

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO      BỘ QUỐC PHÒNG**  
**HỌC VIỆN HẬU CẦN**

**NGUYỄN TÂN THỊNH**

**KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH**  
**TỪ TÀI SẢN CÔNG Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**  
**TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG - BẢO HIỂM**

**HÀ NỘI - 2019**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO      BỘ QUỐC PHÒNG**  
**HỌC VIỆN HẬU CẦN**

**NGUYỄN TÂN THỊNH**

**KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH  
TỪ TÀI SẢN CÔNG Ở VIỆT NAM**

**Chuyên ngành: Tài chính - Ngân hàng**

**Mã số: 9.34.02.01**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**  
**TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG - BẢO HIỂM**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: 1. TS Phan Hữu Nghị**

**2. PGS.TS Nguyễn Văn Xa**

**HÀ NỘI – 2019**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan Luận án: “Khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công ở Việt Nam” là công trình nghiên cứu độc lập của tôi, với sự hướng dẫn tận tình của TS Phan Hữu Nghị và PGS, TS Nguyễn Văn Xa.

Các tài liệu tham khảo, số liệu thống kê phục vụ mục đích nghiên cứu công trình này được sử dụng đúng quy định, không vi phạm quy định về bảo vệ bí mật nhà nước.

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng. Trong quá trình nghiên cứu, tôi có công bố một số kết quả trên các tạp chí khoa học./.

**TÁC GIẢ LUẬN ÁN**

**Nguyễn Tân Thịnh**

## MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN .....	I
MỤC LỤC .....	ii
<b>CÁC TỪ VIẾT TẮT .....</b>	<b>VI</b>
<b>DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU .....</b>	<b>VII</b>
<b>MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ TÀI SẢN CÔNG.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Các công trình nghiên cứu ở trong nước .....</b>	<b>8</b>
1.1.1. Các nghiên cứu liên quan đến khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp.....	8
1.1.2. Các nghiên cứu liên quan đến khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản kết cấu hạ tầng.....	10
1.1.3. Các nghiên cứu liên quan đến khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản được xác lập quyền sở hữu thuộc về nhà nước .....	10
1.1.4. Các nghiên cứu về khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai .....	11
<b>1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Những điểm đã đạt được của các công trình nghiên cứu .....</b>	<b>15</b>
<b>1.4. Khoảng trống của các công trình nghiên cứu - định hướng nghiên cứu của luận án.....</b>	<b>16</b>
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 1 .....</b>	<b>17</b>
<b>CHƯƠNG 2: LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ TÀI SẢN CÔNG.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Một số vấn đề cơ bản về tài sản công.....</b>	<b>18</b>
2.1.1. Khái niệm tài sản công .....	18
2.1.2. Đặc điểm tài sản công.....	20
2.1.3. Phân loại tài sản công .....	22
2.1.4. Vai trò của tài sản công trong đời sống kinh tế - xã hội .....	24
<b>2.2. Nguồn lực tài chính và nguồn lực tài chính từ tài sản công .....</b>	<b>26</b>

2.2.1. Quan niệm về nguồn lực.....	26
2.2.2. Quan niệm về nguồn lực tài chính .....	27
2.2.3. Nguồn lực tài chính từ tài sản công.....	28
<b>2.3. Khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....</b>	<b>29</b>
2.3.1. Khái niệm khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	29
2.3.2. Đặc điểm khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	30
2.3.3. Vai trò của khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công trong nền kinh tế thị trường.....	32
2.3.4. Nguyên tắc khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....	35
2.3.5. Hình thức khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	37
2.3.6. Công cụ khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	44
2.3.7. Nội dung quá trình khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....	46
2.3.8. Tiêu chí đánh giá việc khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	49
2.3.9. Nhân tố ảnh hưởng tới việc khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	54
<b>2.4. Kinh nghiệm quốc tế về khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công ...</b>	<b>61</b>
2.4.1. Kinh nghiệm về khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công của một số quốc gia và vùng lãnh thổ .....	61
2.4.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.....	69
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 2 .....</b>	<b>72</b>
<b>CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ TÀI SẢN CÔNG Ở VIỆT NAM .....</b>	<b>73</b>
<b>3.1. Khái quát bộ máy quản lý tài sản công và trách nhiệm của các cơ quan trong khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1.1. Bộ máy quản lý tài sản công ở Việt Nam.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1.2. Trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....</b>	<b>74</b>
<b>3.2. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp.....</b>	<b>75</b>
3.2.1. Thực trạng tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp.....	75
3.2.2. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp .....	77

<b>3.3. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản kết cấu hạ tầng.....</b>	<b>83</b>
3.3.1. Thực trạng một số loại tài sản kết cấu hạ tầng .....	83
3.3.2. Khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản kết cấu hạ tầng.....	86
<b>3.4. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản được xác lập quyền sở hữu thuộc về nhà nước.....</b>	<b>90</b>
3.4.1. Thực trạng tài sản được xác lập quyền sở hữu thuộc về nhà nước .....	90
3.4.2. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản được xác lập quyền sở hữu thuộc về nhà nước .....	91
<b>3.5. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai.....</b>	<b>94</b>
3.5.1. Hiện trạng sử dụng đất đai .....	94
3.5.2. Thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai .....	96
<b>3.6. Đánh giá thực trạng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công ở Việt Nam.....</b>	<b>105</b>
3.6.1. Những kết quả đạt được.....	105
3.6.2. Những hạn chế.....	110
3.6.3. Nguyên nhân của những hạn chế .....	118
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 3 .....</b>	<b>129</b>
<b>CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ TÀI SẢN CÔNG Ở VIỆT NAM .....</b>	<b>130</b>
<b>4.1. Dự báo, quan điểm khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công ở Việt Nam.....</b>	<b>130</b>
4.1.1. Dự báo khả năng khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công ở Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn 2035 .....	130
4.1.2. Quan điểm về khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....	134
<b>4.2. Giải pháp tăng cường khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....</b>	<b>137</b>
4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	137
4.2.2. Nhóm giải pháp tổ chức thực hiện khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.....	143
4.2.3. Nhóm giải pháp hỗ trợ việc khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công .....	158
<b>4.3. Kiến nghị .....</b>	<b>166</b>

4.3.1. Kiến nghị đối với Quốc hội .....	166
4.3.2. Kiến nghị với Chính phủ .....	166
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 4 .....</b>	<b>168</b>
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>169</b>
<b>CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ .....</b>	<b>171</b>

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

#### **PHỤ LỤC**

## CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	:	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BOT	:	Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
BT	:	Xây dựng - Chuyển giao
CHK	:	Cảng hàng không
CSDL	:	Cơ sở dữ liệu
DNNN	:	Doanh nghiệp nhà nước
GDP	:	Tổng sản phẩm quốc nội
GTVT	:	Giao thông vận tải
HCSN	:	Hành chính sự nghiệp
KBNN	:	Kho bạc nhà nước
IMF	:	Quỹ tiền tệ Quốc tế
NSNN	:	Ngân sách nhà nước
ODA	:	Nguồn hỗ trợ phát triển chính thức
PPP	:	Đôi tác công – tư
QLCS	:	Quản lý công sản
QLDA	:	Quản lý dự án
SXKD	:	Sản xuất, kinh doanh
TC,ĐM	:	Tiêu chuẩn, định mức
TSC	:	Tài sản công
TSCĐ	:	Tài sản cố định
TSNN	:	Tài sản nhà nước
TTĐT	:	Thông tin điện tử
UBND	:	Ủy ban nhân dân
WB	:	Ngân hàng Thế giới



## DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU, HÌNH VẼ

Biểu 3.1. Cơ cấu tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp tại thời điểm 31/12/2018 .....	75
Biểu 3.2. Quy mô tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp giai đoạn 2009 - 2018 .....	80
Bảng 3.1. Quy mô tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp giai đoạn 2009 - 2018.....	76
Bảng 3.2. Tăng trưởng quy mô tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp giai đoạn 2009 - 2018.....	76
Bảng 3.3. Tổng hợp số thu, số chi cho bảo trì của Quỹ Bảo trì đường bộ .....	87
Bảng 3.4. Tổng hợp số thu từ tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt.....	88
Bảng 3.5. Tổng hợp số thu từ nguồn phí, lệ phí đường thủy nội địa .....	89
Bảng 3.6. Nguồn thu từ tài sản tịch thu sung quỹ nhà nước .....	94
Bảng 3.7. Kết quả sử dụng đất 5 năm (2010 - 2015).....	95
Bảng 3.8. Kết quả thu ngân sách nhà nước từ đất đai giai đoạn 2009 - 2018 .....	104
Bảng 3.9. Cơ cấu thu từ đất đai trong tổng thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2009-2018.....	104
Bảng 4.1. Dự tính diện tích đất có thể khai thác nguồn lực tài chính .....	131
Bảng 4.2. Dự tính số thu tiền sử dụng đất từ khai thác đất ở.....	131
Bảng 4.3. Dự tính số thu tiền thuê đất từ đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp .....	132
Bảng 4.4. Số thu từ chuyển nhượng, cho thuê quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giai đoạn 2014 - 2018.....	134
Hình 4.1. Mô hình tổng thể ứng dụng Hệ thống giao dịch điện tử về tài sản công.....	134

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Tài sản công (TSC) là nguồn lực nội sinh của đất nước, là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất và quản lý xã hội, là nguồn lực tài chính quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của mỗi quốc gia.

Ở Việt Nam, trong thời kỳ nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, công tác quản lý TSC mới được chú trọng về mặt hiện vật, các quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng TSC chủ yếu thông qua cấp phát, phân phối và thu hồi hiện vật, việc khai thác nguồn lực tài chính từ TSC chưa được quan tâm một cách đúng mức. Bước vào công cuộc Đổi mới, chuyển đổi nền kinh tế sang vận hành theo cơ chế thị trường, trước yêu cầu huy động tối đa các nguồn lực trong và ngoài nước để phát triển kinh tế - xã hội, TSC thực sự trở thành nguồn lực tài chính quan trọng của đất nước.

Những năm gần đây, hệ thống các văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng TSC đã từng bước được xây dựng và hoàn thiện để quản lý tất cả các loại TSC. Chế độ quản lý, sử dụng TSC đã từng bước gắn kết giữa việc bảo vệ nguồn lực và khai thác nguồn lực TSC. Việc khai thác nguồn lực tài chính từ TSC thời gian vừa qua đã đạt được những kết quả quan trọng, song vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập cả về cơ chế, chính sách và công tác tổ chức thực hiện; nguồn lực khai thác được chưa tương xứng với quy mô của TSC và yêu cầu huy động nguồn lực của quốc gia. Những hạn chế đó là: (i) Chế độ quản lý, khai thác nguồn lực tài chính từ TSC đang được điều chỉnh ở nhiều văn bản khác nhau và do nhiều đầu mối quản lý; do vậy, đến nay chưa có một cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ, cập nhật về TSC. Việc thiếu cơ chế và dữ liệu thống nhất sẽ làm cho việc quyết định, chỉ đạo, điều hành và thực hiện khai thác nguồn lực thiếu chủ động, thiếu chiến lược và kế hoạch tổng thể; (ii) Mô hình tổ chức khai thác nguồn lực tài chính từ TSC phân tán manh mún, nhỏ lẻ do nhiều chủ thể cùng thực hiện, dẫn tới thiếu chuyên nghiệp; công tác tổ