

Nhận diện Độc quyền hành chính trong kinh doanh ở Việt Nam

Trần Anh Tú*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 26 tháng 12 năm 2008

Tóm tắt. “Độc quyền hành chính” có thể được hiểu là việc một chủ thể kinh doanh có được vị thế độc quyền nhưng không phải do sức mạnh kinh tế mà do sự tác động của quyền lực nhà nước. Độc quyền hành chính xuất hiện khi nhà nước và các cơ quan nhà nước lạm dụng quyền lực của mình thực hiện những hành vi nhằm phá huỷ và ngăn cản cạnh tranh một cách bình thường, và nó là kết quả của quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường. Bài viết này góp phần nhận diện và phân tích những đặc thù của hiện tượng độc quyền hành chính trong kinh doanh cũng như những ảnh hưởng của hiện tượng độc quyền này tới môi trường kinh doanh ở Việt Nam hiện nay.

1. Khái niệm độc quyền hành chính trong kinh doanh

Từ tự do cạnh tranh dẫn tới độc quyền, theo con đường truyền thống mà kinh tế học chỉ ra thì độc quyền bắt nguồn từ sự tập trung và tích lũy tư bản. Tuy nhiên, đó chưa phải là con đường duy nhất có thể dẫn tới độc quyền. Trong một số trường hợp, nhờ quyền lực chính trị- xã hội mà một doanh nghiệp, tập đoàn có thể giành được quyền kinh doanh một số mặt hàng nhất định, còn các nhà đầu tư khác muốn tham gia kinh doanh trong những lĩnh vực đó thì không được phép. Như vậy độc quyền luôn gắn với chủ trương của nhà nước với tư cách là người nắm giữ quyền lực chính trị. Trong các nước

đang có nền kinh tế chuyển đổi, độc quyền do chính sách nhà nước tạo ra là tương đối phổ biến.

Theo Hu Agang, một nhà kinh tế nổi tiếng và là chuyên gia về các vấn nạn quốc gia Trung Quốc, đã cho rằng độc quyền được phân ra làm hai nhóm. Nhóm thứ nhất là độc quyền thị trường và nhóm thứ hai là độc quyền hành chính nhà nước. Độc quyền thị trường cụ thể được định nghĩa là việc sử dụng sức mạnh kinh tế, quyền lực thị trường và công nghệ mới để điều khiển thị trường. Loại độc quyền này không thể tạo ra tham nhũng vì nó được điều chỉnh bởi luật chống độc quyền. Tuy nhiên, hầu hết các hiện tượng độc quyền ở Trung Quốc, Việt Nam và một số các quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi khác lại rơi vào nhóm thứ hai. Độc quyền hành chính nhà nước cụ thể được hiểu là việc sử dụng quyền lực nhà nước để đi

*ĐT: 84-4-3754.....

E-mail: tutrananh78@yahoo.com



thị trường, làm tổn hại đến mô hình phân phối lợi ích [1]. Ở Việt Nam, hiện tượng độc quyền hành chính trong kinh doanh đã và đang thu hút được sự chú ý của các chuyên gia trong lĩnh vực pháp lý và đã được PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa nhận diện, phân tích trong cuốn Chuyên khảo luật kinh tế:

“Ngày nay, ở các quốc gia chuyển đổi, đặc biệt là ở Trung Quốc và Việt Nam, giới khoa học pháp lý đang hướng sự chú ý và tìm cách nhận diện một hình thái độc quyền mới vốn là con đẻ của nền hành chính chậm phát triển và vị trí độc tôn của khối doanh nghiệp nhà nước- độc quyền hành chính” [2].

Như vậy “Độc quyền hành chính” có thể được hiểu là việc một chủ thể kinh doanh có được vị thế độc quyền nhưng không phải do sức mạnh kinh tế mà do sự tác động của quyền lực nhà nước. Độc quyền hành chính xuất hiện khi nhà nước và các cơ quan nhà nước lạm dụng quyền lực của mình thực hiện những hành vi nhằm phá huỷ và ngăn cản cạnh tranh một cách bình thường, và nó là kết quả của quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường. Bằng những văn bản pháp quy, các quyết định hành chính và hành vi hành chính, các cơ quan công quyền và công chức nhà nước khi thi hành công vụ đã can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo ra những lợi thế đặc biệt cho một số doanh nghiệp nhất định về thị trường, tín dụng, khả năng tiếp cận các nguồn tài nguyên...nhằm tạo ra vị thế độc quyền cho các doanh nghiệp này, đồng thời, gây cản trở, khó khăn cho hoạt động kinh doanh bình thường của các doanh nghiệp khác.

Độc quyền hành chính khác biệt so với độc quyền kinh tế không những từ chủ thể, phương thức và mục đích độc quyền mà còn khác nhau về điều kiện phát sinh ra độc quyền. Nếu chủ thể của độc quyền kinh tế là các doanh nghiệp, các hiệp hội nghề nghiệp

thì chủ thể của độc quyền hành chính là nhà nước và các cơ quan trực thuộc. Nếu phương thức thực hiện của độc quyền kinh tế là sử dụng sức mạnh kinh tế, quyền lực thị trường để tự do mua, bán, thoả thuận phân chia thị trường, ngăn cản các đối thủ cạnh tranh khác tham gia vào thị trường thì phương thức của độc quyền hành chính là sử dụng quyền lực hành chính. Mục tiêu của độc quyền kinh tế là tìm kiếm lợi nhuận riêng cho từng tổ chức kinh doanh còn mục tiêu của độc quyền hành chính là mang lại lợi ích không chỉ cho các doanh nghiệp mà còn cho cả một cơ quan hay một vùng miền cụ thể. Bởi vì độc quyền hành chính có được quyền lực áp đặt nhà nước một cách hợp pháp, nó mang lại nhiều tổn hại hơn là lợi ích so với độc quyền kinh tế và nó khó khăn hơn trong việc điều chỉnh, giám sát, và loại bỏ một cách hữu hiệu.

Ở Việt Nam chưa có một con số thống kê chính thức nào cho thấy những tổn hại thực tế mà độc quyền hành chính đã gây ra, tuy nhiên chúng ta vẫn có thể dễ dàng nhận thấy những ảnh hưởng vô cùng to lớn mà độc quyền hành chính đã mang lại cho nền kinh tế Việt Nam và chống độc quyền hành chính trong kinh doanh đã và đang là một cuộc cách mạng sâu sắc, trở thành yếu tố trọng yếu nhất trong quy trình đổi mới ở Việt Nam hiện nay.

2. Đặc điểm của độc quyền hành chính

Xuất hiện trong những điều kiện riêng biệt và đặc biệt phổ biến ở những nền kinh tế vừa thoát thai từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung chuyển sang kinh tế thị trường, độc quyền hành chính mang những đặc điểm rất khác biệt so với các hình thức ngăn cản và phá huỷ cạnh tranh mà chúng ta đã từng được biết. Sự khác biệt này thể hiện phương diện từ chủ thể của độc qu:



chính đến phương thức thực hiện, mục đích và hậu quả mà nó mang đến cho xã hội.

- *Chủ thể của độc quyền hành chính*

Nếu xem độc quyền hành chính là hiện tượng quyền lực hành chính tác động vào môi trường kinh doanh làm biến dạng, bóp méo thị trường tự do cạnh tranh thì việc tìm hiểu về chủ thể của độc quyền hành chính cần thiết phải có sự phân biệt rõ ràng giữa chủ thể gây ra độc quyền hành chính và các đối tượng được hưởng các đặc lợi từ sự độc quyền đó.

Nếu như chủ thể của độc quyền kinh tế là các doanh nghiệp, các hiệp hội hành nghề thì chủ thể của độc quyền hành chính phải là những đối tượng có trong tay quyền lực nhà nước, đó có thể là chính bản thân nhà nước, các cơ quan quản lý nhà nước, các cán bộ, công chức nhà nước hoặc các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội khi được nhà nước trao quyền quản lý nhà nước.

+ Nhà nước, với tư cách là người đại diện cho quyền lực chính trị, khi tham gia vào đời sống kinh tế có thể với nhiều vai trò khác nhau. Bên cạnh vai trò quản lý nhà nước, nhà nước còn tham gia vào các hoạt động kinh tế như là một nhà đầu tư, một nhà tiêu dùng lớn bằng cách sở hữu những tài sản và công cụ sản xuất quan trọng. Trong các thời kỳ khác nhau, khi nhà nước đưa ra các chính sách hoặc thay đổi các chính sách của mình đều có khả năng tạo ra độc quyền hành chính.

Ở Việt Nam, trong thời kỳ tồn tại nền kinh tế tập trung, bao cấp và cả trong giai đoạn hiện nay, nhà nước ta chủ trương hình thành và duy trì một số độc quyền của nhà nước. Sự độc quyền này được bảo vệ bởi các lý do như: “đảm bảo an ninh Quốc gia”, “duy trì và củng cố vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước” hay “bảo hộ sản xuất trong nước” [4].

+ Các cơ quan quản lý nhà nước là những bộ phận cấu thành nên bộ máy nhà nước, được trao cho quyền lực nhà nước để thực

hiện các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, các chính quyền địa phương và các sở, phòng, ban trực thuộc. Bằng quyền xây dựng, giải thích các văn bản pháp quy, đưa ra các quy chế, các quyết định hành chính, các cơ quan này có khả năng rất lớn trong việc tác động vào hoạt động kinh doanh và tạo ra độc quyền hành chính.

+ Các cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thi hành công vụ của mình, bằng các quyết định hành chính hay hành vi hành chính cũng có khả năng gây ảnh hưởng trực tiếp, tạo ra những thuận lợi hay khó khăn cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp

+ Cuối cùng là các tổ chức chính trị hay chính trị - xã hội. Nếu các chủ thể này trong quá trình hoạt động được trao quyền quản lý nhà nước thì, với quyền lực được giao, khả năng gây ra những tác động tới môi trường cạnh tranh là hoàn toàn có thể.

Người được thu hưởng những lợi ích đặc biệt do độc quyền hành chính mang lại chính là các chủ thể kinh doanh. Đó có thể là các doanh nghiệp hoặc các hiệp hội hành nghề. Về mặt nguyên tắc thì những đối tượng này có thể thuộc mọi thành phần kinh tế khác nhau, có thể thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu tư nhân hay doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, trong thực tế, do ảnh hưởng của cơ chế chủ quản, phổ biến nhất vẫn là độc quyền hành chính của khối các doanh nghiệp công.

- *Phương thức thể hiện của độc quyền hành chính*

Ở Việt Nam, Trung Quốc và một số các quốc gia chuyển đổi khác, độc quyền tồn tại không đơn thuần là kết quả của quá trình phát triển kinh tế, tích tụ và tập trung về vốn, chiếm ưu thế cạnh tranh trên thị trường tạo nên mà nó ra đời phần nhiều do ý chí chủ quan của công quyền thông qua các chính sách kinh tế hay các quyết định của nhà nước.



Một doanh nghiệp có thể có được các ưu thế về cạnh tranh so với các doanh nghiệp khác mà không nhất thiết phải dựa vào sức mạnh kinh tế hay các hành vi liên kết, sáp nhập nếu doanh nghiệp đó có được sự hậu thuẫn của các cơ quan quản lý nhà nước. Bằng quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và đặc biệt là quyền lập quy, ban hành các quyết định hành chính, các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương có thể tạo ra những đặc lợi cho một số các doanh nghiệp nào đó đồng thời gây bất lợi cho các doanh nghiệp còn lại.

Khi các Bộ, ngành và địa phương dùng quyền lập quy và tự định đoạt hành chính để dành lấy lợi thế cho doanh nghiệp do mình quản lý thì những đặc quyền này được che dấu khéo léo, ẩn ý dưới bóng các quyết định, thông tư, nghị định; đặc lợi đã được pháp luật công khai bảo vệ [2].

Như vậy, ở hình thức độc quyền hành chính, phương thức thể hiện đặc trưng của nó là dựa vào quyền lực hành chính, dùng quyền lực hành chính để tạo ra những khác biệt trong cạnh tranh thay vì bằng quyền lực và sức mạnh thị trường.

- Mục đích của độc quyền hành chính

Khi đã giành được vị trí độc quyền hay vị trí thống lĩnh thị trường thông qua các thủ pháp khác nhau, các doanh nghiệp ở vị trí đó sẽ sử dụng những hành vi lạm dụng vị trí độc quyền, vị trí thống lĩnh thị trường như: Bán phá giá nhằm loại bỏ đối thủ cạnh tranh; áp đặt giá mua, giá bán hàng hóa, dịch vụ; hạn chế sản xuất, phân phối hàng hóa, giới hạn thị trường; áp đặt các điều kiện trong giao kết hợp đồng với các doanh nghiệp khác; ngăn cản sự gia nhập thị trường của các đối thủ cạnh tranh mới để nhằm tới hai mục đích: nhằm tránh được áp lực cạnh tranh và tối đa hoá lợi nhuận

Tuy nhiên, mục đích của độc quyền hành chính không đơn thuần chỉ là việc tìm kiếm

những lợi ích kinh tế cho riêng một chủ thể kinh doanh. Ngoài việc tạo ra những đặc lợi cho một hoặc một số doanh nghiệp nào đó, độc quyền hành chính còn có mục tiêu tạo ra những lợi ích riêng biệt cho một cơ quan hay một vùng miền, một đơn vị hành chính lãnh thổ.

- Độc quyền hành chính là một trong những nguyên nhân, điều kiện cho sự xuất hiện và tồn tại của tham nhũng.

Tham nhũng vốn là vấn nạn chung của thế giới và hiện đã, đang trở thành quốc nạn nhức nhối ở Việt Nam. Chúng ta hiểu rằng, điều thiết yếu nhất của việc chiến đấu chống lại độc quyền hành chính, chính là chiến đấu chống lại tham nhũng vì độc quyền hành chính là nguyên nhân gần nhất của tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.

Đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thực thi công vụ, bằng quyền lực nhà nước được trao, có thể dễ dàng tác động trực tiếp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp tạo ra những thuận lợi hay bất lợi cho doanh nghiệp. Đây chính là cơ hội để họ có thể lạm dụng quyền lực được giao để trục lợi cho cá nhân, đơn vị mình.

“Ủy Ban nhân dân tỉnh Khánh Hòa gần như đáp ứng mọi điều kiện mà Chi đặt ra xung quanh dự án Rusalka một cách vô lối, từ đó Chi dễ dàng lừa một loạt doanh nghiệp trong và ngoài tỉnh. Có người nói rằng, trong vụ lừa đảo này, UBND tỉnh Khánh Hòa là cái bóng của Chi. Nhiều lúc cái bóng” đó tung ra hàng loạt văn bản pháp quy để ngăn chặn các cá nhân và tập thể chống lại hành vi lừa đảo của Chi. Không có Ủy ban nhân dân tỉnh Khánh Hòa thì Chi không thể lũng đoạn ở Khánh Hòa đến mức như vậy. Lời khai của Chi (phải bỏ ra 700.000 USD để bồi trơn) không phải không có lý” (Lao động, số 184 ngày 05.07.2005).

Trong vụ việc “siêu lừa Nguyễn Đức Chí” kể trên, rõ ràng ta có thể nhận ra ngay mối quan hệ không bình thường giữa



tỉnh Khánh Hòa và nhà đầu tư Nguyễn Đức Chi. Ủy ban nhân dân tỉnh đã tạo ra những đặc lợi cho Nguyễn Đức Chi thông qua các văn bản pháp quy của mình. Ấn đặng sau của những văn bản đó là những mối liên quan về lợi ích kinh tế. Chúng ta hiểu rằng không phải đương nhiên Nguyễn Đức Chi có thể có được những đặc lợi so với các nhà đầu tư khác. Bỏ qua những khuất tất trong mối quan hệ giữa Chi và một số cá nhân quan chức trong Tỉnh thì rõ ràng cái có mà Chính quyền địa phương đưa ra khi ủng hộ Chi là những đặc lợi mà Chi có thể mang lại cho đơn vị hành chính này.

Đối với các doanh nghiệp được hưởng các đặc lợi từ độc quyền hành chính, để có được sự trợ giúp bởi quyền lực công từ phía các cơ quan công quyền, đương nhiên, họ phải làm thỏa mãn những lợi ích mà phía bên kia đề ra, từ đó mà phát sinh ra các hành vi hối lộ, mại lộ, vi phạm các nguyên tắc về tài chính, kế toán. Các doanh nghiệp độc quyền luôn có xu hướng liên hệ và tranh thủ sự ủng hộ của các cơ quan quản lý nhà nước để bảo vệ vị thế độc quyền của mình, tìm kiếm các ưu đãi có tính phân biệt đối xử so với các chủ thể kinh doanh khác. Điều này làm xuất hiện nguy cơ tham nhũng, tha hóa bộ máy nhà nước.

Không những chỉ là nguyên nhân và điều kiện cho tham nhũng phát sinh và tồn tại, nhiều học giả còn cho rằng bản thân độc quyền hành chính chính là tham nhũng, thậm chí, là tham nhũng nhóm vì đôi khi những lợi ích mà độc quyền hành chính mang lại không chỉ dành riêng cho một cá nhân nào. Theo tác giả Tong Dahuan thì: “Hiểu một cách đơn giản, tham nhũng có nghĩa là việc sử dụng quyền lực công để mang lại lợi ích cá nhân hoặc xúc tiến lợi ích của một nhóm, ban hoặc một nền công nghiệp, cho dù dưới hình thức lợi ích hữu hình hay “uy tín chính trị”. Độc quyền hành chính có thể coi là tham nhũng ở mức

độ cao nhất. Nó có thể khai thác quyền lực nhà nước để trực tiếp kết hợp chúng với tham nhũng trong lập pháp, hành pháp và các cơ quan tư pháp. Độc quyền hành chính là tham nhũng nhóm, và được bảo vệ bởi pháp luật” [5].

Như vậy, ở đây có một vấn đề pháp lý rất đáng lưu tâm là nếu những đặc lợi cho doanh nghiệp được tạo ra do sự lạm quyền của một cá nhân nào đó trong quá trình thi hành công vụ được giao thì chúng ta có thể dễ dàng xử lý bằng các công cụ hiện có như chế tài hành chính, hình sự, trách nhiệm công chức. Nhưng nếu độc quyền hành chính được tạo ra không phải xuất phát từ sự lạm quyền vì mục đích tư lợi mà xuất phát từ những lợi ích cục bộ của một ngành, lĩnh vực, địa phương thì cơ chế xử lý sẽ trở nên phức tạp hơn nhiều.

Nếu như “độc quyền hành chính theo chiều dọc” được hiểu là sự bảo hộ bằng quyền lực hành chính của các cơ quan quản lý ngành đối với các doanh nghiệp trực thuộc thì “độc quyền hành chính theo chiều ngang” là sự bảo hộ của các chính quyền địa phương đối với các doanh nghiệp do địa phương quản lý. Quyền lực của chính quyền địa phương có thể được sử dụng theo nhiều cách nhằm tạo ra những đặc lợi cho doanh nghiệp địa phương. Nhiều chính quyền địa phương, vì lợi ích cục bộ địa phương, sẵn sàng sử dụng quyền lực hành chính để ấn định, chia cắt thị trường nhằm tạo ra đặc lợi cho doanh nghiệp của địa phương mình. Ví dụ rõ thấy nhất là trường hợp UBND Tỉnh Quảng Ninh, trong năm 2002, đã tự cho ban hành quy chế về kinh doanh than mỏ với mục đích ngăn cản doanh nghiệp của các địa phương khác tham gia khai thác, kinh doanh than mỏ tại Quảng Ninh.

“Văn phòng Chính phủ đã ra văn bản yêu cầu chính quyền Tỉnh Quảng Ninh bãi bỏ quyết định ban hành quy chế kinh doanh than mỏ. Lý do là văn bản này mang



bộ địa phương, trái với tinh thần Luật Doanh nghiệp. Các điều kiện kinh doanh than mỏ đã được quy định cụ thể trong Nghị định 11/1999/NĐ-CP của Chính phủ, nhưng UBND Quảng Ninh vẫn giao cho các sở, ngành của tỉnh xây dựng quy chế kinh doanh than mỏ áp dụng riêng trên địa bàn mình. Quy chế này hoàn toàn trái với Luật Doanh nghiệp khi quy định “chỉ các doanh nghiệp trên địa bàn được UBND tỉnh cho phép mới được hoạt động kinh doanh than mỏ”. Trước khi ban hành văn bản này, UBND Tỉnh Quảng Ninh đã chỉ đạo Sở KH&ĐT thu hồi đăng ký kinh doanh than mỏ của 16 doanh nghiệp và chi nhánh doanh nghiệp vì “chưa có ý kiến chấp thuận của UBND tỉnh”. Theo công văn của Văn phòng Chính phủ, Thủ tướng giao cho UBND Tỉnh Quảng Ninh kiểm điểm các cơ quan chuyên môn trong việc đề xuất, ban hành sai thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật tại địa phương”. [Theo Tuổi Trẻ, Vnexpress.net, Thứ bảy, 20/7/2002, 08:13 (GMT+7)]

Trước đây, một số người thường sử dụng “lợi ích quốc gia” và “các nền công nghiệp nhà nước” như là cái cớ để khai thác độc quyền hành chính cho lợi ích cá nhân. Nhưng ngày nay, chúng ta đã có được cách nhận biết tốt hơn về bản chất và tác hại của độc quyền hành chính, mọi người đều biết rằng cái mà được gọi là “lợi ích quốc gia” và “các nền công nghiệp nhà nước” chỉ là những lý lẽ và sự lừa dối bởi vì các hoạt động độc quyền, đặc biệt là trong trường hợp độc quyền hành chính, đã bị phơi bày trước công chúng. Độc quyền hành chính không những gây tổn hại đến lợi ích công cộng và các doanh nghiệp, mà còn gây tác hại đến lợi ích lâu dài của quốc gia.

Thứ nhất, độc quyền hành chính làm phá vỡ môi trường cạnh tranh bình đẳng, làm hạn chế quyền tự do kinh doanh của các chủ

thể kinh doanh. Mặc dù Hiến pháp 1992 đã chính thức khẳng định quyền bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trước pháp luật, công dân có quyền tự do kinh doanh. Tuy nhiên cũng chính vì do sự tác động theo hướng thiên lệch của quyền lực nhà nước mà môi trường cạnh tranh bình đẳng bị bóp méo, công dân mất đi những cơ hội kinh doanh chính đáng của mình. Tình trạng phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, đặc biệt là giữa các doanh nghiệp quốc hữu và các doanh nghiệp dân doanh nghiệp diễn ra phổ biến. Ngoài ra, sự phân biệt đối xử còn được đặt theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Tình trạng đó làm xuất hiện những rào cản thương mại ngay trên chính thị trường nội địa theo cách thức chỉ được mua xi măng của tỉnh nhà trong xây dựng hay chỉ những doanh nghiệp được đăng ký tại địa phương mới có thể tiệm cận với các cơ hội kinh doanh. Như vậy, độc quyền hành chính là đối cực của tự do cạnh tranh, là cản trở lớn đối với tự do kinh doanh. Sẽ không thể xây dựng được một môi trường cạnh tranh thực sự bình đẳng nếu độc quyền hành chính vẫn còn tiếp tục được duy trì.

Thứ hai, quyền hành chính làm ảnh hưởng tới mô hình tiêu thụ và cấu trúc của thị trường. Độc quyền hành chính diễn ra khá phổ biến ở các ngành, lĩnh vực cung cấp các sản phẩm dịch vụ thiết yếu cho xã hội như điện, điện tử viễn thông, dịch vụ bưu chính, đường sắt, hàng không, cung cấp nước... Nếu như giá của các sản phẩm trên cao ngất trời và không có sự giảm, chắc chắn các cá nhân sẽ giảm bớt chi tiêu các sản phẩm khác để trả cho các sản phẩm này. Sự chuyển chi phí này không những làm cản trở bước phát triển lành mạnh của các nền công nghiệp phi nhà nước, mà dẫn đến làm mất cân bằng mô hình tiêu thụ và cấu trúc của các nền công nghiệp.



Thứ ba, độc quyền hành chính đã làm lãng phí sâu sắc và gây hại đến các nguồn lực xã hội. Ví dụ, độc quyền hành chính đã dẫn tới tham nhũng và làm giảm tính hiệu quả của quản lý bưu điện, và điều này đã làm chuyển các mất mát sang người tiêu dùng bằng cách tăng giá dịch vụ. Bước chuyển này đã làm thị trường tiêu dùng giảm và kết quả là hệ thống bưu điện chỉ hoạt động được dưới mức công suất.

Thứ tư, độc quyền hành chính gây xâm hại cho quyền lợi của người tiêu dùng. Có thể dễ nhận thấy, các nền công nghiệp độc quyền hành chính bao gồm không những nền công nghiệp cung cấp cho dân thường các nhu cầu thiết yếu hàng ngày, mà còn cả những nền công nghiệp mang lại “nguồn sống- lifeblood” cho họ, như giáo dục, và chăm sóc sức khỏe. Hiện nay, độc quyền hành chính ở nước ta mang tính bao trùm lên toàn bộ nền kinh tế quốc dân, tồn tại ở hầu hết các lĩnh vực lớn như điện, nước, xăng dầu, bưu chính viễn thông [7]. Nền công nghiệp bất động sản một phần nào đó nằm giữa độc quyền và bán độc quyền. Giá độc quyền đã cao hơn so với khả năng mua của người dân. Tuy nhiên, đối với người dân thường các sản phẩm đó là không thể thay thế được, điều này đã ép buộc họ phải cắt giảm chi tiêu cho thực phẩm và các nhu cầu thiết yếu hàng ngày khác để có thể trả cho các sản phẩm đó. Vì vậy, các nền công nghiệp độc quyền đó thường rơi vào những tình huống mất cân bằng. Tổn thất vì lý do độc quyền còn lớn hơn nhiều so với tổn thất gây ra bởi mức tham nhũng của những người làm việc cho các nền công nghiệp độc quyền. Vì lẽ đó, chúng ta có thể kết luận rằng độc quyền hành chính đã trở thành một trong những điểm tắc nghẽn đối với sự phát triển kinh tế của đất nước.

3. Nhu cầu kiểm soát độc quyền hành chính trong kinh doanh

Đã đến lúc chúng ta phải đồng nhất với ý kiến cho rằng xoá bỏ độc quyền hành chính là một bước cách mạng xã hội nền tảng. Thêm vào đó, độc quyền hành chính còn cần phải được xoá bỏ ở mọi nền công nghiệp độc quyền. Nếu nó không được thực thi một cách đồng thời ở tất cả các nền công nghiệp, ít nhất nó phải bắt đầu từ các nền công nghiệp cung cấp “nguồn sống” đối với mọi người, như điện, nước, giáo dục, chăm sóc sức khỏe và nhà cửa. Các doanh nghiệp dân doanh và nước ngoài nên được cho phép trực tiếp tham gia vào các nền công nghiệp trên vì sự nỗ lực trong việc thiết lập cạnh tranh công bằng. Điều này không những tạo ra lợi ích cho mọi người mà chắc chắn nó còn dẫn đến sự điều chỉnh toàn diện tới sự phát triển lành mạnh, ổn định và bền vững của những nền công nghiệp đó.

Về giải pháp nhằm tiết chế độc quyền hành chính. Có một số ý kiến cho rằng độc quyền hành chính là một hiện tượng cụ thể trong tiến trình chuyển đổi của nền kinh tế Việt Nam và độc quyền hành chính sẽ giảm xuống một cách tự nhiên theo tiến trình cải tổ hệ thống kinh tế và chính trị. Bên cạnh đó, đây thực chất là một tiến trình của việc chuyển đổi chức năng Nhà nước và việc bãi bỏ các quy định để làm phá vỡ độc quyền hành chính. Nếu hiện tượng độc quyền hành chính bị bắt buộc đưa vào Luật cạnh tranh để điều chỉnh thì sẽ rất khó khăn cho việc thiết kế các biện pháp giám sát. Một số ý kiến khác lại cho rằng những gì ảnh hưởng tới cạnh tranh công bằng tại thị trường Việt Nam chủ yếu là một số loại độc quyền hành chính, luật chống độc quyền của Việt Nam sẽ không phù hợp với thực tiễn của Việt Nam nếu không giải quyết vấn nạn của độc quy



chính. Hiện nay, Luật cạnh tranh 2005 đã đưa ra bốn điều cấm các cơ quan quản lý nhà nước không được phép thực hiện trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh doanh mà thực chất đó là sự mô tả về bốn dạng độc quyền hành chính đã và sẽ phát sinh ở Việt Nam:

1. Buộc doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải mua, bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ với doanh nghiệp được cơ quan này chỉ định, trừ hàng hoá, dịch vụ với doanh nghiệp được cơ quan này chỉ định, trừ hàng hoá, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật.

2. Phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp

3. Ép buộc các hiệp hội ngành nghề hoặc các doanh nghiệp liên kết với nhau nhằm loại trừ, hạn chế, cản trở các doanh nghiệp khác cạnh tranh trên thị trường.

4. Các hành vi khác cản trở kinh doanh hợp pháp của doanh nghiệp.

Đây được xem là những cố gắng của những người xây dựng Luật cạnh tranh nhằm đưa ra những quy định có tính nguyên tắc trong việc kiểm soát những hành vi can thiệp không bình thường của các cơ quan quản lý nhà nước vào hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, thật đáng tiếc là những quy định này không có (và cũng không thể có được) những chế tài tương thích trong Luật cạnh tranh vì Cơ quan quản lý cạnh tranh, không riêng ở Việt Nam, được thiết kế nên chỉ với chức năng điều tiết cạnh tranh, kiểm soát độc quyền của các doanh nghiệp và các hiệp hội hành nghề. Luật cạnh tranh của Trung Quốc năm 2007 cũng chỉ tiến xa hơn chúng ta trong việc tạo ra cầu nối giữa cơ quan quản lý cạnh tranh với các cơ quan hành chính nhà nước

khi có độc quyền hành chính xảy ra (Điều 51, Luật cạnh tranh Trung Quốc quy định Cơ quan quản lý cạnh tranh có thể yêu cầu các cơ quan hành chính nhà nước chấm dứt hành vi ngăn cản, phá huỷ cạnh tranh). Giám sát và đi tới loại bỏ độc quyền hành chính trong kinh doanh, theo PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa, chúng ta chỉ có thể bắt đầu bằng những bước đi khiêm tốn, phù hợp với những điều kiện về kinh tế, xã hội, pháp lý ở nước ta hiện nay [2] như: củng cố cơ chế giám sát văn bản, tăng cường vai trò của hệ thống các Toà Hành chính, phân tách chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý kinh doanh, tàn quyền tài sản...

Tài liệu tham khảo

- [1] Hu Aguang, The current state and problems of Anti-Monopoly legislation in the Peoples republic of China, Beijing Youth Daily 24.09.2004
- [2] Phạm Duy Nghĩa, Chuyên khảo Luật kinh tế, Nhà xuất bản ĐHQGHN, 2004.
- [3] Chen Lijie, The current state and problems of Anti – Monopoly legislation in the Peoples republic of China, Beijing Youth Daily 24.09.2004
- [4] Nguyễn Như Phát, Bùi Nguyên Khánh, Tiến tới xây dựng pháp luật cạnh tranh trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, NXB Công an Nhân dân, 2001.
- [5] Dahuan Tong, Administrative Monopoly is Corruption, Beijing Youth Daily 24.09.2001, reprinted in Peoples Daily 09.01.2002.
- [6] Xiaoye Wang, The Prospect of Antimonopoly Legislation in China, Washington University Global Studies Law Review, 2002 Vol 1.
- [7] Viện nghiên cứu Kinh tế Trung ương (CIEM), Các vấn đề pháp lý và thể chế về cạnh tranh và kiểm soát độc quyền kinh doanh, NXB Giao thông Vận tải, 2002.



Administrative monopoly in business of Vietnam

Tran Anh Tu

Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

“Administrative monopoly” in business can be known as when a business subject has been granted an exclusive position by the power of state, not by the power of economy. “Administrative monopoly” has occurred when the state and the organizations of state have abused their power to destroy and prevent a normal competition and it’s the result of a transitive process from the centrally planned economy to the market economy.

