

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC.

PHẠM MINH TUẤN. ***Quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay***

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử Nhà nước và Pháp luật

Mã số: 62 38 01 01

Quan hệ pháp lý (QHPL) giữa Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đến nay đã có những bước tiến lớn trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Tuy nhiên, quan hệ này vẫn bộc lộ nhiều bất cập như: DNNN chưa có quyền tự chủ thực sự, cơ quan nhà nước vẫn can thiệp vào hoạt động kinh doanh; hoạt động kém hiệu quả và thất thoát tài sản tại DNNN vẫn chưa được khắc phục; việc thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại DNNN còn lúng túng; Nhà nước vẫn còn bao cấp, ưu ái cho DNNN.

Nguyên nhân thực trạng trên là do: *một*, các quy định pháp luật về DNNN chưa hoàn toàn phù hợp, tính khả thi không cao; *hai*, việc chấp hành luật, ý thức pháp luật của một số cán bộ, viên chức, người quản lý và lao động trong DNNN còn yếu; *ba*, bộ máy nhà nước công kênh, kém hiệu lực, thủ tục hành chính phiền hà, nhiều tầng nấc; *bốn*, chưa phân định rạch ròi giữa quản lý nhà nước và quản lý kinh doanh, việc thực hiện quyền sở hữu nhà nước còn mang nặng tính hành chính, không phù hợp với cơ chế thị trường; *năm*, việc

phát hiện và xử lý các vi phạm pháp luật đối với các chủ thể nêu trên còn chưa kịp thời và nghiêm minh.

Vì vậy, nghiên cứu thực trạng QHPL giữa Nhà nước với DNNN hiện nay có ý nghĩa lý luận và thực tiễn trong việc tối ưu hóa quyền sở hữu nhà nước và tăng cường quyền tự chủ của DNNN, đảm bảo hiệu quả của quá trình cải cách DNNN. Đây cũng là nội dung nghiên cứu chính của luận án này.

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án được chia làm 3 chương.

Chương 1, *Cơ sở lý luận về quan hệ pháp lý giữa nhà nước và DNNN* (tr.10-56). Tác giả đưa ra khái niệm QHPL giữa Nhà nước và DNNN (tiết 1); phân tích cấu trúc (tiết 2), đặc điểm (tiết 3) và các yếu tố chi phối (tiết 4) mối quan hệ này.

Về khái niệm QHPL giữa Nhà nước và DNNN, tác giả cho rằng, đó là những quan hệ giữa Nhà nước và DNNN được điều chỉnh bằng pháp luật. Quan hệ này được biểu hiện trên thực tế là các quan hệ pháp luật cụ thể giữa các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước và DNNN.

Xét về mặt cấu trúc, tác giả nêu rõ địa vị pháp của Nhà nước là chủ thể quản lý nhà nước về mặt kinh tế và là chủ sở hữu đối với DNNN; địa vị pháp lý của DNNN là tổng hợp những quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm được pháp luật quy định, thể hiện vị trí, vai trò và chức năng của nó trong quá trình kinh doanh; đồng thời tác giả chỉ ra,

khách thể của QHPL giữa Nhà nước và DNNN là những lợi ích vật chất và các giá trị kinh tế, xã hội khác mà các chủ thể hướng tới.

Về đặc điểm, QHPL giữa Nhà nước và DNNN có những đặc điểm chung của QHPL, là quan hệ xã hội hình thành và vận động trên cơ sở pháp luật và căn cứ vào pháp luật, thể hiện sự thống nhất về quyền và nghĩa vụ pháp lý giữa các chủ thể. Quan hệ này thể hiện: sự tương tác của quyền sở hữu doanh nghiệp và sở hữu vốn, tài sản trong DNNN; nội dung pháp lý và kinh tế của quyền sở hữu nhà nước; quyền tự chủ kinh doanh của DNNN; Nhà nước không trực tiếp thực hiện quyền sở hữu mà thông qua cơ quan và người quản lý, điều hành DNNN được Nhà nước bổ nhiệm.

Về các yếu tố chi phối mối QHPL giữa Nhà nước và DNNN, theo tác giả có: chức năng kinh tế của Nhà nước; vị trí, vai trò của hệ thống DNNN trong nền kinh tế; cơ chế kinh tế; quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế.

Chương 2, *Thực trạng quan hệ nhà nước giữa Nhà nước và DNNN ở Việt Nam hiện nay* (tr.50-135). Tác giả phân tích thực trạng về chủ thể của mối quan hệ này ở Việt Nam hiện nay (tiết 1); thực trạng quyền và nghĩa vụ của chủ thể (tiết 2); khách thể và những trở ngại, thách thức của quá trình hoàn thiện QHPL giữa Nhà nước và DNNN (tiết 3).

Trước hết, tác giả đề cập đến các loại hình chủ thể nhà nước. Nhà nước trực tiếp thực hiện quyền sở hữu tại DNNN nên hầu như tất cả các cơ quan nhà nước đều là chủ thể. Chủ thể nhà

nước bao gồm: Chính phủ, Bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, các bộ và cơ quan khác, UBND tỉnh, Hội đồng quản trị là đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại DNNN có Hội đồng quản trị và là đại diện chủ sở hữu đối với DNNN do mình đầu tư toàn bộ vốn điều lệ, Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, công ty nhà nước là đại diện phần vốn do công ty đầu tư ở doanh nghiệp khác.

Tiếp theo, tác giả chỉ ra các loại hình chủ thể DNNN. DNNN được xác định theo tiêu chí quyền chi phối nên các loại hình pháp lý của chủ thể DNNN trở nên đa dạng và dễ chuyển đổi hình thức, bao gồm: công ty nhà nước, công ty cổ phần nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên, công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước có hai thành viên trở lên, doanh nghiệp có thể cổ phần và vốn góp chi phối của Nhà nước, công ty nhà nước giữ quyền về chi phối doanh nghiệp khác.

Đề cập đến thực trạng về quá trình đổi mới, sắp xếp DNNN, theo tác giả khái quát, có các hình thức như: thành lập, giải thể DNNN; mô hình công ty mẹ – công ty con; đổi mới, sắp xếp các tổng công ty nhà nước; tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước; tập đoàn kinh tế; chuyển đổi DNNN.

Phân tích thực trạng quyền và nghĩa vụ của chủ thể trong việc thực hiện quyền tự chủ của DNNN, tác giả đã phân tích quá trình hoàn thiện quyền tự chủ của DNNN thông qua việc đề cập đến quyền và nghĩa vụ của chủ thể qua các giai đoạn xây dựng, hoàn thiện pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của DNNN:

- Giai đoạn trước đổi mới (1986), do cơ chế tập trung quan liêu nên những

quy định về việc tăng cường tính tự chủ của doanh nghiệp chỉ mang tính hình thức, thiếu đồng bộ. Vì vậy, xí nghiệp quốc doanh vẫn không thể thoát ra khỏi những mâu thuẫn, những trở lực từ phía Nhà nước.

- Giai đoạn từ 1986 đến khi ban hành Luật DNNN 1995, Nhà nước từng bước thực hiện việc trao quyền quản lý, sử dụng vốn, trách nhiệm bảo toàn vốn cho DNNN, mở rộng việc giao vốn của nhà nước và quy định trách nhiệm bảo toàn vốn. Đồng thời, Nhà nước hoàn thiện quy định khấu hao, khoán cho người lao động.

- Giai đoạn từ khi ban hành Luật DNNN 1995 đến nay, DNNN được tổ chức theo các loại hình của luật doanh nghiệp, được quyền tự chủ như doanh nghiệp dân doanh. Riêng đối với công ty nhà nước, Nhà nước cũng mở rộng quyền tự chủ hơn.

Về thực trạng quyền và nghĩa vụ của chủ thể trong việc thực hiện quyền sở hữu nhà nước, DNNN là chủ sở hữu đối với tài sản thuộc vốn điều lệ. Khi thực hiện quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt những tài sản của mình, DNNN chỉ có thể xử sự theo điều lệ doanh nghiệp với sự kiểm soát của chủ sở hữu doanh nghiệp thông qua quyền chi phối các hoạt động của doanh nghiệp. Nhà nước đã hạn chế áp dụng biện pháp hành chính, tăng cường quyền tự chủ kinh doanh cho doanh nghiệp, tạo môi trường pháp lý bình đẳng cho các loại hình doanh nghiệp. Tuy nhiên, cơ quan nhà nước vẫn can thiệp vào quyền tự chủ doanh bằng các biện pháp hành chính và phi thương mại, làm cho QHPL giữa Nhà nước và DNNN bị hành chính hóa,

không phù hợp với bản chất của quan hệ giữa Nhà nước và DNNN. Quyền sở hữu nhà nước và quyền tự chủ kinh doanh trên thực tế vẫn chưa thực sự tách bạch do thiếu những quy định cụ thể, cản trở hiệu lực quản lý nhà nước và hiệu quả hoạt động của DNNN.

Nghiên cứu *khách thể và những trở ngại, thách thức của quá trình hoàn thiện QHPL giữa Nhà nước và DNNN*, tác giả nhận thấy khách thể của mối quan hệ này là những giá trị thể hiện qua lợi nhuận; lợi ích kinh tế và hiệu quả đầu tư là yếu tố quan trọng hàng đầu. Trong quá trình hoàn thiện QHPL này, những trở ngại, thách thức chủ yếu được tác giả chỉ ra là: vấn đề nhận thức về DNNN còn nhiều mâu thuẫn, chưa triệt để tuân thủ các nguyên tắc của cơ chế thị trường định hướng XHCN; vấn đề sở hữu còn nhiều tồn tại với cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với DNNN còn chồng chéo, thiếu hiệu lực, bị phân tán ra nhiều cơ quan, nhiều tổ chức.

Chương 3, *phương hướng và giải pháp hoàn thiện quan hệ pháp lý giữa nhà nước và DNNN* (tr.136-188).

Trên cơ sở những phân tích ở trên về cơ sở lý luận QHPL giữa Nhà nước và DNNN; thực trạng mối quan hệ này ở Việt Nam hiện nay, tác giả đưa ra 5 phương hướng hoàn thiện QHPL giữa Nhà nước và DNNN:

Thứ nhất, quyền và nghĩa vụ của Nhà nước và DNNN phải được xác lập phù hợp với kinh tế thị trường. Phải phân định rạch ròi về phạm vi, chức năng giữa cơ quan đại diện cho Nhà nước và DNNN trên cơ sở tôn trọng và đảm bảo quyền tự chủ kinh doanh và quyền sở hữu nhà nước.

Thứ hai, đảm bảo vai trò nòng cốt của DNNN để kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, DNNN có thể thay đổi linh hoạt mô hình tổ chức kinh doanh theo thị trường. Những lĩnh vực nào doanh nghiệp ngoài quốc doanh có thể làm được thì DNNN không nhất thiết phải có mặt, trừ những lĩnh vực liên quan đến an ninh, quốc phòng và ngoại giao.

Thứ ba, hoàn thiện môi trường kinh doanh phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Phải kết hợp chặt chẽ giữa khuyến khích tự do cạnh tranh với sự quản lý phù hợp của Nhà nước.

Thứ tư, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động DNNN. Phải đảm bảo quyền tự chủ của DNNN thông qua điều lệ của doanh nghiệp; tạo ra sân chơi bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp; tạo hành lang pháp lý cho phép các doanh nghiệp chủ động trong kinh doanh.

Thứ năm, hoàn thiện bộ máy nhà nước, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong kinh tế. Phải phân rõ chức năng quản lý nhà nước với quản lý kinh doanh.

Cùng với 5 phương hướng nêu trên, tác giả đưa ra 3 giải pháp cụ thể là:

Một, giải pháp về hoàn thiện pháp luật, theo đó phải: Hoàn thiện cơ chế tài chính; Xóa bỏ chế độ trợ cấp, ưu đãi đối

với DNNN; Lành mạnh hóa các khoản nợ của DNNN; Thực hiện “kinh doanh hóa và xã hội đối với các doanh nghiệp sản xuất, cung cấp hàng hóa dịch vụ công ích”; Hoàn thiện cơ chế quản lý, đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng người quản lý doanh nghiệp.

Hai, hoàn thiện cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước với tư cách nhà nước là nhà đầu tư vào doanh nghiệp. Ban hành Luật thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp với những yêu cầu: Xóa bỏ chế độ hành chính chủ quản; Hoàn thiện thực hiện quyền sở hữu; Hoàn thiện việc phân công, phân cấp, ủy quyền thực hiện sở hữu.

Ba, nâng cao năng lực chủ thể của DNNN. Cụ thể là: Hạn chế việc thành lập mới DNNN; Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước; Đẩy nhanh việc chuyển đổi và cổ phần hóa DNNN; Nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh của DNNN; Ban hành Luật chuyển đổi DNNN; Tiếp tục củng cố, sắp xếp và hoàn thiện các tổng công ty nhà nước.

Luận án được bảo vệ thành công tại Hội đồng chấm luận án cấp Nhà nước họp tại Học viện Chính trị-Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, tháng 9/2009.

HOÀI PHÚC
giới thiệu