CẢI CÁCH PHÁP LUẬT ĐẢM BẢO SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

Lê Hồng Hạnh[*]

1. Phát triển bền vững - xu thế tất yếu trong quá trình phát triển của Việt Nam

Thực chất của phát triển bền vững là sự kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế với việc duy trì, bảo vệ môi trường và đảm bảo công bằng xã hội. Ngày nay, môi trường sinh thái và nền kinh tế ngày càng trở nên hoà quyện lẫn nhau xét cả ở cấp độ vùng, khu vực, quốc gia lẫn quốc tế. Nguyên tắc thứ 13 của Tuyên bố Stockholm khẳng định: "*Nhằm đạt được việc quản lí tài nguyên hợp lí và tiến đến cải thiện môi trường, các nước cần phải chấp nhận cách tiếp cận tổng hợp và phối hợp trong quy hoạch phát triển nhằm bảo đảm phát triển tương hợp với nhu cầu bảo vệ và cải thiện môi trường vì lợi ích của nhân dân các nước*". Trong Tuyên bố Rio de Janeiro nêu rõ: "*Để thực hiện được sự phát triển bền vững, sự bảo vệ môi trường nhất thiết sẽ là bộ phận cấu thành của quá trình phát triển và không thể xem xét tách rời quá trình đó*".

Quan điểm về phát triển bền vững được thừa nhận rộng rãi bao gồm các yếu tố sau: xoá bỏ nghèo đói và bóc lột; giữ gìn và tăng cường các nguồn tài nguyên mà chỉ với chúng mới có thể đảm bảo xoá nghèo được liên tục. Điều đó có nghĩa là phát triển bền vững phải bao gồm tăng trưởng cả kinh tế lẫn phát triển văn hoá, xã hội, sự thống nhất giữa môi trường sinh thái và kinh tế trong hoạch định chính sách. Việt Nam về cơ bản tiếp nhận nguyên tắc phát triển bền vững với những nội dung được khẳng định trong các văn kiện quốc tế chính thức. Điều này có thể thấy rõ trong các chính sách, pháp luật của Việt Nam. Nghị quyết số 41/NQ-TW về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã thể hiện rất rõ ràng quan điểm về phát triển bền vững: "*Bảo vệ môi trường vừa là mục tiêu, vừa là một trong những nội dung cơ bản của Phát triển bền vững, phải được thể hiện trong các chiến lược, qui hoạch, kế hoạch, dự án phát triển kinh tế - xã hội của từng ngành từng địa phương*". Khoản 4, Điều 1 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 xác định rõ nội dung phát triển bền vững: "*Phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ*

---

[*] GS. TS. Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp.

hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường".

Đại hội Đảng lần thứ XI đã thông qua nhiều văn kiện quan trọng mà điển hình là Cương lĩnh 1991 (bổ sung và phát triển); Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 và Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khóa X tại Đại hội XI. Trong các văn kiện này, phát triển bền vững được đặc biệt nhấn mạnh: "*Kết hợp chặt chẽ, hợp lý phát triển kinh tế với phát triển văn hoá, xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách*". Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 khẳng định phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước. Đại hội Đảng lần thứ XI đã nhận thức sâu sắc và đầy đủ hơn vai trò của phát triển bền vững đối với sự phát triển bền của đất nước và đề ra nhiều giải pháp nhằm đảm bảo thực hiện.

Ở khía cạnh tăng trưởng kinh tế, Việt Nam đã xác định khá nhiều định hướng và giải pháp mà trọng tâm là việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Những giải pháp chủ yếu gồm:

- Hoàn thiện cơ chế chính sách để phát triển thành phần kinh tế tư nhân thành một trong những động lực của nền kinh tế[1].

- Xây dựng các tổ chức tư vấn có trình độ cao để giúp doanh nghiệp giải quyết các tranh chấp trong kinh doanh ở trong và ngoài nước[2].

- Đổi mới, hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách về sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện đối với đất đai, tài nguyên, vốn và các loại tài sản công khác để tài nguyên, vốn và các tài sản công được quản lý, sử dụng có hiệu quả, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí[3].

- Hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách hỗ trợ, tạo điều kiện cho việc ra đời, phát triển các hợp tác xã, các tổ hợp tác kiểu mới và các mô hình kinh tế tập thể khác theo nguyên tắc tự nguyện, cùng có lợi[4].

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 209.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 211.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 140, 207.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 208.

- Tiếp tục hoàn thiện và thực thi pháp luật bảo đảm cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế[1].

- Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty[2].

- Phân định rõ hơn chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước và chức năng của các tổ chức kinh doanh vốn và tài sản nhà nước[3].

- Tăng cường tiềm lực và nâng cao hiệu quả kinh tế nhà nước; phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp[4].

Ở khía cạnh bảo vệ môi trường, Việt Nam cũng đã xác định nhiều định hướng và giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo để tăng trưởng kinh tế không dẫn đến những hệ quả xấu về môi trường. Cụ thể:

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường; xây dựng chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa, xử lý nghiêm các hành vi gây ô nhiễm môi trường, đưa nội dung môi trường vào qui hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, vùng và các chương trình dự án đầu tư[5].

- Đổi mới cơ chế quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, đưa nội dung bảo vệ môi trường vào chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, vùng, vào các chương trình, dự án.

- Thực hiện nghiêm ngặt lộ trình xử lý các cơ sở gây ô nhiễm môi trường, xây dựng chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa, xử lý các hành vi vi phạm; quản lý, khai thác có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, bảo đảm môi trường và cân bằng sinh thái.

Ở khía cạnh đảm bảo xã hội cũng có nhiều định hướng và giải pháp được xác định.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 108, 110.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 110.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 207, 215.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 210.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 216.

- Tạo cơ hội bình đẳng tiếp cận các nguồn lực phát triển và hưởng thụ các dịch vụ cơ bản[1].

- Có chính sách và giải pháp phù hợp nhằm hạn chế phân hóa giàu nghèo, thành thị, nông thôn[2].

- Khuyến khích và tạo điều kiện để người lao động tiếp cận và tham gia các loại hình bảo hiểm[3].

- Đảm bảo quyền con người, quyền công dân và các điều kiện để mọi người được phát triển toàn diện[4].

- Nâng cao năng lực và tạo cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ, nhất là dân chủ trực tiếp để phát huy mạnh mẽ mọi khả năng sáng tạo và bảo đảm đồng thuận cao trong xã hội, tạo động lực phát triển đất nước[5].

- Nâng cao vai trò của các cơ quan dân cử, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp và của nhân dân[6].

2. Thể chế quan điểm phát triển bền vững và vai trò của pháp luật.

Để hiện thực hóa các yêu cầu phát triển bền vững thì cần phải thể chế hóa chúng trong pháp luật và đặc biệt trong Hiến pháp. Tuy nhiên, để làm được điều này thì cần phải nhận thức rõ nội hàm của phát triển bền vững.

Phát triển bền vững với những yêu cầu của nó cần được thể chế hoá thành chính sách, pháp luật. Chính sách là bước quan trọng trong phát triển bền vững vì việc kết hợp giữa tăng trưởng và bảo vệ môi trường phụ thuộc rất nhiều vào các chính sách đúng đắn. Thực tế ở nhiều nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, nơi mà việc quyết định chính sách thường bị chi phối bởi các nhóm lợi ích hoặc một cá nhân có quyền lực tạo ra nhiều nguy cơ đối với phát triển bền vững. Gắn liền với việc xây dựng chính sách là việc xác định vị trí và thẩm quyền của cơ quan thực thi chính sách. Việc xác định đúng vị trí, tạo ra được sự kiểm soát và kiềm chế lẫn nhau giữa các hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước cũng là yếu tố quan trọng của phát triển bền vững. Các quyết định đầu tư, đặc biệt đối với đầu tư công sẽ ít chịu tác động của tham nhũng, ít bị ảnh hưởng bởi lợi ích cá nhân chi phối nếu như có sự giám sát

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Sđd, tr. 124.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Sđd, tr. 125.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Sđd, tr. 232.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Sđd, tr. 110.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Sđd, tr. 110.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI,* Sđd, tr. 147.

của cộng đồng, sự kiểm soát các cơ quan nhà nước khác. Trong hệ thống các công cụ đảm bảo phát triển bền vững, pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng. Chính sách đúng đắn là điều kiện tiền đề quan trọng song pháp luật mới là công cụ chuyển tải các chính sách đã được hoạch định, được ban hành vào cuộc sống. Cơ chế giải quyết các tranh chấp cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo phát triển bền vững. Những vấn đề về môi trường thường gắn nhiều với cộng đồng. Lợi ích cộng đồng xung đột khá thường xuyên với việc xây dựng các dự án, triển khai các hoạt động kinh tế. Phát triển bền vững sẽ gặp khó khăn nếu như các tranh chấp như vậy không được giải quyết một cách thỏa đáng. Tranh chấp xung quanh việc bồi thường ô nhiễm của nhân dân lưu vực sông Đồng Nai với Nhà máy Vedan, việc dân bao vây trụ sở Dự án của Tập đoàn Trung Nam Hải tại Hòa Vang, Thành phố Đà Nẵng do việc Công ty này gây ô nhiễm môi trường đã cho thấy phát triển bền vững không thể bỏ qua sự quan tâm giải quyết những xung đột về lợi ích phát sinh xung quanh việc khai thác, sử dụng các yếu tố môi trường, đặc biệt là đất, rừng và nước.

Khi nghiên cứu kỹ những nội dung của Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI, có thể thấy sự chú ý đặc biệt đến vai trò của pháp luật. Trong Chiến lược có 4 lần nhắc đến vai trò hệ thống pháp luật, Cương lĩnh 1991 (bổ sung và phát triển) 9 lần đề cập pháp luật, Báo cáo chính trị có 5 lần nhấn mạnh vai trò của hệ thống pháp luật đối với việc thực hiện thành công những định hướng, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội. Đặc biệt, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011- 2020 đã nhấn mạnh những sự bất cập của hệ thống pháp luật như là một trong những nguyên nhân của những yếu kém trong phát triển kinh tế xã hội của đất nước giai đoạn 2000-2010. Hoàn thiện hệ thống pháp luật được Chiến lược coi là giải pháp đảm bảo thực hiện thắng lợi Chiến lược, giải pháp đảm bảo xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường.

Tuy có những khẳng định chính thức về vai trò của hệ thống pháp luật song trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI lại thiếu các giải pháp đột phá nhằm nâng cao vai trò của nó. Nhìn từ mối liên hệ giữa các giải pháp phát triển kinh tế vĩ mô và vai trò của hệ thống pháp luật được thể hiện trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI, có thể nhận thấy một số điểm sau đây cần được đặc biệt chú ý trong quá trình thể chế hóa các định hướng và giải pháp đảm bảo phát triển bền vững.

Thứ nhất, các giải pháp về kinh tế vĩ mô được xác định trong các Văn kiện có ý nghĩa rất lớn đối với sự phát triển kinh tế xã hội. Để triển khai chúng, một trong những điều kiện tiên quyết là nền tảng thể chế. Những tranh luận xung quanh vụ việc Vinashin, dự án Bô xít Tân Rai mà Quốc hội khóa XII thảo luận trong các kỳ họp cuối cùng cho thấy vai trò quan trọng của pháp luật. Trong nội dung của các Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI có nhiều tuyên bố nhấn mạnh vai trò của hệ

thống pháp luật. Những quan điểm như vậy đều có thể thấy trong các Văn kiện Đại hội Đảng khóa IX và khóa X. Những gì đang thiếu ở trong đó chính là các giải pháp cụ thể về xây dựng, thi hành pháp luật đã được thể hiện trong Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Vì vậy, việc thể chế hóa các yêu cầu của phát triển bền vững được xác định trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI cần phải thực hiện trong mối liên kết chặt chẽ, không tách rời với Chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật.

Thứ hai, tuy coi trọng hệ thống pháp luật nhưng Việt Nam chưa đưa việc hoàn thiện hệ thống pháp lý thành điểm đột phá, thành yếu tố bên trong của quá trình phát triển kinh tế xã hội. Những tuyên bố chính sách được đưa ra từ trước đến nay phản ánh tư duy coi pháp luật là thành tố bên ngoài hệ thống kinh tế - xã hội, là công cụ để quản lý nhiều hơn là công cụ tổ chức và xây dựng các mối quan hệ kinh tế từ bên trong. Cách tiếp cận này chưa thực sự phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững, theo đó pháp luật phải hướng đến sự sáng tạo, tính chủ động của các chủ thể kinh tế nhiều hơn là dựa vào các qui định cấm đoán, áp đặt các rào cản hành chính. Mặt khác, cần xây dựng và triển khai các giải pháp điều chỉnh quan hệ kinh tế xã hội theo cách tiếp cận toàn diện, vĩ mô hơn. Vì vậy, cần chú trọng vai trò của hệ thống pháp luật trong việc thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, các dự án, kế hoạch đặt ra. Ví dụ, cần có các qui định pháp luật về lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường trong các dự án, hoạch phát triển và cả trong các dự án cụ thể, về việc sử dụng các công cụ kinh tế - pháp lý trong quản lý phát triển kinh tế - xã hội mà việc mua bán quota xả thải là một trong những ví dụ.

Thứ ba, mặc dù khẳng định vai trò to lớn của hệ thống pháp luật song Việt Nam vẫn chưa thấy được một trong những trở ngại cho sự phát triển của đất nước chính là sự bất cập của hệ thống pháp luật, nhất là trong lĩnh vực quản lý tài nguyên, tài sản quốc gia. GS. Vũ Minh Khương cũng cho rằng hệ thống pháp lý hiện đại là một trong 3 trụ cột phát triển của Việt Nam[1]. Hệ thống pháp luật cần phải phù hợp với sự phát triển kinh tế thị trường và một trong những yếu tố quan trọng tạo nên sự phù hợp đó chính là khả năng của pháp luật đảm bảo cho doanh nghiệp, doanh nhân và cho bất cứ nhà đầu tư nào đều có thể tiên liệu được chiến lược phát triển, đầu tư của mình. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật của nước ta hiện nay thiếu những qui định phù hợp, có hiệu lực về việc giám sát các khâu trong quản lý sử dụng tài nguyên quốc gia, tài sản nhà nước. Tham nhũng không bị đẩy lùi nếu pháp luật vô tình tạo ra những cơ hội dễ dàng cho việc chiếm đoạt tài sản quốc gia, tài sản công.

1. Vũ Minh Khương, "Việt Nam sẽ không phồn vinh nếu trọng phát đạt hơn phát triển". *Vietnamnet*. 26/12/2010. (GS. Vũ Minh Khương là Tiến sỹ kinh tế tốt nghiệp Đại học Harvard, hiện là giảng viên Đại học Lý Quang Diệu, Singapore).

Việc khai thác và chiếm đoạt trái phép các nguồn tài nguyên quốc gia, tài sản nhà nước không chỉ làm chậm sự tăng trưởng mà còn tạo ra sự bất công, phân hóa giàu nghèo và hủy hoại môi trường. Chính vì vậy, một hệ thống pháp luật hoàn thiện, nhất là pháp luật về sở hữu và quản lý tài nguyên quốc gia chính là điều kiện tiên quyết cho phát triển bền vững.

3. Một số bất cập của pháp luật hiện hành nhìn từ góc độ đảm bảo phát triển bền vững

Có thể nhận thấy rõ một số bất cập sau đây trong pháp luật hiện hành nhìn từ góc độ phát triển bền vững.

- *Tính thống nhất của hệ thống pháp luật không cao:* Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến phát triển bền vững đồ sộ về số lượng khiến việc tiếp cận để áp dụng rất khó khăn. Do những vấn đề phát sinh từ quan hệ kinh tế, xã hội khá phức tạp nên nhiều văn bản luật chỉ đưa ra những nguyên tắc, qui định có tính khái quát dẫn đến tình trạng phải dựa vào các văn bản hướng dẫn. Ví dụ, từ ngày 01/5/2005 đến ngày 30/12/2010, Quốc hội và Ủy ban Tư vấn Quốc hội ban hành 124 văn bản luật, pháp lệnh, trong khi đó Chính phủ đã ban hành 769 Nghị định, các bộ, ngành đã ban hành 1.769 thông tư và 461 thông tư liên tịch (tính trung bình 1 luật, pháp lệnh có 6 đến 7 nghị định hướng dẫn, có 20 thông tư, thông tư liên tịch kèm theo). Thực tế này đã làm nảy sinh không ít mâu thuẫn giữa văn bản hướng dẫn và văn bản được hướng dẫn thi hành. Điều này cộng với nhiều nguyên nhân khác đã làm giảm tính thống nhất và minh bạch của pháp luật, tính khả thi và hiệu lực của pháp luật.

- *Tính đồng bộ, cân đối của hệ thống pháp luật liên quan đến Phát triển bền vững chưa cao, vẫn còn sự chênh lệch lớn* về nội dung, mức độ hoàn thiện và số lượng văn bản pháp luật liên quan đến các thành tố khác nhau của phát triển bền vững. Các văn bản pháp luật về kinh tế được ưu tiên soạn thảo song các văn bản liên quan đến quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân chưa thực sự được chú ý. Đến thời điểm 30/12/2010 về lĩnh vực quyền con người chỉ có 12 luật, pháp lệnh, chiếm 9,7% tổng số các văn bản pháp luật được ban hành.

- *Tính ổn định của hệ thống pháp luật còn thấp.* Nhiều văn bản pháp luật, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, ngân hàng thường xuyên thay đổi, bổ sung, thậm chí mới ban hành đã phải tạm hoãn thực hiện hoặc phải sửa đổi, bổ sung ngay. Pháp luật thay đổi thường xuyên tác động xấu đến sự ổn định của các quan hệ kinh tế, khiến chúng khó phát triển bền vững do sự thiếu bền vững của nền tảng pháp luật.

- *Tính khả thi của hệ thống pháp luật còn thấp.* Việc xây dựng pháp luật chưa gắn với thi hành pháp luật và do đó, khó tránh khỏi sự lệch pha giữa thi hành pháp

luật và xây dựng pháp luật. Ví dụ, qui định của các văn bản pháp luật liên quan đến phát triển bền vững, nhất là thành tố bảo vệ môi trường, rất khó thực thi trong cuộc sống. Ví dụ, các qui định về đánh giá tác động môi trường chiến lược chưa thực sự chặt chẽ. Vì vậy, việc các chủ đầu tư, các doanh nghiệp đối phó với yêu cầu đánh giá tác động môi trường trong quá trình xin phê duyệt dự án rất dễ thực hiện. Bản thân chính quyền nhiều tỉnh cũng đối phó như vậy khi xin Chính phủ, Quốc hội phê duyệt dự án.

4. Định hướng xây dựng và hoàn thiện pháp luật đảm bảo phát triển bền vững

4.1. Hoàn thiện pháp luật đảm bảo tăng trưởng kinh tế

Để đảm bảo cho nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng hướng tới sự phát triển bền vững, cần hoàn thiện pháp luật theo một số định hướng chủ yếu sau:

- Khắc phục những bất cập trong pháp luật về sở hữu, nhất là sở hữu nhà nước. Pháp luật sở hữu nhà nước cần hoàn thiện theo hướng tách bạch vai trò của Nhà nước với tư cách là bộ máy công quyền quản lý toàn bộ nền kinh tế - xã hội với vai trò chủ sở hữu tài sản. Trên cơ sở giải quyết vấn đề sở hữu nhà nước, cần hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp nhà nước và các hình thức tập trung kinh tế có sự tham gia của vốn nhà nước. Các giải pháp cần được luật hóa là xóa bỏ chế độ chủ quản, hoàn thiện cơ chế đầu tư công và quản lý công sản, đặc biệt là tài nguyên quốc gia như đất, khoáng sản, nguồn nước v.v... Trên cơ sở hoàn thiện pháp luật về sở hữu, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về chuyển nhượng các loại tài sản đặc thù và tài sản vô hình tài sản trí tuệ, cổ phiếu, trái phiếu, tài nguyên nước, khoáng sản.

- Đảm bảo quyền tự do kinh doanh với nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm cả trong việc gia nhập thị trường và rút lui khỏi thị trường. Pháp luật cần tạo ra sự đơn giản trong thủ tục thành lập doanh nghiệp, thủ tục đầu tư. Pháp luật cũng cần hướng đến việc mở rộng và đảm bảo nền dân chủ cổ phần trong các loại hình doanh nghiệp đối vốn; tạo cơ chế pháp lý thuận lợi, đơn giản cho việc tuyên bố phá sản, tổ chức lại doanh nghiệp; đảm bảo sự can thiệp của Nhà nước tập trung ở việc xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật.

- Tạo lập môi trường pháp lý cho cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, phù hợp với nguyên tắc của WTO và các cam kết quốc tế khác, chú trọng vai trò của hợp đồng trong các quan hệ kinh tế, thương mại; giảm tối đa sự can thiệp của các cơ quan hành chính nhà nước thông qua các giấy phép và các biện pháp xử phạt hành chính phủ kín các mặt hoạt động của doanh nghiệp, doanh nhân.

- Hoàn thiện pháp luật về các thị trường bao gồm thị trường bất động sản, thị trường lao động, thị trường khoa học - công nghệ, thị trường tài chính - tiền tệ theo hướng đảm bảo tối đa tính cạnh tranh lành mạnh.

- Hoàn thiện pháp luật về các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô bao gồm thuế, qui hoạch, các tiêu chuẩn về chất lượng, quản lý giá và các công cụ hỗ trợ quản lý vĩ mô như thống kê, đăng ký giao dịch, đăng ký tài sản, các tiêu chuẩn và qui chuẩn hướng đến kết quả và hiệu quả kinh tế xã hội, sự liên kết tổng thể, ổn định, đơn giản và minh bạch, tối đa hóa hiệu quả kinh tế, chống thất thoát, lãng phí các nguồn lực của Nhà nước và xã hội.

4.2. Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường

Để giữ gìn môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học và tài nguyên thiên nhiên hướng tới sự phát triển bền vững, cần hoàn thiện pháp luật theo một số định hướng chủ yếu sau:

- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật về môi trường, bảo đảm kết hợp giữa việc khai thác, sử dụng, bảo vệ và khôi phục nguồn tài nguyên thiên nhiên phù hợp với với pháp luật quốc tế.

- Tạo những nền tảng pháp lý thích hợp cho hoạt động khí tượng thuỷ văn, đo đạc bản đồ và việc quản lý chặt chẽ hoạt động khí tượng thủy văn.

- Hoàn thiện các tiêu chí, các yêu cầu về lồng ghép bảo vệ môi trường, an sinh xã hội trong các dự án, qui hoạch, chiến lược tổng thể phát triển kinh tế xã hội cũng như trong từng dự án đầu tư cụ thể.

- Hoàn thiện pháp luật về xử lý các hành vi gây ô nhiễm, suy thoái, hủy hoại môi trường thông qua các biện pháp chế tài có hiệu quả đối với việc triệt tiêu động lực vi phạm.

- Hoàn thiện pháp luật hình sự cho phép hình sự hóa một số hành vi hủy hoại môi trường, xác định trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân vì thực hiện những hành vi phạm tội qui định trong Bộ luật Hình sự liên quan đến môi trường.

- Hoàn thiện pháp luật đảm bảo tạo nền tảng cho việc áp dụng rộng rãi các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường.

- Thể chế hóa các giải pháp kinh tế đảm bảo thu nhập và cuộc sống bền vững cho lao động nông thôn, hạn chế tối đa việc thu hồi đất nông nghiệp, đặc biệt đất trồng lúa để đảm bảo sự cân bằng môi trường phát triển nông nghiệp.

4.3. Hoàn thiện pháp luật về công bằng và an sinh xã hội

Để đảm bảo công bằng xã hội, sự ổn định của đất nước hướng tới sự phát triển bền vững, cần hoàn thiện pháp luật theo một số định hướng chủ yếu sau:

- Hoàn thiện nền tảng pháp lý cho việc thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp, nông dân và nông thôn theo hướng nâng cao khả năng năng cạnh tranh, hiệu quả;

- Ưu tiên đầu tư, phát triển các cấp giáo dục cơ bản cho các vùng núi khó khăn và các nhóm dân cư nghèo;

- Hoàn thiện pháp luật trong về dịch vụ y tế, chăm sóc sinh sản nhằm đảm bảo khả năng của nhân dân tiếp cận hệ thống an sinh xã hội có chất lượng, an toàn, thuận lợi.

- Tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho việc đẩy mạnh xã hội hóa công tác chăm sóc sức khỏe nhân dân, tăng cường trách nhiệm của các tổ chức y tế, hình thành mạng lưới y tế cơ sở đa dạng về hình thức sở hữu và bình đẳng.

- Ban hành các qui định có hiệu lực cao, cụ thể là dưới hình thức luật, điều chỉnh các vấn đề dân số, kế hoạch hóa gia đình nhằm bảo đảm duy trì tỷ lệ phát triển dân số tự nhiên ở mức hợp lý.

- Cần qui định trong luật những giải pháp đảm bảo công bằng xã hội đã phát huy những tác dụng tích cực trong thực tiễn; tạo cơ sở luật định cho việc hình thành và sử dụng hiệu quả quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

5. Sửa đổi Hiến pháp nhìn từ góc độ hoàn thiện hệ thống pháp luật đảm bảo phát triển bền vững

Việc thể chế hóa các định hướng chiến lược cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước diễn ra ở nhiều cấp độ khác nhau: Thể chế hóa trong Hiến pháp, trong các luật và các văn bản qui phạm dưới luật. Đối với nhiều quốc gia, Hiến pháp thường được ban hành một lần và được sửa đổi ở những thời điểm khác nhau. Do những thay đổi lớn trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong hai thập kỷ vừa qua, đặc biệt là do nhu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua chủ trương sửa đổi Hiến pháp 1992. Tháng 8/2012, Quốc hội khóa XIII đã thành lập Ban Soạn thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi. Việc sửa đổi Hiến pháp 1992 là điều kiện vô cùng quan trọng cho việc thể chế hóa những định hướng và giải pháp phát triển nhanh và bền vững kinh tế - xã hội của đất nước. Chỉ khi những định hướng chiến lược được thể chế hóa trong Hiến pháp thì mới có thể có nền tảng hiến định cho việc thể chế hóa các giải pháp cụ thể về phát triển nhanh và bền vững. Hệ thống pháp luật chỉ có thể có được sự thống nhất, sự hoàn thiện và tính nhất quán nếu dựa trên Hiến pháp. Ví dụ, nếu Hiến pháp 1992 sửa đổi lần này không xử lý triệt để vấn đề sở hữu đất đai thì Luật Đất đai, Bộ Luật Dân sự, Luật Bảo vệ và phát triển rừng khó có thể hoàn thiện theo yêu cầu phát triển bền vững. Để Hiến pháp 1992 sửa đổi có thể tạo ra được những nền tảng cho việc thể chế hóa các yêu cầu phát triển bền vững mà Đại hội Đảng lần

thứ XI đã đưa ra, cần phải có những nghiên cứu để làm rõ phạm vi, mức độ hiến định các định hướng phát triển chiến lược. Những nghiên cứu ban đầu cho thấy Hiến pháp 1992 phải được sửa đổi ở một số khía cạnh sau đây nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững.

Thứ nhất, xác định mô hình kinh tế phù hợp trong Hiến pháp. Mô hình kinh tế là một phạm trù phức tạp bao gồm nhiều nguyên tắc nền tảng của nền kinh tế, điều chỉnh các quan hệ kinh tế và từ đó tác động đến các quan hệ xã hội, chính trị. Trước hết, cần phải xác định trong Hiến pháp 1992 sửa đổi mô hình kinh tế hay cơ chế kinh tế có khả năng đảm bảo phát triển bền vững. Việc lựa chọn mô hình kinh tế ảnh hưởng lớn đến việc xây dựng chính sách kinh tế, pháp luật và hệ thống cơ quan điều hành kinh tế. Hiến pháp nhiều quốc gia đã chọn mô hình kinh tế mà nhân dân ở quốc gia đó đã lựa chọn. Ví dụ, Hiến pháp hiện nay của Campuchia qui định rõ mô hình kinh tế của mình ở Điều 56. "*Vương quốc Campuchia chọn hệ thống kinh tế thị trường*".

Thứ hai, xét ở góc độ phát triển bền vững thì tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an toàn và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường hòa quyện thành một khối trong bất cứ chính sách, chiến lược hay qui hoạch phát triển nào. Vì vậy, cần trả lời câu hỏi có nên thiết kế trong Hiến pháp 1992 sửa đổi những chương riêng về kinh tế, văn hóa, xã hội và khoa học kỹ thuật không. Tuy nhiên, dù thiết kế thế nào thì các qui định Hiến pháp các nước đều phải hướng tới mô hình kinh tế được lựa chọn. Nếu tiếp cận từ các yêu cầu của phát triển bền vững, thì cần tích hợp các quyền tự do dân chủ của nhân dân, những quyền và nghĩa vụ cơ bản của nhân về kinh tế, xã hội, văn hóa vào chương quyền và nghĩa vụ công dân, còn các vấn đề về kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học kỹ thuật và giáo dục vào một chương nhằm đảm bảo tính hòa quyện giữa các trụ cột của phát triển bền vững ngay trong Hiến pháp.

Thứ ba, về các thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong các Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI có rất nhiều giải pháp cụ thể cho việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, khó có thể hiến định tất cả các giải pháp này. Chính vì vậy, cần nghiên cứu và khái quát những nguyên lý cơ bản nhất của thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa để hiến định chúng trong lần sửa đổi này. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng đây là công việc vô cùng khó, đòi hỏi phải có những tư duy vượt lên trên nhiều quan điểm chính trị, phương thức quản lý thịnh hành nhưng đang chịu ảnh hưởng của cơ chế kinh tế cũ. Một số tiêu chí hay đặc trưng "*định hướng xã hội chủ nghĩa*" được đề cập trong các Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI thiên về mục tiêu chính trị. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI cũng chưa lý giải "*đặc trưng xã hội chủ nghĩa*" khi khẳng định những giải pháp như: đảm bảo sự phát triển bình đẳng của mọi thành phần kinh tế;

xây dựng và thực thi pháp luật bảo đảm cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế v.v...

Thứ tư, những nguyên lý cơ bản, những nguyên tắc cơ bản về vai trò quản lý, điều hành kinh tế vĩ mô và trách nhiệm của các cơ quan này, việc kiểm soát quyền lực với cơ quan đó đối với kết quả điều hành kinh tế vĩ mô phải được xác định rõ trong Hiến pháp sửa đổi. Đại hội Đảng lần thứ XI đã xác định quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nguyên tắc như vậy cộng thêm thực tế mà đất nước phải đối mặt khi tiến hành sửa đổi Hiến pháp 1992 là hiệu quả đầu tư công thấp buộc chúng ta phải tính đến các vấn đề liên quan đến chức năng, quyền hạn và giới hạn của Chính phủ trong lĩnh vực kinh tế. phát triển bền vững đòi hỏi phải tăng trưởng kinh tế song sự tăng trưởng như vậy khó đạt được nếu chi tiêu công, đầu tư công không hiệu quả, nhất là đặt trong bối cảnh của một đất nước mà nguồn lực quốc gia tập trung chủ yếu ở thành phần kinh tế công.

6. Kết luận

Tóm lại, phát triển bền vững có thể trở thành hiện thực ở đất nước Việt Nam của chúng ta hay không phụ thuộc rất nhiều vào những cố gắng hoàn thiện và thực thi hiệu quả hệ thống pháp luật. Điều kiện tiên quyết cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật là sửa đổi Hiến pháp 1992 nhằm tạo nền tảng hiến định cho những yêu cầu của phát triển bền vững và khắc phục những mâu thuẫn, bất cập nội tại trong hệ thống pháp luật hiện hành của đất nước. Chỉ với những thay đổi phù hợp thì đất nước mới phát triển, vai trò lãnh đạo của Đảng mới được giữ vững và phát huy. Điều này cũng hoàn toàn được khẳng định qua tổng kết 20 năm Đổi mới của đất nước.