

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 1992

BÙI NGUYỄN KHÁNH*

Việc thừa nhận nền kinh tế thị trường, mở cửa với thế giới bên ngoài đang làm thay đổi căn bản những vấn đề về nhận thức và phương pháp điều tiết của Nhà nước trong việc phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường ở Việt Nam. Có thể nói rằng, chính sách phát triển nền kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường ở Việt Nam trong Hiến pháp 1992 đã đặt các tiền đề pháp lý quan trọng trong việc xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN ở nước ta.

Có thể khẳng định rằng, chế độ hiến định về kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường trong Hiến pháp 1992 đã góp phần quan trọng trong việc thực hiện thành công sự nghiệp đổi mới và tạo ra bước ngoặt quan trọng trong sự phát triển của nước ta trong hơn 20 năm qua.

Tuy nhiên, trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới, xây dựng một Nhà nước pháp quyền XHCN thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân và nhu cầu hội nhập quốc tế toàn diện của đất nước ta theo Cương lĩnh 2011 và Nghị quyết Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XI, đã và đang tiếp tục đòi hỏi phải tổng kết, nghiên cứu, đánh giá thực tiễn thi hành Hiến pháp năm 1992, đặc biệt là các quy định về chế độ kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường.

Bài viết này nhằm chỉ rõ cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc sửa đổi các quy định của Hiến pháp năm 1992 về chế độ kinh tế, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường, trước đòi hỏi cấp bách của công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay.

I. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ KINH TẾ.

1. Cơ sở lý luận của việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp năm 1992 về kinh tế.

Các tài liệu nghiên cứu so sánh về thể chế kinh tế hiến pháp đã chỉ ra rằng, khái niệm “thể chế kinh tế hiến pháp” được sử dụng đầu tiên trong kinh tế học và trong một thời gian dài nó được sử dụng như một khái niệm tương đương với các khái niệm như: “trật tự kinh tế”, “hệ thống kinh tế” hoặc “mô hình kinh tế”¹.

Trong khoa học pháp lý, “thể chế kinh tế hiến pháp” luôn được sử dụng với hai ý nghĩa²:

Một là, “thể chế kinh tế hiến pháp” được hiểu là một trạng thái, một trật tự kinh tế đã được định sẵn được thiết kế bởi một hệ thống các quy phạm của Hiến pháp.

Hai là, “thể chế kinh tế hiến pháp” được sử dụng trong khoa học pháp lý theo nghĩa rộng và hẹp. Ở nghĩa rộng, “thể chế kinh tế hiến pháp” được hiểu là “nền tảng của quyết định tổng thể về khuôn khổ của đời sống kinh tế của mỗi quốc gia”³ hoặc cụ

* TS. Viện Nhà nước và Pháp luật.

thể hơn là “tổng thể các nguyên tắc pháp luật đặt nền tảng lâu dài cho tổ chức và vận hành của các quá trình kinh tế” mà không quan tâm đó là quy định trong Hiến pháp hay trong một đạo luật thường⁴. Ở nghĩa hẹp, “thể chế kinh tế hiến pháp” được hiểu chỉ là các quy định trong Hiến pháp. Theo đó, “thể chế kinh tế hiến pháp” là tổng thể các quy định của Hiến pháp nhằm kiến tạo khuôn khổ của đời sống kinh tế⁵. Bởi vậy, nội dung của pháp luật về thể chế kinh tế Hiến pháp sẽ giải quyết những vấn đề cơ bản trong mối quan hệ giữa Nhà nước, kinh tế và công dân⁶.

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, hầu hết các nhà nước ở châu Âu đều bắt tay vào việc xây dựng một bản Hiến pháp mới – Hiến pháp đảm bảo cho sự phát triển bền vững về kinh tế và sự ổn định của nền dân chủ. Để giải quyết mối quan hệ giữa yêu cầu đảm bảo sự ổn định của Hiến pháp và yêu cầu đảm bảo sự linh hoạt trong chính sách phát triển kinh tế, nhiều quốc gia ở châu Âu theo chính thể cộng hòa⁷ như CHLB Đức, Thụy Sĩ và Áo, Cộng hòa Pháp... đã từ bỏ cách thể hiện về thể chế kinh tế hiến pháp theo mô hình của Hiến pháp Weimar của đế chế Phổ trước đây (1918-1933). Theo đó, trong Hiến pháp của các quốc gia này đã không tồn tại một chương riêng về chế độ kinh tế mà nội dung của nó nhằm xác lập một hệ thống kinh tế xác định.

Khởi nguồn từ Hiến pháp 1949 (GG) của CHLB Đức - một bản Hiến pháp có nhiều ảnh hưởng đến quá trình lập hiến hiện đại ở các nước châu Âu - và được tiếp nối bởi các Hiến pháp Thụy Sĩ⁸, Hiến pháp của Áo⁹, Hiến pháp của Pháp 1958... đã cho thấy quan điểm của các nhà lập hiến ở châu Âu khẳng định “tính trung lập” trong các quy định về chính sách kinh tế của

Hiến pháp. Điều đó có nghĩa là, các nhà lập hiến đã không khẳng định về một mô hình kinh tế xác định trong Hiến pháp, mà trao quyền này cho các nhà lập pháp tùy thuộc vào hoàn cảnh mà hoạch định các chính sách kinh tế, phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp và các quyền cơ bản của công dân.

Nguyên nhân của sự hình thành xu hướng lập hiến này được hình thành trên cơ sở những kết quả của kinh tế học: đến nay chưa có mô hình kinh tế nào tỏ ra chiếm ưu thế vượt trội và hoàn toàn ưu việt hơn các mô hình kinh tế khác. Hơn thế, một chính sách kinh tế không có sự can thiệp của Nhà nước theo kiểu “Laisser-faire” sẽ không phù hợp với xu thế của một Nhà nước có trách nhiệm xã hội và ngược lại một chính sách kinh tế hành chính - tập trung sẽ cản trở sức sáng tạo và việc thực thi các quyền cơ bản của công dân. Và để đảm bảo cho “các quan hệ kinh tế có thể tự mở đường” bằng các chính sách kinh tế nằm giữa hai thái cực đó, Hiến pháp phải thể hiện “tính trung lập”¹⁰ và mở. Theo đó, một trật tự kinh tế thích hợp là một trật tự kinh tế được xác định bởi các nhà lập pháp và Chính phủ đương nhiệm. Cách làm này đã giúp cho các nước châu Âu vẫn đảm bảo sự năng động, sự linh hoạt trong các quyết sách lập pháp, các chính sách phát triển kinh tế của Chính phủ trong điều kiện mới - điều kiện của hội nhập kinh tế quốc tế nhưng vẫn giữ được sự ổn định của Hiến pháp.

Tuy nhiên, chúng ta vẫn có thể thấy ngoại lệ của xu hướng lập hiến này trong Hiến pháp của Tây Ban Nha¹¹ và Bồ Đào Nha¹² – những Hiến pháp được ban hành muộn hơn trong những năm cuối của thập kỷ 70 của thế kỷ XX. Để củng cố các giá trị của nền dân chủ mới được khẳng định

sau cuộc cách mạng lật đổ chế độ độc tài Franco, Hiến pháp Tây Ban Nha đã dành một chương quy định về những nguyên tắc về chính sách kinh tế xã hội (Điều 39 đến điều 52). Tương tự như vậy, sau Cách mạng “hoa cẩm chướng” nhằm trao trả độc lập cho các thuộc địa của Bồ Đào Nha, Hiến pháp Bồ Đào Nha cũng có một chương quy định về tổ chức kinh tế (Điều 80 đến Điều 110). Mặc dù vậy, các quy định trong Hiến pháp của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha cũng không cho phép đi đến một sự khẳng định về một mô hình kinh tế xác định.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, “thể chế kinh tế hiến pháp” trong các Hiến pháp hiện đại ở đa số các nước châu Âu không được thể hiện một cách tập trung trong một chương riêng của Hiến pháp mà nó được xác lập từ các nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp và các quyền cơ bản của công dân (có liên quan đến các quá trình kinh tế) cụ thể là:

- Nguyên tắc Nhà nước pháp quyền
- Nguyên tắc trách nhiệm xã hội của Nhà nước
- Quyền tự do hành nghề
- Quyền sở hữu (đảm bảo về tài sản)
- Quyền tự do lập hội
- Quyền tham gia các tổ chức nghiệp đoàn
- Quyền tự do kinh doanh
- Quyền bình đẳng trước pháp luật

Bên cạnh đó, thuộc về “thể chế kinh tế hiến pháp” còn bao hàm cả những quy phạm của các đạo luật “đặt nền tảng lâu dài cho tổ chức và vận hành của các quá trình kinh tế” của mỗi quốc gia như Luật về chống hạn chế cạnh tranh (kiểm soát độc quyền), Luật về sở hữu trí tuệ¹³...

2. Cơ sở thực tiễn của việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp năm 1992 về kinh tế.

Lịch sử lập hiến của Việt Nam đã chỉ ra rằng, tư tưởng về “thể chế kinh tế Hiến pháp” đã được tiếp nhận trong quá trình soạn thảo Hiến pháp 1946 - một bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam mới và cũng là bản Hiến pháp duy nhất không có một chương riêng về chế độ kinh tế. Theo đó, Hiến pháp 1946 đã tập trung chủ yếu vào xác định hình thức chính thể, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức bộ máy Nhà nước song hoàn toàn bỏ ngỏ khả năng kiến tạo các chính sách, mô hình kinh tế khác nhau dưới chính thể dân chủ cộng hòa. Hiến pháp 1946 cũng dành một số ít điều quy định về các quyền cơ bản của công dân có liên quan đến các tiến trình kinh tế như: quyền bình đẳng về phương diện kinh tế (Điều 6), quyền bình đẳng trước pháp luật (Điều 7), quyền đảm bảo về tư hữu tài sản (Điều 12).

Cùng với sự phát triển của thời gian, nội dung và cách thể hiện thể chế kinh tế Hiến pháp cũng được thay đổi cùng với tiến trình lập hiến của Việt Nam, một tiến trình chịu sự ảnh hưởng mạnh mẽ của pháp luật nước ngoài và đặc biệt là hệ thống pháp luật của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Theo đó, các bản Hiến pháp 1959, 1980 đều có một chương riêng về chế độ kinh tế nhằm xác lập các cơ sở nền tảng của một nền kinh tế tập trung theo định hướng xã hội chủ nghĩa với hai thành phần kinh tế chủ yếu là kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể.

Thực hiện đường lối “Đổi mới” của Đảng, Hiến pháp 1992 vẫn tiếp tục quy định một chương riêng về chế độ kinh tế nhằm khẳng định các giá trị của công cuộc

đổi mới và xác lập mục tiêu của Nhà nước là "phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa"¹⁴. Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 cũng tiếp tục khẳng định: "Nhà nước xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó *sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng*"¹⁵.

Tuy nhiên, thực tiễn vận hành thể chế kinh tế Hiến pháp ở nước ta cũng đặt ra những thách thức, mà trước hết là:

Một là, mô hình kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta chưa được định hình rõ nét và chưa hình thành cơ sở lý luận đồng bộ và hoàn chỉnh. Bởi vậy, sẽ là dễ hiểu để lý giải khi có hiện tượng can thiệp, điều tiết của các cơ quan quản lý nhà nước làm bóp méo thị trường, gây phương hại đến môi trường cạnh tranh lành mạnh và bình đẳng, phân bổ không hợp lý các nguồn lực xã hội, trong đó có tài nguyên quốc gia trong thời gian qua.

Hai là, việc tiếp tục tư duy và vận hành nền kinh tế theo quan niệm về thành phần kinh tế đã tỏ ra lạc hậu và là vận cản trong quá trình vận hành nền kinh tế thị trường ở nước ta theo hướng hội nhập.

Đáng lưu ý là, bản thân các quy định của Hiến pháp 1992 về thành phần kinh tế cũng chưa thể hiện sự nhất quán. Điều 16

(sửa đổi)¹⁶ Hiến pháp 1992 có khẳng định "Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở phát huy mọi năng lực sản xuất, mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế gồm kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học, kỹ thuật và giao lưu với thị trường thế giới. *Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*. Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà pháp luật không cấm; cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật".

Cách quy định này liệu có thống nhất với việc xác lập tính chất nền tảng của sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể theo Điều 15 (sửa đổi) của Hiến pháp 1992? Khi các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN thì còn cần thiết xác lập tính chất nền tảng của sở hữu toàn dân và tập thể không? Gần đây, Văn kiện Đại hội XI cũng chỉ rõ kinh tế tư nhân được ghi nhận là "một trong những động lực của nền kinh tế". Hơn nữa, với sự phát triển của thời gian, liệu cơ cấu kinh tế được xác định ở Điều 15 (sửa đổi) của Hiến pháp 1992 có sự thay đổi không? Câu trả lời là có vì Văn kiện Đại hội XI quan niệm chỉ có bốn thành phần kinh tế: Kinh tế Nhà nước, Kinh tế tập thể, Kinh tế tư nhân và Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

Ba là, quyền sở hữu và hình thức sở hữu thể hiện chưa thành công trong Hiến pháp 1992.

Do sử dụng khái niệm chế độ sở hữu gắn với các thành phần kinh tế nên trên thực tế chúng ta đã không phân định được "chế độ" và "hình thức sở hữu". Theo Điều 15 của Hiến pháp 1992, *"cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng"*. Tuy nhiên, đáng lưu ý là, khi cụ thể hóa các quy định về sở hữu của Hiến pháp, Bộ luật dân sự đã sử dụng khái niệm hình thức sở hữu. Điều 172 của Bộ luật dân sự 2005 quy định: *"Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, các hình thức sở hữu bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, sở hữu chung, sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, sở hữu của tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp"*. Ngay ở trong các hình thức sở hữu trên cũng chưa cho phép phân định một cách rạch ròi giữa sở hữu chung và sở hữu tư nhân, giữa sở hữu chung và sở hữu tập thể. Gần đây, việc sử dụng khái niệm sở hữu riêng đã được đề xuất và thể hiện sự lúng túng không chỉ trong ngôn ngữ pháp lý mà còn cả tư tưởng pháp lý về sở hữu.

Vì không minh định trong phương pháp thể hiện cấu trúc pháp lý về quyền sở hữu nên các quy định của Hiến pháp không có cơ hội và điều kiện áp dụng vào thực tiễn. Cụ thể, các quy định của Hiến pháp về sở hữu không làm rõ: (i) Chủ thể hưởng quyền; (ii) Phạm vi bảo hộ của quyền; (iii) Nội dung của quyền; (iv) Phương thức thực hiện quyền; (v) giới hạn Hiến pháp

của quyền. Sở hữu toàn dân và sở hữu toàn dân về đất đai là một ví dụ.

Bên cạnh đó, việc đồng nhất giữa "sở hữu toàn dân" và "sở hữu nhà nước" cũng cần phải thận trọng vì cần phải xác định ai là người đại diện cho chủ sở hữu là Nhà nước? (chủ thể hưởng quyền) và thực thi quyền sở hữu nhà nước như thế nào? Có gắn với chế độ quản lý, khai thác từng loại tài sản không?

Bên cạnh đó, Hiến pháp 1992 cũng chưa có sự phân biệt rạch ròi giữa sở hữu nhà nước, sở hữu của doanh nghiệp nhà nước, sở hữu của các pháp nhân công (chính quyền địa phương).

Bốn là, chế độ kinh tế theo Hiến pháp 1992 không thể hiện sự liên hệ mật thiết với các quyền con người, quyền cơ bản của công dân.

Việc ghi nhận các quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong Hiến pháp không có nghĩa là Hiến pháp yêu cầu con người phải phụng sự Nhà nước mà ngược lại, với việc xác định biên giới của quyền lực nhà nước, và phân công trong hệ thống quyền lực công cộng, Hiến pháp đã thực hiện một ý tưởng rất nhân văn là kiểm chế và kiểm soát sự vận hành của bộ máy nhà nước trên cơ sở và bằng hệ thống các quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Bởi vậy, quyền con người, quyền cơ bản của công dân về kinh tế cũng đồng thời là nội dung cơ bản của thể chế kinh tế Hiến pháp nói riêng, của Hiến pháp nói chung. Tuy nhiên, từ các quy định về quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực kinh tế cũng đã cho thấy:

- Mỗi quan hệ giữa quyền con người, quyền cơ bản của công dân không được thể hiện rõ ràng, minh bạch, trong đó có lĩnh vực kinh tế;

- Về cấu trúc của mỗi quyền cơ bản trong lĩnh vực kinh tế, các quy định của Hiến pháp chưa thể hiện rõ: phạm vi bảo hộ của quyền; nội dung của quyền; phương thức thực hiện quyền; giới hạn hiến pháp của quyền.

- Về chủ thể hưởng quyền, các quy định của Hiến pháp chưa thể hiện rõ các quyền cơ bản về kinh tế có thể được áp dụng cho các pháp nhân mang quốc tịch Việt Nam hay không hay chỉ áp dụng đối với công dân?

- Về nhu cầu cụ thể hóa, các quy định của Hiến pháp chưa thể hiện rõ các quyền nào có thể được thực hiện trực tiếp? Các quyền nào phải được cụ thể hóa bằng một Đạo luật? và/hoặc văn bản dưới luật hoặc tập quán?

- Chưa thể hiện rõ sự khác biệt về cơ chế bảo hộ đối với một quyền cơ bản theo Hiến pháp và một quyền pháp lý thông thường.

- Chưa có quy định về quy trình, thủ tục giải thích nội dung và giới hạn của một quyền cơ bản theo Hiến pháp?

- Về nghĩa vụ cơ bản, cách quy định của Hiến pháp chưa cho thấy sự khác biệt về hậu quả pháp lý khi công dân không tuân thủ một nghĩa vụ cơ bản theo Hiến pháp và một nghĩa vụ pháp lý theo một đạo luật?

- Chưa đề cập đến một số các quyền và nghĩa vụ cơ bản trong lĩnh vực kinh tế như: tự do cạnh tranh, tự do hành nghề, cấm lao động cưỡng bức, cấm phân biệt đối xử, hạn chế quyền sở hữu do nhu cầu xã hội hóa...

3. Định hướng sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp năm 1992 về kinh tế.

3.1. Về chương chế độ kinh tế trong Hiến pháp.

Trước sức ép và yêu cầu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, để tránh những

rủi ro pháp lý, sự thể hiện “thể chế kinh tế hiến pháp” trong Hiến pháp nên dừng lại ở những nguyên tắc pháp lý cơ bản. Những nội dung mang tính cương lĩnh, mục tiêu, định hướng quản lý Nhà nước nên quy định trong các Nghị quyết của Quốc hội và các Nghị quyết của Chính phủ. Đây cũng là một biện pháp quan trọng nhằm đảm bảo tính ổn định của Hiến pháp và khả năng phản ứng linh hoạt của bộ máy nhà nước trước những biến động rất phức tạp của kinh tế hiện nay.

Sự thể hiện “thể chế kinh tế hiến pháp” trong Hiến pháp không chỉ là vấn đề của riêng Việt Nam mà còn là vấn đề chung của một số quốc gia chuyển đổi như Cộng hòa Liên bang Nga và Trung Quốc. Hiến pháp hiện hành của Cộng hòa Liên bang Nga (1993) và Hiến pháp của Trung Quốc (1982 và các lần sửa đổi năm 1987, 1993, 1999 và 2004) đã không còn tồn tại chương về chế độ kinh tế và đều thể hiện một kinh nghiệm quan trọng: trong một nền kinh tế thị trường hiện đại thì trật tự kinh tế cần được tiếp tục giao phó cho các chính sách của Chính phủ.

Theo đó, không nên duy trì một chương về chế độ kinh tế như hiện nay mà thể hiện thông qua các nguyên tắc pháp lý và các quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp. Đây cũng là điều kiện đảm bảo sự ổn định của Hiến pháp và sự linh hoạt trong việc lựa chọn, thay đổi các chính sách kinh tế của Chính phủ trong từng thời kỳ, từng giai đoạn phát triển.

3.2. Về nội dung cụ thể.

Với những thực trạng đã phân tích trên, nội dung các quy định cụ thể trong Hiến pháp cần phải được sửa đổi, bổ sung theo các hướng sau:

1. Cần tiếp tục khẳng định Việt Nam xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN. Tuy nhiên, cần phải làm rõ trách nhiệm xã hội của Nhà nước và định hướng phát triển bền vững;

Vai trò can thiệp, điều tiết thị trường của Nhà nước cần được giới hạn bởi các nguyên tắc cơ bản của thị trường, quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực kinh tế đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Văn kiện Đại hội XI của Đảng đã khẳng định rõ: Nhà nước quản lý nền kinh tế không chỉ bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách mà còn bằng cả chiến lược, quy hoạch và nguồn lực kinh tế.

2. Không phân chia và quy định cụ thể các thành phần kinh tế, các hình thức sở hữu, các lĩnh vực kinh tế và nguồn lực kinh tế trong Hiến pháp. Nội dung quản lý nhà nước đối với từng lĩnh vực và nguồn lực kinh tế cụ thể nên quy định chi tiết trong các đạo luật chuyên ngành;

Đảm bảo sự bình đẳng, không phân biệt đối xử, áp dụng một cơ chế bảo hộ pháp lý thống nhất đối với các hình thức sở hữu.

3. Xác lập quyền sở hữu của Nhà nước (thay vì sở hữu toàn dân) đối với các nguồn tài nguyên quốc gia: khoáng sản, rừng tự nhiên, nguồn nước... Phân biệt sở hữu quốc gia với sở hữu của các pháp nhân công quyền khác, đặc biệt là chính quyền địa phương. Quy định trong Hiến pháp việc hình thành các luật chuyên ngành đối với từng loại tài nguyên.

Chấm dứt tình trạng phân cấp quản lý tài nguyên giữa Trung ương và địa phương như hiện nay. Theo đó, chính quyền địa phương chỉ được phép định đoạt tài sản thuộc sở hữu của mình.

4. Khi quy định các quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực kinh tế, đặc biệt là quyền sở hữu cần làm rõ các tiêu chí: (i) Chủ thể hưởng quyền; (ii) Phạm vi bảo hộ của quyền; (iii) Nội dung của quyền; (iv) Phương thức thực hiện quyền; (v) Giới hạn Hiến pháp của quyền.

5. Kịp thời thể chế hóa một số các quyền và nghĩa vụ cơ bản trong lĩnh vực kinh tế như: tự do cạnh tranh, tự do hành nghề, cấm lao động cưỡng bức, cấm phân biệt đối xử, hạn chế quyền sở hữu do nhu cầu xã hội hóa...

II. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ XÃ HỘI, VĂN HÓA, GIÁO DỤC, KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ VÀ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

1. Các quy định của Hiến pháp năm 1992 về xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ.

1.1. Cơ sở lý luận và thực tiễn.

“Văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ” là tiêu đề của Chương III của Hiến pháp 1992. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là, nội dung của chương này còn đề cập đến y tế, thể dục, thể thao và du lịch. Quy định này cũng đồng thời thể hiện tư duy phân chia lĩnh vực quản lý nhà nước ngay trong văn bản Hiến pháp.

Cũng cần phải nhấn mạnh là, việc đánh giá các quy định của “Văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ” cần phải được thực hiện trong mối tương quan với các quyền, nghĩa vụ cơ bản công dân tương ứng trong Chương V của Hiến pháp 1992 (Điều 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 69,70).

Có thể khẳng định rằng, Hiến pháp 1992 đã phản ánh được toàn diện các khía cạnh của đời sống văn hóa, các lĩnh vực

khoa học và công nghệ, giáo dục. Có thể nói, so với quy định trong các lĩnh vực khác, quy định của Hiến pháp 1992 về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ đã thể hiện rõ nét nhất đặc trưng của mô hình Hiến pháp XHCN, đồng thời cũng là sự thể chế hóa chi tiết nhất quan điểm, đường lối phát triển văn hóa, xã hội, khoa học và công nghệ ở nước ta trong giai đoạn đầu của quá trình đổi mới đất nước. Tư tưởng chỉ đạo chiến lược cũng như tư tưởng chỉ đạo các hoạt động cụ thể trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ của Hiến pháp 1992 trong thời gian qua được chứng minh là đúng đắn và góp phần vào sự thành công của sự nghiệp đổi mới ở nước ta.

Tuy nhiên, trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới trong giai đoạn hiện nay, các quy định của Hiến pháp 1992 về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ đã không tạo ra được cơ chế hữu hiệu để hiện thực hóa những tư tưởng đó. Bên cạnh đó, nhiều nội dung các quy định về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ cũng cần phải được đánh giá, hoàn thiện trong bối cảnh mới. Cụ thể:

Một là, các quy định của Hiến pháp về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ còn mang tính cương lĩnh, không có chủ thể trách nhiệm thực hiện, chủ thể hưởng quyền và cơ chế bảo đảm thực hiện.

Việc hình thành một chương của Hiến pháp chỉ để thể hiện nội dung có tính chất tuyên bố, cương lĩnh là không có tính thuyết phục. Nội dung này chỉ cần thể hiện trong một nguyên tắc của Hiến pháp.

Hai là, nhiều quy định của Hiến pháp về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ còn lạc hậu, chưa theo kịp trình độ phát triển của thế giới đương đại, thể hiện chưa thoát ly tư tưởng bao cấp của Nhà nước.

Điều 30 của Hiến pháp 1992 quy định: "... Nhà nước thống nhất quản lý sự nghiệp văn hóa. Nghiêm cấm truyền bá tư tưởng và văn hóa phản động, đồi trụy; bài trừ mê tín, hủ tục". Điều rất đáng lưu ý là, sáng tạo các giá trị văn hóa là sự nghiệp của toàn dân và rất cần thiết phải nhấn mạnh trách nhiệm bảo vệ các giá trị văn hóa chứ không chỉ là quản lý của Nhà nước. Hơn thế nữa, hiện nay cũng chưa có văn bản pháp luật nào phân định cho rạch ròi thể nào là mê tín, dị đoan và biên giới giữa chúng với các giá trị phi vật thể như: lên đồng và tín ngưỡng đạo Mẫu, tín ngưỡng dân gian khác...

Tính đa dạng trong sự phát triển văn hóa của một quốc gia đa dân tộc cũng chưa được đề cập, quyền được bình đẳng trong sự phát triển các giá trị văn hóa của các dân tộc thiểu số, cộng đồng... chưa được phản ánh kịp thời trong Hiến pháp.

Ba là, nhiều quy định của Hiến pháp 1992 thể hiện sự can thiệp sâu của Nhà nước, chưa thoát ly tư tưởng bao cấp của Nhà nước đối với sự phát triển của văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ.

Trên thực tế, từ nhiều năm qua, sự phát triển của văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ đã được xã hội hóa (thực chất là phi nhà nước hóa) và chủ trương này đã được toàn dân hưởng ứng mạnh mẽ và đạt được nhiều thành tựu quan trọng.

Điều cần nhấn mạnh là văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ là những lĩnh vực mang tính sáng tạo, mang đậm dấu ấn của cá nhân, đòi hỏi sự tự chủ cao của chủ thể sáng tạo và ghi nhận kịp thời từ phía Nhà nước và xã hội. Nói cách khác, Hiến pháp 1992 chưa tạo ra cơ chế phát huy sức sáng tạo đặc biệt trong lĩnh vực khoa học và công nghệ ở nước ta hiện nay.

1.2. Định hướng sửa đổi.

Các quy định của Hiến pháp về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ chỉ nên quy định thành các nguyên tắc mà không hình thành một chương riêng như hiện nay.

Nội dung của các chính sách, các quy định cụ thể về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ nên được quy định trong các đạo luật chuyên ngành.

2. Các quy định của Hiến pháp năm 1992 về bảo vệ môi trường.

2.1. Cơ sở lý luận và thực tiễn.

Có thể khẳng định rằng, những biến động của môi trường quốc tế đang có những tác động tiêu cực tới Việt Nam. Các loại bệnh, dịch bệnh chưa được giải quyết dứt điểm và tiếp tục diễn biến phức tạp, đi cùng với biến đổi khí hậu mà trước hết là sự nóng lên toàn cầu và mực nước biển dâng đã và đang làm cho thiên tai, đặc biệt là bão, lũ, hạn hán ngày càng nặng nề hơn. Những thách thức này không chỉ ảnh hưởng trực tiếp tới mỗi người dân mà còn làm phân tán nguồn lực của đất nước, làm giảm hiệu quả của các chính sách khuyến khích và thúc đẩy phát triển con người. Bởi vậy, phát triển bền vững là mệnh lệnh của thời đại chúng ta.

Điều 29 của Hiến pháp 1992 có quy định rõ: "Cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân phải thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường.

Nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường".

Tuy nhiên, tình hình khai thác làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường ở nước ta rất đáng báo động và vô cùng đáng

lo ngại. Điều này có nguyên nhân là bảo vệ môi trường và các mục tiêu của phát triển bền vững chưa được nhìn nhận, đánh giá và thực thi đúng khi xây dựng chính sách, chiến lược và quy hoạch phát triển của từng địa phương, vùng và quốc gia.

2.2. Đề xuất sửa đổi, bổ sung.

1. Quy định cụ thể các mục tiêu phát triển bền vững, bảo vệ môi trường và trách nhiệm cụ thể của các chủ thể có liên quan;

2. Khẳng định quyền của cộng đồng xã hội đối với môi trường. Đây là đối tượng cần được tham vấn, trao đổi ý kiến và quyền khởi kiện khi môi trường của cộng đồng bị xâm hại dù đó là cơ quan nhà nước;

3. Khẳng định nguyên tắc các doanh nghiệp khi sử dụng các thành tố của môi trường và làm ô nhiễm môi trường thì phải trả phí sử dụng môi trường và phí khắc phục sự cố môi trường.

Chú thích

1. Sombart, *Chủ nghĩa tư bản hiện đại*, Xuất bản lần thứ 1, 1902, Tập 1, tr.51 (tiếng Đức).
2. Rinck/Schwark, *Luật Kinh tế, thể chế kinh tế hiến pháp, Luật Cartell, Luật Cạnh tranh, Luật về quản lý kinh tế*, xuất bản lần thứ 6, Nxb. Carl Heymanns, 1986, tr.17 (tiếng Đức).
3. Eucken, 1965. *Nền tảng của thể chế kinh tế quốc gia*, xuất bản lần thứ 8, tr.52 (tiếng Đức).
4. Badura, 1971. *Thể chế kinh tế hiến pháp và thể chế hành chính kinh tế*, tr.18 (tiếng Đức).
5. Reiner Schmidt/Thomas Vollmöller, 2004. *Tổng quan về Luật kinh tế công*, xuất bản lần thứ hai, Nxb. Springer, tr.49 (tiếng Đức).
6. Bui Nguyen Khanh, 2007. *Das Wettbewerbsrecht im Rahmen der Wirtschaftsverfassung Vietnams*

unter Beruechtsitigung der deutschen und europaeischen Wirtschaftsverfassung, Frank und Timme Verlag, Berlin, , S. 58.

7. Những quốc gia ở châu Âu có hình thức Nhà nước là quân chủ lập hiến đều ban hành Hiến pháp từ trước Chiến tranh thế giới thứ hai và có hiệu lực đến ngày nay qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung như Hiến pháp của Thụy Điển (từ năm 1810), Hà Lan (từ năm 1814), Vương quốc Bỉ (từ năm 1831)...

8. Liên bang Thụy Sĩ có bản Hiến pháp đầu tiên năm 1874 và tiếp tục có hiệu lực đến nay sau nhiều lần sửa đổi. Những lần sửa đổi quan trọng nhất đều được thực hiện sau khi Hiến pháp 1949 của Đức được ban hành.

9. Liên bang Áo có bản Hiến pháp đầu tiên năm 1920 và tiếp tục có hiệu lực đến nay sau nhiều lần sửa đổi. Lần sửa đổi gần đây nhất là ngày 05/01/2008.

10. Mặc dù mô hình kinh tế thị trường xã hội được xem là một mô hình kinh tế ưu việt, là niềm tự hào của CHLB Đức sau thể chế thứ hai song cũng

không phải là mô hình kinh tế duy nhất được phép ở CHLB Đức - Nguồn: Jarass, *Luật Hành chính kinh tế và Luật về thể chế kinh tế Hiến pháp*, xuất bản lần thứ 2, Nxb. Alfred Metzner, 1984, tr.79 (tiếng Đức).

11. Hiến pháp của Tây Ban Nha được ban hành ngày 29/12/1978 và lần sửa đổi gần nhất là 27/08/1992.

12. Hiến pháp của Bồ Đào Nha được ban hành ngày 02/04/1976 và lần sửa đổi gần nhất là 10/08/1989.

13. Badura, 1971. *Thể chế kinh tế hiến pháp và thể chế hành chính kinh tế*, tr.18 (tiếng Đức).

14. Điều 15, Hiến pháp năm 1992.

15. Điều 1 khoản 6, Nghị quyết của Quốc hội số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số Điều của Hiến pháp năm 1992.

16. Điều 1 khoản 7, Nghị quyết của Quốc hội số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số Điều của Hiến pháp năm 1992.