

# Một số ý kiến đóng góp về Chế độ kinh tế cho Dự thảo sửa đổi bổ sung Hiến pháp 1992

**PGS.TS Trần Văn Nam**

*Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: namtv@neu.edu.vn*

*Chế độ kinh tế là một chương quan trọng trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) gồm 15 điều (từ Điều 15 đến Điều 29). So với các quy định tương ứng trong Chương Chế độ kinh tế của Hiến pháp năm 1980, các nội dung trong Chương Chế độ kinh tế của Hiến pháp hiện hành có giá trị thực tiễn và giá trị lịch sử to lớn. Sau hơn 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, đất nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử. Hiện nay, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế, của định hướng xây dựng và phát triển toàn diện đất nước trong giai đoạn mới, yêu cầu sửa đổi Hiến pháp để bổ sung, sửa đổi Hiến pháp 1992 trở nên rất cần thiết. Bài viết này đưa ra một số ý kiến góp ý về Chương III Chế độ Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường.*

**Từ khóa:** chế độ kinh tế; Hiến pháp 1992; sửa đổi

## **1. Một số điểm mới của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992**

Đối chiếu với Hiến pháp 1992, sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (Dự thảo) đã gộp hai chương, Chương Chế độ kinh tế và Chương Văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ của Hiến pháp năm 1992 thành một chương mới (Chương 3) với tên gọi là Chương kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường.

Với Chương mới này, Bản Dự thảo đã có những điều chỉnh đáng ghi nhận về chế độ kinh tế. Dự thảo đã thể hiện rõ hơn tính chất, mô hình kinh tế (Điều 55), vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN (Điều 56), chế độ sở hữu và quyền tự do kinh doanh (Điều 57), tài sản thuộc sở hữu toàn dân (Điều 58), việc quản lý và sử dụng đất đai (Điều 59) và bổ sung một điều mới (Điều 60) về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia và các nguồn tài chính công khác.

Dự thảo bổ sung thêm 2 điều nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế đó là: Điều 59 (về vấn đề ngân sách nhà nước); Điều 68 (về vấn đề bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học; phòng tránh và giảm nhẹ thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu). Việc bổ sung 2 điều mới trong Dự thảo đã thể hiện tính quan trọng của những vấn đề này đối với sự phát triển đất nước.

## **2. Tổng quan về các ý kiến liên quan đến chế độ kinh tế của Dự thảo**

Trước hết, về cấu trúc mới của Hiến pháp thể hiện tính chặt chẽ, sự kết hợp một số chương của Hiến pháp 1992 thành các chương mới phù hợp với bối cảnh chính trị, kinh tế và vị trí mới của đất nước. Việc Dự thảo kết hợp Chương II về chế độ kinh tế và Chương III về văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ thành chương mới đã thể hiện tầm quan trọng của trực phát triển bền vững đó là kinh tế, xã hội và

môi trường. Đây là một sự sửa đổi tích cực và đáng ghi nhận của Dự thảo [1].

Một trong những điểm mới của Dự thảo là đã thừa nhận tồn tại của nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, là một trong những đặc trưng của kinh tế thị trường, khẳng định các thành phần kinh tế đều là một bộ phận cấu thành của nền kinh tế và ghi nhận nguyên tắc tự do, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh, hợp pháp.

Đã có nhiều ý kiến tán thành với Dự thảo theo hướng không nêu cụ thể các thành phần kinh tế mà chỉ xác định các thành phần kinh tế là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế [2]. Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, chỉ còn một Luật Đầu tư (2005), một Luật Doanh nghiệp (2005) áp dụng cho tất cả các thành phần kinh tế, quy định như Dự thảo là phù hợp với xu hướng phát triển của xã hội và quá trình xây dựng pháp luật. Một khi chưa thể xác định rõ mô hình của từng thành phần kinh tế như: kinh tế tập thể, kinh tế hợp tác xã, hộ gia đình, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, thì không cần liệt kê tất cả các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế cũng như ghi nhận vai trò cố định của từng thành phần trong Hiến pháp. Còn mô hình, vị trí, vai trò của từng thành phần kinh tế sẽ được xác định trong các văn bản quy phạm pháp luật dưới Hiến pháp.

Tại Điều 55, ghi nhận về trách nhiệm của nhà nước trong phát triển kinh tế của đất nước, Dự thảo đã bổ sung thêm một khoản với nội dung là: *Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, bảo đảm cho nền kinh tế vận hành theo quy luật thị trường; thực hiện sự phân công, phân cấp quản lý nhà nước giữa các ngành, các cấp, thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm phát triển hợp lý, hài hòa giữa các vùng, địa phương và tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân.* Đề xuất này được nhiều ý kiến tán thành, vì hiện nay sự phát triển không cân đối giữa các vùng, miền đã minh chứng là nếu chúng ta không chú trọng đến nội dung ghi tại Điều 55 thì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh sẽ khó có tính khả thi.

Dự thảo đã cân nhắc để sửa đổi quy định kinh tế Nhà nước đóng vai trò chủ đạo. Tại Dự thảo có một số nội dung liên quan, như Điều 55, 57, ví dụ như đảm bảo cho các thành phần kinh tế bình đẳng, đảm

bảo nền kinh tế thị trường hoạt động phù hợp đúng quy luật, thực hiện chính sách chống độc quyền, và bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh trong kinh doanh. Đại biểu Quốc hội Nguyễn Thị Nguyệt Hường cũng đề xuất yêu cầu, cần khẳng định trong Điều 54 vai trò của Nhà nước trong việc tạo điều kiện như nhau cho sự phát triển và đóng góp của các thành phần kinh tế. [3]

Trên thực tế, sự tham gia của kinh tế nhà nước vào thị trường, mặc dù đã có những đóng góp đáng ghi nhận, nhưng không thể phủ nhận là đã hoạt động kém hiệu quả làm méo mó thị trường dẫn đến hiện tượng độc quyền tự nhiên, không những chỉ ảnh hưởng đến nền kinh tế cả nước nói chung mà còn ảnh hưởng trở lại đến các quyết định của Nhà nước liên quan đến kinh tế chính trị xã hội. Các doanh nghiệp nhà nước cũng cần phải tiến hành hoạt động kinh doanh, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế phi nhà nước. Ngược lại, Hiến pháp cần quy định rõ hơn sự tôn trọng các quy luật vận hành của nền kinh tế thị trường, trong đó có các quy luật cạnh tranh công bằng, lành mạnh, đảm bảo tốt hơn quyền tự do kinh doanh của người dân, xác định hợp lý vai trò đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, và nguyên tắc kiểm soát chặt chẽ các biện pháp can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế thị trường. Dự thảo cũng cần cần nhấn mạnh hơn trách nhiệm của Nhà nước và xã hội trong việc bảo đảm an sinh xã hội và bảo vệ môi trường.

Một số ý kiến khác rất xác đáng cần được Ban soạn thảo Dự thảo cân nhắc là, khi cho rằng “sở hữu toàn dân” là khái niệm chưa được xác định rõ, dễ gây hiểu lầm trong thực tiễn vận dụng. Khái niệm này chưa xác định rõ được chủ thể của loại hình sở hữu này, quyền và nghĩa vụ của chủ thể cũng như cách thức mà chủ thể của loại hình sở hữu này thực hiện quyền năng của mình. Do đó, cần tiếp tục giải mã khái niệm sở hữu toàn dân, thiết kế các cơ chế pháp lý cụ thể để các quy định về sở hữu toàn dân không bị hiểu sai lệch và bị lạm dụng trong thực tế. [4]

Sự ghi nhận về việc có bồi thường tài sản của cá nhân, tổ chức theo giá thị trường đối với tài sản hợp pháp của tổ chức, cá nhân khi Nhà nước trưng mua

hoặc trung dụng trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai... là một điểm mới của Dự thảo lần này. Cần có sự quy định nhất quán về bồi thường tài sản của cá nhân, tổ chức **theo giá thị trường** và bồi thường **theo quy định của pháp luật** và vì từ trước đến nay, tại hầu hết các địa phương, quyết định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích vì mục đích công cộng vẫn bồi thường theo quy định của pháp luật, nhưng các văn bản quy phạm pháp luật đó thường chứa đựng các biểu giá không phản ánh mức giá thị trường [5].

Một điểm mới của Dự thảo lần này là sự ghi nhận mới của Điều 59. 1) *Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác được Nhà nước thống nhất quản lý, sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật.* 2) *Ngân sách nhà nước là thống nhất gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Thu chi ngân sách nhà nước được thực hiện theo quy định của pháp luật.*

Thực tế đã có ý kiến đề nghị trong Hiến pháp nên cần nhắc có một chương về tài chính công hoặc tài chính quốc gia, một mặt do đây là vấn đề hệ trọng liên quan trực tiếp tới chủ quyền của nhân dân, mặt khác Hiến pháp nhiều nước có quy định chương về tài chính công. Có ý kiến cho rằng, trong khi đảm bảo nguyên tắc bao quát của một đạo luật gốc, có thể chưa cần thiết có một chương riêng về tài chính công. [6] Dự thảo lần này thiết kế Điều 59 đã có đề cập có tính nguyên tắc về tài chính công. Tuy vậy, về kỹ thuật lập pháp, Điều 59 khoản (1) liệt kê các đối tượng của tài chính công, trong khi đó khoản (2) lại chỉ nêu định nghĩa về ngân sách nhà nước đã ảnh hưởng đến kết cấu toàn diện của điều luật. Theo cách tiếp cận này thì Điều 59 tại Chương này cần được điều chỉnh theo hướng phủ bao quát hơn và toàn diện về khái niệm tài chính công hoặc tài chính quốc gia cho phù hợp hơn.

### **3. Một số đề xuất sửa đổi cụ thể về chế độ kinh tế tại Chương III của Dự thảo**

#### **3.1 Điều 53 Dự thảo**

Nền kinh tế nước ta hiện nay phát triển còn thiếu chiều sâu và mang tính bền vững; các ngành kinh tế sản xuất những sản phẩm có hàm lượng chất xám

cao chiếm tỷ trọng thấp, trong khi các ngành sản xuất gia công sử dụng nhiều lao động “thô”, khai thác khoáng sản thô, kinh doanh bất động sản... vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu kinh tế. Hơn nữa, hoạt động của nền kinh tế nước ta phụ thuộc khá lớn vào việc nhập khẩu các nguyên, vật liệu từ nước ngoài như xăng dầu, sắt thép, phân bón, bông, vải, sợi... Do vậy, hình thành kinh tế tri thức và phát triển bền vững là mục tiêu và là yêu cầu cấp thiết mà nền kinh tế nước ta cần phải đạt được. Điều 53 Dự thảo cần được sửa thành: “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; hình thành kinh tế tri thức và phát triển bền vững, phát triển kinh tế kết hợp chặt chẽ, hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường*” [6].

#### **3.2. Điều 54 Dự thảo**

Do tại Điều 1 của Dự thảo đã ghi “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa...” và Điều 2 Dự thảo cũng xác định “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa...” nên không cần thiết phải nhắc lại cụm từ “**định hướng hòa xã hội chủ nghĩa...**”. Cần sửa đổi Điều 54 như sau:

1. *Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường với hai chế độ sở hữu (công hữu và tư hữu), nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế*

2. *Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân, cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng, và cạnh tranh theo pháp luật.*

#### **3.3. Điều 55 Dự thảo**

Cần bỏ các ý về phân công và phân cấp quản lý nhà nước, vì hoạt động này đã được quy định cụ thể trong thể chế kinh tế của nhà nước. Tại Khoản 2, cần bổ sung khi Nhà nước thống nhất quản lý hoạt động kinh tế đối ngoại, chủ động tích cực hội nhập kinh tế quốc tế. Do vậy, cần sửa đổi Điều 55 như sau:

1. *Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế đảm bảo cho nền kinh tế vận hành theo quy luật của kinh tế thị trường, phát triển nhanh, bền vững*

2. *Nhà nước thống nhất quản lý hoạt động kinh tế*

*đổi ngoại, chủ động tích cực hội nhập kinh tế quốc tế. Phát triển các hình thức hợp tác kinh tế với các quốc gia, vùng lãnh thổ, tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và cùng có lợi, phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế.*

### **3.4. Điều 57 Dự thảo**

Khi đề cập tới các tài nguyên thiên nhiên, cần lưu ý tính toàn diện của các đối tượng là tài nguyên, như rừng, đất đai; tài nguyên nước, lòng đất, khoáng sản và các tài nguyên thiên nhiên khác. Để đảm bảo tính toàn diện này, và không bỏ sót một số đối tượng quan trọng như rừng, lòng đất, cần sửa đổi Điều 55 như sau:

*“Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên rừng, lòng đất, khoáng sản và tài nguyên thiên nhiên khác, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa, vùng trời và các tài sản khác 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”.*

### **3.5. Điều 58 Dự thảo**

Cần bổ sung cụm từ **“là tài sản”** trước cụm từ **“đặc biệt của quốc gia”**; bởi lẽ, đất đai do tự nhiên tạo ra được tồn tại dưới dạng tài nguyên thiên nhiên và có giá trị thấp, tới khi có sự tác động của con người vào thì đất đai chuyển từ dạng tài nguyên thiên nhiên thành tài sản. Đất đai vừa là tài sản mang tính chất công, vừa là tài sản mang tính chất tư. Bổ sung như vậy là nhấn mạnh vị trí và vai trò quan trọng của đất đai là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước trong nền kinh tế thị trường. Ghi nhận điều này trong dự thảo sẽ giúp Nhà nước thay đổi nhận thức và cách thức quản lý đất đai để phát huy vai trò của đất đai với tư cách nguồn lực quan trọng phát triển đất nước.

Một chủ thể quan trọng là **“hộ gia đình”** cần được lưu ý bổ sung vào khoản 2 và 3 của Điều 58 Dự thảo; Thực tiễn thi hành Luật đất đai từ năm 2003 đến nay cho thấy, hộ gia đình là một trong những chủ thể sử dụng đất chủ yếu. Đây là chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, hoặc để ở.

Hơn nữa, như đã phân tích ở trên, thực tế hiện

nay, một trong những vấn đề có tính thời sự ở nước ta là các tranh chấp, khiếu nại liên quan đến vấn đề bồi thường, giải phóng mặt bằng khi **Nhà nước thu hồi đất** xuất phát từ nguyên nhân chính do việc xác định giá bồi thường quá thấp dẫn đến người dân không đồng thuận với phương án bồi thường. Vấn đề xử lý hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất trong các trường hợp thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế chưa được giải quyết tốt. Để khắc phục những hạn chế có tính áp đặt từ các quy định hiện hành về việc Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng hoặc sử dụng vào mục đích kinh tế; chúng tôi cho rằng cần tách bạch giữa việc Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia với trường hợp Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích công cộng và các dự án phát triển kinh tế - xã hội trong nội dung Điều 58.

Như vậy, toàn bộ Điều 58 cần được sửa đổi lại như sau:

*1. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất để sử dụng ổn định lâu dài hoặc có thời hạn. Người sử dụng đất có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm, đúng mục đích; được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các nghĩa vụ liên quan theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất là quyền tài sản được pháp luật bảo hộ.*

*2. Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng có bồi thường theo quy định của pháp luật trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và các dự án phát triển kinh tế - xã hội*

*3. Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng có bồi thường theo quy định của pháp luật trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia. Nhà nước trưng dụng có bồi thường đất do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng trong trường hợp thật cần thiết vì lợi ích công cộng và các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Nhà nước trưng dụng đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để thực hiện kinh doanh phải đền bù theo giá thị trường.*

#### 4. Kết luận:

Việc triển khai lấy ý kiến về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 là đợt sinh hoạt chính trị - pháp lý quan trọng, rộng lớn trong nhân dân và cả hệ thống chính trị, nhằm thể hiện rõ việc huy động trí tuệ, tâm huyết của mọi công dân trong việc sửa đổi Hiến pháp. Phần Dự thảo sửa đổi về **chế độ kinh tế** tại Chương III, với những đề xuất cụ thể được nêu và phân tích ở trên, kỳ vọng sẽ là một đóng góp thiết

thực để tạo lập khung khổ hiến pháp phù hợp cho những giai đoạn phát triển sắp tới của nền kinh tế nước ta. Bên cạnh đó, phần Chế độ kinh tế khi được hỗ trợ tốt hơn bởi những cải cách tiếp theo trong tổ chức quyền lực nhà nước[7], sẽ góp phần quan trọng để giảm thiểu những rủi ro pháp lý cho các chủ thể đã, đang và sẽ tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế và kinh doanh. □

#### Chú giải:

1. Lê Thanh Vân, phát biểu tại Tọa đàm do Truyền hình Đài tiếng nói Việt Nam –VOV, tổ chức ngày 15/1/2013.
2. Quỳnh Hoa (TTXVN), Ủy ban Kinh tế Quốc hội góp ý sửa đổi Hiến pháp, ngày 27/02/2013.
3. Nguyễn Văn Cương; Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, đăng tại [www. www.phapluatvn.vn](http://www.phapluatvn.vn) ngày 11/12/2012.
4. Trần Văn Nam, phát biểu tại Tọa đàm do Truyền hình Đài tiếng nói Việt Nam –VOV tổ chức ngày 15/1/2013.
5. Báo Nhân dân điện tử, cập nhật 00:55, ngày 01/03/2013.
6. Lương Xuân Quỳ, phát biểu tại Tọa đàm góp ý Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 tại Đại học Kinh tế Quốc dân ngày 28/2/2013.
7. Phạm Duy Nghĩa, Chế độ kinh tế trong Hiến pháp 1992 - phát hiện một số bất cập và kiến nghị hướng sửa đổi; Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp tháng 12/2012.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Trần Văn Nam, *Một số ý kiến về Chương Chế độ kinh tế*, trang 3 báo Nhân dân ngày 1/3/2013.
2. Nguyễn Quang Tuyên, *Góp ý về một số nội dung Chương chế độ kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992*; Kỳ yếu Hội thảo do Tạp chí Luật & phát triển phối hợp với Tạp chí Nghiên cứu lập pháp tổ chức tại Hà Nội ngày 22/2/2012.
3. Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, *Tờ trình về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Số 194/TTTr-UBDT-SĐHP, ngày 19/10/2012.