

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRƯƠNG CÔNG ĐẮC

**THỦ TỤC PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP
TƯ NHÂN Ở NƯỚC TA TRONG ĐIỀU KIỆN VIỆT NAM
TRỞ THÀNH NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐẦY ĐỦ**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRƯỜNG CÔNG ĐẮC

**THỦ TỤC PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP
TƯ NHÂN Ở NƯỚC TA TRONG ĐIỀU KIỆN VIỆT NAM
TRỞ THÀNH NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐẦY ĐỦ**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Hành chính

Mã số: 62380102

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS, TS NGUYỄN ĐỨC MINH

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các kết quả nghiên cứu được trình bày trong luận án là trung thực, khách quan và chưa từng để bảo vệ ở bất kỳ học vị nào. Các số liệu, tư liệu của người khác được tham khảo trong luận án được trích dẫn trung thực.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trương Công Đắc

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	11
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu.....	11
1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.....	21
1.3. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu.....	24
CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THỦ TỤC PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP TƯ NHÂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐẦY ĐỦ.....	26
2.1. Khái niệm thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân....	26
2.2. Đặc điểm của thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân	30
2.3. Phân loại thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân	35
2.4. Vai trò của thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân....	37
2.5. Nội dung thủ tục pháp luật đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân.....	39
2.6. Kinh tế thị trường đầy đủ và yêu cầu đối với thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân	43
Kết luận chương	52
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH VÀ THỰC HIỆN THỦ TỤC PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP TƯ NHÂN	53
3.1. Thực trạng quy định về thủ tục đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân	53
3.2. Thực tiễn thực hiện thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân	102
Kết luận chương	112
CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VÀ THỰC HIỆN THỦ TỤC PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP TƯ NHÂN	115
4.1. Quan điểm và phương hướng hoàn thiện thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân.....	115
4.2. Giải pháp hoàn thiện thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân.....	122
4.3. Giải pháp tăng cường hiệu quả thực hiện thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân.....	129
Kết luận chương	139
KẾT LUẬN.....	143
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	145
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	146

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Tiếng nước ngoài	Tiếng Việt
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BCC	Business Cooperation Contract	Hợp đồng hợp tác kinh doanh
BOT	Build - Operate - Transfer	Hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao
BT	Buil Transfer	Hợp đồng xây dựng - chuyển giao
BTO	Build - Transfer - Operate	Hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh
CCHC		cải cách hành chính
CT-TTg		Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ
EU	European Union	Liên minh châu Âu
KCN		Khu công nghiệp
KCX		Khu chế xuất
KCNC		Khu công nghệ cao
KKT		Khu kinh tế
NME	Non-market economy	Nền kinh tế phi thị trường
NĐ-CP		Nghị định của Chính phủ
NQ/TW		Nghị quyết Trung ương
NQ-CP		Nghị quyết của Chính phủ
Nxb.		Nhà xuất bản
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
PCI	Provincial Competitiveness Index	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PPP	Public Private Partner	Hợp đồng đầu tư theo hình thức đối tác công tư
QĐ-TTg		Quyết định của Thủ tướng Chính phủ
RIA	Regulatory impact assessments	Đánh giá tác động của các quy định và luật
tr.		trang
TTHC		thủ tục hành chính
WTO	World Trade Organization	Tổ chức thương mại thế giới

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Ở hầu hết các nước phát triển, nhất là ở những nước có nền kinh tế dựa trên nền tảng chế độ sở hữu tư nhân, kinh tế tư nhân đóng vai trò then chốt trong nền kinh tế. Nhiều tập đoàn kinh tế xuyên quốc gia trên thế giới là các doanh nghiệp do tư nhân sở hữu hoặc nắm giữ phần lớn vốn điều lệ. Không chỉ ở những nước phát triển kinh tế thị trường tự do, mà ở cả những nước, ở đó có sự can thiệp nhất định của nhà nước vào đời sống kinh tế, chẳng hạn kinh tế thị trường xã hội hay kinh tế thị trường phúc lợi xã hội, khu vực kinh tế tư nhân vẫn luôn luôn là lực lượng kinh doanh đóng vai trò chủ yếu trong việc cung cấp "đầu vào" cho sản xuất và cung cấp sản phẩm, hàng hóa đáp ứng phần lớn nhu cầu tiêu dùng của xã hội. Cùng với quyền tự do kinh doanh và sự năng động vốn có của nó, kinh tế tư nhân kích thích sự cạnh tranh và là động lực quan trọng của sự phát triển kinh tế. Ở nhiều nước, khu vực kinh tế tư nhân không chỉ đóng góp phần lớn vào thu nhập của ngân sách nhà nước, mà còn là một trong những kênh chủ yếu cung cấp tài chính, vốn cho nền kinh tế. Cùng với khu vực kinh tế nhà nước, khu vực kinh tế tư nhân tạo ra việc làm cho người lao động, qua đó góp phần hỗ trợ nhà nước hiện thực hóa mục đích của an sinh xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội phát sinh từ thất nghiệp. Nhiều doanh nghiệp có vốn tư nhân đã góp phần mở rộng thị trường quốc tế, nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Không ít tập đoàn kinh tế tư nhân cũng là những doanh nghiệp đi đầu trong nghiên cứu và ứng dụng các thành tựu khoa học và công nghệ tiên tiến. Thêm vào đó, cách thức quản trị doanh nghiệp hiện đại và tiên tiến của họ cũng là tấm gương để không ít doanh nghiệp nhà nước tham khảo, áp dụng. Ở các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, khu vực kinh tế tư nhân tuy chưa có vai trò lớn như khu vực kinh tế tư nhân ở các nước phát triển, nhưng kinh tế tư nhân cũng là lực lượng quan trọng trong giải quyết việc làm, đóng góp cho ngân sách nhà nước, cung cấp hàng hóa và dịch vụ cho xã hội [74, tr.66-67].

Ở nước ta, trước năm 1986 chưa có nền kinh tế nhiều thành phần, đa sở hữu. Chỉ đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI (gọi tắt là Đại hội Đảng VI), cùng với

việc nhận rõ hạn chế của mô hình kinh tế kế hoạch hóa và cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp, Đảng Cộng sản Việt Nam đã chú ý đến các thành phần kinh tế khác như kinh tế tiểu sản xuất hàng hoá (thợ thủ công, nông dân cá thể, những người buôn bán và kinh doanh dịch vụ cá thể); kinh tế tư bản tư nhân; kinh tế tư bản nhà nước dưới nhiều hình thức, mà hình thức cao là công tư hợp doanh; kinh tế tự nhiên, tự cấp, tự túc trong một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên và các vùng núi cao khác. Từ đó, chủ trương xây dựng nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần được khẳng định và nhất quán thực hiện. Nghị quyết số 14-NQ/TW Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) ngày 18/3/2002 về tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách, khuyến khích và tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân đã ghi nhận vai trò của kinh tế tư nhân [4] với sự "đóng góp quan trọng vào phát triển kinh tế, huy động các nguồn lực xã hội vào sản xuất, kinh doanh, tạo thêm việc làm, cải thiện đời sống nhân dân, tăng ngân sách nhà nước, góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội của đất nước" [4].

Năng lực cạnh tranh và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, trong đó có doanh nghiệp tư nhân bị ảnh hưởng và chịu tác động rất lớn của môi trường kinh doanh và chất lượng thể chế. Thể chế vừa là bộ phận cấu thành của môi trường kinh doanh, vừa là yếu tố cơ bản tác động, ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh [so sánh 22], [84, tr.14-15]. Vì vậy, muốn tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi thì phải cải cách thể chế. Ngoài nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật, cải cách TTHC cũng là một trong những nội dung quan trọng của cải cách thể chế. Điều này đã được Chính phủ chú ý ngay từ giai đoạn đầu của công cuộc Đổi mới bằng việc ban hành Nghị quyết số 38/CP ngày 04/5/1994 về cải cách một bước TTHC trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Thực hiện văn bản đó, TTHC đã từng bước được cải thiện theo hướng đơn giản và minh bạch, nhưng trong nhiều lĩnh vực vẫn còn rườm rà, phức tạp [xem đánh giá của Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010]. Chính vì vậy, ngày 17/9/2001 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chương trình tổng thể CCHC

nhà nước giai đoạn 2001-2010. Trong số các mục tiêu cụ thể của Chương trình này có mục tiêu xóa bỏ về cơ bản các TTHC mang tính quan liêu, rườm rà, gây phiền hà cho doanh nghiệp và nhân dân; hoàn thiện các TTHC mới theo hướng công khai, đơn giản và thuận tiện cho dân. Tuy nhiên, sau 10 năm thực hiện Chương trình này, CCHC theo đánh giá của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI vẫn chưa đạt yêu cầu đề ra; TTHC còn gây phiền hà cho tổ chức và công dân. Do đó, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI đã đề ra yêu cầu đẩy mạnh CCHC, nhất là TTHC; giảm mạnh và bãi bỏ các loại TTHC gây phiền hà cho tổ chức và công dân. Liên quan đến cải cách TTHC, mục tiêu của Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011- 2020 hướng đến việc giảm thiểu chi phí về thời gian và kinh phí của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc tuân thủ TTHC. Trong quá trình cải cách thể chế ở nước ta thời gian qua, cải cách TTHC luôn luôn được chú ý và được tiến hành đồng thời với các lĩnh vực cải cách khác. Tuy nhiên, theo đánh giá của Thủ tướng Chính phủ, động lực mà những cải cách trước đây tạo ra đã không còn đủ mạnh để thúc đẩy phát triển. Vì vậy, chúng ta cần phải đổi mới thể chế và phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của Nhân dân để tạo thêm động lực, lấy lại đà cho sự tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững [22]. Ngoài các văn bản cụ thể nói trên, cũng cần nói thêm về việc sửa đổi, bổ sung và ban hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư vào cuối năm 2014. Trong nỗ lực đổi mới thể chế, ngày 28/4/2016 Chính phủ đã có Nghị quyết số 19-2016/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Các hành động và nỗ lực hiện nay của các cơ quan nhà nước trong cải thiện môi trường kinh doanh và cải cách TTHC cho thấy tính thời sự của vấn đề. Việc nghiên cứu thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân ở nước ta, nhất là sau khi Việt Nam được công nhận là nền kinh tế thị trường đầy đủ, không chỉ đặt trong mối quan tâm chung đó của toàn xã hội mà còn phản ánh tính cấp thiết, thời sự, ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Việc nghiên cứu đề tài "Thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân ở nước ta trong điều kiện Việt Nam trở thành nền kinh tế thị trường đầy đủ" bổ sung nhận thức và nâng cao năng lực nghiên cứu của nghiên cứu sinh. Luận án góp phần xây dựng hệ thống lý luận về TTĐT đối với doanh nghiệp tư nhân, cung cấp luận cứ khoa học cho việc đánh giá thực trạng quy định, cũng như thực tiễn thực hiện TTĐT đối với doanh nghiệp tư nhân và giải pháp đối với các vấn đề đó.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nêu trên, trước hết luận án cần làm rõ cơ sở khoa học và thực tiễn của TTĐT đối với doanh nghiệp tư nhân trong điều kiện kinh tế thị trường. Luận án dựa trên các tiêu chí khoa học đánh giá thực trạng pháp luật về TTĐT đối với doanh nghiệp tư nhân và thực tiễn thực hiện các quy định đó. Luận án phản ánh mức độ đáp ứng của pháp luật, cũng như kết quả và hạn chế, cùng nguyên nhân trong thực hiện thủ tục pháp luật về đầu tư đối với doanh nghiệp tư nhân ở nước ta. Cuối cùng, luận án gợi mở hướng hoàn thiện pháp luật, đề xuất giải pháp quy định, thực hiện TTĐT đối với doanh nghiệp tư nhân và đặt các giải pháp trong sự vận động, đáp ứng yêu cầu có tính dự báo khi Quy chế nền kinh tế phi thị trường áp đặt cho Việt Nam được dỡ bỏ.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án nghiên cứu các quy định của pháp luật đầu tư và thực tiễn thực hiện pháp luật về TTĐT của doanh nghiệp tư nhân ở nước ta. Doanh nghiệp tư nhân được hiểu là một trong những loại hình doanh nghiệp tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014. Khái niệm doanh nghiệp tư nhân không đồng nghĩa với khái niệm doanh nghiệp có vốn của tư nhân hoặc doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tư nhân. Tư cách chủ thể đầu tư của doanh nghiệp tư nhân được phân biệt với tư cách chủ thể đầu tư của chủ doanh nghiệp tư nhân.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Luận án nghiên cứu thủ tục pháp luật về đầu tư với tính chất là TTHC; thủ tục pháp luật về đầu tư được hiểu là các thủ tục được quy định chủ yếu trong Luật Đầu tư và các văn bản có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện các thủ tục đó. Do đó, các thủ tục không mang tính hành chính, chẳng hạn thủ tục "phi chính thức" và thủ tục mang tính kỹ thuật, chuyên môn trong lập dự án đầu tư, thẩm định tính khả thi của dự án, thủ tục giao kết các hợp đồng đầu tư, quản lý dự án, theo dõi, đánh giá dự án v.v... của doanh nghiệp tư nhân sẽ không được luận án nghiên cứu.

- Luận án nghiên cứu các thủ tục doanh nghiệp tư nhân bỏ vốn đầu tư để thực hiện hoạt động kinh doanh theo nghĩa của khoản 5 điều 3 Luật Đầu tư. Các thủ tục trong kinh doanh mà dự án đầu tư của doanh nghiệp tư nhân tiến hành không thuộc phạm vi nghiên cứu của luận án.

- Luận án chỉ tập trung vào TTĐT trực tiếp trong nước, không nghiên cứu TTĐT ra nước ngoài của doanh nghiệp tư nhân. Luận án nghiên cứu cả TTĐT đối với dự án đầu tư mới và dự án đầu tư mở rộng của doanh nghiệp tư nhân, TTĐT trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế và TTĐT ngoài khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế. TTĐT gián tiếp không được nói đến bởi doanh nghiệp tư nhân không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào (khoản 2 điều 183 Luật Doanh nghiệp) và doanh nghiệp tư nhân không được quyền góp vốn thành lập hoặc mua cổ phần, phần vốn góp trong công ty hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần (khoản 4 điều 183 Luật Doanh nghiệp).

- Luận án không nghiên cứu thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại, xem xét lại quyết định đã ban hành trong thực hiện thủ tục đầu tư.

- Về mặt thời gian, luận án nghiên cứu quy định của pháp luật đầu tư về TTĐT theo hiệu lực của Luật Đầu tư hiện hành (có hiệu lực từ 01/7/2015); tuy nhiên, khi đưa ra các giải pháp luận án chú ý đến yêu cầu mang tính dự báo và bối cảnh khi Việt Nam được WTO công nhận là nền kinh tế thị trường đầy đủ (năm 2019).