

THANH TRA NHÀ NƯỚC

**LUẬT THANH TRA**  
**VÀ VẤN ĐỀ THANH TRA, KIỂM TRA**  
**DOANH NGHIỆP**

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG XÃ HỘI  
HÀ NỘI - 2004

THANH TRA NHÀ NƯỚC

**LUẬT THANH TRA  
VÀ VẤN ĐỀ THANH TRA, KIỂM TRA  
DOANH NGHIỆP**

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG XÃ HỘI

HÀ NỘI - 2004

## **NHỮNG NGƯỜI BIÊN SOẠN:**

**TS. VŨ PHẠM QUYẾT THẮNG**

Phó Tổng Thanh tra nhà nước (Chủ biên)

**PHẠM VĂN KHANH**

Vụ trưởng Vụ Thanh tra kinh tế I - Thanh tra nhà nước

**TRẦN ĐỨC LƯỢNG**

Vụ trưởng Vụ Thanh tra kinh tế II - Thanh tra nhà nước

**BÙI NGUYỄN SUÝ**

Vụ trưởng Vụ Tiếp công dân và xử lý đơn thư

**TS. TRẦN NGỌC LIÊM**

Phó Văn phòng - Thanh tra nhà nước

**VŨ VĂN CHIẾN**

Phó Tổng biên tập Tạp chí Thanh tra

**LÊ TIẾN ĐẠT**

Trưởng Ban biên tập Tạp chí Thanh tra

## LỜI GIỚI THIỆU

Ngày 26/5/2004 vừa qua, tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật Thanh tra (bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/10/2004). Đây là một văn bản pháp luật quan trọng không chỉ đối với các cơ quan Thanh tra mà còn đối với quyền và lợi ích của cộng đồng các doanh nghiệp.

Để đáp ứng nhu cầu của các cơ quan, đơn vị tìm hiểu về Luật Thanh tra, góp phần đưa Luật Thanh tra đi vào cuộc sống, Thanh tra nhà nước biên soạn cuốn sách **“Luật Thanh tra và vấn đề thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp”**.

Nội dung cuốn sách đề cập đến những vấn đề của Luật Thanh tra mà các doanh nghiệp quan tâm như: Khi nào thì một đơn vị bị tiến hành thanh tra? Quyền hạn của Đoàn thanh tra và cán bộ thanh tra đến đâu? Doanh nghiệp có quyền và nghĩa vụ gì trong quá trình các cơ quan nhà nước tiến hành thanh tra? Thời hạn tiến hành thanh tra và trình tự, thủ tục thanh tra; trình tự thủ tục tiến hành các hoạt động kiểm tra khác như kiểm toán, quản lý thị trường, cảnh sát kinh tế, an ninh kinh tế, kiểm tra chuyên môn... Đồng thời cuốn sách còn đề cập đến mô hình tổ chức và hoạt động thanh tra nhân dân trong các doanh nghiệp; công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ cũng như công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các doanh nghiệp nhà nước.

Cuốn sách gồm 2 phần:

Phần I - Công tác thanh tra, kiểm tra đối với các doanh nghiệp

Phần II - Hoạt động thanh tra, kiểm tra nội bộ; thanh tra nhân dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các doanh nghiệp nhà nước.

Ngoài ra, phần phụ lục của cuốn sách còn đăng tải các văn bản pháp luật quan trọng về công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp như Luật Thanh tra, Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Nghị định về Kiểm toán Nhà nước, Nghị định số 61/1999/NĐ-CP của Chính phủ về công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp và nhiều văn bản pháp luật khác.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG XÃ HỘI

## PHẦN I

# CÔNG TÁC THANH TRA, KIỂM TRA ĐỐI VỚI CÁC DOANH NGHIỆP

## I. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC DOANH NGHIỆP

### 1. Doanh nghiệp và các loại hình doanh nghiệp

Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN của chúng ta, các doanh nghiệp giữ vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng. Đây là những đơn vị trực tiếp tiến hành hoạt động sản xuất, kinh doanh, tạo ra sản phẩm hàng hoá cho xã hội, góp phần thúc đẩy sự phát triển cho nền kinh tế. Các doanh nghiệp hoạt động ở tất cả các ngành kinh tế, kỹ thuật trên phạm vi cả nước và thuộc nhiều cấp độ quản lý khác nhau, thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Các doanh nghiệp gồm có:

\* **Doanh nghiệp nhà nước:** theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 “là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn” (theo Điều 1). Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, hình thức tổ chức pháp lý của doanh nghiệp nhà nước cũng hết sức đa dạng, cụ thể gồm có:

- *Công ty nhà nước:* là doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, thành lập, tổ chức quản lý, đăng ký hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước. Công ty nhà nước được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước độc lập, tổng công ty nhà nước. Đây là hình thức doanh nghiệp nhà nước đơn thuần và do Nhà nước nắm giữ 100% vốn. Loại hình doanh nghiệp nhà nước này tương ứng với doanh nghiệp nhà nước độc lập và tổng công ty nhà nước theo Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995. Về cơ bản, loại doanh nghiệp nhà nước này chỉ có sự thay đổi về tên gọi, còn bản chất pháp lý của chúng thì giống như doanh nghiệp nhà nước được quy định trong Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995.

- *Công ty cổ phần nhà nước:* là công ty cổ phần mà toàn bộ cổ đông là các công ty nhà nước hoặc tổ chức được Nhà nước uỷ quyền góp vốn, được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Đây là công ty cổ phần thuần túy sở hữu nhà nước. Nhà nước nắm quyền chi

phối công ty mà không có bất kỳ sự liên hệ nào đối với các cổ đông tư nhân.

- *Công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên*: là công ty trách nhiệm hữu hạn do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, được tổ chức, quản lý và đăng ký hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

Xét về bản chất kinh tế loại hình doanh nghiệp nhà nước này hầu như không có sự khác biệt so với công ty nhà nước. Toàn bộ vốn của công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên cũng như của công ty nhà nước đều thuộc sở hữu Nhà nước. Nhà nước quản lý hoàn toàn hai loại doanh nghiệp nhà nước này mà không có bất cứ sự tham gia của cổ đông khác. Điểm khác nhau chỉ là cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và hoạt động của chúng: công ty nhà nước hoạt động căn cứ vào Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003, còn công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên thì hoạt động trên cơ sở Luật Doanh nghiệp năm 1999. Việc thiết lập loại hình công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên cũng như chủ trương công ty hoá doanh nghiệp nhà nước chủ yếu là nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước, tạo cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động như là một chủ thể của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong lúc vẫn duy trì hình thức sở hữu nhà nước thuần túy đối với chúng.

- *Công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước có hai thành viên trở lên*: là công ty trách nhiệm hữu hạn trong đó tất cả các thành viên đều là công ty nhà nước hoặc có thành viên là công ty nhà nước và thành viên khác là tổ chức được Nhà nước uỷ quyền góp vốn, được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

- *Doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước (công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn)*: là doanh nghiệp mà cổ phần hoặc vốn góp của Nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ, Nhà nước giữ quyền chi phối đối với doanh nghiệp đó. Đây là loại hình doanh nghiệp nhà nước dựa trên quyền chi phối của Nhà nước, việc Nhà nước nắm quyền chi phối doanh nghiệp khiến cho nó trở thành một chủ thể nằm trong phạm vi quản lý, kiểm soát trực tiếp (đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh) của Nhà nước.

- *Công ty nhà nước giữ quyền chi phối doanh nghiệp khác*: là công ty sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp trên 50% vốn điều lệ của doanh nghiệp khác, giữ quyền chi phối đối với doanh nghiệp đó.

Thực chất đây là biểu hiện của cơ chế quản lý và kiểm soát của mô hình công ty mẹ - công ty con. Bản thân công ty mẹ lẫn công ty con đều được coi là doanh nghiệp nhà nước theo tiêu chí quyền chi phối.

\* **Doanh nghiệp** theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 1999: "là tổ chức kinh tế có tên riêng, có tài sản, có trụ sở giao dịch ổn định, được đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật nhằm mục đích thực hiện các hoạt động kinh doanh" (theo khoản 1, Điều 3). Doanh nghiệp bao gồm:

- *Công ty trách nhiệm hữu hạn*, gồm có:

+ *Công ty trách nhiệm hữu hạn có hai thành viên trở lên*, là doanh nghiệp có đặc điểm sau:

• Thành viên chịu trách nhiệm về các khoản nợ và các nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn đã cam kết góp vốn vào doanh nghiệp. Phần vốn góp của thành viên chỉ được chuyển nhượng theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

• Thành viên có thể là tổ chức, cá nhân, số lượng thành viên không vượt quá 50.

• Không được phát hành cổ phiếu.

• Có tư cách pháp nhân.

+ *Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên*: là doanh nghiệp do một tổ chức làm chủ sở hữu; chủ sở hữu chịu trách nhiệm về các khoản nợ và các nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn điều lệ của doanh nghiệp. Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên còn có đặc điểm sau:

• Chủ sở hữu công ty có quyền chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần vốn điều lệ của công ty cho tổ chức, cá nhân khác.

• Không được quyền phát hành cổ phiếu.

• Có tư cách pháp nhân.

- *Công ty cổ phần*: là doanh nghiệp, trong đó:

+ Vốn điều lệ được chia thành nhiều phần bằng nhau gọi là cổ phần.

+ Cổ đông chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ và các nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn đã góp vào doanh nghiệp.

+ Cổ đông có quyền tự do chuyển nhượng cổ phần của mình cho người khác, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 35 và khoản 1 Điều 58 của Luật Doanh nghiệp.

+ Cổ đông có thể là tổ chức, cá nhân; số lượng cổ đông tối thiểu là 3 và không hạn chế số lượng tối đa.

+ Có quyền phát hành chứng khoán ra công chúng theo quy định của pháp luật về chứng khoán.

+ Công ty cổ phần có tư cách pháp nhân.

- *Công ty hợp danh* là doanh nghiệp, trong đó:

+ Phải có ít nhất hai thành viên hợp danh; ngoài các thành viên hợp danh có thể có thành viên góp vốn.

Thành viên hợp danh phải là cá nhân, có trình độ chuyên môn và uy tín nghề nghiệp và phải chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về các nghĩa vụ của công ty.

+ Thành viên góp vốn chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ của công ty trong phạm vi số vốn đã góp vào công ty.

Công ty hợp danh không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào.

- *Doanh nghiệp tư nhân*: là doanh nghiệp do một cá nhân làm chủ và tự chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi hoạt động của doanh nghiệp.

\* **Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài** theo quy định của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, gồm có:

- *Doanh nghiệp liên doanh*: là doanh nghiệp do hai bên hoặc nhiều bên hợp tác thành lập tại Việt Nam trên cơ sở hợp đồng liên doanh hoặc Hiệp định ký giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước ngoài hoặc là doanh nghiệp do doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hợp tác với doanh nghiệp Việt Nam hoặc do doanh nghiệp liên doanh hợp tác với nhà đầu tư nước ngoài trên cơ sở hợp đồng liên doanh.

- *Doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài*: là doanh nghiệp do nhà đầu tư nước ngoài đầu tư 100% vốn tại Việt Nam.

## **2. Nội dung quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp**

### **2.1. Nội dung quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước**

Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước luôn là vấn đề được Nhà nước ta đặc biệt quan tâm trong quá trình thực hiện quản lý về kinh tế. Nội dung, phương thức quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước cũng thường xuyên được đổi mới kể từ khi đất nước ta



tiến hành công cuộc đổi mới, chuyển từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung quan liêu bao cấp trước đây khi mà mọi quan hệ kinh tế được điều chỉnh bởi cơ chế kế hoạch hoá tập trung cao độ, thì việc quản lý của Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước (lúc đó thường được gọi là xí nghiệp công nghiệp quốc doanh) cũng mang nặng tính chất chỉ huy, hành chính mệnh lệnh. Khi đó, Nhà nước thông qua hệ thống các chỉ tiêu, pháp lệnh quản lý chỉ đạo trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước, thậm chí làm thay chức năng của các đơn vị kinh tế này. Sản phẩm, giá cả, thị trường tiêu thụ sản phẩm... của doanh nghiệp nhà nước đều được quyết định bởi ý chí chủ quan của các cơ quan quản lý nhà nước mà không căn cứ vào các quy luật khách quan của thị trường (quy luật giá trị, quy luật cung cầu...). Các doanh nghiệp nhà nước lúc này hầu như không có quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh. Hoạt động sản xuất kinh doanh của các tổ chức kinh tế này thực chất chỉ là hoạt động chấp hành và hoàn toàn phụ thuộc vào các cơ quan quản lý cấp trên.

Chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quan niệm và cách thức quản lý đối với các doanh nghiệp nhà nước đã có những thay đổi mang tính căn bản và liên tục. Các doanh nghiệp nhà nước được trả lại vị trí đích thực của nó là những đơn vị sản xuất hàng hoá và có quyền tự chủ hoàn toàn trong sản xuất kinh doanh. Hơn thế, các doanh nghiệp nhà nước trong khi một mặt được khẳng định là thành phần kinh tế chủ đạo, cũng từng bước được cơ cấu lại và phát triển theo những nguyên tắc của thị trường trong vai trò là một chủ thể thực sự của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều này càng được thể hiện rõ ràng và nổi bật hơn qua cách tiếp cận, quan niệm mới có tính đột phá về doanh nghiệp nhà nước của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003. Thật vậy, như trình bày ở phần trước, Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 đã quy định: “Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn” (theo Điều 1). Theo quy định này, việc xác định doanh nghiệp nhà nước không hoàn toàn dựa vào tiêu chí sở hữu như trước đây. Khi đó chỉ những doanh nghiệp được Nhà nước thành lập, đầu tư vốn và hoàn toàn do Nhà nước quản lý thì mới được coi là doanh nghiệp nhà nước. Nay, theo quy định của Luật

Doanh nghiệp nhà nước năm 2003, dấu hiệu, tiêu chí cơ bản để xác định doanh nghiệp nhà nước là quyền kiểm soát, chi phối doanh nghiệp. Và trên cơ sở quyền này, doanh nghiệp nhà nước được tổ chức, thiết lập dưới nhiều hình thức đa dạng hơn mà không chỉ đơn thuần là các doanh nghiệp 100% sở hữu Nhà nước. Nếu như trước kia, doanh nghiệp nhà nước chỉ tồn tại dưới dạng doanh nghiệp nhà nước độc lập hoặc tổng công ty nhà nước thì nay có thể được thiết lập thông qua nhiều loại hình khác nhau, chẳng hạn như: 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, công ty cổ phần có cổ phần chi phối của Nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn có vốn góp chi phối của Nhà nước... Tương ứng với điều đó, việc thành lập, tổ chức, quản lý và hoạt động của mỗi loại hình doanh nghiệp nhà nước cũng có những nét đặc thù, riêng biệt. Sự thay đổi trong cách nhìn nhận về bản chất, hình thức tổ chức pháp lý của doanh nghiệp nhà nước như vậy, chính là nhằm tối mục tiêu tăng cường hơn nữa hiệu quả sản xuất kinh doanh, nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước, giúp cho các doanh nghiệp nhà nước thích ứng tốt hơn với cơ chế thị trường, bảo đảm cho kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trong điều kiện mới, thực hiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cùng với sự đổi mới về mặt tư duy, quan niệm về doanh nghiệp nhà nước như trên đã nói, cơ chế quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước cũng có những thay đổi, điều chỉnh căn bản, nhất là theo tinh thần của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003. Vấn đề mấu chốt trong nội dung, phương thức quản lý nhà nước lúc này là sự phân định rạch ròi giữa quản lý nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh, giữa quản lý nhà nước với việc thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước. Trong đó, Nhà nước chỉ thực hiện quản lý vĩ mô đối với doanh nghiệp nhà nước thông qua pháp luật, quy hoạch, chiến lược phát triển, chính sách kinh tế, thanh tra, kiểm tra và các công cụ đòn bẩy kinh tế mà không can thiệp trực tiếp vào các hoạt động tác nghiệp, nghiệp vụ của các đơn vị này. Không chỉ dừng lại ở đó, cơ chế quản lý nhà nước còn được thiết kế theo hướng linh hoạt, phù hợp với đặc thù của từng loại hình doanh nghiệp nhà nước. Cụ thể, theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003, việc quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước được thực hiện như sau:

**\* Đối với công ty nhà nước:** Việc quản lý nhà nước đối với loại