.

Vì vậy, để hoàn thiện thể chế kinh tế Việt Nam hiện nay nhằm tạo môi trường thuận lợi cho nền kinh tế Việt Nam phát triển mạnh mẽ, cần có sự thay đổi quyết liệt trong cả tư duy lẫn hành động với những giải pháp cơ bản trên cả ba nội dung:

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế sở hữu và các thành phần kinh tế: Cần làm rõ về vấn đề quyền sở hữu đất đai, có thể xem xét xây dựng quy định về chế độ “đa sở hữu”. Loại bỏ những quy định thu hồi đất không rõ ràng, dễ tạo cơ hội cho một số đối tượng lợi dụng trục lợi gây ảnh hưởng đến quyền lợi hợp pháp của các chủ thể kinh tế khác. Kiên quyết xóa bỏ các điều kiện kinh doanh bất hợp lý cản trở quyền

tự do kinh doanh của doanh nghiệp. Nhà nước không tham gia trực tiếp làm kinh tế, loại bỏ những can thiệp mang tính chất áp đặt, mệnh lệnh, hành chính đối với các hoạt động của thị trường.

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước đối với nền kinh tế: Nâng cao chất lượng đội ngũ nhân lực pháp chế; Phân định rõ chức năng xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế giữa các cơ quan quyền lực nhà nước; Thu gọn các đầu mối quản lý, đảm bảo sự thống nhất quyền lực của bộ máy chính quyền nhà nước; Xây dựng bộ máy chính quyền liêm chính; Tiếp tục cải cách bộ máy hành chính nhà nước, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; Tăng cường vai trò các cơ quan dân cử trong giám sát quyền lực chính quyền; Đảm bảo tính độc lập của cơ quan tư pháp.

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế phân bổ nguồn lực phát triển: Cần sớm ban hành “Quy hoạch tổng thể quốc gia” làm cơ sở để phân bổ nguồn lực theo đúng chiến lược đã vạch ra. Bên cạnh đó, phải áp dụng cơ chế giám sát chặt chẽ và chế tài đủ mạnh để ngăn chặn việc phân phối nguồn lực sai quy hoạch. Nhà nước cần triệt để thực hiện cơ chế đấu thầu công khai, minh bạch, cùng với cơ chế “thưởng - phạt” phân minh trong việc tiếp cận nguồn lực phát triển, cùng với các giải pháp chống tham nhũng mạnh mẽ để đảm bảo nguồn lực được phân bổ theo đúng nguyên tắc thị trường.

Mặc dù cố gắng, nhưng do giới hạn về năng lực, phạm vi và điều kiện nên những nghiên cứu trong luận án vẫn còn một số hạn chế cần có những nghiên cứu chuyên sâu hơn góp phần giải quyết:

Thứ nhất, vấn đề thể chế kinh tế có nội dung rộng lớn bao quát các mối quan hệ kinh tế - xã hội, đòi hỏi đặt trong nhiều mối liên hệ với các thể chế chính trị, thể chế xã hội... Phạm vi trong nghiên cứu chủ yếu tập trung vào khai thác đối tượng là thể chế kinh tế, vì vậy cần có những nghiên cứu tiếp theo tiếp cận các vấn đề thể chế chính trị, thể chế xã hội đặc biệt là vấn đề “định hướng xã hội chủ nghĩa” trong kinh tế thị trường để vấn đề nghiên cứu được toàn diện hơn.

Thứ hai, nghiên cứu thực hiện trên cơ sở các thể chế chính thức, trong khi đó những thể chế phi chính thức (văn hóa, phong tục, tập quán...) cũng có những tác động lớn đến thể chế chính thức nói riêng và tới hoạt động nền kinh tế nói chung vẫn chưa được đưa vào nghiên cứu.

Thứ ba, các giải pháp được đưa ra trên cơ sở phân tích nguyên nhân hạn chế của thể chế kinh tế cần có những nghiên cứu chuyên sâu của nhiều chuyên ngành khác nhau để cụ thể hóa những giải pháp này như: ngành chính trị học, luật học, xã hội học, chính sách công, tài chính, ngân hàng...

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Minh Tuấn. (2019), *Những ảnh hưởng của vấn đề tham nhũng đến hoạt động xây dựng và thực thi thể chế kinh tế - Trường hợp Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, số 23 (07-09). ISSN 0866-7120.
2. Nguyễn Minh Tuấn. (2019), *Nâng cao trách nhiệm giải trình nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, số 26 (03-06). ISSN 0866-7120.
3. Nguyễn Minh Tuấn. (2021), *Đánh giá các đặc tính của thể chế kinh tế hiệu quả ở Việt Nam*, Tạp chí Phát triển và hội nhập, số 58 (03-09). ISSN 1859-428X.
4. Nguyễn Minh Tuấn. (2022), *Đảm bảo tính nhất quán trong hoạt động thi hành thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, số 19. ISSN 0866-7120.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

- [1] Các Mác (1867), *Tư bản - Phê phán khoa kinh tế chính trị (Tập thứ nhất, Quyển 1)*, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia (2018).
- [2] Đoàn giám sát của Quốc hội (2018), *Báo cáo số 16/BC-ĐGS: Về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2016*.
- [3] Acemoglu, D., & Robinson, J. A (2013), *Tại sao các quốc gia thất bại* (lần xuất bản 6), NXB Trẻ.
- [4] Bộ Công Thương (2013), *Quyết định 6139/QĐ-BCT: Phê duyệt Quy hoạch thương nhân kinh doanh xuất khẩu gạo*.
- [5] Bộ Giáo dục và đào tạo (2003), *Giáo trình kinh tế chính trị Mác - Lênin*. Hà Nội: Chính trị quốc gia.
- [6] Bộ Giáo dục và đào tạo (2018), *Thông tư 21/2018/TT-BGDĐT: Ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của trung tâm ngoại ngữ, tin học*.
- [7] Bộ Kế hoạch và đầu tư (2017), *Dự thảo đề án tổng thể về chính sách cạnh tranh quốc gia*.
- [8] Bộ Kế hoạch và đầu tư (2022), *Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam năm 2022*, Hà Nội: NXB Thống Kê.
- [9] Bộ Khoa học và Công nghệ (2017), *Báo cáo 10 năm thi hành luật Sở hữu trí tuệ*.
- [10] Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2019), *Thông tư 02/2019/TT-BNNPTNT: “Ban hành danh mục sản phẩm thức ăn chăn nuôi theo tập quán và nguyên liệu đơn được phép lưu hành tại Việt Nam”*.
- [11] Bộ Tài Chính (2019), *Báo cáo đánh giá thực trạng hoạt động của doanh nghiệp FDI và chính sách ưu đãi đầu tư hiện nay*.
- [12] Bộ Tài Chính (2021), *Quyết định 2342 "về việc công bố công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2022"*.

- [13] Bộ Thông tin truyền thông (2020), *Thông tư 07/2020/TT-BTTTT: "Quy định về kiểm định thiết bị viễn thông, đài vô tuyến điện"*.
- [14] Bộ Tư pháp (2022), *Báo cáo công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật năm 2021 và phương hướng, giải pháp năm 2022*.
- [15] Bộ Y Tế (2018), *Thông tư 48/2018/TT-BYT về "Ban hành danh mục dược liệu; các chất chiết xuất từ dược liệu, tinh dầu làm thuốc; thuốc cổ truyền, thuốc dược liệu xuất khẩu, nhập khẩu được xác định mã số hàng hóa theo danh mục hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu Việt"*.
- [16] Bùi Đại Dũng (2013), *Vấn đề công bằng và mô hình phân phối trong giai đoạn quá độ ở Việt Nam*, Tham luận hội thảo: Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam - một số vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra, tháng 06/2013.
- [17] Cao Việt Thăng, Phạm Tuấn Anh (2011), Cơ cấu đại biểu và vấn đề thực hiện các chức năng của Quốc Hội. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, 277.
- [18] CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2022), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) ở Việt Nam 2021*.
- [19] Châu Quốc An (2017), Lý thuyết thể chế theo trường phái kinh tế học Tân thể chế và đổi mới thể chế kinh tế Việt Nam. *Tạp chí phát triển khoa học và công nghệ - Chuyên san Kinh tế - Luật và quản lý (Tập 1)*, 05, 05-15.
- [20] Chính phủ (2018), *09/NQ-CP: Nghị quyết về thành lập ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp*.
- [21] Chính Phủ (2008), Nghị định 116/2008/NĐ-CP: Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- [22] Chính phủ (2008), Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐCP ngày 07 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.
- [23] Chính phủ (2010), *Nghị định số 101/2017/NĐ-CP ngày 01/09/2017 về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức*.
- [24] Chính phủ (2011), *Nghị định số 55/2011/NĐ-CP: "Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế"*.
- [25] Chính phủ (2012a), *Nghị định 24/2012 NĐ-CP về: Quản lý hoạt động sản xuất, kinh doanh vàng*.

- [26] Chính phủ (2012b), *Nghị định 59/2012/NĐ-CP* về: “Theo dõi tình hình thi hành pháp luật”.
- [27] Chính phủ (2013), *Nghị định số 90/2013/NĐ-CP*: *Quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao*.
- [28] Chính phủ (2014), *Nghị định 83/2014/NĐ-CP*: “*Nghị định về kinh doanh xăng dầu*”.
- [29] Chính phủ (2016a), *Nghị định 105/2016/NĐ-CP*: “*Quy định về điều kiện hoạt động của tổ chức kiểm định, hiệu chuẩn, thử nghiệm phương tiện đo, chuẩn đo lường*”
- [30] Chính phủ (2016b), *Nghị định 57/2016/NĐ-CP của Chính phủ*: “*sửa đổi, bổ sung điều 7 nghị định số 10/2010/NĐ-CP ngày 12 tháng 02 năm 2010 của chính phủ về hoạt động thông tin tin dụng*”.
- [31] Chính phủ (2016c), *Nghị định 80/2016/NĐ-CP* “*Sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 101/2012/NĐ-CP ngày 22 tháng 11 năm 2012 của chính phủ về thanh toán không dùng tiền mặt*” .
- [32] Chính phủ (2016d), *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP*: *Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
- [33] Chính phủ (2016e), *Nghị quyết số 35/NQ-CP*: *Về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020*.
- [34] Chính phủ (2017), *Nghị quyết 99/NQ-CP*: *ban hành chương trình hành động của chính phủ thực hiện nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN*.
- [35] Chính phủ (2018a), *Nghị định 105/2018/NĐ-CP* về “*Điều lệ tổ chức và hoạt động của tập đoàn công nghiệp than - khoáng sản Việt Nam*”.
- [36] Chính phủ (2018b), *Nghị quyết 09/NQ-CP*: *Về thành lập ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp*. .
- [37] Chính phủ (2020a), *Báo cáo 401/BC-CP*: *Về tình hình thực hiện Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Kế hoạch tổ chức triển khai thi hành Hiến pháp và Nghị quyết số 67/2013/QH13 của Quốc hội về tăng cường công tác triển khai thi hành luật, pháp*.

- [38] Chính phủ (2020b), *Báo cáo 411/BC-CP: Báo cáo kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật.*
- [39] Chính phủ (2020c), *Nghị định 154/2020/NĐ-CP: Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*
- [40] Chính phủ (2020d), *Nghị định 32/2020/NĐ-CP về: “Sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 59/2012/NĐ-CP về theo dõi tình hình thi hành pháp luật”*
- [41] Chính phủ (2021), *Nghị định số 38/2021/NĐ-CP: Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo.*
- [42] Chu Đức Dũng (2002), *Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế - Kinh nghiệm của Pháp.* Hà Nội: NXB Khoa học xã hội.
- [43] Chu Văn Cấp (2018), *Về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.* Tạp chí Cộng Sản(912),
- [44] Cục sở hữu trí tuệ (2022), *Báo cáo thường niên hoạt động sở hữu trí tuệ năm 2021.* NXB Thanh Niên.
- [45] Đảng Cộng Sản Việt Nam (2017), *Nghị quyết 11/NQ-TW: Về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.*
- [46] Đảng Cộng Sản Việt Nam (2020), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.*
- [47] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.* Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [48] Đào Thị Thanh Thủy (2018), *Bàn về mô hình chính phủ kiến tạo phát triển và liêm chính ở nước ta hiện nay.* Tạp chí Lý luận chính trị(6),
- [49] Dapice, D (2008), *Lựa chọn thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai Việt Nam .* Chương trình châu Á của Đại học Harvard.
- [50] Dapice, D. O (2003), *Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công.* Harvard Kennedy School.

- [51] Đinh Ngọc Thắng; Nguyễn Văn Quân (2017), *Nhà nước kiến tạo phát triển và xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam*, Tạp chí kiểm sát, 6.
- [52] Đinh Tuấn Minh; Phạm Thế Anh (2016), *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*. Hà Nội: NXB Tri Thức.
- [53] Đỗ Hoàng Toàn; Nguyễn Kim Truy (2002), *Quản lý Nhà nước về kinh tế*. Hà Nội: NXB Thống Kê.
- [54] Đỗ Xuân Sâm (2019), *Cải cách thể chế thúc đẩy phát triển ở Trung Quốc - Những gợi mở với Việt Nam*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 144-164), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [55] Ekelund, R. B., & Hébert, J. R (2004), *Lịch sử các học thuyết kinh tế*. Hà Nội: NXB Thống kê.
- [56] Ghesquiere, H (2008), *Bài học thành công của Singapore*. Tp.HCM: NXB Văn hóa Sài Gòn.
- [57] Hayek (1936), *Chủ nghĩa cá nhân và trật tự kinh tế*. Hà Nội: NXB Tri thức 2016.
- [58] Hayek, F. A (1973b), *Tự do kinh tế và chính thể đại diện* (1 ed.), Hà Nội: NXB Tri Thức (2015),
- [59] Held, D (2014), *Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại*. NXB Tri Thức.
- [60] Hoàng Ngọc Hòa (2007), *Các mô hình thể chế kinh tế thị trường và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng Sản, 01/2007.
- [61] Hội đồng lý luận Trung ương (2003), *Chủ nghĩa xã hội và kinh tế thị trường kinh nghiệm của Trung quốc, kinh nghiệm của Việt Nam*, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [62] Lê Đăng Doanh (2014), *Đổi mới thể chế phân bổ nguồn lực và phân bổ lợi ích để tạo động lực cho phát triển*, Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2014 - Ủy Ban Kinh tế Quốc hội.
- [63] Lê Du Phong (Chủ biên) (2018), *Các rào cản về thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia sự thật.

- [64] Lê Minh Quân (2016), *Nhà nước kiến tạo*. Lý luận chính trị (8).
- [65] Lê Thị Hồng Thúy (2022), Tác động của thể chế đến hiệu ứng lan tỏa từ doanh nghiệp FDI đến doanh nghiệp khu vực ngoài nhà nước ở Việt Nam, *Kinh tế và Phát triển*, 303(02), 59-68.
- [66] Lê Thị Thu Thủy, Nguyễn Hồng Quân (2020), *Khía cạnh pháp lý đối với mô hình kinh tế chia sẻ: Nghiên cứu thực tiễn qua mô hình chia sẻ phòng lưu trú Airbnb*, *Kinh tế và phát triển* (278),
- [67] Lê Việt Thái (2012), *Phân cấp trong lĩnh vực quy hoạch và kế hoạch ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*, Kỷ yếu diễn đàn kinh tế mùa thu 2012 của Ủy ban kinh tế Quốc hội.
- [68] Lê Xuân Bá (2012), *Phân cấp kinh tế ở Việt Nam: Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*, Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế mùa thu 2012 của Ủy ban kinh tế Quốc hội.
- [69] Lê Xuân Bá (2013), *Cải cách thể chế kinh tế - những vấn đề đặt ra trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế*, Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2013 (trang 357-371), Ủy ban Kinh tế Quốc hội.
- [70] Lê Xuân Trường (2019), *Chính sách thuế thu hút doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam*. Tạp chí Tài Chính.
- [71] Lênin (1921), *Lênin toàn tập (tập 43)*, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia (2005),
- [72] Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam (2022), *Báo cáo dòng chảy kinh doanh 2021*. Hà Nội: NXB Công Thương.
- [73] Lý Hưng Sơn (2003), *Chủ nghĩa xã hội và kinh tế thị trường kinh nghiệm của Trung Quốc và kinh nghiệm của Việt Nam*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [74] Mác, Ăng ghen (1995), *Mác - Ăng ghen toàn tập, tập 07*, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc Gia Sự Thật.
- [75] Mác; Ăng ghen (2002), *Mác - Ăng ghen toàn tập, tập 13*, Hà Nội: NXB Chính Trị Quốc Gia Sự Thật.
- [76] Mackay, K (2008), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá thể nào để hoàn thiện công tác quản lý của Nhà nước*, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.

- [77] Mai Hữu Thực (2004), *Vai trò của Nhà nước trong phân phối thu nhập ở nước ta hiện nay*, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [78] Mallon, & Raymond (2015), *Cải cách thể chế kinh tế Việt Nam nhằm thúc đẩy chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường*, Hà Nội: Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam.
- [79] Ngô Doãn Vịnh (2013), *Về khung lý thuyết nghiên cứu quy hoạch phát triển tổng thể ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, 12(ISSN 0866-7120),
- [80] Ngô Minh Dũng (2019), *Quản lý biên chế ở các đơn vị sự nghiệp công lập*. Tạp chí Quản lý nhà nước. Truy cập lần cuối 20/21//2022 từ <https://www.quanlynhanuoc.vn/2019/11/05/quan-ly-bien-che-trong-don-vi-sunghiep-cong/>
- [81] Ngô Thăng Lợi (2019), *Thể chế kinh tế đối với phát triển bền vững ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế - biến đổi khí hậu - cách mạng công nghiệp lần thứ tư*. In T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 490 - 517), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [82] Ngô Tuấn Nghĩa (2019), *Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn - kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc; gợi ý cho Việt Nam*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 231-239), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [83] Ngô Văn Thạo và nhóm tác giả (2015), *Thực trạng, xu hướng và giải pháp phòng, chống "lợi ích nhóm" ở nước ta hiện nay*. NXB Chính trị Quốc gia.
- [84] Nguyễn Chí Hải; Nguyễn Thanh Trọng (2014), *Hoàn thiện thể chế và đổi mới tư duy phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*. *Phát triển và hội nhập*, 17(27), 11-16.
- [85] Nguyễn Đình Cung (2015), *Đổi mới tư duy và tháo bỏ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại*. Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2015 (pp. 205-270), Ủy ban Kinh tế Quốc hội.
- [86] Nguyễn Đình Cung (2019), *Đổi mới tư duy và tháo dỡ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 421-443), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.

- [87] Nguyễn Đình Quyền, Đinh Thanh Hương (2018), *Việc tổ chức thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 21(373),
- [88] Nguyễn Đức Bình (2007), *Những đặc điểm lớn của thế giới đương đại*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [89] Nguyễn Hồng Nga (2015), *Thế chế và chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*. TP.Hồ Chí Minh: Đại học Quốc gia Tp.HCM.
- [90] Nguyễn Hồng Sơn, Phạm Thị Hồng Điệp, Nguyễn Anh Thu (2017), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam: Nhận thức và những vấn đề đặt ra*. Tạp chí cộng sản.
- [91] Nguyễn Hữu Đông (2016), *Thế chế chính trị và hệ thống chính trị*. *Khoa học xã hội Việt Nam*, 10(107),
- [92] Nguyễn Huy Hoàng (2019), *Kinh nghiệm xây dựng đồng bộ thể chế (chính trị, kinh tế, xã hội) bảo đảm sự phát triển nhanh - bền vững của Xingapo và những gợi ý cho Việt Nam*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thế chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 240-261), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [93] Nguyễn Kế Tuấn (2010), *Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [94] Nguyễn Kế Tuấn (2019), *Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển - nhân tố trung tâm trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển đất nước*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thế chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 50-75), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [95] Nguyễn Mạnh Bình (2015), *Chuyển mạnh từ chính phủ điều hành sang chính phủ kiến tạo*. *Phát triển nhân lực*, 4(47),
- [96] Nguyễn Ngọc Vinh (2013), *Đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai những vấn đề cần bàn luận*, *Tạp chí phát triển và hội nhập*, 9(19), 73-76.
- [97] Nguyễn Phú Trọng (2021), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*. Đã truy lục 09/01/2021, từ Báo Nhân Dân:

<https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tienve-chu-nghia-xa-hoi-va-con-duong-di-len-chu-nghia-xa-hoi-o-viet-nam-646305/>

- [98] Nguyễn Thanh Tuyền & Nguyễn Lê Anh (2015), *Mối quan hệ hữu cơ giữa thể chế, cơ chế, chính sách, cơ chế điều hành và hành vi ứng xử*. Tạp chí phát triển và hội nhập, 22(32), 3-9.
- [99] Nguyễn Thị Huyền (2021), *Cảng biển Việt Nam - thực trạng và giải pháp phát triển*. Tạp chí Công Thương(7).
- [100] Nguyễn Thị Thu Trang (chủ biên) (2017), *Rà soát Pháp luật Việt Nam với các cam kết WTO, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU và Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương về mở cửa Dịch vụ cho đầu tư nước ngoài*. Hà Nội: NXB Công Thương.
- [101] Nguyễn Tiến Dũng (2014), *Về các mô hình kinh tế thị trường và hàm ý cho mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Báo cáo tham luận hội thảo: Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam - một số vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra (Tập 1) (trang 152-166), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia.
- [102] Nguyễn Văn Cương (chủ biên) (2021), *Tính ổn định của pháp luật - Nhận thức, thực tiễn và giải pháp đổi mới*. Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [103] Nguyễn Văn Cương (2018), *Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật - yêu cầu quan trọng trong xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 18(370).
- [104] Nguyễn Văn Giàu (Chủ biên) (2016), *Thể chế pháp luật kinh tế một số quốc gia trên thế giới*.
- [105] Nguyễn Văn Khánh (2013), *Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam*, Tạp chí khoa học ĐHQGHN, Khoa học xã hội và nhân văn, 1(29), 1-16.
- [106] Nguyễn Văn Nam (2010), *Hướng tới nền kinh tế thị trường hiện đại ở Việt Nam*. Hà Nội: NXB Công Thương.
- [107] Nguyễn Văn Thạo (2019), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn mới: thực trạng, vấn đề đặt ra và đề xuất những định hướng*, Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 371-393), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.

- [108] Nguyễn Văn Vĩnh (2019), *Vấn đề bảo đảm sự đồng bộ, phù hợp giữa chính trị và kinh tế trong xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững: kinh nghiệm thế giới, những vấn đề của Việt Nam và định hướng hoàn thiện trong thời gian tới*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 95-118), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [109] Nguyễn Việt Thông (2014), *Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt nam: Một số vấn đề lý luận - thực tiễn mới đang đặt ra*, Hội thảo: Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam - một số vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra.
- [110] Nguyễn Vinh Quang (2014), *Một số kinh nghiệm về xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa của Trung Quốc*, Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam (trang 265-279), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia - Sự thật.
- [111] Perkins D. và nhóm tác giả (2013), *Khởi thông nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng*. Chương trình lãnh đạo quản lý cao cấp Việt Nam của Harvard Kennedy School.
- [112] Phạm Duy Nghĩa (2012), *Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*, Diễn đàn kinh tế mùa thu 2012 của Ủy ban kinh tế Quốc hội.
- [113] Phạm Duy Nghĩa (2019), *Xây dựng chính quyền trung ương tập quyền mạnh mẽ: Một tiền đề cho sự phát triển mạnh mẽ*, Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (pp. 535-552), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [114] Phạm Ngọc Quang (2009), *Vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Cộng sản, 8 (176).
- [115] Phạm Quý Đạt (2017), *Tính độc lập của hệ thống Tòa án Việt Nam trong việc thực hiện quyền tư pháp*, Tạp chí dân chủ và pháp luật, 21-26.
- [116] Phạm Văn Võ, Nguyễn Hoàng Thùy Trang (2012), *Các mô hình sở hữu đất đai và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam*, Khoa học pháp lý(3(70)), 45-

- [117] Phan Huy Đường; Tô Hiến Thà (2014), *Học thuyết kinh tế tư sản về vai trò của nhà nước đối với nền kinh tế và những hàm ý chính sách trong phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam Một số vấn đề lý luận và thực tiễn mới đặt ra* (trang 198-215), Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [118] Phí Mạnh Hồng (2017), *Đổi mới thể chế kinh tế ở Việt Nam. Tạp chí khoa học xã hội Việt Nam*(10),
- [119] Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (2018), *Báo Cáo Kết quả thực hiện Nghị quyết 35 của Chính phủ năm 2018.*
- [120] Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (2019a), *Báo cáo nhanh gửi Thủ tướng Chính phủ về 20 điểm mâu thuẫn lớn của pháp luật về đầu tư, đất đai, xây dựng, môi trường, đấu thầu.* Truy lục ngày 08/06, 2021
- [121] Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (2019b), *Dòng chảy pháp luật kinh doanh 2019.*
- [122] Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (2021), *Báo cáo dòng chảy kinh doanh 2020.*
- [123] Pressman, S (1999), *50 nhà kinh tế tiêu biểu.* Hà Nội: NXB Lao động (2003),
- [124] Quốc Hội (1946), *Hiến Pháp nước Việt Nam Dân Chủ Cộng hòa.*
- [125] Quốc hội (1959), *Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ công hòa.*
- [126] Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*
- [127] Quốc hội (1992), *Hiến Pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*
- [128] Quốc Hội (2003), *Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.*
- [129] Quốc hội (2005), *Luật sở hữu trí tuệ.*
- [130] Quốc hội (2005), *Luật Thương mại.*
- [131] Quốc hội (2008), *Luật Năng lượng nguyên tử.*
- [132] Quốc hội (2011), *Nghị quyết 10/2011/QH13: Về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011- 2015.*
- [133] Quốc hội (2012), *Luật Giá.*
- [134] Quốc hội (2013a), *Hiến Pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

- [135] Quốc hội (2013b), *Luật Đất đai*.
- [136] Quốc Hội (2014a), *Luật tổ chức Quốc Hội*.
- [137] Quốc Hội (2014b), *Luật Đầu tư công*.
- [138] Quốc hội (2015a), *Bộ Luật Hình sự*.
- [139] Quốc hội (2015b), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
- [140] Quốc hội (2015c), *Luật An toàn thông tin mạng*.
- [141] Quốc hội (2015d), *Luật Tổ chức Chính phủ*.
- [142] Quốc Hội (2016a), *Luật Dược*.
- [143] Quốc hội (2016b), *Luật Tiếp cận thông tin*.
- [144] Quốc Hội (2017a), *Luật Quản lý nợ công*.
- [145] Quốc hội (2017b), *Luật Quy hoạch*.
- [146] Quốc hội (2017c), *Luật sửa đổi bổ sung một số điều của bộ luật hình sự số 100/2015/QH13*.
- [147] Quốc hội (2018a), *Luật Cạnh tranh*.
- [148] Quốc Hội (2018b), *Luật Phòng, chống tham nhũng*.
- [149] Quốc Hội (2018c), *Luật Trồng trọt*.
- [150] Quốc hội (2020), *Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của luật ban hành quy phạm pháp luật*.
- [151] Quốc hội (2020a), *Luật Đầu tư*.
- [152] Quốc hội (2020b), *Luật Doanh nghiệp*.
- [153] Quốc hội (2022), *Nghị quyết số 40/2021/QH15 về “Phân bổ ngân sách Trung ương năm 2022”*.
- [154] Schwab, K (2018), *Cách mạng công nghiệp lần thứ tư*. NXB Chính trị Quốc gia.
- [155] Smith, A (1776), *Của cải của các dân tộc*. Hà Nội: NXB Giáo dục 2003.
- [156] Stapenhurst, R., & Kpundeh, S. J (2002), *Kiểm chế tham nhũng hướng tới một mô hình xây dựng sự trong sạch quốc gia*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.

- [157] Thanh tra Chính Phủ (2014), *Thông tư số 02/2014/TT-TTCP: Hướng dẫn Nghị định 90/2013/NĐ-CP quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện trách nhiệm giải trình.*
- [158] Thủ tướng Chính Phủ (2005), *Quyết định 51/2005/QĐ-TTg: Về việc thành lập Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.*
- [159] Thủ tướng chính phủ (2020), *Chỉ thị 11/CT-TTg: “ Về các nhiệm vụ, giải pháp cấp bách tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, bảo đảm an sinh xã hội ứng phó với dịch Covid-19” .*
- [160] Thủ tướng chính phủ (2020a), *Chỉ thị 16/CT-TTg về các biện pháp cấp bách phòng chống dịch Covid 19.*
- [161] Thủ tướng chính phủ (2020b), *Công văn 228/TTgPL "Về việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh".*
- [162] Thy Thảo (2022), *Cách tính chi phí trong cơ cấu giá xăng dầu có quá "lỗi thời"?* Tạp chí công thương. Truy cập lần cuối 20/12/2022 từ <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/cach-tinh-chi-phi-trong-co-cau-gia-xang-dau-co-qua-loi-thoi-98815.htm>
- [163] Tiến Long. (2022). *Báo Tuổi trẻ*. Truy cập lần cuối 20/12/2022 từ <https://tuoitre.vn/tp-hcm-kien-nghi-moi-phuong-them-2-cong-chuc-moi-15000-dan-duoc-them-1-cong-chuc-20220818073111798.htm>
- [164] Trần Nam Trung (2018), *"Theo dõi thi hành pháp luật từ thực tiễn tỉnh Gia Lai"*, Luận án tiến sĩ Học viện khoa học xã hội.
- [165] Trần Ngọc Đường (2018, 05), *Tổ chức thi hành pháp luật theo hiến pháp 2013 - nhân tố đảm bảo thực hiện nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 9(361), 9-14.
- [166] Trần Ngọc Hiền & nhóm tác giả (2004), *Giáo trình kinh tế học chính trị Mác - Lênin*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [167] Trần Quốc Toàn (2014), *Phương pháp tiếp cận về sự phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa*, Tham luận hội thảo: Định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam.
- [168] Trần Quốc Toàn (2019), *Một số nhận thức lý luận và thực tiễn về xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững, những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới*, Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tân, Thể chế phát

triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới (pp. 13-47), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.

- [169] Trần Thị Hồng Minh (Chủ biên) (2021), *Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường*.
- [170] Trần Thị Hồng Minh (Chủ biên) (2022), *Cải cách kinh tế nhằm bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ hiệu quả trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và chuyển đổi số ở Việt Nam*. Hà Nội.
- [171] Trần Văn Thọ (2015), *Cú sốc thời gian và kinh tế Việt Nam*. Hà Nội: NXB Tri Thức.
- [172] Trương Thị Thúy Hằng (2007), *Tham vấn cộng đồng khi xây dựng kế hoạch, một cách tiếp cận mục tiêu phát triển con người* Tạp chí Cộng Sản (19).
- [173] Ủy ban về tăng trưởng và phát triển WB (2009), *Báo cáo về tăng trưởng, chiến lược tăng trưởng bền vững và phát triển hòa nhập*. Hà Nội: Văn phòng WB.
- [174] Vân Anh. (2021, 07 20). *Tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách đạt con số cao nhất từ trước đến nay*. Được truy lục từ Báo điện tử VOV: <https://vov.vn/chinhtri/quoc-hoi/ty-le-dai-bieu-quoc-hoi-chuyen-trach-dat-con-so-cao-nhat-tu-truoc-den-nay-875301.vov>
- [175] VCCI và Worldbank (2017), *Báo cáo rà soát điều kiện kinh doanh và quyền tự do kinh doanh ở Việt Nam*.
- [176] VCCI, & USAID (2022), *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh 2021*.
- [177] Võ Đại Lực (2020), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở Việt Nam*, Tạp chí khoa học xã hội(3),
- [178] Vũ Đình Bách (2004), *Một số vấn đề về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.
- [179] Vũ Thanh Sơn, Lê Thanh Tâm (2016), *Một số ý kiến về nhà nước phục vụ ở Việt Nam hiện nay*. Tạp chí tổ chức nhà nước.
- [180] Vũ Thành TỰ Anh (2012), *Phân cấp kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế*, Hội thảo Diễn đàn kinh tế mùa thu 2012 của Ủy ban Kinh tế Quốc Hội.
- [181] Vũ Thành TỰ Anh và nhóm tác giả (2015), *Cải cách thể chế từ tâm nhìn đến thực tiễn*, Bài thảo luận chính sách chương trình lãnh đạo Việt Nam (VELP),

- [182] Vũ Tiến Lộc (2019), *Chế định phù hợp và hiệu quả thể chế phát triển doanh nghiệp - nội dung quan trọng trong xây dựng thể chế phát triển nhanh và bền vững đất nước trong giai đoạn mới*. Trong T. Q. Toàn, P. H. Phú, & T. N. Tấn, *Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới* (trang 553-579), Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia sự thật.
- [183] Worlbank (2008), *Các hình thái tham nhũng*. NXB Văn Hóa Thông Tin.
- [184] Worlbank (2009), *Các thể chế hiện đại*. Trung tâm thông tin phát triển Việt Nam.
- [185] Worlbank và Bộ Kế hoạch đầu tư (2016), *Việt Nam 2035 hướng tới thịnh vượng, công bằng và dân chủ*.
- [186] Worlbank và Chính phủ Việt Nam (2017), *Đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới hiệu quả, bền vững và công bằng*.
- [187] Worldbank; Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2015), *Ưu đãi dành cho doanh nghiệp nhà nước bằng chứng từ thực tế*.

Tài liệu tiếng Anh

- [1] Amsden, A. H (2001), *The rise of “the rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University press.
- [2] Campbell, J. L (2007), Why would corporations behave in socially responsible ways? an institutional theory of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 32(3), 946-967.
- [3] Coase, R. H (1998), *The New Institutional Economics*.
- [4] Flachaire, E., García-Peñalosa, C., & Konte, M (2014), Political versus economic institutions in the growth process. *Journal of Comparative Economics*, 42, 212-229.
- [5] Fuller, L. L (1969), *The Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press.
- [6] Haggard, S., MacIntyre, A., & Tiede, L (2008, 1 8), The Rule of Law and Economic Development. *The Annual Review of Political Science*.
- [7] Han, V. X., & Baumgarte, R (2000), Economic Reform, Private Sector Development, and the Business Environment in Viet Nam. *Comparative Economic Studies*, 42(3), 1-30.
- [8] Hayashi, S (2010), The developmental state in the era of globalization: beyond the Northeast Asian model of political economy. *The Pacific Review*, 23(1), 45-69.
- [9] Hayek, F. A (1973a), *Law, legislation and liberty* (Tập 1 (Rule and order)), London: Routledge Press.
- [10] Hodgson, G. M (1993), Institutional economics: Surveying the 'old' and the 'new'. *Metroeconomica*, 44(1), 1-28.
- [11] Hodgson, G. M (1998), The New Approach of Institutional Economics. *Journal of Economics Literature*, XXXVI, 166-192.
- [12] Huang, C. J., & Ho, Y. H (2017), Governance and economic growth in Asia. *North American Journal of Economics and Finance*, 39, 260-272.
- [13] Huff, W. G (1995), The Developmental State, Government, and Singapore's Economic Development Since 1960. *World development* , 23(8), 1421-1438.
- [14] Hung Hung Pham (2012), *The Developmental State, the evolving international economic order and Viet Nam*. Luận án tiến sĩ Đại học Birmingham.

- [15] OECD. (2017). *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*.
- [16] Johnson, C (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy. 1925-1975*. Stanford University Press.
- [17] Johnson, C (1999), The developmental state: Odyssey of a concept. In W. Cummings, & Meredith (Eds.), *The developmental state* (pp. 32-60), Cornell University Press.
- [18] Jonhson, C (1985), *Political institutions and*.
- [19] Jonhson, C (1985), *Political institutions and economic performance: The government-business relationship in Japan, South Korea and Taiwan, in Asian. Economic Development: Present and Future*.
- [20] Kasper, W., & Streit, M. E (1998), *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Edward Elgar Pub.
- [21] Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M (2010), *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*. The World Bank.
- [22] Klomp, J., & Haan, J. d (2009), Political institutions and economic volatility. *European Journal of Political Economy*, 25, 311-326.
- [23] Konrath, S. H., O'Brien, E. H., & Hsing, C (2011), Changes in Dispositional Empathy in American College Students Over Time: A Meta-Analysis. *Personality and Social Psychology Review*, 15(2), 180-198.
- [24] Leftwich, A (2008), *Developmental States, Effective States and Poverty Reduction*. Geneva: United nations research institute for social development.
- [25] Leoni, B (1961), *Freedom and the Law*. Liberty Fund.
- [26] Maruichi, D., & Abe, M (2018), *Corruption and the business environment in Viet Nam: An exploratory survey*. Bangkok: AsiaPacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT).
- [27] Minns, J (2001), Of miracles and models: The rise and decline of the developmental state in South Korea. *Third World Quarterly*, 22(6), 1025-1043.
- [28] North, D. C (1987), Institutions, transaction costs and economic growth. *Economic Inquiry*, 25(3), 419-428.
- [29] North, D. C (1989), Institutions and Economic Growth: An Historical introduction. *World Devolopment*, 17(9), 1319-1332.

- [30] North, D. C (1990), *Các thể chế, sự thay đổi thể chế và tăng trưởng kinh tế*. NXB Khoa học xã hội (1998),
- [31] North, D. C (1991), Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.
- [32] Schuck, P. H (1992), Legal complexity: some cause, consequences, and cures. *Duke law journal*, 42.
- [33] Tarp, F (2018), *Viet Nam: The dragon that rose from the ashe*. Helsinki: The United Nations University WorldInstitute for Development Economics Research.
- [34] The Heritage Foundation (2022), *2022 Index of economic freedom*. Washington.
- [35] Uberti, L. J (2015), Can Institutional Reforms Reduce Corruption? Economic Theory and Patron–Client Politics in Developing Countries. *Development and Change*, 47(2), 317-345.
- [36] Veblen, T (1919), *The place of science in modern civilisation and other essays*. New York: B.W. Huebsch.
- [37] Wade, R (2010), After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. *Global Policy*, 1(2), 150-161.
- [38] Williamson, O. E (2000), The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.
- [39] Worlbank (1993), *The East Asia miracle: Economic economic growth and public policy*. Oxford University Press.
- [40] Worlbank (2020), *Doing Business 2020*.
- [41] Worlbank (2020), *Worldwide Governance Indicators*. Đã truy lục 03 12, 2021, từ <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>
- [42] Worlbank (2022), *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*, Đã truy lục 05 26, 2021, từ <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governanceindicators>
- [43] World Economic Forum (2018), *The Global competition report 2017 - 2018*.
- [44] World Economic Forum (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*. Switzerland.
- [45] World Inequality Lab (2019), *World Inequality Report 2018*.

[46] World Justice Project (2022), *Rule of Law Index 2022*.

Trang web:

[1] Trang web Thanh tra Bộ Khoa học công nghệ:

<https://miennui.most.gov.vn/thanhtra/tin-tuc/1/514/csdl.aspx> truy cập ngày 20/12/2022.

[2] Cổng thông tin điện tử pháp điển:

<https://phapdien.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=7> truy cập ngày 20/12/2022.